Deutscher Kanal-
und
Schiffahrtsverein
Rhein-Main-Donau

26

Mitteilungsblätter

Mitteilungsblätter
Mai 1978
Nummer 26

Deutscher Kanal-
und Schiffahrtsverein
Rhein-Main-Donau e.V.
Nürnberg
Geschäftsstelle:
Marienplatz 4
8500 Nürnberg
Telefon: 0911/226646

Regime- und Tariffragen des Main-Donau-Kanals

Der Deutsche Kanal- und Schiffahrtsverein Rhein-Main-Donau eV sieht seine Aufgabe nicht nur in der zügigen Vollendung des Main-Donau-Kanals, sondern widmet sich auch Fragen der Besiedelung und des zukünftigen Betriebes dieser Wasserstraße. Dazu gehören auch die Regelung des Schiffahrtsregimes und die künftige Tarifpolitik.

Deshalb hat der Deutsche Kanal- und Schiffahrtsverein Rhein-Main-Donau eV schon frühzeitig Professor Dr. Jaenicke mit einer völkerrechtlichen Untersuchung über den rechtlichen Status des Main-Donau-Kanals beauftragt. Dieses Gutachten erschien 1973 und stellt für die inzwischen angelaufenen Verhandlungen eine brauchbare Grundlage dar.

Über den gegenwärtigen Stand der zukünftigen Regelung des Schiffahrtsregimes und der Tarifpolitik ließ sich der Vorstand des Deutschen Kanal- und Schiffahrtsvereins Rhein-Main-Donau eV in zwei Sitzungen am 12. Dezember 1977 und 6. März 1978 in München von Vertretern des Bundesministeriums für Verkehr informieren.

Die Ausführungen der Referenten und Ergebnisse dieser Gespräche sind von weitergehendem Interesse; daher geben wir sie nachfolgend in teilweise gekürzter Fassung wieder. Die hier dargelegten Aspekte werden anläßlich der Mitgliederversammlung des Deutschen Kanal- und Schiffahrtsverein Rhein-Main-Donau eV am 18. Mai 1978 in Straßburg mit einem Vortrag des Generalsekretärs der Commission Centrale pour la Navigation du Rhin, Raymond Dörflinger, zum Thema „Rhein-Main-Donau-Verbindung und Rheinschiffahrt" weiter ergänzt. Wir werden auch darüber berichten.

Erster Vorsitzender
Oberbürgermeister
Dr. Andreas Urschlechter

Teilnehmer der Gespräche über Regime- und Tariffragen des Main-Donau-Kanals:

Vorsitzender:
Oberbürgermeister Senator Dr. Andreas Urschlechter, Nürnberg

Bayerischer Staatsminister Dr. Alfred Seidl
Bayerisches Staatsministerium des Innern, München

Leitender Baudirektor
Dipl.-Ing. August Wilhelm Adler
Bayerische Landeshafenverwaltung, Regensburg

Dr. Wolfgang Bader
Leiter des Referates für Öffentlichkeitsarbeit und Verkehrswirtschaft der Rhein-Main-Donau AG, München

Ministerialdirektor Alfred Bayer
Bayerisches Staatsministerium für Wirtschaft und Verkehr, München

Senator Willy Bopp
Landesvorsitzender der Gewerkschaft Öffentliche Dienste, Transport und Verkehr — LB Bayern, München

Regierungsdirektor Fritz Dengler
Bayerisches Staatsministerium für Wirtschaft und Verkehr, München

Berufsmäßiger Stadtrat Dr. Wilhelm Doni, Nürnberg

Ministerialdirektor Dr. Friedrich Eder
Ordentliches Vorstandsmitglied der Rhein-Main-Donau AG, München

Dr. Anton Ernstberger
Aufsichtsratsvorsitzender der Bayerischen Hypotheken- und Wechselbank, München

Bürgermeister a. D. Dr. Wilhelm Fay, Frankfurt

Dr. Ing. E. h. Dr. Ing. Heinz Fuchs
Vorstandsmitglied der Rhein-Main-Donau AG i. R., München

Präsident Dr. Wilhelm Geile
Verein für Binnenschiffahrt und Wasserstraßen eV, Duisburg

Dr. Hartwig Hauck
Geschäftsführer der NMA-Nürnberger Messe- und Ausstellungsgesellschaft mbH, Nürnberg

Rechtsanwalt Gerhart Klamert
Geschäftsführendes Vorstandsmitglied des Bayerischen Bauindustrieverbandes eV, München

Direktor Dipl.-Kfm. Thomas Kohlmorgen
Vorstandsmitglied der ESSO AG, Hamburg

Ministerialrat Waldemar Lenz
Leiter des Referates „Ordnungspolitische Angelegenheiten der Binnenschiffahrt — Schiffahrtsabgaben" beim Bundesministerium für Verkehr, Bonn

Direktor Dipl.-Chem. Rainer Lienau
Süd-Chemie AG, München

Professor Dipl.-Ing. Eduard Mühlbauer, München

Direktor Dr. Hans Oberrauch
Hoechst AG, Werk Gendorf

Präsident Dipl.-Ing. Rupprecht Pschorr
Wasser- und Schiffahrtsdirektion Süd, Würzburg

Direktor Rudolf Renner
Vorstandsmitglied der Bayerischen Hypotheken- und Wechselbank, München

Direktor Dipl.-Ing. Alfred Roth
Vorstandsmitglied der Maschinenfabrik Augsburg-Nürnberg, Nürnberg

Ministerialdirektor Dipl.-Ing. Burkart Rümelin
Ordentliches Vorstandsmitglied der Rhein-Main-Donau AG, München

Regierungsdirektor Johann Sengpiel
Leiter des Referates „Internationale Binnenschiffahrt" beim Bundesministerium für Verkehr, Bonn

Walter Schatz
Leiter der Lokalredaktion der „Nürnberger Nachrichten", Nürnberg

Staatsminister a. D. Dr. Otto Schedl, München

Dr. jur. Ottmar Schleich
Vorsitzender des Vorstandes der Bayerischen Versicherungsbank AG, München

Ministerialdirigent a. D. Dr. Hubert Schmid
Vorstandsmitglied der Bayerischen Landesbank Girozentrale, München

Generaldirektor Dr. Otmar Wasmer
Vorsitzender des Vorstandes der BayWa AG, München

Die zukünftige Regelung des Schiffahrtsregimes und der Tarifpolitik für den Main-Donau-Kanal

von Ministerialdirektor Professor Dr. Bruno Arnold, Leiter der verkehrspolitischen Grundsatzabteilung des Bundesministeriums für Verkehr *)

Die Einladung zu diesem Vortrag gibt mir Gelegenheit, die Vorstellungen darzulegen, die im Bundesministerium für Verkehr zur Ausgestaltung des Schiffahrtsregimes und zur Tarifpolitik auf dem Main-Donau-Kanal entwickelt und verfolgt werden.

Da Sie mit den einzelnen Daten und tatsächlichen Voraussetzungen des Main-Donau-Kanals gut vertraut sind, ja als Förderer und Promotor des Kanalbaues schon allein kraft Amtes eine besondere Sachkunde besitzen, kann ich auf eine Darstellung der allgemeinen Problematik des Themas weitgehend verzichten. Ich möchte daher meine Ausführungen vor allem auf die verkehrspolitischen und verkehrsrechtlichen Überlegungen oder Maßnahmen des Bundesverkehrsministeriums konzentrieren, die wegen der unterschiedlichen Interessenlage im In- und Ausland ein großes Echo gefunden haben. Es handelt sich in erster Linie um Probleme, die mit den Begriffen Schiffahrtsfreiheit, Liberalisierung, Internationalisierung, Verkehrsrechte und Zugang zum Binnenschiffahrts-Güterverkehr zusammenhängen.

Erlauben Sie, meine Herren, zuvor eine kritische Bemerkung zur Terminologie. Es hat sich schon fast eingebürgert vom Rhein-Main-Donau-Kanal oder Europakanal zu sprechen. Dies ist, so meine ich, zwar verständlich, aus der Sicht des Rechtsregimes aber sehr mißverständlich. In der ersten Bezeichnung kommt der Charakter des Kanals als eines Verbindungsstückes zwischen den beiden großen Flußbecken der Donau und des Rheins zum Ausdruck. Dem zweiten Namen liegt die Vorstellung eines gesamteuropäischen, völkerverbindenden Verkehrsweges zugrunde. Wenn diese Vorstellungen auch zweifellos berechtigt sind, so sind beide Begriffe dennoch nicht sehr glücklich, weil sie Ansatzpunkte für Bestrebungen bieten könnten, die unter den gegebenen Umständen nicht dem Nutzen aller Beteiligten in gleichem Maße, sondern vorwiegend dem Nutzen nur einer Seite dienen sollen. Aus diesen Gründen, aber auch aus den tatsächlichen völkerrechtlichen Gegebenheiten zieht es die Bundesregierung vor, nur von der Bundeswasserstraße Main-Donau-Kanal und der Bundeswasserstraße Main zu sprechen. Beide zusammen bilden die Rhein-Main-Donau-Verbindung.

