

Der Rhein – ein Fluss, der allen gehört?

von Prof. Dr. Wolfgang Däubler, Universität Bremen

I. Die Ausgangsfrage

Wie kommt ein Jurist auf den Gedanken, einen Beitrag über einen Fluss zu verfassen? Sind nicht andere viel eher dazu berufen? Der Sprachwissenschaftler wird nach der Herkunft des Namens fragen, den es schon im Keltischen gab und der – nicht eben überraschend – mit dem Wort für „rinnen“ oder „fließen“ zusammenhängt. Historiker werden die Frage stellen, ob der Rhein ein deutscher Fluss oder ein deutsch-französischer Grenzfluss war und ist. Poeten haben die Loreley besungen, aber auch vaterländischen Gefühlen Ausdruck verliehen: Das Gedicht von der „Wacht am Rhein“ macht die Bereitschaft deutlich, „bis zum letzten Blutstropfen“ ein solch ur-deutsches Symbol wie den Rhein zu verteidigen. „Lieb Vaterland magst ruhig sein“ heißt es am Ende der Strophen, denn dich schützen wahre Patrioten. Romantik verbindet sich mit Nationalismus.¹

Erinnerung an vergangene Zeiten? Soll man sie aufwärmen und ihnen damit Publizität verschaffen? Oder soll man besser den Schlagersänger Udo Jürgens zitieren, der die „Wacht am Rhein“ 1971 in ein sozialkritisches Poem umdichtete, das viel Beachtung fand?² Soll man die „Brücke von Remagen“ erwähnen? Am 7. März 1945 überquerten dort die Westalliierten den Rhein und drangen in das rechtsrheinische Gebiet, gewissermaßen das deutsche Kernland, vor. Die Wehrmacht verfügte bei ihrem Rückzug nicht mehr über genügend Sprengstoff, um die Brücke rechtzeitig zu zerstören; möglicherweise war dies aber kein Zufall.³

¹ So lautet etwa ein Vers dieser „inoffiziellen Nationalhymne“ im Kaiserreich (die mit den Worten: „Es braust ein Ruf wie Donnerhall“ begann):

„Solang ein Tropfen Blut noch glüht,
Noch eine Faust den Degen zieht,
Und noch ein Arm die Büchse spannt,
Betritt kein Feind hier deinen Strand.“

² Text abrufbar unter <https://lyricstranslate.com/pl/udo-juergens-lieb-vaterland-version-1970-lyrics.html>.

³ Näher https://de.wikipedia.org/wiki/Ludendorff-Bruecke#Versuch_der_Sprengung_und_Einnahme_durch_US-Soldaten

Als Deutscher kann man sehr unterschiedliche Dinge mit dem Rhein assoziieren. Die Gefühle sind weniger eindeutig als bei der Brücke über den Yangtse in Nanjing. Sie wurde von sowjetischen Spezialisten entworfen; der Bau begann im Jahre 1960. Doch wegen der ideologischen Auseinandersetzungen zwischen der sowjetischen und der chinesischen KP mussten die Ingenieure das Land verlassen; die Chinesen waren gezwungen, das große Projekt ausschließlich mit eigenen Mitteln zu bewältigen. Für ein Entwicklungsland (was China damals war) keine leichte Aufgabe. Das Land mobilisierte alle seine Kräfte. Im Jahre 1968 wurde die Brücke eingeweiht. Auf welcher Seite wird der Betrachter wohl stehen?

Auch über die Menschen am Rhein lässt sich Positives und weniger Bekanntes berichten. Wie wurde die Schifffahrt auf dem Rhein organisiert? Der Rhein war in der Geschichte nie ein rein deutscher Fluss: Er entspringt in der Schweiz und mündet in den Niederlanden. Auf einer Strecke von etwa 250 km markiert er heute die Grenze zwischen Deutschland und Frankreich. Wenn man in der Geschichte weiter zurückgeht und die Zeit vor der Gründung des Deutschen Reiches 1871 betrachtet, gab es mit Baden, Bayern und Preußen weitere Anliegerstaaten. Wessen Schiffe konnten sich auf dem Rhein bewegen? Hier muss etwas weiter ausgeholt werden, um die heutige Situation besser verstehen zu können, die einige Überraschungen bereit hält.

II. Vom Mittelalter bis zur Mainzer und zur Mannheimer Akte

1. Die Herrschaft der Territorialherren

Seit ihrem Beginn im 12. und 13. Jahrhundert bis zu den ersten Jahren des 19. Jahrhunderts war die Rheinschifffahrt alles andere als frei. Dem Fluss entlang lagen zahllose mehr oder weniger souveräne Staaten – regiert von einem Herzog, einem König oder einem Erzbischof. Dazu kamen Freie Reichsstädte, die direkt dem Kaiser unterstanden, der aber wenig Herrschaft ausüben konnte. Die einzelnen Territorialeinheiten erhoben Zölle, die sie mit den Wartungskosten für den Flusslauf und für die am Ufer befindlichen Wege rechtfertigten, von denen aus die Schiffe meist mit Pferden gezogen wurden. Dies war allerdings mehr ein vorgeschobenes Argument; in Wirklichkeit hatten die Zölle fiskalischen Charakter und füllten die Staatskasse auf. Dazu kamen die sog. Stapel- und Umschlagsrechte – Begriffe, mit denen heute nur noch der historisch Belesene etwas anfangen kann. Die „Stapelrechte“ der Territorien verpflichteten die Schiffseigentümer, an dem fraglichen Ort die Fahrt zu

unterbrechen und die transportierte Ware zum Verkauf anzubieten. Nur was keinen Abnehmer fand, konnte weiter transportiert werden. „Umschlagsrechte“ schufen die Verpflichtung, die Ware umzuladen, und zwar auf die Schiffe, die der lokalen Gilde gehörten. Besonders erfolgreich waren dabei seit dem 15. Jahrhundert die Städte Straßburg, Mainz und Köln. Wer Waren oder Personen zwischen diesen und anderen größeren Städten transportieren wollte, bedurfte außerdem einer besonderen Konzession. Dies alles führte nicht nur zu einer enormen Verlangsamung und Verteuerung des Handels, sondern auch zu zahlreichen Streitigkeiten, die nicht immer nur mit friedlichen Mitteln ausgetragen wurden. Dazu kamen allgemeine Probleme der Sicherheit, die nicht nur technischer Art waren; angesichts vieler konkurrierender Staatsgewalten ließen sich Überfälle sehr viel leichter als unter modernen Bedingungen organisieren.⁴

