

Supranationalität im 19. Jahrhundert? Die Beispiele der Zentralkommission für die Rheinschifffahrt und des Octroivertrages 1804-1851

Guido THIEMEYER, Isabel TÖLLE

Die Geschichtsschreibung der Europäischen Integration setzt üblicherweise nach 1945 an. Zwar vergisst kaum eine der klassischen Einführungen in die Europäische Integrationsgeschichte die geistigen Vorläufer in der Zwischenkriegszeit, bisweilen auch schon im 19. Jahrhundert oder gar früher zu erwähnen, die eigentliche Europäische Integration, so scheint es, begann aber erst nach dem Zweiten Weltkrieg.¹ Diese klassische Perspektive ist in den vergangenen Jahren in Frage gestellt worden. Von verschiedener Seite ist darauf hingewiesen worden, dass es insbesondere schon im 19. Jahrhundert eine starke Tendenz zu europäischer Integration gab, auf dem Sektor der Politik ebenso wie in jenen der Gesellschaft und Wirtschaft.² Die Forschung ist sich allerdings keineswegs einig darüber, wie diese Phänomene zu interpretieren sind. Handelt es sich um einen Prozess der Amerikanisierung, der Globalisierung oder sollte der Internationalismus des 19. Jahrhunderts vielmehr als Vorstufe zur Europäischen Integration interpretiert werden? Die Debatte über diese Frage ist noch nicht abgeschlossen.³

Einig hingegen ist sich die Forschung bislang darüber, dass das Phänomen der Supranationalität ein Produkt des 20. Jahrhunderts ist. Die Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl, die am 18. April 1951 durch den Vertrag von Paris gegründet wurde, wird allgemein als erste supranationale internationale Organisation betrachtet. In diesem Beitrag soll die These vertreten werden, dass es – auch wenn es den Begriff noch nicht gab – schon im 19. Jahrhundert das Phänomen der Supranationalität gab,

1. Vgl. beispielsweise J. GILLINGHAM, *European Integration 1950-2003. Superstate or New Market Economy?*, Cambridge University Press, Cambridge, 2003; J. MITTAG, *Kleine Geschichte der Europäischen Union. Von der Europaidee bis zur Gegenwart*, Aschendorff, Münster, 2008; G. BOS-SUAT, *Histoire de l'Union européenne. Fondations, élargissements, avenir*, Belin, Paris, 2009.
2. P. KRÜGER, *Das unberechenbare Europa. Epochen des Integrationsprozesses vom späten 18. Jahrhundert bis zur Europäischen Union*, Kohlhammer Verlag, Stuttgart, 2006; G. THIEMEYER, *Europäische Integration. Motive, Prozesse, Strukturen*, UTB, Köln, 2009, H. KAEUBLE, *Europäer über Europa. Die Entstehung des europäischen Selbstverständnisses im 19. und 20. Jahrhundert*, Campus, Frankfurt, 2001; G. AMBROSIUS, *Liberale vs. Institutionelle Integration von Wirtschaftspolitiken in Europa. Das 19. Jahrhundert und 20. Jahrhundert im systematischen und historischen Vergleich*, Nomos, Baden-Baden, 2009.
3. H.G. SCHRÖTER, *Americanization of the European Economy. A compact Survey of American economic Influence in Europe since the 1880s*, Kluwer Academic, Dordrecht, 2005; J.A. SCHOLTE, *Globalization. A Critical Introduction*, Macmillan, Basingstoke, 2000; J. OSTERHAMMEL, N.P. PETERSSON, *Geschichte der Globalisierung. Dimensionen, Prozesse, Epochen*, CH. Beck, München, 2003; C. MURPHY, *International Organisation and Industrial Change. Global Governance since 1850*, Polity Press, Cambridge, 1994; C. HENRICH-FRANKE, C. NEUTSCH, G. THIEMEYER (Hrsg.), *Internationalismus und Europäische Integration im Vergleich. Fallstudien zu Währungen, Landwirtschaft, Verkehrs- und Nachrichtenwesen*, Nomos, Baden-Baden, 2007.

wenn auch in sehr eng umgrenzten Bereichen. Im Fokus steht hier die Zentralkommission für die Rheinschifffahrt, die auf dem Wiener Kongress gegründet wurde und am 15. August 1816 unter diesem Namen ihre Arbeit aufnahm. Sie existiert bis heute und ist die älteste internationale Organisation überhaupt. An zwei Fallbeispielen soll im Folgenden gezeigt werden, was Supranationalität in Bezug auf die Rheinschifffahrt des frühen 19. Jahrhunderts bedeutete und warum die Zeitgenossen sich für dieses Konzept entschieden. Im Schlusskapitel wird die Supranationalität des frühen 19. Jahrhunderts mit den Diskussionen um dieses Phänomen in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts verglichen.

Der Begriff der Supranationalität

Der Begriff der Supranationalität ist im Rahmen der Wissenschaft keineswegs klar, sondern wird in verschiedenen Bedeutungen verwendet. Insbesondere in der Politikwissenschaft wird der Begriff in vielen verschiedenen Versionen verwandt. Bisweilen steht er einfach als Synonym für „international“. Supranational sind in diesem Sinne alle Organisationen, die über den Nationalstaaten stehende Strukturen entwickeln.⁴ Zweitens wird in den Politikwissenschaften auch ein theoretischer Forschungsansatz, der sich vor allem mit den europäischen Institutionen als politischen Akteuren beschäftigt, als „Supranationalismus“ bezeichnet.⁵ Schließlich ziehen andere Autoren den Begriff heran, um die Besonderheit des EU-Systems zu beschreiben und dieses von anderen internationalen Organisationen abzugrenzen.⁶ Das ist bislang auch der Ansatz der Geschichtswissenschaft, die sich allerdings erstaunlich wenig mit diesem Phänomen beschäftigt hat. Auch hier dominiert die These, dass der Begriff der Supranationalität ausschließlich zur Beschreibung des Systems der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl und ihrer Folgeorganisationen zu benutzen ist. Die EGKS sei die erste supranationale Organisation gewesen.⁷ Man stützt sich hierbei vor allem auf die Aussagen der Initiatoren der EGKS, Jean Monnet und Robert Schuman, die vielfach selbst darauf hinwiesen, dass, auch wenn es intellektuelle Vorläufer gab, die Konstruktion der EGKS einmalig und neu sei. Neu sei aber, so Schuman in einer Rede an der Universität Mainz am 21. Mai 1953, nicht das Phänomen, sondern lediglich die völkerrechtliche Form der Supranationalität:

-
4. E. BOMBERG, J. PETERSON, A. STUBB, *The European Union. How does it work?*, Oxford University Press, Oxford, 2008, S.10.
 5. K. HOLZNER, C. KNILL, D. PETERS, u.a., *Die Europäische Union. Theorien und Analysekonzepte*, UTB, Paderborn u.a., 2005, S.31-40.
 6. K. KILJUNEN, *The European Constitution in the Making*, Brussels, 2004.
 7. W. LOTH (Hrsg.), *La Gouvernance supranationale dans la construction européenne*, Peter Lang, Bruxelles, 2005; J. GILLINGHAM, op.cit., S.27; G. THIEMEYER, *Supranationalität als Novum in der Geschichte der internationalen Beziehungen der fünfziger Jahre*, in: *Journal of European Integration History*, 4(1999), S.5-21.

„Aber diese überstaatliche Ordnung schafft nicht die Abhängigkeit der Staaten; sie trägt der tatsächlich bestehenden Abhängigkeit Rechnung. Sie normalisiert sie, sie bringt sie in rechtliche Bahnen und bewahrt sie vor Missbräuchen, vor egoistischer Ausbeutung des Schwachen durch den Stärkeren“.⁸

Supranationalität war aus dieser Sicht also primär die Verrechtlichung bereits bestehender inter- und transnationaler Strukturen. Sie sei notwendig, so erklärte Schuman weiter, um die Entscheidungsfähigkeit internationaler Organisationen zu erhöhen. Das trifft sich mit der Argumentation des niederländischen Landwirtschaftsministers Sicco Mansholt, für den ebenfalls die Effizienz politischer Entscheidungen im Mittelpunkt seines Engagements für die supranationale Europäische Integration stand. Nur so, so Mansholt weiter, könnten Entscheidungen getroffen werden, die vom wirtschaftlichen und politischen Standpunkt aus notwendig, gleichwohl aber unpopulär seien.⁹ Eine Eingrenzung des Begriffes oder eine Definition war auf dieser bislang schmalen Basis kaum möglich.