Grundsätzliche verkehrsrechtliche Überlegungen

Vor den speziellen Einzelfragen des Schiffahrtsregimes auf dem Main-Donau-Kanal, möchte ich kurz unsere generellen verkehrsrechtlichen Überlegungen im Bereich der Binnenschiffahrt darlegen.

In der Bundesrepublik Deutschland genießen Binnenschiffe, die dort beheimatet sind, Verkehrsfreiheit. Sie dürfen auf allen für die Schiffahrt zugelassenen Wasserstraßen fahren und ohne besondere verkehrsrechtliche Genehmigung gewerblich Güter befördern. Dagegen dürfen Binnenschiffe, die nicht in ein deutsches Binnenschiffahrtsregister eingetragen sind — und hier handelt es sich um ausländische Schiffe — in das Hoheitsgebiet der Bundesrepublik Deutschland nur dann einfahren und dort Güter befördern, wenn ihnen

*) vorgetragen durch Regierungsdirektor Johann Sengpiel, Leiter des Referates „Internationale Binnenschiffahrt" beim Bundesministerium für Verkehr in der Vorstandssitzung des Deutschen Kanal- und Schiffahrtsvereins Rhein-Main-Donau eV am 12. Dezember 1977 in München.

dies allgemein durch ein Abkommen mit ihrem Heimatstaat, entweder durch einen multilateralen Vertrag oder eine bilaterale Vereinbarung, gestattet ist. Auch kraft Gewohnheitsrecht kann ein sogenanntes Befahrensrecht vorliegen, ein Rechtsinstitut, das allerdings nur in einem sehr eng begrenzten Umfang anzunehmen sein wird. Sofern keine solchen vertraglichen Regelungen vorliegen, ist für ein ausländisches Schiff eine Einzelerlaubnis für das Befahren unserer Wasserstraßen zu beantragen. Sie erteilt der Bundesminister für Verkehr, der gegenüber dem Ausland die Verkehrshoheit ausübt, jeweils im Einzelfall.

Diese tragenden Grundsätze ergeben sich aus dem allgemeinen Völkerrecht. Souveräne Staaten bestimmen in Ausübung ihrer Verkehrshoheit, die sich aus der Gebietshoheit ableitet, ob und unter welchen Bedingungen ausländische Fahrzeuge überhaupt, also auch ausländische Binnenschiffe, in ihr Hoheitsgebiet einfahren und dort am Verkehr teilnehmen dürfen.

Unter dem „Schiffahrtsregime" versteht man den rechtlichen Rahmen, der von den einzelnen Staaten für die Schiffsverkehre auf den Wasserstraßen ihres Hoheitsgebietes geschaffen wird. Im allgemeinen sind dies nationale Regime, es sei denn, daß es sich um einen Fluß handelt, an dem mehrere Staaten Anlieger sind. In diesem Falle handelt es sich um einen Fluß mit einem internationalen Charakter, der auch in der Regel ein internationales Regime hat. Eine Legaldefinition für den Begriff des Schiffahrtsregimes gibt es nicht. Man kann jedoch sagen, daß unter diesen Begriff vor allem die Schiffahrtsfreiheit, und zwar speziell die Befahrens- und Beförderungsrechte fallen und außerdem verkehrsrechtliche, also gesetzliche oder gesetzesgleiche Vorschriften über das Verhalten im Verkehr, die Anforderungen an den Bau, die Ausrüstung und Kennzeichnung der Schiffe.

Der Rechtsstatus des Main-Donau-Kanals

Nach unserer Auffassung stellt der Main-Donau-Kanal ebenso wie der Main, eine nationale Wasserstraße dar, die ausschließlich der Souveränität der Bundesrepublik Deutschland unterliegt. Eine Internationalisierung dieses Kanals lehnen wir mit Nachdruck ab. Unsere Rechtsauffassung wird auch von Professor Dr. Jaenicke geteilt, der in einer vom Deutschen Kanal- und Schiffahrtsverein Rhein-Main-Donau eV in Auftrag gegebenen völkerrechtlichen Untersuchung über den rechtlichen Status der künftigen Rhein-Main-Donau-Verbindung eine ganz klare und unmißverständliche Aussage getroffen hat. Wir sind im Bundesministerium für Verkehr sehr dankbar, daß diese völkerrechtliche Untersuchung von Professor Dr. Jaenicke vorliegt. Sie ist Grundlage für viele weitere Überlegungen und Maßnahmen in den letzten Jahren gewesen, und ich bin sicher, daß auch in der Zukunft diese klaren und überzeugenden Argumente uns sehr behilflich sein werden.

Bei den oft sehr heftig geführten Diskussionen über die Ausgestaltung des Schiffahrtsregimes auf dem Main-Donau-Kanal und bei den Vorschlägen zur Lösung des Ost-West-Problems auf dem Gebiet der Binnenschiffahrt wird sehr oft übersehen, daß die Bundesrepublik Deutschland den Main-Donau-Kanal baut, ohne hierzu völkerrechtlich verpflichtet zu sein. Des weiteren ist zu betonen, daß mit diesem Ka-

nal nicht die Donau mit dem Rhein, sondern mit dem Main, also mit einer nationalen Wasserstraße, verbunden wird. Auch liegt der Kanal ausschließlich auf dem Territorium der Bundesrepublik Deutschland. Er wird weder von der revidierten Rheinschiffahrtsakte, der Mannheimer Akte, noch von der Konvention über die Regelung der Schiffahrt auf der Donau, der Belgrader Akte von 1948, erfaßt.

Der Versailler Vertrag, und zwar die speziellen Artikel 331, 335, verpflichten die Bundesrepublik Deutschland nicht mehr, diesen Kanal zwischen Bamberg und Kelheim nach seiner Fertigstellung zu internationalisieren, da seine entsprechenden Bestimmungen nach dem zweiten Weltkrieg nicht für wieder anwendbar erklärt worden sind, und die Bundesrepublik Deutschland zu ihrer Wiederanwendung wegen der veränderten Umstände auch nicht mehr aufgefordert werden kann.

Nach Auffassung der Bundesregierung gibt es auch keinen allgemein anerkannten Grundsatz des Völkerrechts, nach dem die Bundesrepublik Deutschland verpflichtet wäre, den Main-Donau-Kanal für die internationale Schiffahrt zu öffnen. Hieraus folgt, daß die Bundesrepublik Deutschland und ganz speziell der Bundesminister für Verkehr in Ausübung der Verkehrshoheit, grundsätzlich frei bestimmen kann, unter welchen Voraussetzungen ausländische Schiffe den Kanal befahren dürfen. Einschränkungen können sich höchstens aus bereits früher eingegangenen Verpflichtungen und aus der EG-Mitgliedschaft ergeben.

Um hier einem etwaigen Mißverständnis vorzubeugen, möchte ich ausdrücklich darauf hinweisen, daß keinesfalls daran gedacht ist, den Verkehr auf dem Main-Donau-Kanal ohne triftige Gründe zu beschränken. Der Kanal wird vornehmlich für die Schiffahrt gebaut. Sie soll ihn nicht nur nutzen, sondern nach Möglichkeit maximal ausnutzen. Dies ist unser aller Wunsch. Die Bundesregierung ist daher bereit, im Interesse der Entwicklung der Wirtschafts- und Schiffahrtsbeziehungen zwischen den europäischen Staaten und besonders zwischen Ost und West die Schiffe aller interessierten Länder zum Verkehr auf dem Main-Donau-Kanal zuzulassen.

Regelung durch bilaterale Verträge

Soweit den betroffenen Staaten nicht ohnehin das freie Befahren unserer Binnenwasserstraßen gestattet ist, kann dies mit bilateralen Verträgen geregelt werden. Damit sollen Art und Umfang der Verkehrsrechte festgelegt und insbesondere Vereinbarungen getroffen werden, die den besonderen Wettbewerbsproblemen Rechnung tragen, die sich im Verhältnis zu den Staatshandelsländern aus den unterschiedlichen Wirtschaftssystemen ergeben. Solche bilateralen Verträge sind das geeignete Mittel, um eine kontrollierbare und flexible Integration der Donauschiffe in den westeuropäischen Verkehr sicherzustellen, ähnlich wie es im Straßengüterverkehr und im Luftverkehr bereits üblich ist, aber auch um eine angemessene Teilnahme westlicher Schiffe am Verkehr mit und auf der Donau zu ermöglichen. In diesem Zusammenhang ist auf die bekannten Vorbilder im Luftverkehr hinzuweisen, wobei die Verkehrsrechte nach sogenannten Luftverkehrsfreiheiten unterschieden werden. Im Binnenschiffsverkehr sprechen wir aus nationaler Sicht von folgenden Rechten:

Dem sogenannten Befahrungsrecht, dem Recht, bestimmte Wasserstraßen ohne Ladung befahren zu dürfen.