Die Irrationalität dieses Systems führte zu Versuchen, durch Verträge zwischen den Territorialherren eine gewisse Ordnung zu etablieren und insbesondere neue Zölle und eine Erhöhung der bestehenden zu verhindern. Diese Vorhaben waren allerdings nur von mäßigem Erfolg. Der Westfälische Frieden von 1648, der den Dreißigjährigen Krieg beendete und die Unabhängigkeit der Niederlande anerkannte, bekannte sich zwar zur Freien Rheinschiffahrt, was aber nur bedeutete, dass der Zugang allen offen stand;⁵ die Zölle, Stapel- und Umschlagsrechte blieben erhalten.

2. Die Zeit der Französischen Revolution

Schon vor der Französischen Revolution wurden Vorstellungen über eine umfassende Freiheit der Schifffahrt auf dem Rhein entwickelt.⁶ Die Revolutionäre verkündeten zwar, niemand dürfe ein ausschließliches Recht an Flussläufen haben, doch war der Weg von der Proklamation zur Realisierung ein weiter: Zwar gab es verschiedene Friedensabkommen mit deutschen Ländern, die dies zugrunde legten, doch hinderte das nicht die Einführung neuer Zölle: 1797 fielen alle linksrheinischen Gebiete an Frankreich,⁷ 1798 wurde der Rhein zur

⁴ Eingehende Darstellung bei Kümper, Der Streit um den Rhein und die Freiheit der Flussschiffahrt zwischen Territorialisierung und Nationenbildung, 16. bis 19. Jahrhundert, in: Kümper/Maurer (Hrsg.), 150 Jahre Mannheimer Akte, Festschrift zum 150jährigen Bestehen der Revidierten Rheinschiffahrtsakte vom 17. Oktober 1868, Baden-Baden 2018, S. 23 ff.

⁵ S. den Auszug bei Kümper, a.a.O., S. 33

⁶ S. die Konzeption von Schlettwein (1775), wiedergegeben bei Kümper, a.a.O., S. 36 ff. Zu der Entwicklung in jener Zeit s. auch Mardo, Von Mannheim nach Europa – die Geschichte der Mannheimer Akte und der Zentralkommission für die Rheinschiffahrt, in: Ders., Hafen Mannheim 2018, 150 Jahre Mannheimer Akte, Mannheim 2018, S. 166 ff.

⁷ Was im Frieden von Lunéville völkerrechtlich verbindlich festgelegt wurde.

Zollgrenze erklärt, was die auf dem linken Rheinufer angesiedelten deutschen Kaufleute von ihren Absatzgebieten auf dem rechten Rheinufer abschnitt.⁸

1804 kam es zu einer sog. Octroi-Konvention zwischen Frankreich und dem (noch bestehenden) Deutschen Reich, die auf der einen Seite die Stapelrechte bestätigte und sogar die Schifffergilden (für die Umschlagsrechte) wieder ins Leben rief. Auf der anderen Seite schuf die Konvention eine gemeinsame Behörde, die von beiden Ländern unabhängig war und eine Abgabe für die Unterhaltung des Flussbetts und der Uferstraßen erheben sowie eine Schifffahrtsgerichtsbarkeit einrichten durfte.⁹ Während die Bestätigung der alten Rechte im Laufe der folgenden Jahre ihre Bedeutung verlor, wies die Schaffung einer „supranationalen“ Behörde weit in die Zukunft.

3. Das Zeitalter der Liberalisierung unter dem Dach der Monarchie

Nach dem Ende des Napoleonischen Imperiums wurden die Spielregeln neu bestimmt. Der Wiener Kongress hatte den Untergang vieler Klein- und Kleinststaaten besiegelt und die Anrainerstaaten des Rheins auf sieben reduziert. Sechs von ihnen – der schweizerische Teil war nicht schiffbar – gründeten die „Zentralkommission für die Rheinschifffahrt“, die zur Nachfolgerin der 1804 gegründeten Kommission wurde und die am 15. August 1816 erstmals in Mainz zusammentrat.¹⁰ Sie hatte allerdings primär die Aufgabe, die strittigen Fragen aus den fortbestehenden internationalen Verträgen zu regeln, wozu die immer noch praktizierten Stapelrechte in Köln und Mainz sowie das Recht der Niederlande zur Erhebung von Zöllen gehörte. Übergreifendes Ziel war die Schaffung einer von allen beteiligten Staaten gebilligten internationalen Konvention. Darüber wurde 15 Jahre lang zwischen den Anrainerstaaten verhandelt. Die Wiener Kongressakte hatte nur eine Verpflichtung der beteiligten Staaten begründet, die Schifffahrtsfreiheit auf dem Rhein durch Vertrag zu regeln, weshalb es Mainz und Köln gelang, ihre Vorrechte noch 15 Jahre zu konservieren.¹¹ Ein weiterer Streitpunkt war die Struktur der Zentralkommission.

4. Die Mainzer Akte von 1831

⁸ Kümper, a.a.O., S. 37 f.

⁹ Strauch, in: Kümper/Maurer (Hrsg.), 150 Jahre Mannheimer Akte, S. 46 ff. („Octroi“ steht für „Schiffssteuer“)

¹⁰ Eingehend dazu und zur weiteren Entwicklung Bego-Ghina, Über einen Fluss, der keine Grenze sein und keine Begrenzungen mehr haben sollte: Eine kurze Geschichte der Zentralkommission für die Rheinschifffahrt, in: Kümper/Maurer (Hrsg.), 150 Jahre Mannheimer Akte, S. 79 ff.