Etwas weiter ist in dieser Hinsicht die Rechtswissenschaft, die sich wohl am ausführlichsten mit dem Phänomen der Supranationalität auseinandergesetzt hat, selbst wenn es auch hier keine unumstrittene Definition des Begriffes gibt. Allerdings hat die Rechtswissenschaft Kategorien entwickelt, mit deren Hilfe supranationale Organisationen beschrieben werden können. Auch wenn die Gewichtung der Kategorien umstritten ist, können sie doch helfen, den Begriff genauer zu fassen.¹⁰ Erstes Kriterium ist hier, dass supranationale Organisationen rechtsverbindliche Mehrheitsbeschlüsse fassen können. Klassische intergouvernementale Organisationen, wie zum Beispiel der Europarat, können nur einstimmig Beschlüsse fassen, das heißt jedes Mitgliedsland verfügt über ein Veto-Recht. Die nationale Souveränität der Mitgliedstaaten wird uneingeschränkt gewahrt. Beschlüsse der supranationalen Organisation sind dagegen selbst dann bindend, wenn ein Mitgliedstaat ihnen nicht zugestimmt hat. Ein zweites Kriterium für Supranationalität ist, dass die von der Organisation gefassten Beschlüsse unmittelbare Wirkung in den Mitgliedstaaten haben und für jedermann verbindlich sind. Eine Umsetzung in nationales Recht oder ein Beschluss des nationalen Parlamentes ist nicht notwendig. Das dritte Kriterium ist, dass supranationale Organisationen bestimmte staatliche Aufgaben, wie Rechtssetzung, Verwaltung und Rechtsprechung, übernehmen, so dass eine gemeinschaftlich integrierte statt einzelstaatlich verantwortete Politik betrieben wird. Diese Definition ist innerhalb der Rechtswissenschaft nicht unumstritten, soll hier gleichwohl als Begriffsbestimmung zur Beurteilung der Zentralkommission für die Rheinschifffahrt genutzt werden.

Während die meisten Rechtswissenschaftler davon ausgehen, dass Supranationalität im eben genannten Sinne ein Phänomen des 20. Jahrhunderts ist, gibt es durchaus

-
8. R. SCHUMAN, *Die Grundlinien der europäischen Integrationspolitik*, in: M.-T. BITSCH, *Robert Schuman. Apôtre de l'Europe 1953-1963*, Bruxelles, 2010, S.54.
 9. G. THIEMEYER, *Sicco Mansholt and European Supranationalism*, in: W LOTH (Hrsg.), op.cit., S.39-54.
 10. H.-P. IPSEN, *Europäisches Gemeinschaftsrecht*, Mohr Siebeck, Tübingen, 1972; U. FASTENRATH, M. MÜLLER-GERBES, *Europarecht*, Boorberg, Stuttgart u.a., 2004, S.37.

bereits rechtswissenschaftliche Untersuchungen, die diese Fragen für das 19. Jahrhundert untersuchen.¹¹ Im Zentrum des Interesses steht auch hier die Zentralkommission für die Rheinschifffahrt, die auf dem Wiener Kongress 1815 eingerichtet wurde und ihrerseits wieder mit dem so genannten Octroi-Vertrag von 1804 einen Vorläufer hatte. Erst 1831 erhielt sie eine rechtliche Grundlage mit der so genannten Mainzer Akte, die, nachdem technische Innovationen, insbesondere die Dampfschifffahrt, den Verkehr grundlegend verändert hatten, mit der so genannten Mannheimer Akte von 1868 novelliert wurde. Gründungsstaaten der Zentralkommission auf dem Wiener Kongress waren seinerzeit Frankreich, Preußen, Österreich, England, die Niederlande, die Großherzogtümer Baden und Darmstadt, Nassau und Bayern. Hauptaufgabe der Zentralkommission ist es bis heute, gemeinsame Regeln für die Schifffahrt auf dem Rhein zu erarbeiten und ihre Einhaltung zu überwachen. Das Grundprinzip war die Freiheit und Gleichbehandlung der Binnenschifffahrt, das bedeutete, dass die Schiffe aller Nationen den Rhein und seine schiffbaren Nebenflüsse benutzen durften, allerdings die von der Zentralkommission festgelegten Regeln zu beachten waren. Konkret beinhalteten die Rheinschifffahrtsabkommen Regeln über die Abgabenfreiheit der Rheinschifffahrt, einheitliche Sicherheitsvorschriften für Schiffe sowie für die Instandhaltung des Verkehrsweges Rhein.

Supranationalität in der Rheinschifffahrt

a) Gerichtsbarkeit

Schon vor dem Wiener Kongress war am 15. August 1804 ein so genannter Octroi-Vertrag zwischen Frankreich und dem Heiligen Römischen Reich Deutscher Nation unterzeichnet worden, der die Regeln für den Schiffsverkehr auf dem Rhein festlegte.¹² Bemerkenswert ist an diesem Octroi-Vertrag, dass er den Rhein und die Rheinschifffahrt als übernationalen Gegenstand betrachtete, der folglich auch einer übernationalen Rechtsprechung unterlag. Artikel II des Vertrags definierte:

„En conséquence, quoique le Thalweg du Rhin forme, quant à la souveraineté, la limite entre la France et l'Allemagne, le Rhin sera toujours considéré sous le rapport de la navigation et du commerce, comme un fleuve commun entre les deux empires [...] et la navigation en sera soumise à des règles communes“.

-
11. H. FUHRMANN, *Die völkerrechtlichen Grundlagen der Rheinschifffahrt*, [unveröffentlichte Dissertation], Köln, 1954; E. GOTHEIN, *Geschichtliche Entwicklung der Rheinschifffahrt im 19. Jahrhundert*, Verlag für Sozialpolitik, Leipzig, 1903.
 12. Projet de Convention sur l'octroi de navigation du Rhin. En exécution de l'article 39 du Recès de l'Empire Germanique ratifié par Sa Majesté Impériale l'Empereur des Romains le 27 avril 1803, in: ZENTRALKOMMISSION für die Rheinschifffahrt (Hrsg.), *Rheinurkunden*, Bd.I, München/Leipzig, 1918, S.6.

Der Rhein wurde also in Bezug auf die Schifffahrt als gemeinsamer Fluss Frankreichs und Deutschlands betrachtet, und hieraus abgeleitet, dass der Schiffsverkehr auf dem Rhein deswegen auch nach gemeinsamen Regeln ablaufen sollte. Im so genannten Octroi-Vertrag ging es um die Neuordnung der Zölle auf der Wasserstraße, allgemeine Grundsätze in Bezug auf den Handel und die Schifffahrt sowie die Verpflichtungen zur Instandhaltung der Leinpfade.¹³ Mit dem Vertrag wurde eine Organisation geschaffen, deren Aufgabe einerseits darin bestand, die Octroi-Abgaben von den Schiffen zu kassieren, andererseits die Bestimmungen zu überwachen und bei Verstoß zuvor definierte Strafzahlungen einzubehalten. Ein Generaldirektor mit Sitz in Mainz leitete gemeinsam mit vier Direktoren die so genannte Generaldirektion, der wiederum 12 Octroibüros unterstanden. Im Falle von Konflikten war in Artikel 122-127 des Octroi-Vertrages eine besondere Gerichtsbarkeit vorgesehen, die aus drei Instanzen bestand. Die Rechtsprechungsbefugnis in der ersten Instanz lag aus Gründen der Praktikabilität in den Händen des Octroi-Personals. Wurde ein Schiffer eines Verstoßes gegen die Octroi-Bestimmungen überführt, so war das Personal vor Ort berechtigt, die festgesetzte Geldstrafe einzufordern. Der Octroi-Einnehmer übte daher die Funktion des Richters aus.

Legte der Schiffer Widerspruch gegen das Urteil des lokalen Octroi-Einnehmers ein, wurde der Vorfall an ein aus der Generaldirektion bestehendes Tribunal in Mainz weitergeleitet. Es bestand aus dem Generaldirektor und zwei Inspektoren der Octroi-Organisation. Diese zweite Instanz entschied auf der Basis der vorliegenden Akten mit einfacher Mehrheit, eine mündliche Verhandlung war nicht vorgesehen. Auch gegen die Entscheidungen der zweiten Instanz war ein Einspruch möglich. In diesem Fall musste sich die einmal jährlich in Mainz tagende dritte Instanz mit dem Fall beschäftigen. Sie bestand aus dem Präfekten des französischen Departements Donnersberg als Kommissar der französischen Regierung, einem Kommissar des Kur-erzkanzlers von Mainz sowie einem deutschen oder französischen Rechtsgelehrten, der von den beiden Kommissaren einvernehmlich bestellt wurde. Diese Instanz entschied ebenfalls nach Aktenlage allerdings endgültig, d.h. eine Berufung war nicht mehr möglich. Die Rechtswissenschaft ist sich darüber einig, dass es sich bei dem hier knapp skizzierten Verfahren um eine „für Deutschland und Frankreich gemeinsam geltende Straf- bzw. Fiskalgerichtsbarkeit bezüglich der Zu widerhandlungen gegen die Oktroikonvention handelte“.¹⁴ Mehr noch, legt man die eingangs vorge stellte völkerrechtlich fundierte Definition von Supranationalität zu Grunde, kann von einer supranationalen Gerichtsbarkeit im Rahmen des Oktroi-Vertrags gesprochen werden. Das Gericht entschied in der zweiten und dritten Instanz mit einfacher Mehrheit, es gab also kein Veto-Recht für die Vertreter der Regierungen. Die Richter waren nicht mehr Vertreter der nationalen Rechtssysteme, sondern waren von zwei Staaten gemeinschaftlich bestellte Repräsentanten eines internationalen Gerichts. Sie