Von den Beförderungsrechten, die auf dem Befahrungsrecht aufbauen.

Im einzelnen werden unterschieden:

Das Recht auf Transit, das den Schiffen eines Staates gestattet, das Gebiet des anderen Staates mit oder ohne Ladung zu durchfahren. Dieses Recht kann für die berechtigten Schiffe sehr wichtig sein, z. B. wenn es ihnen den Weg zu einem Seehafen in einem Drittland zugänglich macht. Andererseits hat es auf den Binnenschiffahrtsmarkt des durchfahrenen Landes kaum einen Einfluß. Eine Konkurrenzierung der Schiffe des Landes, das durchfahren wird, tritt in der Regel nicht ein.

Das Recht auf Wechselverkehr, das den Schiffen das Recht gewährt, Güter im eigenen Land zu laden und in einem bestimmten anderen Land zu löschen oder umgekehrt. Auf die Herkunft oder den endgültigen Bestimmungsort der Güter kommt es dabei nicht an. Jeder Binnenschiffsverkehr zwischen den Häfen zweier Staaten ist daher Wechselverkehr, selbst wenn die transportierte Ware für einen oder beide Staaten nur Transitgut ist.

Das Recht zum Drittlandsverkehr, das ein ausländisches Schiff berechtigt, Güter in dem Staat, der das Recht gewährt hat, zu laden und in einem dritten Land zu löschen oder umgekehrt.

Das Recht auf Kabotage, das fremden Schiffen gestattet, zwischen Lade- und Löschstellen eines anderen Staates, in diesem Fall also der Bundesrepublik Deutschland, Beförderungen durchzuführen. Dieses Recht behalten sich alle Staaten in der Regel für ihre eigenen Schiffe vor.

Diese Verkehrsrechte beziehen sich lediglich auf die Schiffe, also die Transportmittel und nicht etwa auf die beförderten Güter. Auch ist es im Hinblick auf die Verkehrsrechte unerheblich, ob die Schiffe vom Schiffseigner oder von einem Charterer, von einem Inländer oder von einem Ausländer betrieben werden. Nur die Schiffe sind Träger der Verkehrsrechte.

Das Bundesministerium für Verkehr hat entsprechend diesen Vorstellungen während der Tagung der Donaukommission im März 1972 seine Bereitschaft zum Führen von Vertragsverhandlungen für den Abschluß zweiseitiger Verträge über die Benutzung des Kanals und auch der übrigen nationalen Wasserstraßen angeboten.

Diese bilateralen Schiffahrtsverträge müssen neben einer präzisen Regelung der Verkehrsrechte auch Bestimmungen über eine ausgewogene Ladungsbeteiligung zu auskömmlichen Frachten enthalten. Die zentralen Transportvergabestellen der Staatshandelsländer müssen also die deutschen und auch die anderen westlichen Schiffahrtsunternehmen angemessen an den Ladungen beteiligen, die im Wechselverkehr auf der Rhein-Main-Donau-Großwasserstraße aufkommen und zwar zu Frachten, die in einem Ausschuß gemeinsam festgelegt und zu vereinbarten Wechselkursen abgerechnet werden. Dieser Ausschuß muß nach Auffassung des Bundesministeriums für Verkehr ein gemischter Ausschuß aus Vertretern der Schiffahrt und aus Regierungsvertretern sein, die entsprechende Kompetenzen ha-

ben. Bei den Staatshandelsländern müssen neben Vertretern der Schiffahrt und der Verkehrsministerien, und zwar für die Fragen der Ladungsaufteilung und der Frachten, auch noch Vertreter des Außenhandels hinzugezogen werden. Die mehr technischen Fragen und Einzelheiten der Transportabwicklung sollten ebenfalls von diesem gemischten Ausschuß behandelt und abgestimmt werden.

Solche Regelungen sind für den wechselseitigen Binnenschiffahrtsgüterverkehr und damit für die Transporte über den Main-Donau-Kanal von allergrößter Bedeutung. Sie dürften allerdings auch die größten Schwierigkeiten bereiten, denn es geht dabei um ein vernünftiges und für alle Beteiligten tragbares Verknüpfen der beiden unterschiedlichen Wirtschaftssysteme in Ost und West. Aber ich glaube, daß hier ein Schlüssel zu einer Lösung für die Problematik des Ost-West-Verkehrs liegt. Nur wenn wir diese technischen Fragen bilateral zufriedenstellend mit den Staatshandelsländern lösen können, werden wir auch ein möglichst liberales Schiffahrtsregime auf dem Main-Donau-Kanal haben, das einen möglichst reibungslosen und regen Verkehr erlaubt.

Der Standpunkt der COMECON-Länder

Derartige bilaterale Vertragsentwürfe sind von uns bereits verschiedenen Donauanliegerstaaten zugeleitet worden. Intensive Gespräche wurden allerdings bisher nur mit Ungarn und der Tschechoslowakei aufgenommen. Wegen der besonderen politischen Situation — nicht zuletzt wegen des bekannten Berlin-Problems — sind die Reaktionen aus dem Osten zögernd. Man ist dort bemüht, möglichst nicht über sogenannte Expertengespräche hinauszukommen, um die Verhandlungsposition nicht zu verändern. Die Kontakte mit den Donaustaaten können also intensiviert werden, sobald Klarheit über das Ergebnis der Belgrader KSZE-Nachfolgeverhandlungen über die Binnenschiffahrtsproblematik und die Zukunft der sowjetischen Vorschläge zum Thema gesamteuropäische Verkehrskonferenz besteht. Wenn auch die Haltung der COMECON-Staaten noch nicht offiziell mitgeteilt wurde, so ist aus dem Artikel der beiden sowjetischen Wissenschaftler Baskin und Tarasowa in der Zeitschrift „Sowjetstaat und Recht" (5/77) die Auffassung der UdSSR erkennbar. Mit dieser Auffassung möchte ich mich nun auseinandersetzen:

> Die Verfasser behaupten dort, „es sei erforderlich, ein gemeinsames Aufkommen auszuarbeiten und zu akzeptieren, das ein unanfechtbares Recht der angrenzenden Staaten auf freie Schiffahrt auf der gesamten Wasserstraße einschließlich des Verbindungsabschnittes, der ein Bestandteil des ganzen Systems ist, bestätigt".
>
> Wie schon ausgeführt, lehnt die Bundesregierung eine solche völkerrechtliche Verpflichtung ab, da es einen internationalen Status von nationalen Wasserstraßen ohne entsprechende vertragliche Grundlage nicht gibt und der Territorialstaat in Ausübung der Verkehrshoheit frei darüber bestimmen kann, ob er entsprechende Verträge abschließt, die anderen Staaten die Schiffahrtsfreiheit gewähren.
>
> In diesem Zusammenhang ist auch der Hinweis auf den Suez-Kanal und den Panama-Kanal verfehlt, da die dort ge-

währte Schiffahrtsfreiheit auf entsprechenden Abkommen beruht. Das Recht auf freie Schiffahrt besteht nicht — wie die Verfasser des Artikels feststellen (S. 7 a.E.) — „obwohl", sondern **weil** „das Regime für jeden konkreten Wasserweg in Form eines Abkommens festgelegt wird".

Künstliche Wasserstraßen, wie der Main-Donau-Kanal, unterstehen der ausschließlichen Hoheitsgewalt des Staates, zu dessen Gebieten sie gehören, d. h. der Staat kann dort nach seinem Ermessen verfahren. Der Main-Donau-Kanal befindet sich aber ausschließlich auf dem Gebiet der Bundesrepublik Deutschland. Insofern ist es mißverständlich, wenn die Verfasser davon sprechen, der Kanal „durchquere" das Territorium der Bundesrepublik Deutschland (S. 1 Abs. 1) und so den Eindruck erwecken, es gäbe in bezug auf den Kanal mehrere Anrainerstaaten.

Auch die Betriebswasserentnahme für den Kanal aus der Donau muß als nicht stichhaltig angesehen werden. Diese geringe Menge kann keinesfalls die „Umwelt" im Donauraum beeinträchtigen. Im übrigen hat nach dem allgemeinen Völkerrecht jeder Staat ein freies Verfügungsrecht über „sein" Flußwasser, zumindest solange er die Unterlieger nicht spürbar schädigt. Dies ist im konkreten Falle nicht gegeben.

Ohne das Resultat der politischen Diskussion in Belgrad vorwegzunehmen, muß nochmals betont werden, daß die Bundesregierung sich allen Versuchen einer Internationalisierung der Bundeswasserstraßen Main-Donau-Kanal und Main auf das stärkste widersetzen wird. Diese Internationalisierung liegt nicht im deutschen, aber auch nicht im Interesse unserer westlichen Nachbarstaaten und der Europäischen Gemeinschaften. Die Bundesrepublik Deutschland steht daher nicht allein. Sie wird von den westeuropäischen Staaten und von den Europäischen Gemeinschaften in ihren Bemühungen um eine ausgewogene Regelung unterstützt.