¹¹ Strauch, a.a.O., S. 55

Die schließlich zustande gekommene Mainzer Akte war ein völkerrechtlicher Vertrag, an dem außer der Schweiz alle Anliegerstaaten beteiligt waren. Die Stapel- und Umschlagsrechte in Köln und Mainz wurden nicht nur auf dem Papier, sondern auch in der Realität beseitigt. Es gab acht Freihäfen, in denen Waren deponiert werden konnten, ohne dass Zölle zu bezahlen waren. Es gab keine Pflicht mehr, sich bestimmter Unternehmer für bestimmte Fahrten zu bedienen. Daneben enthielt die Mainzer Akte Regeln über die Schiffssicherheit sowie über den Zugang zum Schifferberuf. Sie betraf allerdings nur die Freiheit des Schiffsverkehrs, nicht mögliche Import- und Exportrestriktionen durch die einzelnen Staaten. Weiter wurde eine Verpflichtung zur Schaffung von „Rheinzollgerichten“ geschaffen, die zum Teil an die sonstigen Gerichte der Einzelstaaten angegliedert wurden.

5. Die Entwicklung bis zur Mannheimer Akte von 1868

Die drei Jahrzehnte nach dem Inkrafttreten der Mainzer Akte brachten zahlreiche Veränderungen. An die Stelle von Segelschiffen oder Schiffen, die vom Land aus mit Pferden gezogen wurden, traten verstärkt Dampfschiffe, die überdies sehr viel schneller waren. Außerdem wurden immer mehr Eisenbahnlinien gebaut, so dass dem Frachtverkehr eine mächtige Konkurrenz erwuchs. Der deutsche Zollverein erleichterte den Handel zwischen den Einzelstaaten. Nachdem zunächst die Mainzer Akte in einigen Punkten (wie z. B. bezüglich des Lotsenzwanges) geändert wurde, kam es am 17. Oktober 1868 zu einer Generalrevision in Form der in Mannheim unterzeichneten „Revidierten Rheinschifffahrtsakte“, gemeinhin „Mannheimer Akte“ genannt. Sie stellt einen völkerrechtlichen Vertrag dar, der (mit einigen Änderungen) bis heute gültig ist.

III. Die Mannheimer Akte von 1868

1. Freiheit der Schifffahrt

Art. 1 der Mannheimer Akte enthält die bemerkenswerte Festsetzung, dass die Schifffahrt auf dem Rhein „bis in das offene Meer“ den Fahrzeugen aller Nationen zum Transport von Waren und Personen gestattet ist.¹² Voraussetzung ist lediglich, dass die in der Mannheimer Akte

¹² Der ursprüngliche (deutsche und französische) Text ist abgedruckt bei Kümper/Maurer (Hrsg.), 150 Jahre Mannheimer Akte, S. 325 ff. Die aktuelle Fassung ist abrufbar unter https://www.ccr-zkr.org/files/conventions/convrev_a.pdf

enthaltenen Vorschriften sowie die polizeilichen Bestimmungen beachten werden. Die freie Schifffahrt – so heißt es weiter – dürfe in keiner Weise behindert werden. Es dürfen deshalb auch keine Abgaben für die Benutzung des Rheins erhoben werden. Erst recht bleiben alle Stapel- und Umschlagsrechte aufgehoben (Art. 5). Werden Waren in einen bestimmten Staat eingeführt oder aus diesem ausgeführt, so dürfen keine höheren Zölle oder sonstigen Abgaben erhoben werden als bei einem Import oder Export über die Landgrenze.

Dazu kommt der Grundsatz der Gleichbehandlung: Nach Art. 4 werden die zu andern Staaten gehörenden Schiffe und deren Ladungen in jeder Hinsicht ebenso behandelt wie die eigenen Rheinschiffe und deren Ladungen. Die Freiheit der Schifffahrt könnte weiter dadurch beeinträchtigt sein, dass die Schiffe gezwungen werden, einen Lotsen oder Steuermann an Bord zu nehmen und dafür dann erhebliche Gebühren zu bezahlen. Auch dies ist ausgeschlossen: Zwar können die Uferstaaten die Dienste von Lotsen und Steuerleuten anbieten und auch die zu bezahlenden Beträge festsetzen, doch darf kein Schiffer genötigt werden, von dieser Möglichkeit auch effektiv Gebrauch zu machen (Art. 26).

Die Freiheit der Schifffahrt wird so durch zahlreiche flankierende Vorschriften abgesichert. Bestimmungen dieses Inhalts hätte man eher in einem modernen Handelsabkommen erwartet, nicht aber in einem 1868 beschlossenen Regelwerk. Ein weiteres Beispiel hierfür stellt die „Meistbegünstigungsklausel“ nach Art. 14 dar: Alle Erleichterungen, welche „für den Ein-, Aus- und Durchgang von Waren auf andern Land- oder Wasserstraßen“ eingeführt werden, gelten auch für den Ein-, Aus- und Durchgang auf dem Rhein.

2. Das Verhältnis zu Ein- und Ausfuhrzöllen

Die Uferstaaten richten Freihäfen ein. Werden sie benutzt oder Waren dort deponiert, so dürfen keinerlei Ein- oder Ausgangsabgaben erhoben werden, sofern die Ware nicht später in dem umliegenden Gebiet in Verkehr gebracht wird. Jeder beteiligte Staat bestimmt darüber hinaus Häfen, in denen es gestattet ist, Waren ein- oder auszuladen; dort werden dann ggf. vorgesehene Zölle erhoben. Aus- oder Einladen an anderen Stellen ist nur ganz ausnahmsweise – insbesondere in Gefahrensituationen – gestattet, doch muss in solchen Fällen die Zollbehörde unverzüglich informiert werden. Gibt es eine solche am Landungsplatz nicht, so muss der Schiffsführer der „Ortsobrigkeit“ von seiner Ankunft unverzüglich Anzeige

erstatten; gemeint ist damit in heutiger Terminologie wohl die zuständige Kommunalverwaltung.