-
13. D. KISCHEL, *Die Geschichte der Rheinschiffahrtsgerichtsbarkeit von 1804 bis in die Gegenwart. Unter besonderer Berücksichtigung der rheinpreußischen Verhältnisse*, Josef Eul Verlag, Bergisch Gladbach/Köln, 1990, S.7; W.J. VAN EYSINGA, *Die Zentralkommission für die Rheinschifffahrt*, A.W. Sijthoff, Leiden, 1936, S.3-17.
 14. D. KISCHEL, op.cit., S.19.

waren von der Rechtsprechung der Staaten unabhängig und übten ihre Tätigkeit im Namen der Gesamtheit aus. Das internationale Gericht verstand also nicht der Justizhoheit der Einzelstaaten, in deren Gebiet sie fungierten, sondern einem dem Staat übergeordneten Staatenverband.¹⁵ Zweitens war das durch das Gericht geschaffene Recht unmittelbar für alle Akteure der Rheinschifffahrt gültig, unabhängig von ihrer nationalen Zugehörigkeit. Das heißt, dass die Strafgerichtsbarkeit für Rheinschiffer sich ausschließlich nach dem Octroivertrag richtete und nicht nach einzelstaatlichem Recht. Schließlich übernahmen die Rechtsprechungsorgane der Oktroi-Kommission staatliche Aufgaben, indem sie einerseits die Rheinschifffahrt kontrollierten, Verstöße gegen den Octroi-Vertrag ahndeten und gleichzeitig Recht sprachen. Nimmt man dies als Maßstab, so kann also bereits im frühen 19. Jahrhundert im Rahmen der Rheinschifffahrt von einer supranationalen Organisation der Gerichtsbarkeit gesprochen werden.

Gewiss sind Einschränkungen zu berücksichtigen. Zum einen handelt es sich um eine bilaterale Vereinbarung zwischen Frankreich und dem Heiligen Römischen Reich Deutscher Nation. In einem bilateralen Rahmen ist ein Souveränitätsverzicht leichter zu kontrollieren als in einem multilateralen Abkommen. Zweitens betraf der Vertrag ausschließlich die Schifffahrt auf dem Rhein, ein wichtiger, aber doch eng begrenzter Zweig der Wirtschaft und auch der staatlichen Souveränität. Zudem galt der Vertrag auch nur für den Teil des Flusses, der die deutsch-französische Grenze bildete, also von der niederländischen Grenze bis zur Schweiz.

Es stellt sich die Frage, warum dieser Vertrag in dieser Form geschlossen wurde, warum sich die beiden Regierungen für eine supranationale Rechtsprechung entschieden. Van Eysinga erklärt die Entstehung des Vertrags durch die Notwendigkeit, die deutschen Fürsten nach dem Verlust der linksrheinischen Gebiete, die nun von Frankreich beansprucht wurden, zu entschädigen. Frankreich sei nicht bereit gewesen, Entschädigungszahlungen zu leisten, daher habe man sich darauf geeinigt, dass die Einkünfte aus dem Octroi für die Rheinschifffahrt den deutschen Fürsten als Entschädigung für den Verlust der linksrheinischen Gebiete zur Verfügung stehen sollten. Diese Interpretation jedoch ist wenig stichhaltig. Schon der Reichsdeputationshauptschluss vom 25. Februar 1803, dessen § 39 die Rheinzölle aufhob, sah gleichzeitig vor, dass an ihrer Stelle ein Octroi erhoben werden sollte, dessen Ertrag „est spécialement affecté aux frais de perception, administration et police“. Der entstehende Überschuss sollte zwischen beiden Parteien zu gleichen Teilen geteilt werden und auch dieser sollte zur Erhaltung der Leinpfade, der für die Schifffahrt erforderlichen Arbeiten und allfälliger Uferarbeiten verwandt werden. Von einer Entschädigung für die deutschen Fürsten war hier keine Rede, die Einkünfte aus dem Vertrag sollten vielmehr vor allem der Erhaltung des Rheines als Wasserweg dienen. Zudem erklärt dieser Ansatz nicht, warum man eine neue, zentralisierte Organisation für die Rheinschifffahrt mit supranationaler Rechtsprechung entwarf.

In diesem Zusammenhang allerdings fällt auf, dass bei den Begründungen für die einzelnen Vereinbarungen des Vertrags oft ökonomische Motive im Vordergrund

15. A. LEDERLE, *Das Recht der internationalen Gewässer*, Bensheimer, Mannheim u.a., 1920, S.258.

standen. Die Präambel des Oktroivertrags hielt fest, dass es das Ziel der Vereinbarung sei, „à donner une nouvelle activité à la navigation d'un fleuve commun entre les deux puissances“. In Art.VIII hieß es, das Ziel des Vertrags sei «l'utilité du commerce auquel il importe que les expéditions de marchandises se fassent avec régularité, célérité et sûreté».¹⁶ Auch für die Rechtsprechung war vorgesehen, dass strittige Fragen in erster Instanz vom Octroipersonal vor Ort geklärt werden sollten, um die Schiffer möglichst nicht unnötig lange auf ihrer Fahrt festzuhalten. Eine supranationale Verwaltung der Rheinschifffahrt, insbesondere im Gebiet der Rechtsprechung wurde also aus Effizienzgründen angestrebt, die Akteure vor Ort konnten erheblich schneller und damit angemessener auf die Bedürfnisse der Rheinschifffahrt eingehen. Hier, in der mangelnden Effizienz zwischenstaatlicher Verhandlungen bei der gemeinsamen Verwaltung des Flusses, ist also ein wichtiges Argument für die supranationale Struktur des Octroi-Vertrags zu finden.

Obwohl der Octroi-Vertrag ausdrücklich auch im Falle eines Krieges zwischen den Vertragspartnern weiter gelten sollte, endete seine faktische Gültigkeit im Herbst 1813 als die Truppen der gegen Napoleon verbündeten Mächte den Rhein erreichten. Auf dem Wiener Kongress sollte daher eine neue Rechtsordnung für die Rheinschifffahrt beschlossen werden und zu diesem Zweck wurde Ende 1814 eine Kommission gebildet, die sich mit den Binnenschifffahrtsfragen beschäftigen sollte. Ihr gehörten je ein Vertreter Frankreichs, Englands, Österreichs und Preußens an, später wurden auch Delegierte der kleineren Rheinanliegerstaaten Baden, Bayern, Hessen-Darmstadt, Nassau und der Vereinigten Niederlande aufgenommen. Die zentrale Frage der anschließenden Diskussionen war, ob und inwieweit die Rechtsordnung des Octroi-Vertrages für die Rheinschifffahrt erhalten bleiben sollte. Die Vertreter Frankreichs, der Herzog von Dalberg, und Preußens, Wilhelm von Humboldt, plädierten im Kern für die Erhaltung des Octroi-Vertrages, der jedoch den neuen Gegebenheiten des europäischen Staatensystems angepasst werden sollte. Dem widersprachen die Vertreter der kleineren Staaten, insbesondere der Vertreter Badens, von Berckheim, lehnte eine starke „autorité centrale“ ab. Diese sei in der Situation des Jahres 1804, unter der starken Dominanz Frankreichs, das das Rheinufer von Basel bis zur Grenze der Niederlande besessen habe, entstanden und habe den französischen Interessen gedient. Nun aber sei die Situation anders.

„Toutes ces considérations réunies s'accordent à faire entrevoir que l'existence prolongée d'une administration centrale permanente [...] ne serait plus d'un avantage réel, mais bien au contraire d'un entretien coûteux, en donnant lieu à des collisions souvent désagréables avec les autorités constituées des différens [sic] états riverains“.¹⁷

-
16. *Rheinurkunden*, op.cit., Doc.1, Reichs-Deputationshauptschluss, S.5; Oktroivertrag zwischen dem Deutschen Reich und Frankreich, Präambel, S.6 und Art.VIII, S.7.
 17. Ibid., Remarques concernant la convention à conclure d'un traité de commerce et de navigation sur le Rhin, par M. le Baron de Berckheim, plénipotentiaire de Bade, 10.02.1815, S.72. Siehe auch Wilhelm von Humboldt, Application des principes généraux au Rhin et à l'Escaut, 03.02.1815, S. 62-63.

Aus diesem Grund lehnte Baden die Forderung Frankreichs und Preußens nach einer starken übernationalen Autorität für die Rheinschifffahrt ab.