Zur Modifizierung der Mannheimer Akte

Die Bundesregierung ist sich mit den übrigen Vertragsstaaten der Mannheimer Akte einig, daß die bisher geübte absolute Schiffahrtsfreiheit auf dem Rhein mit Eröffnung des Main-Donau-Kanals nicht beibehalten werden kann. Der Rheinschiffahrtsmarkt ist bereits jetzt schon sehr labil. Wir bemühen uns ständig, ihn durch Ordnungswerke zu stabilisieren. Diese Arbeit in der Zentralkommission für die Rheinschiffahrt und der EG darf nicht gefährdet werden. Daher muß möglichst bald das Zusatzprotokoll zur Mannheimer Akte verabschiedet werden, das einen Kabotagevorbehalt zugunsten der traditionellen Rheinschiffahrt manifestiert.

Darüber hinaus hoffen wir, die von uns im Einvernehmen mit den westlichen Nachbarn angestrebten bilateralen Schiffahrtsverträge bis zum Ende der Bauarbeiten am Main-Donau-Kanal Mitte der 80er Jahre unter Dach und Fach zu haben. Dabei ist davon auszugehen, daß auch die Ostblockstaaten langfristig bilaterale Regelungen einem völligen Verzicht auf Teilhabe am Binnenschiffahrtsverkehr mit dem Westen vorziehen werden.

Tarifpolitik bei Frachten und Schiffahrtsabgaben

Die Binnenschiffahrtsfrachten werden vom Bundesminister für Verkehr durch Rechtsverordnung erlassen und somit allgemeinverbindlich gemacht. Dennoch betreibt der Bundesminister für Verkehr unmittelbar keine Frachtenpolitik, denn die Bildung der Frachten ist bekanntlich Aufgabe der aus Schiffahrtstreibenden und Verladern paritätisch zusammengesetzten Frachtenausschüssen der Binnenschiffahrt. Im Falle des Mains und des Main-Donau-Kanals ist das der Frachtenausschuß Rhein. In diesen Ausschüssen wird die eigentliche Frachtenpolitik gemacht. denn hier werden — entsprechend den Marktgegebenheiten — Frachten beschlossen, die der Fiktion des Binnenschiffsverkehrsgesetzes entsprechend als marktgerecht gelten.

Dem Bundesminister für Verkehr obliegt dann die Genehmigung der Beschlüsse, der Erlaß der entsprechenden Rechtsverordnung sowie die Überwachung der Einhaltung dieser Frachten. Damit beschränkt sich der Bundesminister für Verkehr auf eine Art Mißbrauchsaufsicht, indem er unbilligen und unlauteren Wettbewerb verhindert, und zwar sowohl im internen als auch im externen Wettbewerb. Hierbei spielt naturgemäß das Wettbewerbsverhältnis zwischen Deutscher Bundesbahn und Binnenschiffahrt eine wesentliche Rolle.

Leitlinien für die Schiffahrtsabgaben

Die Schiffahrtsabgaben werden vom Bundesministerium für Verkehr in eigener Zuständigkeit festgesetzt und erhoben. Dabei gelten für den Bundesminister für Verkehr vor allem zwei wesentliche Leitlinien: Einmal müssen die Schiffahrtsabgaben so gestaltet werden, daß dadurch das bisher unbefriedigende Verhältnis zwischen den Kosten der Wasserstraßen und den Einnahmen aus ihrer Benutzung verbessert wird, zum anderen sollte die Höhe der Schiffahrtsabgaben keinen Verkehr von der Wasserstraße fernhalten. Diese beiden Zielsetzungen stehen in einem gewissen Gegensatz zueinander. Schiffahrtsabgaben sind wie die Frachten ein Teil des Beförderungsentgelts, das der Frachtzahler zu entrichten hat. Sie haben die gleichen Wirkungen wie die Frachten. Nun ist der überwiegende Teil der von der Binnenschiffahrt beförderten Güter sehr transportkostenempfindlich. Die Schiffahrtsabgabenpolitik muß daher behutsam betrieben werden, wenn sie die Gefahr von Verkehrsverlagerungen vermeiden will. Sie muß die Marktgegebenheiten berücksichtigen. Andererseits zwingt die unzureichende Kostendeckung der Wasserstraßen zu Einnahmesteigerungen, und zwar nicht nur aus Gründen des Haushalts, sondern gerade auch im Hinblick auf Wettbewerbsverzerrungen, die daraus vor allem von der Deutschen Bundesbahn abgeleitet werden könnten.

Die Abgabenpolitik muß also einen Mittelweg gehen und sich behutsam im Rahmen des Möglichen zwischen den obengenannten Zielen weiterentwickeln. Eine befriedigende Lösung kann solange nicht erreicht werden, wie der Rhein noch abgabenfrei ist. Schließlich erfolgt der überwiegende Teil der Beförderungsleistung der Binnenschiffahrt in der BRD — nämlich 70 bis 80 Prozent — auf dem Rhein. Daher bemüht sich der Bundesminister für Verkehr nach wie vor, alle Bundeswasser-

straßen in die Abgabenpflicht einzubeziehen. Dies ist ein langer und dornenreicher Weg, auch weil er ein allein nationales Vorgehen nicht zuläßt.

Der Istzustand bei den Schiffahrtsabgaben spiegelt sich in den Tarifen für bestimmte Wasserstraßenbereiche wider. Der Main und Main-Donau-Kanal sind mit dem Neckar zu einem Tarifbereich zusammengefaßt. Gegenüber anderen Tarifbereichen weist seine Struktur einige Besonderheiten auf, die auf die geografischen Gegebenheiten dieser Region Rücksicht nehmen. So besteht nur auf dem Main und dem Main-Donau-Kanal sowohl bei den Regel- als auch bei den Ausnahmesätzen eine Dreiteilung nach der Abgabenhöhe. Durch sie sollen geografische Nachteile der Revierferne für die hier ansässige Wirtschaft gemildert werden, die — jedenfalls was die Schiffstransporte angeht — sich aus dem Mainverlauf ergeben. Diese Dreiteilung bewirkt praktisch eine Entfernungsdegression bei den Schiffahrtsabgaben und verkürzt so tariflich die Transportentfernungen. Dabei werden auch das Zonenrandgebiet und Startschwierigkeiten der Region um Nürnberg berücksichtigt.

Aus der Sicht der Verladerschaft und auch aus der Sicht der Schiffahrt sind Schiffahrtsabgaben natürlich immer — ähnlich den Steuern — ein „Ärgernis". Es spricht deshalb für die Tarifpolitik bei dieser Wasserstraße, daß sie bisher immer im Einvernehmen mit den Betroffenen erfolgen konnte. Diese bewährte Praxis wird beibehalten. Dennoch werden in Zukunft Schwierigkeiten kaum zu vermeiden sein, denn wenn heute der Schutz der Region diese Tarifpolitik beeinflußt, so kann das morgen ein Streitpunkt sein. Spielen heute nämlich die Verkehre nach Nürnberg, Bamberg oder nach anderen Punkten die Hauptrolle, so werden es morgen möglicherweise die Durchgangsverkehre — im Extremfall zwischen dem Schwarzen Meer und der Nordsee — sein. Diese Transitverkehre sind nicht „schutzbedürftig". Aber gerade daraus ergeben sich Probleme, weil im nationalen Bereich die Tarifpolitik noch am Wettbewerb, z. B. zwischen Deutscher Bundesbahn und Binnenschiffahrt, orientiert werden kann, während es künftig schon deshalb problematisch wird, weil für die Staatshandelsflotten der COMECON-Länder, wenn sie mit unserer Flotte in Wettbewerb treten, auch andere — vielleicht gerade andere — als ökonomische Motive eine Rolle spielen. Zumindest gehen sie von einer anders strukturierten und damit nicht vergleichbaren Rentabilitätsrechnung aus. Vor diesem Hintergrund wird die Tarifpolitik des Bundesministers für Verkehr an Bedeutung gewinnen.

Die Zukunftsprobleme müssen wir uns heute schon vergegenwärtigen und durchdenken, denn die Vorstellungen der Ostblockstaaten gehen naturgemäß in eine andere Richtung. Sie sehen nur die künftige Öffnung des Weges zum Atlantik. Sie wollen diesen Weg billig haben. Sie sind also gegen jede Schiffahrtsabgabe, weil sie die Benutzung dieses Weges verteuert. Auch wegen der Schiffahrtsabgaben streben sie an, die Rhein-Main-Donau-Verbindung zu „internationalisieren". Sie sind nach dem, was wir wissen, gegen Befahrungsabgaben, weil dadurch ihre Vorteile, die sie heute auf der Donau haben und auch voll ausspielen, eingeschränkt werden könnten.