Ausdrücklich geregelt ist weiter auch der Transitverkehr. Hier besteht nach Art. 9 die Möglichkeit, beim Beginn des Transits die amtliche Verschließung der Laderäume vorzunehmen oder Beamte der Zollbehörde mitfahren zu lassen. Außerdem muss eine Zolldeklaration übergeben werden, im damaligen Sprachgebrauch „Manifest“ genannt. Am letzten Grenzzollamt wird dann der Verschluss wieder entfernt bzw. den Begleitern die Möglichkeit gegeben, das Schiff zu verlassen.

Wer sich nicht an diese Regeln hält und Waren zu schmuggeln versucht (was damals „Schleichhandel“ genannt wurde), darf sich gegenüber den Zollbeamten nicht auf die Freiheit der Rheinschiffahrt berufen. Er kann nach den Gesetzen des Staates, in dessen Gebiet sein Verhalten entdeckt wurde, bestraft werden. Dies gilt auch dann, wenn bei der Ankunft eine Abweichung von der ursprünglichen Zolldeklaration entdeckt wird.

3. Sicherheitsvorschriften

Das Recht, ein Schiff zu führen, steht nur dem Inhaber eines Rheinschifferpatentes zu, das von der zuständigen Behörde eines der Vertragsstaaten erteilt ist. In der ursprünglichen Fassung der Mannheimer Akte war allein die Behörde am Wohnsitz für die Erteilung zuständig, doch blieb das Patent (in heutiger Sprache: Diplom) bestehen, wenn der Betreffende seinen Wohnsitz in ein anderes Land verlegte. Ohne dass das Wort „Anerkennung“ auftaucht, ist bemerkenswert, dass alle übrigen Vertragsstaaten einen solchen Verwaltungsakt als für sich verbindlich anerkennen und nicht einmal eine Prüfung im Hinblick auf grobe Missbräuche vornehmen dürfen. Allerdings werden die Anforderungen in einer Verordnung festgelegt, die zwischen den Vertragsstaaten im Einvernehmen aufgestellt wird.

Wer das Patent einem andern überlässt, damit dieser ein Schiff führen kann, verliert seine Berechtigung für einen gewissen Zeitraum oder auf Dauer. Wer ohne Patent ein Schiff führt, darf während eines „nach den Umständen festzusetzenden Zeitraums“ ein Schifferpatent nicht erhalten. Schließlich kann es ähnlich wie im Straßenverkehr Fälle geben, in denen der Patentinhaber schwere Fehler begeht und dadurch andere gefährdet. Art. 19 sieht für diesen

Fall (der als „gefährbringende Unfähigkeit“ umschrieben wird) sowie bei wiederholtem Zollbetrug und bei schweren Eigentumsdelikten einen Patentenzug vor, der auf eine bestimmte Zeit beschränkt werden kann.

Nicht nur der Schiffsführer, auch das Schiff selbst darf keine Gefahr für andere darstellen. Bevor es seine erste Fahrt antritt, muss ein sog. Schiffsattest ausgestellt werden, das die Tauglichkeit und die genügende Ausrüstung des Schiffes bescheinigt. Nach jeder wesentlichen Veränderung oder Reparatur ist die Untersuchung des Schiffes zu wiederholen und ihr Ergebnis auf dem Schiffsattest zu vermerken.

Die jeweiligen Anliegerstaaten sind verpflichtet, das Fahrwasser des Rheins in guten Zustand zu versetzen und für dessen Fortbestand zu sorgen (Art. 28). Befindet sich – wie am Oberrhein – eine Stromstrecke in den Gebieten zweier sich gegenüber liegender Uferstaaten, so trägt jeder die Hälfte der Kosten.

Auch Brücken dürfen die freie Schifffahrt nicht beeinträchtigen. Der Durchlass der Schiffe muss „ohne Verzug“ bewirkt werden; die Erhebung von Gebühren für das Öffnen oder Schließen ist unzulässig – die Freiheit der Schifffahrt wird auch hier sehr ernst genommen.

4. Die ZKR

Im Anschluss an die Regelungen im Octroi-Abkommen von 1804 und in der Mainzer Akte von 1831 wurde die „Zentralkommission für die Rheinschifffahrt“ (ZKR) in der Mannheimer Akte näher ausgestaltet und mit spezifischen Befugnissen versehen.

Jeder Vertragsstaat ernennt ein bis vier Bevollmächtigte, die an den gemeinsamen Konferenzen über die Angelegenheiten der Rheinschifffahrt teilnehmen (Art. 43). Diese finden zwei Mal pro Jahr statt (Art. 44 ter), doch sind zusätzliche außerordentliche Sitzungen möglich. Den Vorsitz führt ein Bevollmächtigter, der für zwei Jahre gewählt ist und der nach näherer Maßgabe des Art. 44 abwechselnd von einem anderen Land gestellt wird. Die Zuständigkeit der ZKR bestimmt sich insbesondere nach Art. 45. Sie verhandelt über alle Beschwerden und Mängel, die die Ausführung der Mannheimer Akte und die Beachtung der vereinbarten Verordnungen (z. B. über die Sicherheit des Schiffsverkehrs) betreffen.¹³ Weiter

¹³ Überblick über geltende Verordnungen bei <https://ccr-zkr.org/13020500-de.html#04>

berät sie über Vorschläge der Vertragsstaaten, den Vertrag oder die gemeinsam erlassenen Verordnungen abzuändern. Außerdem setzt sie Richter ein, die über Streitigkeiten aus der Rheinschifffahrt entscheiden.¹⁴ Schließlich erstattet die ZKR jährlich einen Bericht über den Zustand der Rheinschifffahrt.