Insgesamt wurden daher die Kompetenzen der Zentralbehörde gegenüber der Regelung von 1804 erheblich eingeschränkt. Das betraf auch die Gerichtsbarkeit in der Rheinschifffahrt. Die aus dem Octroi-Vertrag stammende Regelung, dass die Octroi-Eintreiber als Vertreter der Zentralbehörde gleichzeitig auch als Gericht in erster Instanz fungieren sollten, wurde fallengelassen, obwohl der ehemalige Generaldirektor der Octroi-Verwaltung, Eichhoff, der in Wien als Sachverständiger gehört wurde, dafür plädierte diese Regelung beizubehalten, weil sie sich als sehr effizient herausgestellt hatte. Die Delegierten einigten sich darauf, an jedem Zollerhebungsbüro ein eigenes Schifffahrtstribunal einzurichten, das in Streitfällen vor Ort entscheiden würde. Sie sollten auf Kosten des Uferstaates unterhalten werden, in dem sie sich befanden und ihre Urteile im Namen des jeweiligen Souveräns fällen. Allerdings wurden die Mitglieder der Tribunale auf die Regeln, die die Freiheit der Binnenschifffahrt gewährten, vereidigt, so dass das mit dem Octroi-Vertrag angestrebte Ziel einer einheitlichen Verwaltung der Rheinschifffahrt im Grundprinzip erhalten blieb. Demgegenüber befürwortete die Mehrheit der Delegierten in Wien, dass die Zentralkommission eine wichtige Rolle in der zweiten Instanz der Binnenschifffahrts-Rechtsordnung beibehalten sollte. Dies diente vor allem dazu, die Einheitlichkeit der Rechtsprechung am Rhein zu garantieren:

„Pour établir un contrôle exact sur l'observation des règlements communs, et pour former une autorité qui pourra servir de moyen de communication non interrompu entre les états riverains, sur tout ce qui regarde la navigation de la rivière, il sera créé une commission centrale.“¹⁸

Allerdings fungierte die Zentralkommission auch hier nicht als alleinige zweite Instanz. In der fünften Sitzung der Kommission einigten sich die Delegierten auf einen besonderen Berufungsweg: Man ließ dem Kläger die Wahl, ob er sich nach dem erstinstanzlichen Entscheid auf nationaler Ebene an ein höheres nationales Gericht wenden wollte oder an die Zentralkommission als übernationales Gericht. Das war in der Tat ein Novum in der internationalen Rechtsprechung, dessen Motive in der Rechtswissenschaft umstritten sind.¹⁹ Für die hier interessierende Frage nach dem supranationalen Charakter der Rheinschifffahrtsgerichtsbarkeit lassen sich zwei Feststellungen machen: Zum einen war die in Wien vereinbarte Regelung eine Einschränkung des supranationalen Charakters der Rechtsprechung im Vergleich zur Regelung im Octroi-Vertrag von 1804, der – wie gezeigt – eine rein supranationale zweite Instanz etabliert hatte. Aber auch wenn die einzelstaatliche Souveränität wieder an Bedeutung gewonnen hatte, gab es parallel zu dieser weiterhin die supranationale Rechtsprechung in der Rheinschifffahrt. Mit der Wiener Vereinbarung waren die Grundzüge einer Rechtsordnung für die Rheinschifffahrt entworfen, die dann in

18. Ibid., Proposition des M. le baron de Humboldt, plénipotentiaire de la Prusse, undatiert, S.94.

19. Mit unterschiedlichen Einschätzungen: H.d. RANITZ, *De Rhinvaart-Akte*, Leiden, 1889; D. KISCHEL, op.cit., S.36 f.

den Details von der künftigen Zentralkommission für die Rheinschifffahrt ausgearbeitet wurden.

Handelte es sich bei der in Wien 1815 geschaffenen Rechtsordnung für die Rheinschifffahrt um eine supranationale Institution? Die Frage ist nicht mehr so eindeutig zu beantworten wie für den Octroi-Vertrag. Beginnt man mit dem dritten Kriterium, dass die internationale Organisation staatliche Aufgaben übernehmen müsse, so kann man von einer supranationalen Rechtsordnung sprechen, wenn auch in eingeschränkter Weise. Die Zentralkommission sprach Recht in zweiter Instanz. Zudem wurden die nationalen Vertreter der Rechtsordnung am Rhein per Eid verpflichtet, die Freiheit und Einheitlichkeit der Rheinschifffahrt als wichtigste Kategorie der Rechtsprechung in der Rheinschifffahrt zu akzeptieren. So gesehen übernahmen also auch die nationalen Gerichte supranationale Aufgaben, auch wenn sie formal Repräsentanten der einzelstaatlichen Rechtsordnungen waren. Nimmt man das zweite Kriterium, die unmittelbare Geltung des überstaatlichen Rechts auf dem Rhein, so ist dieses uneingeschränkt erfüllt. Die von den Rheinschiffahrtsgerichten gefällten Urteile, seien sie in erster Instanz einzelstaatlich mit supranationaler Verpflichtung oder in zweiter und dritter Instanz direkt supranational, waren unmittelbar für alle Schiffahrtstreibenden auf dem Rhein gültig. Schließlich sollten die Entscheidungen der Kommission mit Mehrheitsbeschlüssen gefällt werden, so dass auch hier das Kriterium der Supranationalität in Bezug auf die Rechtsprechung erfüllt ist, wenn auch mit der Einschränkung der Wahlfreiheit des Klägers, ob er die nationale oder die supranationale höhere Instanz anrufen wollte. Insgesamt kann also – nimmt man die moderne Definition von Supranationalität als Maßstab – von einer eingeschränkten Supranationalität der Rechtsprechung in der Rheinschifffahrt nach 1815 gesprochen werden.

Die Frage bleibt, warum man sich 1815 während des Wiener Kongresses für dieses Prinzip der eingeschränkten Supranationalität entschied. Aufschlussreich ist hier zum einen eine von Wilhelm von Humboldt am 3. Februar 1815 vorgelegte Aufzeichnung, in der eben diese Frage angesprochen wird:

„Pour concilier l'intérêt du commerce avec celui des états riverains, il est nécessaire que d'un côté tout ce qui est indispensable à la liberté de la navigation [...] soit fixé d'un commun accord par une convention à laquelle rien ne puisse être changé sans le consentement de tous ceux qui y ont pris part; mais que, de l'autre, aucun état riverain ne soit géné dans l'exercice de ses droits de souveraineté, par rapport au commerce et à la navigation au-delà des engagements renfermés dans cette convention, et qu'en même temps il jouisse de sa part des droits levés sur la navigation en proportion de l'étendue de la rive qui lui appartient“.²⁰

Nach den Überlegungen von Humboldts standen sich also in der Frage der Flusschifffahrt in Wien zwei Prinzipien gegenüber: Zum einen die Notwendigkeit einer gemeinsamen Verwaltung der Rheinschifffahrt im Sinne der Schiffahrtstreibenden, d.h. der wirtschaftlichen Interessen, andererseits die staatliche Souveränität der Uferstaaten, d.h. der staatlichen Interessen. Eine rein supranationale Regelung für die

20. *Rheinurkunden*, op.cit., Wilhelm von Humboldt, Mémoire préparatoire sur le travail de la commission de navigation, 03.02.1815, S.61.

Rheinschifffahrt hätte die nationale Souveränität der Anrainerstaaten verletzt, eine die einzelstaatliche Souveränität respektierende Regelung die wirtschaftlichen Interessen der Schifffahrt beeinträchtigt. Die in Bezug auf die Rechtsprechung gefundene Lösung war daher ein Kompromiss. Das zentrale Argument für die Einschränkung der einzelstaatlichen Souveränität war daher das allgemeine wirtschaftliche Interesse an einer freien Rheinschifffahrt. Dieses Argument hatte schon den supranationalen Charakter des Octroi-Vertrages bestimmt, es spielte auch für die Überlegungen der Schifffahrtskommission auf dem Wiener Kongress die zentrale Rolle.

b) Die Rheinschifffahrtspolizeiverordnung

Die durch den Wiener Kongress geschaffene Zentralkommission für die Rheinschifffahrt beschäftigte sich ab 1816 mit der Aushandlung einer Rheinschifffahrtsakte. Die Uferstaaten des damals schiffbaren Rheins, namentlich Frankreich, Baden, Bayern, Hessen, Nassau, Preußen und die Niederlande, entsandten je einen diplomatischen Bevollmächtigten, auch Kommissar genannt, in die Zentralkommission nach Mainz. Die Verhandlungen zogen sich über fünfzehn Jahr in die Länge: Es gab einige Uneinigkeiten, u.a. zwischen Preußen und den Niederlanden bzgl. der Zugehörigkeit der Mündungsarme des Rheins zum Meer, was für die Niederlande erhebliche Zolleinnahmeunterschiede bedeutete. 1831 wurde schließlich die Mainzer Akte verabschiedet. Neben den sieben diplomatischen Bevollmächtigten hatte die Mainzer Akte noch andere Personen zur Vollziehung der Ordnung vorgesehen. Es gab je einen Aufseher für die vier Rheinbezirke, die jeweils von Frankreich und Baden, von Bayern, Hessen und Nassau bzw. Preußen und schließlich den Niederlanden ernannt wurden. Zusätzlich ernannten die Staaten die Beamten für ihre Zollstellen. Gemeinsam von der Zentralkommission wurde der Oberaufseher der Rheinschifffahrt ernannt. Er war, ebenso wie die Bezirksaufseher, der Zentralkommission unterstellt und auf Lebenszeit ernannt. Zu seinen Aufgaben gehörte es, Beschwerden von Handelsleuten, Schiffseignern usw. nachzugehen, die für die Versammlungen der Zentralkommission nötigen Materialien bereit zu halten und die Kommission zu beraten. Der Oberaufseher von Auer jr. hatte die preußische Staatsangehörigkeit, fungierte jedoch als kommissionseigener Beamter, der in Mainz wohnte und der Rheinschifffahrt als ganzes verpflichtet war. Ab 1831 war ein Sitzungsmonat der Zentralkommission pro Jahr vorgesehen und nur bei dringendem Bedarf sollten Sondersessionen einberufen werden. Der Präsident wurde jedes Jahr neu durch das Los bestimmt. Entscheidungen wurden grundsätzlich per Mehrheitsbeschluss getroffen. Allerdings war der Beschluss nur für die Staaten bindend, die diesem ihre Genehmigung erteilt hatten, da die Kommissare „nur als Agenten der Uferstaaten“²¹ betrachtet wurden.