Die Haltung der Bundesregierung ist demgegenüber eindeutig. Der Main mit dem Main-Donau-Kanal ist eine nationale Wasserstraße, auf der die nationale Souveränität nicht zweifelhaft sein kann. Eine vom COMECON gewünschte Internationalisierung dieser Wasserstraße kommt nicht in Frage, und daher müssen die Prinzipien der Tarifpolitik für diese Wasserstraße beibehalten werden. Schließlich müssen wir sehen: Nicht der eventuell von den Ostflotten forcierte Transitverkehr hilft der Main-Region, er geht ohne wirtschaftliche Auswirkungen an ihr vorbei!

Die Reaktion der Staaten der Mannheimer Akte ist bis heute — so könnte man sagen — neutral. Sie sehen keine direkten Auswirkungen des Handelns auf dem Main-Donau-Kanal auf den eigentlichen Geltungsbereich der Mannheimer Akte. Aber sie sehen — wie wir — die Gefahren, die durch die Staatshandelsflotten auf alle Westflotten zukommen. Daher bin ich überzeugt, daß sie unseren auf die Rhein-Main-Donau-Wasserstraße bezogenen Auffassungen und Ziele Ihre Zustimmung nicht versagen werden. Sie müssen — gestatten Sie mir dieses offene Wort — unsere Politik unterstützen, denn unsere Tarifpolitik kann nicht nur deutsche Politik sein, sie ist auch europäische Politik, weil unsere Motive aus unserem Wirtschaftssystem begründet werden, das nicht ideologisch, sondern ökonomisch motiviert ist.

Das zukünftige Tarifsystem

Das vorgesehene Tarifsystem wird in der Fortführung der bisherigen Politik strukturiert werden. Die bisher unbefriedigende Kostendeckung soll zwar verbessert werden, jedoch müssen die besonderen Gegebenheiten bestimmter Regionen — hier z. B. der Mainregion — weiterhin berücksichtigt bleiben.

Das bedeutet, daß künftig — wenn der Kanal fertig sein wird — die Tarifpolitik zwischen dem Zielverkehr und dem Durchgangsverkehr unterscheiden muß. Der reine Durchgangsverkehr der Staatshandelsflotten wird keine besonders positiven Wirkungen für die hier ansässige Wirtschaft haben. Diese Durchgangsverkehre werden durch Schiffahrtsabgaben nicht wesentlich beeinflußt, weil diese zum Teil sehr langen Transitverkehre nicht besonders transportkostenempfindlich sind. Daraus ergibt sich die Notwendigkeit, bei den Schiffahrtsabgaben nach Herkunft und Bestimmung der Transportkosten zu differenzieren.

Dabei ist jedoch zu betonen: Grundsätzlich muß der Kostendeckungsgrad der Wasserstraßen verbessert werden und grundsätzlich sollen die Schiffahrtsabgaben wettbewerbsneutral sein. Sie sollen also nicht den Wettbewerb beeinflussen oder ein Mittel der Verkehrslenkung sein. Daher muß der heutige Main-Tarif schrittweise den übrigen Tarifen angenähert werden. Nicht die einzelne Wasserstraße berechtigt zu Sonderregelungen, sondern allenfalls bestimmte Wirtschaftsregionen. Aber auch das nur in begrenztem Maße, denn Schiffahrtsabgaben können und sollen nicht als Mittel zum Ausgleich für eventuelle Standortnachteile dienen. Sie sind ein Ausgleich für Wegekosten und tragen daher wesentlich dazu bei, eine volkswirtschaftlich sinnvolle Aufgabenteilung der Verkehrsträger und damit eine sinnvolle Ausnutzung der vom Staat zu schaffenden und zu unterhaltenen Infrastruktur zu erreichen. Diese Zielsetzun-

gen werden auch künftig — möglicherweise noch stärker als bisher — die Tarifpolitik des Bundesministers für Verkehr leiten.

Ich danke dem Vorstand des Deutschen Kanal- und Schiffahrtsvereins Rhein-Main-Donau eV, daß er mir Gelegenheit gegeben hat die Auffassung des Bundesverkehrsministeriums über eines der wichtigsten und zugleich auch heikelsten Probleme für Ost und West auf dem Gebiet der Binnenschiffahrt vorzutragen. Für die Lösung dieses komplexen Problemes ist sicher viel Einsicht und guter Wille auf beiden Seiten erforderlich. Ich bin mir sicher, daß ich nicht in allen Punkten die Thematik erschöpfend behandelt habe. Meine Ausführungen bitte ich vielmehr als Diskussionsbeitrag zu werten, mit dem einige deutliche Akzente gesetzt wurden.

Die zukünftige Regelung des Schiffahrtsregimes

Kurzdarstellung von Regierungsdirektor Johann Sengpiel, Leiter des Referates „Internationale Binnenschiffahrt" beim Bundesministerium für Verkehr *)

Bei meinen Ausführungen am 12. Dezember 1977 habe ich die verkehrspolitischen und verkehrsrechtlichen Aspekte angesprochen, die uns im Bundesverkehrsministerium bei den getroffenen und noch zu treffenden Maßnahmen im Zusammenhang mit dem Main-Donau-Kanal im einzelnen leiten. Da die Begriffe bzw. Rechtsfragen, wie Schiffahrtsfreiheit, Liberalisierung, Internationalisierung, Verkehrsrechte und Zugang zum Binnenschiffsgütermarkt immer wieder in der internationalen Diskussion — und zwar gleichermaßen in Ost und West — auftreten, wurden sie analysiert.

Dabei war zuerst die derzeitige Praxis bei der Behandlung der Verkehrsfreiheit für Binnenschiffe auf den Bundeswasserstraßen darzulegen. Uneingeschränkt genießen Verkehrsfreiheit Schiffe, die in einem deutschen Binnenschiffahrtsregister eingetragen sind. Ausländische Schiffe und Schiffe der DDR (die ja kein Ausland ist) dürfen die Bundeswasserstraßen nur befahren und Güter befördern, wenn das durch ein multi- oder bilaterales Abkommen, Gewohnheitsrecht oder durch Einzelgenehmigung gestattet ist, die der Bundesminister für Verkehr erteilt. Dieses Prinzip der Gewährung der Verkehrsrechte ergibt sich aus dem allgemeinen Völkerrecht, wonach souveräne Staaten in Ausübung ihrer Verkehrshoheit, die sich aus der Gebietshoheit ableitet, bestimmen können, ob und unter welchen Bedingungen ausländische Fahrzeuge in ihr Hoheitsgebiet einfahren und dort am Verkehr teilnehmen dürfen.

In welchem Umfange jetzt Ausländer in der Bundesrepublik Verkehrsfreiheit genießen, ist weiter davon abhängig, ob sie nationale oder internationale Wasserstraßen befahren. Es geht also um die Frage des Schiffahrtsregimes. Im allgemeinen haben wir es mit einem nationalen Regime zu tun. Bei einem Fluß mit einem internationalen Charakter, d. h. an dem mehrere Staaten Anlieger sind, ist auch in der Regel ein internationales Regime vorhanden. Hier sind Mannheimer Akte, Belgrader Akte, Moselvertrag, Elbakte und dergleichen zu erwähnen.

Der Rechtsstandpunkt der Bundesregierung zum Main-Donau-Kanal deckt sich weitgehend mit dem Gutachten von Professor Dr. Jaenicke. Wir sind dem Deutschen Kanal- und Schiffahrtsverein Rhein-Main-Donau eV sehr dankbar, daß er dieses Gutachten in Auftrag gegeben hat.

Der Kanal ist ebenso wie der Main eine nationale Wasserstraße, die ausschließlich der Souveränität der Bundesrepublik Deutschland unterliegt. Die Bundesrepublik Deutschland kann daher in Ausübung ihrer Verkehrshoheit frei bestimmen, unter welchen Voraussetzungen sie ausländische Schiffe den Kanal befahren läßt. Vertragliche Bindungen bestehen derzeit vornehmlich mit dem Westen und hier speziell aufgrund der Römischen Verträge (EG-Mitgliedschaft).

Was die Befahrens- und Beförderungsrechte auf dem Main-Donau-Kanal anbelangt, geht es daher vornehmlich darum, unsere Position gegenüber den Staatshandelsländern durchzusetzen und mit ihnen entsprechende Regelungen vorzunehmen oder aber einseitig Maßnahmen zu beschließen.

*) vorgetragen in der Vorstandssitzung des Deutschen Kanal- und Schiffahrtsvereins Rhein-Main-Donau eV am 6. März 1978 in München.

Dabei ist unsere Zielvorstellung: Der Kanal wird vornehmlich für die Schiffahrt gebaut und sie soll ihn auch möglichst maximal nutzen. Wiederholt hat die Bundesregierung erklärt, daß Schiffe aller interessierten Staaten auf dem Kanal zugelassen werden sollen, allerdings nur auf dem Wege vertraglicher Vereinbarungen.