Jeder Staat hat in der ZKR eine Stimme. Einstimmig gefasste Beschlüsse sind für die Staaten bindend, es sei denn, ein Staat würde binnen eines Monats mitteilen, dass er seine Genehmigung versagt. In diesem Fall sowie dann, wenn von vorne herein nur eine Mehrheitsentscheidung zustande kam, hat der Beschluss den Charakter einer Empfehlung. Lediglich in Bezug auf die Organisation der Arbeit der ZKR und ihres Sekretariats sind auch Mehrheitsentscheidungen bindend (Art. 46).

Soweit die ZKR eine einvernehmliche Entscheidung trifft, wirkt diese ggf. unmittelbar für und gegen einzelne Bürger. Insoweit handelt es sich um einen frühen Anwendungsfall von Supranationalität.

5. Die Rheinschifffahrtsgerichte

In den einzelnen Vertragsstaaten werden sog. Rheinschifffahrtsgerichte gebildet. Auf der Grundlage des § 14 GVG bestehen sie in Deutschland in Kehl, Mannheim, Mainz, Sankt Goar und Duisburg-Ruhrort; sie sind den jeweiligen Amtsgerichten angegliedert. Ihre Zuständigkeit erstreckt sich im Strafrecht auf Verstöße gegen schifffahrtspolizeiliche Vorschriften sowie im Zivilrecht auf Schäden, die Rheinschiffer während ihrer Fahrt oder beim Anlanden anderen zugefügt haben (Art. 34). Aus den Jahren 1991 bis 2020 dokumentiert die Datenbank „juris“ insgesamt 45 Entscheidungen. Gegen das Urteil eines solchen Gerichts ist Berufung möglich, wobei die fragliche Partei die Wahl hat, entweder ein deutsches Obergericht (OLG Karlsruhe oder OLG Köln) anzurufen oder sich an die Berufungskammer der ZKR wenden. Diese besteht aus je einem Richter aus jedem Vertragsstaat. Die Datenbank „juris“ dokumentiert insgesamt 100 Entscheidungen des OLG Karlsruhe und des OLG Köln aus dem Zeitraum von 1999 bis 2018; für den Zeitraum 1991 bis 2021 sind 109 Entscheidungen der Berufungskammer bei der ZKR wiedergegeben. Dies spricht für eine gleichmäßige Verteilung der Berufungen auf den innerstaatlichen und den „supranationalen“ Rechtszug. Dabei spielen

¹⁴ Näher unten 5.

in beiden Fällen Schadensersatzansprüche wegen Kollisionen von Schiffen eine beträchtliche Rolle.

Auch bei den Schifffahrtsgerichten wird ein supranationales Element deutlich. Nach Art. 40 müssen die in einem Verfahren erlassenen Verfügungen in allen Uferstaaten so angesehen werden, als ob sie von einer Behörde des eigenen Staates erlassen worden wären. Urteile können in jedem Vertragsstaat vollstreckt werden – ein Grundsatz, der in der EG erst als Ergebnis einer längeren Rechtsentwicklung erreicht wurde, der sich aber bereits in der Urfassung der Mannheimer Akte von 1868 findet.

IV. Das Übereinkommen über die soziale Sicherheit der Rheinschiffer

1. Vorbemerkung

Fragen der sozialen Sicherheit und der Arbeitsbedingungen der Rheinschiffer spielten zunächst so gut wie keine Rolle in der Rechtsentwicklung. Es ist sogar schwierig, verlässliche Informationen über die reale Situation der Beschäftigten im 19. Jahrhundert und in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts zu finden. Das (internationale) Wirtschaftsrecht war dem Sozialversicherungs- und dem Arbeitsrecht meilenweit voraus. Wenden wir uns zunächst dem Sozialversicherungsrecht zu.

2. Die Entstehungsgeschichte des ersten Übereinkommens

Das Hauptproblem bestand darin, dass Rheinschiffer häufig für Schiffseigner tätig waren, die in einem andern Staat ansässig waren und die eine fremde Flagge führten. Ein deutscher Arbeitnehmer, der auf einem französischen Schiff tätig war, war in der Regel nicht mehr durch die deutsche Krankenversicherung und die deutsche Arbeitslosenversicherung erfasst. Im französischen System musste er erst eine Anwartschaftszeit absolvieren, bevor er in den Genuss bestimmter Rechte kommen konnte. Bei der Rentenversicherung bestand das Problem, dass die in einem anderen Land verbrachten Zeiten nicht angerechnet wurden; gleichzeitig wurde im jetzigen Land nicht so lange gearbeitet, dass die Mindestzeit für einen Rentenanspruch erfüllt gewesen wäre. Dies waren ersichtlich große Hindernisse für die Mobilität; der einheitliche Markt für Rheinschiffer war so in einzelne Segmente aufgeteilt. Es

ist kein Zufall, dass einer der allerersten Rechtsakte der seit 1.1.1958 bestehenden EWG darin bestand, genau diese Probleme anzupacken, was im Erlass der Verordnung Nr. 3¹⁵ seinen Niederschlag fand.

Im Bereich der Rheinschifffahrt wurde sehr viel früher gehandelt. Schon im Jahre 1946 veranstaltete die ITF¹⁶ eine Konferenz, auf der konkrete Vorschläge erarbeitet wurden: Im Bereich der Krankenversicherung sollte Gleichbehandlung mit den Beschäftigten erfolgen, die aus dem Heimatstaat des Schiffes kamen. Bei Invaliden- und Altersrenten sollte eine Gleichbehandlung mit den eigenen Staatsangehörigen erfolgen, also die auf dem ausländischen Schiff verbrachte Zeit angerechnet werden.¹⁷ Im Oktober 1949 wurden von der Arbeitskonferenz der ILO zwei Konventionsentwürfe angenommen: Der erste betraf die soziale Sicherheit, der zweite die Arbeitsbedingungen. Die Sitzung verdient auch insoweit Erwähnung, als zum ersten Mal nach dem Zweiten Weltkrieg wieder deutsche Vertreter in einem Gremium einer UN-Sonderorganisation zugelassen waren.