21. Ibid., Doc.80, Rheinschifffahrtsakte zwischen Baden, Bayern, Frankreich, Hessen, Nassau, Niederland und Preussen, 31.03.1831, S.263 u. 264 ff.

Die Zentralkommission hatte sich bereits in den Jahren 1829²² und 1830 mit der Frage einer Rheinschifffahrtspolizeiverordnung beschäftigt. Die 1831 unterzeichnete Mainzer Akte enthielt keine polizeilichen Vorschriften über das Befahren des Rheins wie die zwanzig Jahre später in Kraft getretene Rheinschifffahrtspolizeiverordnung. Die Mainzer Akte beschäftigte sich zwar in den Artikeln 53 bis 70 mit „polizeilichen Vorschriften zur Sicherheit der Rheinschifffahrt und des Handels“,²³ jedoch deckten sich die achtzehn Artikel nicht mit dem Inhalt der späteren Rheinschifffahrtspolizeiverordnung. Die Mainzer Akte regelte u.a. den Nachweis der Tauglichkeit eines Schiffes (Art. 53 und 54) und das pflichtmäßige Anbordnehmen von Lotsen oder Steuerleuten an bestimmten Stromstellen (Art. 58 und 60). Die Regeln zum Verhalten während der Fahrt, dem Ausweichen oder der Beleuchtung der Schiffe waren nicht enthalten. 1832 und 1833 kam die Zentralkommission erneut auf das Thema zu sprechen,²⁴ als der preußische Bevollmächtigte seinen Kollegen das 1828 für den preußischen Stromteil verordnete Reglement vorlegte. Preußen kam so zusammen mit den Niederlanden, welche bereits 1824 und 1826 Reglements mit polizeilichen Vorschriften erlassen hatten, eine Vorreiterfunktion zu. Die Verordnungen waren u.a. deshalb erlassen worden, da die Dampfschifffahrt zunahm und daher andere Regeln für die Rheinschifffahrt nötig wurden. Deshalb ist es nicht verwunderlich, dass gerade Preußen und die Niederlande die ersten Staaten mit einer Polizeiverordnung waren, sie waren nämlich auch die Staaten, in denen die Dampfschifffahrt zuerst aufkam. Die beiden Bevollmächtigten der Niederlande und Preußens vertraten 1833 in der Zentralkommission die Ansicht, dass ihre Reglements den anderen fünf Uferstaaten als Vorlage überlassen werden könnten und diese dann auf dieser Basis eigene Reglements für ihre Stromstrecken erstellen könnten, anstatt eine neue einzige, für den ganzen Rhein geltende Verordnung auszuarbeiten. In Folge dessen beschloss die Zentralkommission, polizeiliche Vorschriften als „Partikulier-Sache der respectiven Uferstaaten“ zu betrachten. Die einzelnen Staaten sollten eine eigene Verordnung u.a. auf der Grundlage des 1829 erstellten Entwurfs ausarbeiten können und der Zentralkommission zur Kenntnis vorlegen. Nationale Initiativen wurden als ausreichend angesehen; eine internationale oder gar supranationale Lösung wurde noch nicht in Betracht gezogen, schien noch nicht angebracht bzw. nötig. Dazu kam, dass die Zentralkommission, d.h. die sieben Bevollmächtigten der Uferstaaten, nach Art. 94 der Mainzer Akte „nicht in ihrem Namen Gesetze oder neue allgemeine Verordnungen erlassen“ konnte.²⁵

1838 erklärten Bayern, Hessen und Nassau gemeinsam ein Reglement auf Basis der preußischen Verordnung ausgearbeitet zu haben und nun dabei zu sein, dieses in

-
- 22. Nationaal Archief der Niederlande, 2.05.01 Nr. 3667, 458, Protocole des Séances de la Commission Centrale instituée par le Congrès des Vienne pour l'organisation et l'administration de la Navigation du Rhin, 25.03.1829, und Anlage zum Protokoll.
 - 23. *Rheinurkunden*, op.cit., Doc.80, Rheinschifffahrtsakte, S.212-283.
 - 24. BayHStA MA 9001, Protocoll der Central-Rhein-Schifffahrts-Commission, 27.07.1833, Polizeyliche Maassregeln über das Vorbeifahren der Dampf- und Segelschiffe.
 - 25. *Rheinurkunden*, op.cit., Doc.77, Preussische Verordnung betr. das an einander Vorbeifahren von Dampfschiffen und Segelschiffen sowie Flössen, 09.05.1828, S.212; Doc.65, Niederländischer Königlicher Beschluss [...], 04.09.1824 und 15.04.1826, S.180; Doc.80, Rheinschifffahrtsakte, S.262 f.

Kraft zu setzen. Auch Frankreich und Baden hatten Verordnungen ausgearbeitet, welche sich ebenfalls an der preußischen Verordnung orientierten.²⁶ Es bestand also bereits eine gewisse Ähnlichkeit der einzelnen Reglements, ohne dass die Zentralkommission ein gemeinsames erarbeitet hatte.

Als der französische Kommissar 1841 die französische Verordnung seinen Kollegen in der Zentralkommission vorlegte, machte er zwei Anmerkungen, die für die Entstehung der gemeinsamen Rheinschifffahrtspolizeiverordnung entscheidend waren: Erstens schlug er vor, dass alle Dampfschiffe gewisse Rettungsgeräte an Bord mitführen sollten und zweitens regte er an, dass die Beleuchtung der Schiffe verändert werde. Der französische Bevollmächtigte kommentierte, dass „alle diese Maßnahmen nur dann ausführbar [wären], wenn dieselben, als gemeinschaftliche Maasregeln, auf dem ganzen Rheinstrome angeordnet und ausgeführt werden“. Damit war die Diskussion um eine gemeinsame Rheinschifffahrtspolizeiverordnung angestoßen. Die Zentralkommission beschloss, dass die einzelnen Bevollmächtigten den französischen Vorschlag ihren jeweiligen Regierungen vorlegen sollten. Des Weiteren beauftragte sie den Oberaufseher, wesentliche Abweichungen bzgl. der Signale und dem Aneinandervorbeifahren in den verschiedenen Verordnungen herauszuarbeiten und ein Gutachten zur Einführung einer Gleichförmigkeit der Vorschriften zu erstellen. Bereits drei Wochen später, am 28. September 1841, lag der Zentralkommission die vom Oberaufseher erstellte Übersicht vor. Der Oberaufseher stellte zu Anfang seines Berichts fest, dass das Bedürfnis nach Vorschriften und Reglements mit Zunahme der Dampfschifffahrt gewachsen sei. Da das Erlassen solcher Reglements jedoch jedem Uferstaate überlassen gewesen war, existierten 1841 sieben einzelne Verordnungen. Der größte Unterschied zwischen den Verordnungen war der der Seite des Ausweichens. In den Niederlanden wichen Schiffe links aus, auf allen anderen Rheinstrecken rechts. Der Oberaufseher beschloss seinen Bericht mit der provokanten Frage:

„Ist es jetzt nicht wirklich etwas viel verlangt, dass jeder Rheinschiffer diese verschiedenen Verordnungen sich anschaffen, studieren, vergleichen und unterschieden soll“?²⁷

-
26. Ibid., Doc.165, Hessische Verordnung betr. das Vorbeifahren der Dampf- und Segelschiffe [...], 09.05.1840, S.391-396; Doc.168, Nassauische Verordnung [...], 05.08.1840, S.400-404; Doc.181, Bayrische Verordnung [...], 13.08.1841, S.422-425; Doc.180, Französisches Reglement de Police pour la navigation des bateaux à vapeur du Rhin, et mesures de précaution à observer [...], 15.05.1841, S.417-421; Doc.177, Badische Verordnung [...], 14.04.1841, S.411-415; BayHStA MA 9007 und 9008, Protocoll der Central-Rhein-Schifffahrts-Commission, No.XV, 16.07.1839; Polizeyliche Maassregeln [...]; Protocoll der Central-Commission für die Rheinschifffahrt, No.VI, 28.08.1840; BayHStA MA 25567, Von Kettner an von Nau, 26.04.1841; Von Nau an das Königliche Ministerium des Königlichen Hauses und des Äußeren, 21.05.1841.
27. BayHStA MA 9009, Protocoll der Central-Commission für die Rheinschifffahrt, No.III, Polizeyliche Maassregeln [...], 07.09.1841; Protocoll der Central-Commission für die Rheinschifffahrt, No.XVIII, 28.09.1841; Anlage zu dem Protocoll No.XVIII der September-Session 1841.