Unser Angebot an die COMECON-Mitglieder zum Abschluß von bilateralen Verträgen haben wir mehrfach offiziell abgegeben, vor allem in der Donaukommission und auch sonst bei geeigneten Gelegenheiten. Vertragsentwürfe sind mit den meisten Südoststaaten ausgetauscht worden. Diese Verträge sollen zum Inhalt haben:

Art und Umfang der Verkehrsrechte

Lösung der Wettbewerbsprobleme zwischen den Staatshandelsflotten und der deutschen Schiffahrt, z. B. Ladungsaufteilung und Frachtfestsetzung

Regelung der administrativen und technischen Details, wie Paß- und Zollfragen, Benutzung von Liegeplätzen, gegenseitige Hilfeleistung bei Unfällen und Einwirkungen von höherer Gewalt u. ä.

Neben dem Befahrensrecht gibt es die einzelnen Beförderungsrechte, wie Recht auf Transit, Recht auf Wechselverkehr, Recht zum Drittlandverkehr, Recht auf Kabotage.

Diese Beförderungsrechte müssen in Verträgen im einzelnen ausgehandelt und vereinbart werden. Uns schwebt vor, das Transitrecht möglichst freizügig zu gestalten, es soll eine möglichst liberale Regelung sein. Wechselverkehr kann dagegen nur auf der Basis der Gegenseitigkeit bei entsprechender Quotenteilung zugestanden werden. Die Frage der Ladungszuteilung und die Frage der Frachten sollen in sogenannten „Gemischten Ausschüssen" und im Einzelfall behandelt werden. Das Recht zur Kabotage wollen wir ausländischen Schiffen grundsätzlich **nicht** gewähren.

Derzeit bereitet die Berlinklausel bei den bilateralen Verträgen, die sich ja nicht nur auf den Main-Donau-Kanal, sondern auf alle übrigen Wasserstraßen in der Bundesrepublik erstrecken, noch besondere Schwierigkeiten. Die Diskussion über den Rechtsstatus des Main-Donau-Kanals war in der zurückliegenden Zeit sehr intensiv. Auch in der KSZE-Nachfolgekonferenz in Belgrad war dieses Thema anhängig. Österreich hat hier eine Initiative gestartet und regte an, ein europäisches Wasserstraßenrecht zu schaffen. Mit diesem Vorschlag sind die Österreicher nicht durchgekommen, da vor allem die EG-Mitgliedsstaaten dem widersprochen haben. Österreich hat im übrigen nunmehr angeboten, mit der BRD bilaterale Gespräche aufzunehmen. Sie werden noch im Laufe des Aprils 1978 stattfinden.

In der Zentralkommission für die Rheinschiffahrt (ZKR) haben sich die Rheinuferstaaten zu einem gemeinsamen Handeln gegen etwaige Gefahren der Ostflotten geeinigt. Das Recht der freien Schiffahrt auf dem Rhein für alle Nationen soll wieder zurück auf das sogenannte Uferstaatenprinzip beschränkt werden. In Straßburg (ZKR) wurde daher ein Zusatzprotokoll zur Mannheimer Akte erarbeitet, das derzeit der EG zur Prüfung vorliegt. Die EG-Kommission erwägt, den Beitritt der Gemeinschaft zur Mannheimer Akte vorzuschlagen, um zusammen mit der ZKR einen optimalen Schutz zu ermöglichen.

Mit der vorgesehenen Regelung auf dem Rhein dürften sich die Befürchtungen der Rheinschiffahrt hinsichtlich des Main-Donau-Kanals weitgehend erledigen, ohne daß allerdings bilaterale Vereinbarungen hierdurch überflüssig werden. Denn nur mit den bilateralen Verträgen wird es möglich sein, einen reibungslosen Verkehrsablauf mit den Staatshandelsflotten vor allem zugunsten der deutschen Binnenschiffahrt und aller westeuropäischer Schiffahrten zu schaffen. Nach dem Stand der bisherigen Beratungen ist damit zu rechnen, daß der Rat der EG auf seiner nächsten Tagung das Zusatzprotokoll billigen wird.

Abschließend möchte ich hervorheben, daß sowohl in der Zentralkommission für die Rheinschiffahrt als auch in der EG Übereinstimmung besteht, einvernehmlich und entschlossen die bekannten Ost-West-Probleme anzugehen.

Tarifpolitik - Schiffahrtsabgaben auf dem Main und Main-Donau-Kanal

Kurzdarstellung von Ministerialrat Waldemar Lenz, Leiter des Referates „Ordnungspolitische Angelegenheiten der Binnenschiffahrt — Schiffahrtsabgaben" beim Bundesministerium für Verkehr *)

Als zweiter Themenkreis sind heute die Schiffahrtsabgaben auf dem Main und Main-Donau-Kanal zu erörtern. Als Grundlinien des Bundesministers für Verkehr möchte ich folgende beiden Punkte an den Anfang stellen.

> Die Schiffahrtsabgaben müssen so gestaltet sein, daß sie den Güterverkehr auf der Wasserstraße ermöglichen, sie dürfen keinen Verkehr von der Wasserstraße vertreiben.
>
> Gleichzeitig müssen sie trotzdem möglichst hohe Einnahmen bringen, schon weil die Haushaltslage dies einfach erfordert.

Diese beiden Zielsetzungen erfordern ein sehr vorsichtiges Vorgehen, zumal auf der Wasserstraße in der Regel Massengüter befördert werden, die relativ transportkostenempfindlich sind und somit auf Kostenveränderungen oft schnell und stark reagieren. Für den Gesamtbereich der abgabenpflichtigen Bundeswasserstraßen ist der Deckungsgrad der Ausgaben für Betriebsunterhaltung und Verwaltung durch Einnahmen aus Schiffahrtsabgaben mit nur 30 % recht schlecht. Solange der Rhein nicht in die Abgabenpflicht einbezogen ist, sind volle Kosten- oder Ausgabendeckung allerdings eine Illusion, weil auf dieser Wasserstraße bis 80 % der Verkehrsleistungen erbracht werden. Dennoch müssen im Gesamtbereich der abgabenpflichtigen Wasserstraßen die Belastungen durch Schiffahrtsabgaben sowohl vom System als auch von der Höhe her einander angeglichen werden. Die Bemühungen des Bundesministeriums für Verkehr gehen also dahin, den historisch bedingten unterschiedlichen Tarifaufbau zugunsten eines einheitlichen Tarifwerkes zu verändern. Es ist nicht einzusehen, warum das gleiche Gut auf verschiedenen Wegen unterschiedliche Belastungen tragen soll. Solche Veränderungen lassen sich aber nur schrittweise erreichen, weil Schädigungen z. B. auch der Mainregion, verhindert werden sollten.

Deshalb ist der Maintarif, der mit dem Neckartarif gekoppelt ist, nicht so gestaltet, wie der Tarif für das nordwestdeutsche Kanalgebiet. Aufgrund der geografischen Besonderheit des Mains besteht hier eine Dreiteilung in der Tarifierung. Bis zum Jahre 1976 war für die Strecke bis Aschaffenburg, das ist der Mainkilometer 88, Tarifkilometer gleich natürlicher Kilometer. Für die daran anschließende Strecke bis Bamberg war die Tarifkilometrierung 2 zu 1, was einer Abgabenermäßigung von 50 % entsprach. Oberhalb von Bamberg, vor allen Dingen für das Zonenrandgebiet, war die Tarifkilometrierung 1 zu 3, d. h. ein Tarifkilometer entsprach gleich drei natürlichen Kilometern und ab Nürnberg, im eigentlichen Kanalbereich, war es dann wieder 1 zu 1. Diese Tarifierung ist inzwischen so umgestellt, daß nicht mehr unterschiedliche Tarifkilometer, sondern unterschiedliche Sätze bestehen.

Es war nicht leicht, diese Änderung mit den Ländern einvernehmlich zu regeln, weil das Mißtrauen bestand, daß sich auf kaltem Wege eine zusätzliche, starke Belastung ergeben könnte, die aus der Sicht der Länder natürlich unter allen Umständen verhindert werden sollte. Der Grund für die Abkehr von der Tarifkilometrierung liegt darin, daß durch den Main-Donau-Kanal auch die COMECON-Staaten

*) vorgetragen in der Vorstandssitzung des Deutschen Kanal- und Schiffahrtsvereins Rhein-Main-Donau eV am 6. März 1978 in München.

auf dieser Wasserstraße fahren werden und dadurch eine völlig andere Verkehrsstruktur entsteht. Heute enden oder entstehen Verkehre im Bereich der Mainregion. Künftig werden erhebliche Mengen, vielleicht sogar die größten Mengen, als Transitmengen auftreten. Im Interesse der Mainregion kann es nicht liegen Transitverkehr und Lokalverkehr tariflich gleich zu behandeln, d. h. sie gleich zu belasten oder zu entlasten. Wenn aber nach Tarifkilometern gearbeitet wird, so gelten die Tarifkilometer natürlich für jedermann. Sofern ein Ort, z. B. Bamberg oder Nürnberg, für irgendeinen Verkehr erschlossen oder erhalten werden soll, sollte dies mit Ausnahmetarifen geschehen, die jedoch nicht automatisch auf die gesamte Wasserstraße ausgedehnt werden müssen. Nur so kann den Besonderheiten einzelner Plätze oder Regionen Rechnung getragen werden. Das ist ein wesentlicher Grund für die Notwendigkeit der Umstrukturierung des Tarifes gewesen.