Das Übereinkommen wurde zwischen Belgien, Frankreich, der Bundesrepublik Deutschland, den Niederlanden und der Schweiz geschlossen und trat aufgrund der Ratifikation durch diese fünf Staaten am 1. Juni 1953 in Kraft.¹⁸ Maßgebend für das anwendbare Sozialversicherungsrecht sollte das Recht der Hauptniederlassung des Arbeitgeberunternehmens sein. In diesem Rahmen konnten Staatsangehörige anderer Vertragsstaaten volle Gleichstellung mit den Beschäftigten verlangen, die von vorne herein diesem Recht unterlagen. Dabei waren die Zeiten zusammen zu rechnen, in denen unter unterschiedlichen Rechtsordnungen gearbeitet wurde.¹⁹ Einbezogen waren auch die Familienangehörigen. Soweit sie nicht mit auf dem Schiff waren, konnten sie Krankenversorgung nach dem Recht ihres aktuellen Wohnsitzes verlangen. Alters- und Hinterbliebenenrenten wurde so berechnet, dass die unter dem jeweiligen Recht verbrachten Zeiten samt der dadurch erlangten Anwartschaften addiert wurden. Erfasst waren insgesamt etwa 45.000 Rheinschiffer.

3. Die weitere Entwicklung

¹⁵ Verordnung Nr. 3 des Rates über die soziale Sicherheit der Wanderarbeitnehmer, ABl Nr. 30 vom 16.12.1958 S. 561

¹⁶ International Transport Workers' Federation

¹⁷ Näher dazu Creutz, International Labour Review, Vol 120 (1981) p. 83 seq., auch zum Folgenden

¹⁸ Deutscher Text in BGBl 1951 Teil II S. 243 ff.

¹⁹ Creutz, a.a.O. p. 85

Der Erlass der EWG-Verordnung Nr. 3 im Jahre 1958²⁰ änderte die Rahmenbedingungen und schuf Anpassungsbedarf auch deshalb, weil mit der Schweiz ein Nicht-EWG-Mitglied zu den Vertragsstaaten gehörte. Auch erwies sich das bisherigen Übereinkommen im einen oder anderen Punkt als lückenhaft.

Die mit Unterstützung der ILO erarbeitete Neufassung des Übereinkommens vom 13. Februar 1961²¹ ist allerdings erst am 1. Februar 1970 in Kraft getreten.²² Sie bezieht Staatenlose mit ein und verweist in Bezug auf Invaliden-, Alters- und Hinterbliebenenrenten auf die Verordnung Nr. 3 bzw. im Verhältnis zur Schweiz auf die zwischen dieser und den EWG-Mitgliedstaaten geschlossenen Sozialversicherungsabkommen. Außerdem wurden nunmehr die Arbeitslosenversicherung sowie Familienleistungen wie das Kindergeld durch detaillierte Regelungen erfasst, die im ersten Übereinkommen nur pauschal erwähnt worden waren.

Nicht anders als das erste Übereinkommen übte das zweite erheblichen Einfluss auf die weitere Entwicklung in der EWG aus.²³

Bereits 1975 wurde mit den Vorarbeiten für eine neue Revision begonnen, da sich durch den Erlass der EWG-Verordnung Nr. 1408/71²⁴ wiederum Anpassungsbedarf ergeben hatte. Das dritte und bis heute geltende Übereinkommen stammt vom 30. November 1979²⁵ und ist am 1. Dezember 1987 in Kraft getreten.²⁶

Das neue Übereinkommen erfasst alle Rheinschiffer ohne Rücksicht auf ihre Staatsangehörigkeit und bezieht sich außerdem gleichermaßen auf abhängig Beschäftigte wie auf Selbständige. Einbezogen sind grundsätzlich alle Formen von Sozialleistungen ohne Rücksicht darauf, ob sie auf Beiträgen beruhen oder nicht. Auch Haftungsregeln zu Lasten

²⁰ S. oben Fn. 15

²¹ Deutscher Text in BGBl 1969 Teil II S. 1357

²² Bekanntmachung in BGBl 1970 Teil II S. 108

²³ Creutz, a.a.O. S. 87

²⁴ Verordnung (EWG) Nr. 1408/71 des Rates vom 14. Juni 1971 zur Anwendung der Systeme der sozialen Sicherheit auf Arbeitnehmer und deren Familien, die innerhalb der Gemeinschaft zu- und abwandern, ABl v. 5. Juli 1971, Nr. L 149/2 ff

²⁵ Übereinkommen vom 30. November 1979 über die Soziale Sicherheit der Rheinschiffer, BGBl 1983 Teil II S. 593 ff.

²⁶ BGBl 1988 Teil II S. 4.

des Arbeitgebers werden erfasst. Ausgeklammert sind lediglich Leistungen, die an Kriegsoffer erbracht werden.

Das anwendbare Recht bestimmt sich weiter nach dem Staat, in dem der Schiffseigentümer seinen Hauptsitz hat. Lediglich bei Aushilfskräften wird auf den Wohnsitz des Arbeitnehmers abgestellt. Die Einbeziehung von Leistungen, die im einen oder anderen Staat nicht auf Beiträgen beruhen und die nicht von der Dauer der Beschäftigung abhängen, wirft schwierige Koordinierungsprobleme auf, die hier nicht im Einzelnen dargestellt werden können. Der Gleichbehandlungsgrundsatz erleidet insoweit gewisse Ausnahmen. Grundsätzlich bleiben erworbene Rechte und Anwartschaften erhalten. Im Einzelnen wird zwischen Naturalleistungen, kurzzeitigen und langfristigen Leistungen unterschieden.²⁷ Im Bereich der Arbeitslosenversicherung und der Familienleistungen ging das Übereinkommen andere (und für die Beschäftigten bessere) Wege als die EWG – die unvergleichlich geringere Zahl an Betroffenen macht es leichter, innovative Regeln zu entwickeln und sie in die Praxis umzusetzen.