In den Verhandlungen 1842 äußerte sich der preußische Bevollmächtigten wegweisend:

„Preussen haelt es für wünschenswerth: dass ein übereinstimmendes allgemeines Reglement über das Anhalten und Vorbeifahren der Dampf- und Segelschiffe auf dem Rhein in den einzelnen Uferstaaten erlassen werde“.

Daher bat er seine Kollegen, sich bei den jeweiligen Regierungen dafür auszusprechen. Da dieser Wunsch mit der im Vorjahr vom Oberaufseher geäußerten Meinung übereinstimmte, beauftragte die Zentralkommission diesen, einen Entwurf für eine solche allgemeine Verordnung zu erstellen und eine Übersicht der für die einzelnen Stromstrecken geltenden Sonderbestimmungen anzufertigen. Der Oberaufseher legte diesen Entwurf einen Monat später vor. Vor der Diskussion wies der badische Bevollmächtigte darauf hin, dass derzeit noch kein „förmlicher Auftrag der Uferstaaten“ vorliege „und es sich daher auch für jetzt nur darum handeln könne, eine vorbereitende Arbeit für den Fall zu liefern, wenn überhaupt die obgedachte Ansicht die Billigung der hohen Regierungen erhalten sollte“. In dieser Aussage zeigte sich die Situation der Zentralkommission: Die Versammlung diplomatischer Delegierter sollte die Einhaltung der Mainzer Akte überwachen und ggf. Änderungen im Sinne der Rheinschifffahrt vornehmen. Der Erlass einer gemeinsamen Rheinschifffahrtspolizeiverordnung überstieg jedoch ihre Kompetenz, sie benötigte dazu den Auftrag der Regierungen. Die Zentralkommission erstellte dennoch einen Entwurf mit zwanzig Artikeln für eine polizeiliche Verordnung und beschloss, dass sich jeder Bevollmächtigte bis zur nächsten Sitzung diesbezüglich mit Instruktionen versehen lassen sollte. Die Delegierten handelten also in einem gewissen Sinne eigenmächtig und ohne die offizielle Beauftragung seitens der Regierungen.²⁸

Zu Beginn der nächsten Sitzung ein Jahr später (1843) erklärte der niederländische Bevollmächtigte, dass sein Land die Seite des Ausweichens nicht ändern wolle. Als unterstützendes Argument führte er die große Anzahl an Schiffen auf dem niederländischen Rhein an, weshalb eine Veränderung der Regeln dort Gefahren verursachen würde. Diese Position verhinderte die Möglichkeit einer gemeinsamen Polizeiverordnung für den gesamten Rhein. Laut Art. 94 der Mainzer Akte fasste die Zentralkommission Beschlüsse zwar nach absoluter Stimmenmehrheit, der Beschluss war dann jedoch nur in den Staaten gültig, deren Regierung ihn genehmigt hatte. Daher wurde in der Praxis meist solange verhandelt, bis Einstimmigkeit erreicht war. Die Zentralkommission setzte die Diskussion über das Thema polizeiliches Reglement aus und beauftragte den Oberaufseher, ein Gutachten zur Situation der Dampfschleppschifffahrt anzufertigen, die ebenfalls in der Verordnung berücksichtigt werden musste.²⁹

-
28. BayHStA MA 9010, Protocoll der Central-Commission für die Rheinschifffahrt, No.II, Polizeyliche Maassregeln [...], 03.09.1842; Protocoll der Central-Commission [...], No.XXIV, 01.10.1842; Anlage zum Protocoll No.XXIV, 01.10.1842, Reglements-Entwurf.
 29. BayHStA MA 9011, Protokoll der Central-Commission [...], No.XXIII, Polizeiliche Maasregelen [...], 18.09.1843.

Dem Oberaufseher kam bei der Frage nach einer gemeinsamen Rheinschifffahrtspolizeiverordnung eine wichtige Funktion zu, er arbeitete die Entwürfe und Diskussionsvorlagen aus und fungierte zudem als Gutachter und Konfliktlöscher. An den Entscheidungen und Verhandlungen war er jedoch nicht beteiligt. Am Oberaufseher lässt sich die zunehmende Bedeutung externer und supranationaler Experten und Akteure ablesen: Ihnen kam als Detailkennern und/oder Unparteiischen eine Berater- und Gutachterfunktion zu, da sie Wissen besaßen, das die Kenntnis diplomatischer Gesandter überstieg. Gerade in den 1820er bis 1850er Jahren durchlief die Rheinschifffahrt eine rasante technische Entwicklung, so stellte das Aufkommen und die Verbreitung der Dampfschifffahrt die Zentralkommission vor komplexe Fragestellungen.

Im September 1846 überreichte der niederländische Kommissar seinen Kollegen in der Zentralkommission die neue niederländische Verordnung, in der nun das Rechts-Ausweichen vorgeschrieben war. Dadurch wurde in diesem Punkt Übereinstimmung auf dem ganzen Rhein erreicht und der Weg für eine Verordnung für den ganzen Rhein war wieder frei. Der Oberaufseher hatte in der Zeit seit dem letzten Treffen einen Bericht und einen neuen Entwurf erstellt. Dieser wurde nun für den Rhein von Basel bis zum Meer diskutiert und nicht mehr nur wie angedacht von Basel bis zur niederländischen Grenze. Um in der Sache Fortschritte zu machen, ernannte die Zentralkommission den preußischen Bevollmächtigten zum „gemeinschaftlichen Berichterstatter“, d.h. bei ihm sollten alle Meinungen zusammenkommen. Alle Bevollmächtigten sollten dem preußischen bis zum 1. Januar 1847 ihre Bemerkungen zum Reglement schicken. Dieser Zeitpunkt lag deutlich vor dem der nächsten Sitzungssession, die immer im Sommer stattfand. Auch dieser Schritt machte eine Flexibilisierung des Prozesses und eine gewisse Selbstständigkeit und Eigenmächtigkeit der Zentralkommission deutlich.³⁰

Im Sommer 1848 berichtete der preußische Bevollmächtigte in der Zentralkommission von einer Besprechung der Vertreter der Dampf- und Segelschifffahrt in Preußen mit dem Oberpräsidenten der preußischen Rheinprovinz über den Polizeiverordnungsentwurf. Diese Beratung sei sehr nützlich gewesen und es sei der Wunsch geäußert worden, dass eine Anhörung aller Gewerbetreibenden in Mainz stattfände. Die Zentralkommission beschloss „nach näherer Erwägung“ den Oberaufseher mit der Einberufung und Durchführung einer solchen Besprechung zu beauftragen. Als Basis dieser Besprechung sollten der Entwurf von 1847 sowie die Bemerkungen der Bevollmächtigten dienen. Die Teilnehmer an dieser Besprechung sollten alle Gewerbezweige, also Dampf, und Segelschiffer sowie Unternehmer, beinhalten und die Zahl der Abgeordneten sollte sich an der Stromlänge des Staates orientieren.³¹ Eine solche Versammlung war die erste Beteiligung des Gewerbes an einer Rheinschiff-

30. BayHStA MA 9014, Protokoll der Central-Commision [...] , No.XXI, Allgemeines Polizei-Reglement und Sicherheitsmaasregeln [...], 11.09.1846.
 31. BayHStA MA 9016, Protocoll der Central-Commission [...], No.XVII, Polizeiliche Verordnung über das Befahren des Rheins, 03.08.1848.

fahrtsverordnung.³² Die Versammlung mit den Vertretern des Rheinschifffahrtsgewerbes fand im September 1848 unter dem Vorsitz des Oberaufsehers von Auer in Mainz statt. Die Rheinschifffahrtsinspektoren der vier Rheinbezirke waren zugegen und Abgeordnete von Handelskammern, Dampfschifffahrtsgesellschaften sowie Vertreter von Dampfschleppschiffahrtsgesellschaften und Segelschiffen.³³ Die Beratung des Entwurfs einer Polizeiverordnung erfolgte Artikel für Artikel. Geredet wurde besonders über das Ausweichen der fliegenden Brücken sowie ein eingeschränktes Fahrverbot für Dampfschiffe, welches als Eingriff in Privatrechte gesehen wurde, und zusätzliche Wahrschauen. Im Anschluss an die Beratung verfasste der Oberaufseher einen Bericht, in dem er der Zentralkommission die Kommentare der Schiffahrtstreibenden übermittelte und bereits vorwegnahm:

„Der vorliegende Entwurf hat in Folge dessen sehr wesentliche Abänderungen und Modificationen erlitten, und es ist darum nöthig geworden, [...] nach Massgabe der ange nommenen Vorschläge einen anderweitigen Entwurf im Sinne der Versammlung anzufertigen.“.