Wir sind der Auffassung, daß mit der Verbindung von Donau und Rhein durch diese Wasserstraße die unterschiedlichen Tarifierungen noch mehr Gewicht bekommen werden als heute. Dabei erfordern Transitverkehre und Lokalverkehre unterschiedliche Bewertungen, wobei auf lange Sicht bei den Lokalverkehren die Einheitlichkeit mit oder die Angliederung an das sonstige Tarifgefüge der Bundesrepublik hergestellt werden muß. Dadurch kann sich auch die Möglichkeit ergeben, auf dem Main und Main-Donau-Kanal unter Umständen die Tarifierung umzukehren, je nachdem, ob die Verkehre aus dem Donauraum oder vom Rhein kommen. Damit könnte z. B. für den Hafen Nürnberg eine unterschiedliche Degression möglich sein, je nachdem, ob ein Gut von Mannheim oder vom Schwarzen Meer kommt.

Die Diskussion im Vorstand *)

Frage:
Ist bei den Schiffahrtsabgaben an eine Differenzierung oder eine Begünstigung einzelner Länder gedacht?

Ministerialrat Lenz:
Aus meiner Sicht nein, denn der ganze Tarif stellt nicht nur auf dem Main, sondern der gesamten Bundesrepublik Deutschland auf das jeweilige Gut und immer auf den Tonnenkilometer ab. Er schließt insofern jegliche Andersbehandlung eines Landes aus. Wenn hier für ein Land eine Ausnahme gemacht werden würde, bedeutet dies zu präjudizieren. Es würden Wünsche herausgefordert und die Gefahr heraufbeschwören, das gesamte Tarifsystem in Frage zu stellen.

Frage:
Laut dem zu erwartenden Zusatzprotokoll zur Mannheimer Akte dürfen nur die EG-Staaten und die Signatarstaaten der Mannheimer Akte fahren. Die Abgabenfreiheit wird dadurch für diese Staaten jedoch wohl nicht berührt?

Regierungsdirektor Sengpiel:
Mit der Abgabenfreiheit hat das in der Tat nichts zu tun. Das Problem der Schifffahrtsabgaben auf dem Rhein wird damit nicht angesprochen. Es soll ausschließlich der in Artikel 1 der Mannheimer Akte angesprochene Grundsatz der Schiffahrtsfreiheit auf dem Rhein beschränkt werden. Es ist beabsichtigt die in Artikel 2 der Mannheimer Akte — hier wurde ein gewisser Verfahrensmodus herausgearbeitet — eine Abgrenzung der Rheinschifffahrt vorzunehmen. Als zur Rheinschifffahrt gehörend soll jedes Schiff betrachtet werden, das zur Führung der Flagge eines der Vertragsstaaten berechtigt ist. Und dann soll in Artikel 4 bestimmt werden: Die Schiffe, die zur Rheinschiffahrt gehören, und nur diese Schiffe, sind berechtigt, kleine und große Kabotagen auf dem Rhein durchzuführen, d. h. innerhalb eines Landes bzw. innerhalb des Rheinstromgebietes. Schiffe der EG-Staaten sollen den gleichen Status wie die der Vertragsstaaten der Mannheimer Akte erhalten und kleine und große Kabotagen auf dem Rhein durchführen können.

Frage:
Wird mit den Sowjets ein eigenes Tarifsystem für den Rhein vereinbart?

Ministerialrat Lenz:
Nein, das wäre ja wieder der Diskriminierungstatbestand, auf den ich hingewiesen hatte bei der Tarifkilometrierung. Entweder gibt es auf dem Rhein Schiffahrtsabgaben für alle oder für keinen. Wir können also russische Schiffe oder Schiffe anderer Ostblockstaaten nur dort mit Abgaben belasten, wo deutsche Schiffe auch mit Abgaben belastet werden. Wenn beispielsweise ein Schiffstransport mit COMECON-Schiffen von der Donau nach Bamberg durchgeführt wird, dann ist er selbstverständlich den gleichen Abgaben unterworfen wie jedes andere Schiff auch, das hier fahren würde. Auf dem Rhein bliebe es derzeit wie jedes andere Schiff auch frei.

Frage:
Hinsichtlich der Tarifgestaltung hat die Bayerische Staatsregierung nur zwei Wünsche. Erstens, daß eine gewisse Sonderbehandlung des Zonenrandgebietes bezüglich der Frachtraten auf dem Main-Donau-Kanal gegeben ist und zweitens,

*) geführt in der Vorstandssitzung des Deutschen Kanal- und Schiffahrtsvereins Rhein-Main-Donau eV am 6. März 1978 in München.

daß durch den natürlichen Verlauf des Mains notwendige Frachtumwege nicht zu stark auf Frachtraten der revierfernen Gebiete durchschlagen.

Ministerialrat Lenz:
Es bestehen ja heute schon für das Zonenrandgebiet spezielle Tarife. Klarstellen möchte ich hier: Wir sprechen von Schiffahrtsabgaben. Zu diesem Bereich haben wir — wie bereits ausgeführt — die Förderungsmöglichkeiten oder Sonderbehandlung einzelner Orte oder Regionen dadurch möglich gemacht, daß wir die Tarifkilometrierung beseitigt haben. Maßnahmen auf dem Sektor der Frachten bleiben auch in Zukunft Sache der Vertragspartner oder — im innerdeutschen Verkehr — der Frachtenausschüsse.

Ich darf hier auch feststellen, daß Schifffahrtsabgabensteigerungen, die auf dem Main und Main-Donau-Kanal bisher durchgeführt werden mußten, noch nie gegen die dort betroffene Industrie oder Schiffahrt durchgesetzt wurden. Gerade auf dem Main ist das Verhältnis zwischen dem Bundesministerium für Verkehr und den von seinen Maßnahmen Betroffenen immer so gewesen, wie ich es mir für andere Bereiche nur wünschen kann. Das spricht für beide Seiten.

Frage:
Zu welchem Prozentsatz erwirtschaftet man denn die Schiffahrtsabgaben bei den übrigen europäischen Wasserstraßen? Damit soll zum Ausdruck gebracht werden, daß man die Wasser- und Schifffahrtsabgaben nicht zu hoch treiben sollte. Die Häfen am Main und am künftigen Main-Donau-Kanal sind in Bedrängnis. Betrachten Sie den Verkehr zwischen den Rhein-Mündungsstädten und z. B. Bamberg oder Nürnberg als Lokalverkehr?

Ministerialrat Lenz:
Über die Höhe der Schiffahrtsabgaben auf anderen Wasserstraßen Europas kann ich keine verläßlichen Angaben machen. Aber auch wenn dort teilweise keine Abgaben erhoben werden, hat das für den Main keine praktische Bedeutung, weil zwischen diesen Wegen kein Wettbewerb spielt. Ihre Sorgen werden von uns aber gesehen und — wie die bisherige Praxis zeigt — auch im Rahmen des Möglichen berücksichtigt.

Unter Lokalverkehr ist im Grunde genommen etwas anderes zu verstehen. Der eigentliche Begriff Lokalverkehr betrifft den Verkehr in einem bestimmten Bereich auf dem Main, also den Verkehr, der den Main nicht verläßt. Dieser Verkehr war von mir vorhin nicht gemeint. Vielmehr war der Verkehr gemeint, der entweder zu bestimmten Häfen des Mains oder Main-Donau-Kanals geht oder von diesen Plätzen kommt. Gleichgültig, ob er jetzt in Richtung Donau oder in Richtung Rhein läuft. Ganz klar sollte nur die Auffassung des Bundesministeriums für Verkehr zum Ausdruck kommen, daß Transitverkehre, die z. B. von Ungarn zum Rhein-Mündungshafen gehen, nicht schutzwürdig und auch nicht stützungsbedürftig sind; denn hier steht der lange Transportweg und die dazu relativ kurze Strecke der Abgabenpflichtigkeit in keinem vergleichbaren Verhältnis. Insofern ist hier also ein wesentlicher Unterschied in der Belastbarkeit gegeben.

Frage:
Es wurden als Leitlinien genannt, einerseits die Abgaben so zu gestalten, daß möglichst keine Mengen von der Wasserstraße ferngehalten werden, andererseits

die Ausgaben oder Kostendeckung zu verbessern. Das bedeutet ja letzten Endes die Festlegung eines Substitionspunktes dieser beiden widerstreitenden Prinzipien. Dieser Substitionspunkt ist nur denkbar, wenn man für den einzelnen Verkehr von einer Transportvorstellung, die man gerne hätte oder die man für richtig hält, ausgeht. Haben Sie solche Vorstellungen im einzelnen oder nicht?