V. Das Abkommen über die Arbeitsbedingungen der Rheinschiffer

1. Rechtsgrundlagen

Parallel zu dem Übereinkommen über die soziale Sicherheit der Rheinschiffer wurde von den Anliegerstaaten das „Abkommen über die Arbeitsbedingungen der Rheinschiffer“ vom 21. Mai 1954 geschlossen, dem der deutsche Gesetzgeber am 28. April 1957 zustimmte²⁸ und das am 1.12.1959 in Kraft getreten ist.²⁹ Anders als der Vertrag über die soziale Sicherung bedurfte es in der Zwischenzeit keiner Novellierung. Dies dürfte u. a. damit zusammenhängen, dass auf der Grundlage des Abkommens die „Verordnung über das Schiffspersonal auf dem Rhein (Schiffspersonalverordnung-Rhein – RheinSchPersV)“ erlassen wurde, die un schwer an Veränderungen angepasst werden kann.³⁰ Die Verordnung wurde von der ZKR zusammen mit den zuständigen deutschen Ministerien erlassen.³¹ Hierfür bietet § 21 ArbZG eine spezielle Ermächtigungsgrundlage. Abkommen und Verordnung werden insbesondere im

²⁷ Näher Creutz, a.a.O., p. 89 seq.

²⁸ BGBl 1957 Teil II S. 216 ff.

²⁹ BGBl 1960 Teil II S. 1504

³⁰ Aktuell gilt die Schiffspersonalverordnung-Rhein vom 16. Dezember 2011 (BGBl 2011 Teil II S. 1300 samt Anlagenband), zuletzt geändert durch Verordnung vom 8. November 2019 (BGBl 2019 Teil II S. 907)

³¹ Wiedergegeben deshalb auch in <https://ccr-zkr.org/13020500-de.html>.

Hinblick auf das Entgelt für solche Rheinschiffer, die dem deutschen Recht unterliegen, durch die Tarifverträge für die Binnenschifffahrt ergänzt.³² Wann deutsches Recht anwendbar ist, scheint wenig erörtert zu sein. Man wird auch hier nach Art. 8 Abs. 2 Rom I - VO danach fragen, wo der Arbeitsort, d. h. der Schwerpunkt der Tätigkeit liegt.³³ Kehrt z. B. ein Schiff regelmäßig in einen bestimmten Hafen zurück, kommt es auf das dort geltende Recht an.

2. Geltungsbereich

Die Regeln des Abkommens gelten nach seinem Art. 2 Abs. 1 für „jedes Besatzungsmitglied“ einschließlich des Kapitäns oder Schiffsführers. Nur der Eigentümer und seine Familienangehörigen sind nach Art. 3 ausgeschlossen. Diese Regelung wäre von vorne herein überflüssig, wenn Art. 2 Abs. 1 nicht auch Selbstständige erfassen würde. Nicht zuletzt deshalb muss man davon ausgehen, dass auch Soloselbständige oder Personen, die als Leiharbeiter oder als Werkvertragsarbeitnehmer einen Vertrag mit einem anderen Arbeitgeber besitzen, zur Besatzung zählen. Eine entsprechende Regelung findet sich heute in Art. 2 Abs. 1 Buchst. f der Seearbeitskonvention und in § 3 Abs. 1 des deutschen Seearbeitsgesetzes.³⁴ Zwar sagt das Abkommen anders als die Seearbeitskonvention nichts über die Vergütung und sieht deshalb auch keine Bürgenhaftung des Reeders vor, doch gelten die Arbeitszeitvorschriften ersichtlich auch für Personen, die wie Soloselbständige bei einer Tätigkeit an Land jedenfalls in Deutschland nicht erfasst wären.

3. Inhaltliche Regelungen: Arbeitszeit

Schwerpunkt des Abkommens ist die Arbeitszeit der Rheinschiffer. Da ein Schiff in der Regel einen „vollkontinuierlichen“ Betrieb darstellt, bedarf die Nachtruhe besonderer Absicherung.³⁵ Nach Art. 7 des Abkommens beträgt die nächtliche Ruhezeit während der Monate November bis einschließlich Februar zwölf Stunden, in den übrigen Monaten zehn Stunden. Die Ruhezeit muss in den Zeitraum von 18 Uhr abends bis 8 Uhr morgens fallen. Möglich ist, diese Festlegung durch nationalen Tarifvertrag zu verändern und die Nachtruhe durch eine sonstige Ruhezeit von gleicher Dauer zu ersetzen, wobei jedoch mindestens sieben

³² S. <https://www.google.de/search?q=rheinschiffer+tarifvertrag+2021&ei=NfCkYNgdkPiTBZGqm9AD&oq=rheinschiffer+tarifvertrag+2021>

³³ Deinert, Internationales Arbeitsrecht, Tübingen 2013, § 9 Rn. 184

³⁴ Dazu Bubenzer/Noltin/Peetz/Mallach, Seearbeitsgesetz, Kommentar, München 2015, § 3 Rn. 2 ff.

³⁵ Kurzer Überblick bei Koberski, in: Kiel/Lunk/Oetker (Hrsg.), Münchener Handbuch zum Arbeitsrecht, Band 2: Individualarbeitsrecht II, 4. Aufl., München 2018, § 187 Rn. 14. Die sonstige Standardliteratur erwähnt das „Rheinschifffahrtsrecht“ nicht.

aufeinander folgende Stunden in die Zeit von 20 Uhr abends bis 6 Uhr morgens fallen müssen. Auf diese Weise kann durch unterschiedliche Arbeitszeiten eine Mindestbesetzung während eines beträchtlichen Teils der Nachtzeit sicher gestellt werden. Art. 8 sieht unter zahlreichen Voraussetzungen, z. B. bei der Beförderung leicht verderblicher Güter oder bei der Durchfahrt durch eine Schleuse, Ausnahmen von der Nachtruhe vor.

Soweit ein Schiff im Hafen oder an anderem Ort Ladung ein- oder auslädt, ist das an diesem Ort geltende Arbeitszeitrecht maßgebend. Grundsätzlich darf die regelmäßige Arbeitszeit 48 Stunden wöchentlich und acht Stunden täglich nicht überschreiten, sofern die örtliche Regelung keine Ausnahmen zulässt. Falls ein Schiff am selben Tag be- oder entlädt und außerdem fährt, beträgt die Höchstarbeitszeit nach Art. 10 zwölf Stunden.