Die Zentralkommission beriet im Dezember 1848 über diesen neuen Entwurf. Die Rheinschifffahrtsgewerbevertreter wünschten eine Neugestaltung des Gerichtswesens, da sie es für bedenklich hielten, „dass dem Einzelrichter die Erkennung einer so bedeutenden Geldstrafe und selbst Entziehung des Patentes allein überlassen sei“. Die Zentralkommission erstellte einen neuen Entwurf, der, sollte er von den Regierungen genehmigt werden, zum 1. Juli 1849 in Kraft treten sollte.³⁴

1848 kam es zu massiven Protesten der Segelschiffer, die sich von den Dampfschiffen bedroht fühlten. Ihre Beschwerden wurden von den Uferanwohnern, deren Eigentum durch den von den Dampfern verursachten Wellenschlag beschädigt wurde, unterstützt. Gemäß der Mainzer Akte erstellte der Oberaufseher dazu einen Bericht, in dem er die Schwierigkeiten der Segelschifffahrt bestätigte, aber keine Möglichkeit zur Abhilfe sah. Am Ende seines Berichts wies der Oberaufseher auf polizeiliche Vorschriften hin, die Beschädigungen des Ufers durch Dampfschiffe verhindern sollten.³⁵

Einige Regierungen, nämlich die von Frankreich, Hessen, Bayern und den Niederlanden, hatten Bedenken gegen den im Herbst 1848 erstellten Entwurf, der daher nicht in Kraft trat. Stattdessen verhandelte die Zentralkommission 1849 erneut. In der Diskussion über die Bestrafung von Verstößen gegen die polizeilichen Vorschriften kam die Sprache auf einen Supplementarartikel zur Mainzer Akte. Solche

-
32. V. ORLOVIUS, *155 Jahre internationale Vorschriften der Zentralkommission für die Rheinschifffahrt*, in: *Zeitschrift für Binnenschifffahrt*, 20(1993), S.10.
 33. BayHStA MA 8956, Verhandelt Mainz den 25. September 1848; Entwurf einer Polizeiverordnung, die Befahrung des Rhein betreff., 01.10.1848.
 34. BayHStA MA 8956, Verhandelt Mainz den 25. September 1848; Entwurf einer Polizeiverordnung, die Befahrung des Rhein betreff., 01.10.1848; BayHStA MA 9016, Protocoll der Central-Commission [...], No. XXXV, 16.12.1848.
 35. Nationaal Archief, 2.05.01 Nr. 3709, Die Störungen der Dampfschleppschifffahrt und die Klagen der Segelschiffer, Schiffsvoranzieher, Schiffshalter und Uferanwohner betreffend vom Oberaufseher der Rheinschifffahrt v. Auer, 14.07.1848.

Zusatzartikel mussten immer nach dem Beschluss der Zentralkommission von den Regierungen ratifiziert werden. Dieser Supplementar-Artikel „Bestrafung der Contraventionen gegen allgemeine polizeiliche Vorschriften über das Befahren des Rheines“ bestand im Entwurf aus 11 Punkten, die u.a. festlegten, dass für Übertretung der Regeln eine Geldstrafe zu zahlen war, das Patent entzogen werden konnte, die Verurteilung durch die Rheinzollgerichte stattfand, wenn der zu Verurteilende nicht freiwillig das Urteil des Rheinzollamtes annahm. Die Zentralkommission war sich einig, die Verabschiedung des Reglements, das von allen Seiten, auch der der Schiffer, gewünscht wurde, nicht vom Supplementarartikel abhängig zu machen.³⁶

Der Entwurf des Polizeireglements, den die Bevollmächtigten zur Entscheidung bringen wollten, bestand aus 21 Artikeln. Thematisch waren fünf Kategorien enthalten: die allgemeine Verbindlichkeit zur Verhütung von Beschädigungen, das Verhalten während der Fahrt und während des Stilliegens sowie die Bestimmungen in Betreff der fliegenden Brücken, Gierponten und sonstigen Anlagen und besondere Bestimmungen bspw. für einzelne Stromstrecken. Da 1850 jedoch die meisten Genehmigungen der Regierungen noch nicht vorlagen, wurde erneut verhandelt. Ein Wunsch Nassaus bzgl. der Pegel, gegen den nur Preußen sich ausgesprochen hatte, wurde zur Klärung ausgelagert, d.h. Nassau und Preußen sollten sich bilateral beraten und der nassauische Wunsch wurde derweil provisorisch in das Reglement aufgenommen. Bzgl. der Strafbestimmungen wurde festgestellt, dass dem hessischen Wunsch nach einem diesbezüglichen Supplementarartikel wohl nicht entsprochen werden könnte, da man sich nicht einigen konnte.³⁷ Daher einigte man sich lediglich auf eine neue Fassung des Art. 21 im Entwurf der Polizeiverordnung, der die Strafbestimmungen enthielt. Am Ende fasste die Zentralkommission folgenden Beschluss:

„Nachdem sämmtliche [sic] im Verlaufe der gegenwärtigen Verhandlungen zur Sprache gebrachten Bemerkungen laut Vorstehendem ihre Erledigung gefunden haben, sieht sich die Central-Commission in den Stand gesetzt, in der Anlage die definitive Fassung der von sämmtlichen [sic] Uferstaaten genehmigten polizeilichen Verordnung über das Befahren des Rheins unter dem Beschlusse beizufügen, dass dieselbe nach ihrem gegenwärtigen Inhalte auf dem ganzen konventionellen Rhein mit Eintritt des 1. Jänners 1851 in Vollzug gesetzt werde“.³⁸

Dieser endgültige Entwurf enthielt wie der Vorjahresentwurf 21 Artikel. Die Mitgliedstaaten der Zentralkommission setzten in den Jahren 1850 und 1851 nach fast

-
36. BayHStA MA 9017, Anlage II. zu Protokoll No.XI von 1849, Entwurf zu einem Supplementar-Artikel in Betreff der Bestrafung der Contraventionen gegen allgemeine polizeiliche Vorschriften [...]; Protocoll der Central-Commission [...], No.XI, Polizeiliche Verordnung über das Befahren des Rheins, 10.10.1849.
 37. Das Thema eines Supplementarartikels wurde 1851 erneut besprochen: Nationaal Archief der Niederlande, 2.05.01 Nr. 3712, Protocole No.VIII de la Commission Centrale de la Navigation du Rhin, Règlement général de police, 06.09.1851.
 38. BayHStA MA 9017, Anlage III. zu Protokoll No.XI. von 1849; BayHStA MA 9018, Protocoll der Central-Commission [...], No.VIII, Polizeiliche Verordnung [...], 27.09-08.10.1850.

zehnjähriger Verhandlungszeit ihre jeweiligen Polizeiverordnungen außer Kraft und die gemeinsame in Vollzug.³⁹

Bei dem Beispiel der Polizeiverordnung sind einige Dinge bemerkenswert. Erstens sticht die Rolle des Oberaufsehers ins Auge. Ihm kam die Funktion des Gutachters, Konfliktlösers, Diskussionsführers und Agendasetters mit großer inhaltlicher Definitionsmacht zu. Daran wird die Bedeutung externer Experten bzw. supranationaler Akteure deutlich, die den Prozess begleiten und an einigen Punkten durch ihr Wissen oder ihre Neutralität entscheidend voran bringen. Zweitens wird eine Flexibilisierung des Verfahrens deutlich. Die Diskussion wurde durch die Weigerung eines einzelnen Landes nicht aufgehoben – es war laut Mainzer Akte ja auch der Mehrheitsbeschluss möglich -, sondern fand ohne dessen Vertreter statt, der jedoch jederzeit wieder dazustößen konnte. Des Weiteren wurden kleinere Partikularfragen auf die bilaterale Ebene verlegt, was die Gesamtverhandlungen ebenfalls erleichterte. Bei fortgeschrittenen Verhandlungsstatus ernannte die Zentralkommission einen gemeinsamen Berichterstatter, d.h. die Informationen flossen bei einem Bevollmächtigten zusammen. Drittens fand zum ersten Mal die Befragung des Schifffahrtsgewerbes Eingang in die Diskussion: Schiffer wurden befragt und konnten auf den Verhandlungsinhalt Einfluss nehmen. Das Thema war überhaupt erst wegen Gründen aus der Praxis auf die Tagesordnung gekommen: Das Aufkommen und die Zunahme der Dampfschifffahrt hatten die Schifffahrt verändert. Viertens ist die Art des Entschlusses hervorzuheben: Bei der Rheinschifffahrtspolizeiverordnung handelt es sich um eine gemeinsam erlassene Verordnung. Sie ist kein Supplementarartikel und kein Teil der Mainzer Akte. Bei ihrer Erstellung handelte die Zentralkommission zuerst ohne explizite Instruktion seitens der Regierungen.

Betrachtet man nun die eingangs genannten drei Kriterien für Supranationalität, entsteht folgendes Bild. Die Zentralkommission erfüllte, so bestimmte es die Mainzer Akte, die erste Bedingung, nämlich, dass supranationale Organisationen rechtsverbindliche Mehrheitsbeschlüsse fassen können. Einschränkend muss hier jedoch gesagt werden, dass Art. 94 zwar den Mehrheitsbeschluss vorgab, dieser jedoch erst für die Rheinuferstaaten verbindlich wurde, wenn diese mittels ihres diplomatischen Gesandten dafür gestimmt hatten. Daher kam es in der Praxis meist zu einstimmig getroffenen Entscheidungen, wie im Beispiel der Rheinschifffahrtspolizeiverordnung, da so lange diskutiert wurde, bis alle Staaten zustimmten. Das zweite Kriterium ist hier erfüllt: Die Zentralkommissionsbeschlüsse galten meist unmittelbar, so wie in diesem Beispiel, in den einzelnen Mitgliedstaaten. Bei Zusatzartikeln zur Mainzer Akte hingegen mussten die Beschlüsse von den Regierungen ratifiziert werden. Allerdings konnte die Zentralkommission keine Gesetze in eigenem Namen erlassen und die Entscheidungen waren nur für die Staaten bindend, die diesen zugestimmt hatten. Auch das dritte Kriterium, dass supranationale Organisationen bestimmte

39. GStAPK I. HA 120 C XV 10b Nr. 21 Bd. 4, Anlage zu Protocoll No.VIII von 1850; *Rheinurkunden*, op.cit., Doc.247, Polizeiverordnung der Zentral-Kommission [...], S.496-516; Nationaal Archief der Niederlande, 2.05.01 Nr. 3712, Protocole No.VIII de la Commission Centrale de la Navigation du Rhin, *Règlement général de police*, 06.09.1851.

staatliche Aufgaben übernehmen, ist in Teilen auf die Zentralkommission anwendbar: Sie war für die Rheinschifffahrt zuständig, die einzelnen Staaten hatten, da es sich um einen internationalen Fluss handelte, die Verwaltung desselben auf die Zentralkommission übertragen. Diese übernahm in Teilen staatliche Aufgaben, so z.B. die Ausarbeitung einer Polizeiverordnung.

Schluss

Die Fallbeispiele zeigen zweierlei: Zum einen lässt sich festhalten, dass es bereits in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts europäische Integrationsprozesse mit supranationalem Charakter gab. Supranationalität im eingangs definierten Sinne ist also kein Novum des 20. Jahrhunderts, wie die bisherige Forschung annahm, sondern existierte schon zuvor. Gerade der unterschiedliche Charakter der Supranationalität in beiden Beispielen zeigt aber auch, dass das Phänomen der Supranationalität jenseits der hier zu Grunde liegenden sehr allgemeinen, aus den Rechtswissenschaften übernommenen Definition viel komplexer ist. Eine analytische Klassifizierung der Supranationalität kann auf der Basis der hier untersuchten Fallbeispiele nicht unternommen werden, diese ist ein Forschungsdesiderat. Welche Formen konnte die Supranationalität zu welchem Zeitpunkt annehmen? War sie im 19. Jahrhundert auf die Rheinschifffahrt begrenzt oder gab es auch andere Sektoren, in denen sich dieses Phänomen in vielleicht veränderter Form zeigte?

Zum anderen zeigen die beiden Beispiele, dass der Grad der Supranationalität – gemessen an der eingangs gelieferten Definition – zurückging. Während die Rechtsprechung in der Rheinschifffahrt in zweiter und dritter Instanz im Octroi-Vertrag noch eindeutig alle drei Kriterien der Supranationalität erfüllte, galt dies für die auf dem Wiener Kongress vereinbarten Rechtswege nicht mehr so eindeutig. Ob dies eine Ausnahme oder ein genereller Trend für die Integration im 19. Jahrhundert ist, kann hier ebenfalls nicht auf der Basis zweier Beispiele entschieden werden.

Allerdings liefern beide Fallbeispiele Hinweise auf die Entstehungsgründe von Supranationalität. In diesem Kontext spielen wirtschaftliche und technische Prozesse eine Schlüsselrolle. Drei Aspekte lassen sich auf der hier gewählten Quellenbasis unterscheiden: Zum einen spielte das Argument wirtschaftlicher Effizienz eine wichtige Rolle. So begründete der preußische Delegierte Wilhelm von Humboldt die Wahl der supranationalen Rechtsprechung (in zweiter Instanz) mit ökonomischen Erfordernissen. Die auf Marktprozessen beruhende moderne Wirtschaft erfordere schnelles und effizientes Handeln, weil ein Zeitverlust durch internationale Rechtsstreitigkeiten für die Schifffahrt auf dem Rhein nicht zumutbar sei. Dieser Gedanke wurde auch in dem vom Wiener Kongress verabschiedeten Schlussdokument über die Regelung der Rheinschifffahrt aufgenommen. Es ist bemerkenswert, dass Robert Schuman den supranationalen Charakter der Montangemeinschaft in den frühen 1950er Jahren mit ähnlichen Argumenten rechtfertigte: „Nur so sind diese Organe fähig,

rasch und wirksam zu handeln; sie verfallen nicht der Ohnmacht, an der die meisten internationalen Organisationen bisher gescheitert sind“.⁴⁰ Ganz ähnlich war auch die Argumentation der niederländischen Landwirtschaftsministers und späteren EG-Kommissars für Landwirtschaft, Sicco Mansholt, der verschiedentlich auf die Ineffizienz zwischenstaatlicher Verhandlungen vor allem in Bezug auf Wirtschaftsverhandlungen hinwies.⁴¹ Der Kerngedanke bei Wilhelm von Humboldt war wie bei Robert Schuman und Sicco Mansholt, dass sich staatliches politisches Handeln ebenso wie wirtschaftliche Aktivitäten am Effizienzprinzip orientieren muss.

Das zweite Argument für die Supranationalität betraf die Internationalisierung und Technisierung der Rheinschifffahrt. Mit dem Octroi-Vertrag wurde die Freiheit der Rheinschifffahrt festgelegt und diese erforderte eben auch eine technische Standardisierung des Verkehrs. Besonders deutlich wurde dies in der Frage der Rechtsprechung für die Rheinschifffahrt. Um die inhaltliche und formale Gleichheit der Rechtsprechung zu garantieren, wurde im Octroi-Vertrag eine supranationale Rechtsprechung für die Rheinschifffahrt vereinbart. Diese wurde in den Verhandlungen des Wiener Kongresses zwar eingeschränkt, aber doch in ihren Grundzügen beibehalten. Angesichts der zunehmenden Internationalisierung von Handel und Verkehr erwies sich die nationale Rechtsprechung als unzureichend und wurde durch eine supranationale ersetzt. Auch dieses Argument wurde, wie bereits eingangs erläutert, im 20. Jahrhundert von Schuman zur Rechtfertigung der supranationalen EGKS genutzt:

„Diese überstaatliche Ordnung schafft nicht die Abhängigkeit der Staaten; sie trägt der tatsächlichen bestehenden Abhängigkeit und Verbundenheit Rechnung. Sie normalisiert sie, sie bringt sie in rechtliche Bahnen und bewahrt sie vor Missbräuchen, vor egoistischer Ausbeutung des Schwachen durch den Stärkeren“.⁴²

Aus dieser Perspektive hatte die Internationalisierung der Wirtschaft bereits jene Strukturen geschaffen, die von der Politik im Rahmen supranationaler Organisationen nur nachvollzogen wurde.

Eng hiermit verbunden ist das dritte Argument. Hier ging es vor allem darum, dass die hohe technische Komplexität der Schifffahrt Expertenwissen erforderte. Das betraf nicht alleine die technische Entwicklung im engeren (Dampfschifffahrt), sondern auch im weiteren Sinne. Der im Kontext der im frühen 19. Jahrhundert in Westeuropa einsetzenden Industriellen Revolution rasant steigende grenzüberschreitende Verkehr erforderte bald Experten für internationales Verkehrsrecht (Rechtsprechung) oder auch international standardisierte Verkehrsregeln. Klassische Diplomaten waren mit diesen Dingen überfordert, weil sie nicht über das notwendige Detailwissen verfügten. In diesem Kontext spielten Technokraten eine zunehmend wichtige Rolle in den zwischenstaatlichen Beziehungen, vor allem weil sie Probleme formulierten, Lösungsmöglichkeiten anboten und auch als Vermittler dienten. Eben dies war die

40. R. SCHUMAN, *Die Grundlinien der europäischen Integrationspolitik. Conférence devant les étudiants de l'université de Mayence, 21 mai 1953*, in: M.-T. BITSCH, op.cit., S.54.
 41. G. THIEMEYER, *Sicco Mansholt ...*, op.cit., S.39-54.
 42. R. SCHUMAN, *Die Grundlinien ...*, op.cit., S.54.

Rolle des Oberaufsehers in der Genese der Polizeiverordnung auf dem Rhein. Auch dies lässt sich in der Argumentation über die Supranationalität im 20. Jahrhundert finden. Sicco Mansholt rechtfertigte die supranationale Konstruktion der von ihm 1953 vorgeschlagenen Agrar-Gemeinschaft eben auch mit dem Argument, dass eine von den nationalen Regierungen unabhängige Behörde notfalls unpopuläre, aber aus wirtschaftswissenschaftlicher Sicht richtige Entscheidungen treffen könne.⁴³

Supranationalität spielte also schon in der Europäischen Integration des frühen 19. Jahrhunderts eine Rolle und es ist bemerkenswert, dass sie mit ähnlichen Argumenten gerechtfertigt wurde wie in den 1950er Jahren. Die genauere Bedeutung dieses Phänomens und seiner Entwicklung ist ein Forschungsdesiderat.

43. G. THIEMEYER, *Die Debatten um die Versammlungen: Parlamentarismus und Demokratie in der Frühphase der europäischen Integration*, in: J. MITTAG (Hrsg.), *30 Jahre Direktwahlen zum Europäischen Parlament (1979-2009)*, Nomos, Baden-Baden 2011, S.81-92, hier S.88.