Soweit die Nachtruhe verkürzt oder die 48 Stunden wöchentlich bzw. die 8 Stunden täglich überschritten werden, liegen Überstunden vor, für die aufgrund Tarifvertrags eine höhere Vergütung geschuldet ist. Nach Art. 13 gelten die Arbeitsstunden zwischen 19 Uhr und 6 Uhr in der Frühe sowie an Sonn- und Feiertagen automatisch als Überstunden, so dass für sie eine höhere Vergütung geschuldet ist.

Jedem Rheinschiffer steht nach Art. 16 im Durchschnitt ein Ruhetag auf je sechs Arbeitstage zu, „der innerhalb einer Zeitspanne von höchstens drei Monaten zu gewähren ist.“ Dies dürfte so zu verstehen sein, dass ein Rheinschiffer z. B. 5 mal 6 = 30 Tage hintereinander arbeiten darf, sofern er nur im Anschluss fünf freie Tage erhält. Der bezahlte Jahresurlaub von bis zu zwölf Werktagen im Jahr war bei Abschluss des Abkommens im Jahre 1954 noch ein großer Fortschritt, da beispielsweise in Deutschland ein gesetzlicher Urlaubsanspruch von zwei Wochen erst 1963 eingeführt wurde, der sich zudem auf Arbeitnehmer beschränkte. Heute erscheinen die zwei Wochen eher als historische Kuriosität. Auch die „angemessene Hitzeentschädigung“, die das „Dampfmaschinenpersonal“ nach Art. 23 während der Monate Juni bis einschließlich September erhält, dürfte heute nicht mehr von großer Bedeutung sein.

4. Inhaltliche Regelungen: Mindestbesetzung

Nach Art. 6 des Abkommens müssen die Besatzungen der Schiffe, d. h. die Zahl der dort tätigen Personen ausreichen, um die Sicherheit der Schifffahrt zu gewährleisten und die Durchführung des Abkommens möglich zu machen (was etwa im Bereich der Arbeitszeit

besonders bedeutsam ist). Was dies konkret bedeutet, ist in Abschnitt 3 der Schiffspersonalverordnung-Rhein niedergelegt. Dort finden sich etwa genaue Zahlen für die Mindestbesatzung der Motorschiffe, der Fahrgastschiffe und der Seeschiffe. In anderen Lebensbereichen sind solche Regelungen selten.

5. Auslegungsprobleme

Nach Art. 32 Abs. 1 ist allein der französische Wortlaut des Abkommens maßgebend. Das Internationale Arbeitsamt fertigte nach Art. 32 Abs. 4 „amtliche Übersetzungen“ in englischer, deutscher und holländischer Sprache an, die den beteiligten Staaten zugestellt wurden. Ergeben sich Auslegungsprobleme oder Streitigkeiten über die Durchführung des Abkommens, so sollen diese nach Art. 24 Abs. 1 durch Verhandlungen zwischen den Vertragsstaaten beigelegt werden. Wird binnen drei Monaten kein Ergebnis erreicht, so wird eine „ständige Schiedsstelle“ eingeschaltet, in die jeder Vertragsstaat ein Mitglied entsendet. Diese Schiedsstelle trifft dann eine bindende Entscheidung „in Übereinstimmung mit den Grundsätzen und dem Geist des Abkommens“.

VI. Würdigung

„Vater Rhein“ hat auch juristisch einiges zu bieten. Die Mannheimer Akte von 1868 hat im Bereich „Freiheit der Schifffahrt“ vieles vorweggenommen, was später Gemeingut des internationalen Wirtschaftsrechts wurde. Aber nicht nur das: Auch die Arbeitenden auf den Schiffen bekamen früher als andere eine Reihe von Rechten, die ihr Leben besser machten. In der Sozialversicherung, zum Teil aber auch im Arbeitszeit war das „Rheinschifffahrtsrecht“ Vorbild insbesondere für die EU oder auch für das Seearbeitsrecht. Das schließt nicht aus, dass es in der Gegenwart Probleme mit schlechter Vergütung oder überlanger Arbeitszeit geben kann.³⁶

Wie ist die juristische Vorreiterposition zu erklären? Für die Freiheit der Schifffahrt gab es ein gemeinsames Interesse der Anliegerstaaten. Die außerordentlich negativen Erfahrungen im Mittelalter und in der Zeit vor der Mainzer Akte machten dies zusätzlich bewusst. Auch ist es einfacher, Grundsätze wie gleichen Zugang und Meistbegünstigung in einem überschaubaren Bereich zu praktizieren als in einer ganzen Volkswirtschaft: Hätten sich

³⁶ S. den Bericht <https://tageswoche.ch/politik/schuften-bis-open-end-gewerkschaft-verlangt-besseren-schutz-fuer-hotelschiff-angestellte/> (abgerufen am 19.5.2021)

gravierende Negativerfahrungen ergeben, wäre jederzeit ein Rückzug möglich gewesen. In der Realität wurde Derartiges nicht zum Problem. Selbst in den Zeiten der deutschen Vorherrschaft zwischen 1871 und 1918 und in den Zeiten der französischen Vorherrschaft von 1918 bis zum Zweiten Weltkrieg blieb die Freiheit der Schifffahrt als solche erhalten. Dies mag auch damit zusammen hängen, dass sich an diesem Projekt nur Staaten beteiligten, die ihrem sozialökonomischen Entwicklungsstand nach in etwa vergleichbar waren. Auch dem vorübergehend Schwächeren die bisherigen Rechte zu belassen, liegt dann letztlich im eigenen wirtschaftlichen Interesse. Dass am Ende auch die Rheinschiffer von dieser Entwicklung profitierten, war eher der politischen Vernunft als dem direkten Kampf um bessere Arbeits- und Lebensbedingungen zu verdanken.