Zusatzfrage:
Diese Regelung wird ja in vielen Fällen im gebrochenen Verkehr wieder dadurch unterlaufen, daß die Bundesbahntarifpolitik darauf gerichtet ist, den direkten Bahnverkehr niedrig zu halten, den Kurzstreckenablauf- oder -zulaufverkehr zum Umschlagplatz aber stark zu verteuern. Inwieweit besteht überhaupt eine Möglichkeit innerhalb der Verkehrspolitik der Bundesrepublik Deutschland Tarife unterschiedlicher Verkehrsträger zu harmonisieren. Es könnte sonst sein, daß trotz verhältnismäßig niedriger Schiffahrtsabgaben das Ziel einer mengenmäßigen Konsolidierung wegen der Bundesbahntarifpolitik nicht erreicht wird.

Ministerialrat Lenz:
Über dieses Problem müßte man eigentlich einen abendfüllenden Vortrag halten. Grundsätzlich kann ich folgendes antworten: Wir müssen ausgehen von dem Verkehr, wie er auf einer Wasserstraße ist und wie er seit Jahren gewachsen ist. Glücklicherweise ist der Verkehr, in den letzten Jahren auf jeden Fall, auf dem Main und Main-Donau-Kanal nicht gesunken, sondern regelmäßig gestiegen. Wir haben also jetzt ein Gütervolumen, das wir als Maßgröße nehmen wollen. Das Volumen kann sich verändern, ohne daß diese Veränderung immer als Substition aufgrund von Verkehrsabgaben anzusehen ist. Es kann aber ein Indikator dafür sein. Auf jeden Fall werden dadurch Situationen erkennbar, die in Verhandlungen mit den Betroffenen überprüft werden. Dabei ist als wichtiger Punkt auch das Tarifverhalten der Bundesbahn zu berücksichtigen. Man muß sich aber davor hüten, die Schiffahrtsabgaben überzubewerten. Schiffahrtsabgaben und Fracht müssen als Einheit gesehen werden. Von diesen Gesamttransportkosten betragen die Schiffahrtsabgaben in der Regel zwischen 15 % und maximal 20 %. Insofern läuft also eine Veränderung bei den Schiffahrtsabgaben nicht auf eine prozentual gleiche Veränderung der Wettbewerbssituation hinaus, wie gerne argumentiert wird. Wir müssen uns natürlich immer wieder die Frage vorlegen, reagiert die Bundesbahn überhaupt auf eine unserer Schiffahrtsabgabenänderungen und wenn ja, wie stark. Nach dem Gesetz gibt es eine Tarifkoordinierung nicht mehr. Dennoch entwickeln sich die Dinge nicht völlig unkontrolliert.

Frage:
Sie haben das Zusatzprotokoll zur Mannheimer Akte erwähnt und weiter erläutert, daß im Rahmen dieses Zusatzprotokolles auch klargestellt werden soll, was zur Rheinschiffahrt gehört. Damit ist eine Abschirmung gegenüber der Staatshandelsflotte noch nicht sichergestellt. Die Niederlassungsfreiheit in den Hafenstädten an der Nordseeküste ist noch zu beachten. Ist in dem Zusatzprotokoll auch festgelegt, daß eine Kapitalmindestbeteiligung westlicher Gesellschaften oder Kapitaleigner Voraussetzung ist, um als Rheinschiffahrtsgesellschaft anerkannt zu werden.

Regierungsdirektor Sengpiel:
Da ist im Augenblick nichts vorgesehen. Wir sehen die Möglichkeit der Bildung von Niederlassungen durch Staatshandelsländer auch und das bereitet uns große Sorgen. Derzeit, so meinen wir, ist die Gefahr nicht unmittelbar. Wir haben bis jetzt in der Bundesrepublik Deutschland noch kein Binnenschiffahrtsunternehmen, das mehrheitlich mit östlichem Kapital arbeitet. Bei unserer Regelung heben wir es auf das Schiff ab. Das Schiff muß in einem deutschen bzw. im Binnenschifffahrtsregister eines Rheinuferstaates eingetragen sein. Für den Fall, daß die von Ihnen genannten Befürchtungen konkret werden, haben wir eine Klausel vorgesehen, nach der die Zentralkommission für die Rheinschiffahrt die Zugehörigkeit zur Rheinschiffahrt von weiteren Voraussetzungen abhängig machen kann. Gegebenenfalls kann im Rahmen der Zentralkommission für die Rheinschiffahrt oder der Vertragsstaaten im einzelnen eine Änderung des Registerrechtes oder des Flaggenrechtes erfolgen.

Frage:
Entsprechend dem Zusatzprotokoll muß ein großer Teil der künftigen Rheinschifffahrtsberechtigten identisch mit den Unterhaltungspflichtigen sein. Besteht unter diesen Gesichtspunkten eine Chance, eine Abgabenpflicht auf dem Rhein einzuführen?

Ministerialrat Lenz:
Regierungsdirektor Sengpiel hat ja schon darauf hingewiesen, daß für uns die Schwierigkeit vor allem zu sehen ist im Artikel 3 der Mannheimer Akte, der jedenfalls von einigen Vertragsstaaten der Mannheimer Akte so ausgelegt wird, daß er zur Zeit eine Abgabenerhebung auf dem Rhein verhindert. Die EG-Kommission vertritt diese Auffassung nicht. Die Bundesregierung vertritt diese Auffassung auch nicht. Dies ändert aber nichts an der Tatsache, daß der Widerspruch gegen eine Abgabenerhebung nach wie vor sehr stark ist. Meiner Meinung nach ist diese Ablehnung so stark, weil auf dem Rhein eben nicht nur deutsche Schiffe fahren, die Abgaben zu zahlen hätten. Der Anteil ausländischer Schiffe ist nicht unbeträchtlich und damit auch ihre Kostenbeteiligung. Andererseits würden schon sehr geringe Schiffahrtsabgaben recht ansehnliche Einnahmen erbringen. Daher befürchten die Ausländer, daß sie womöglich mit den Abgaben auf dem Rhein auch einen Teil der Kosten auf Wasserstraßen mitdecken würden, die sie kaum oder nie befahren. Darin sähen sie eine Subvention solcher Wasserstraßen, was ihre Aversion gegen Schiffahrtsabgaben vermutlich steigert.

Regierungsdirektor Sengpiel:
In der internationalen Rheinschiffahrt, speziell in der Bundesrepublik Deutschland, sehen wir den Main-Donau-Kanal überwiegend positiv. Die Schwierigkeiten, die sich auch im Bereich der Binnenschiffahrt aus der unterschiedlichen Wirtschaftsordnung ergeben, sind vertraglich in den Griff zu bekommen. Sie sind zudem keine ausschließlichen Probleme des Main-Donau-Kanals.

Frage:
Ist in dieser Frage mit einer Unterstützung durch Frankreich zu rechnen?

Ministerialrat Lenz:
Die Auffassung der Franzosen weicht von unserer deutlich ab. Die Franzosen stehen nämlich auf dem Standpunkt, daß die Wasserstraße Infrastruktur für die Indu-

strie ist, der sie gute und möglichst billige Transportmöglichkeiten bieten soll. Diese Infrastruktur herzustellen, wird als Aufgabe des Staates gesehen. Daraus resultiert eine grundverschiedene Auffassung zur Frage der Notwendigkeit von Schifffahrtsabgaben, die wir z. B. bei den Verhandlungen der Moselkommission ständig spüren.

Frage:
Die Aussage der Vertreter der Deutschen Bundesbahn ist, daß die Main-Donau-Wasserstraße den deutschen und europäischen Verkehrsmarkt gefährden würde. Nach dem, was wir von den beiden Vortragenden gehört haben, haben wir den Eindruck, daß dieses Problem beherrschbar ist. Präzie Frage: Stimmen Sie dem eindeutig zu?

Regierungsdirektor Sengpiel:
Wir haben diese Probleme bereits jetzt über den Mittellandkanal mit der CSSR, Polen und der DDR. Auch hier müssen wir ja mit den Gegebenheiten fertig werden. Sie alle wissen, daß wir die Tschechen nur bis Braunschweig fahren lassen, dort werden die Güter in ein deutsches oder westeuropäisches Schiff umgeschlagen. Lediglich alle zwei, drei Jahre kommt ein Schiff mit einem Transportgut, für welches die Krananlage in Braunschweig nicht ausreicht. Dann geben wir auf Antrag eine Sondererlaubnis. Aber das ist ein Sondertransport. Mit Polen haben wir seit 1971 eine vertragliche Regelung. Sie ist — nach Lage der Dinge — für beide Seiten zufriedenstellend. Auf die Dauer gesehen, sollten diese Regelungen durch eine gemeinsame Aktion auf dem Rhein abgesichert werden. Die Zentralkommission für die Rheinschiffahrt hat sich daher zu diesem Zusatzprotokoll entschlossen, nachdem zunächst ab 1971 relativ lange herumdiskutiert wurde. Damals war eine ähnliche Regelung in Diskussion, wie sie Österreich bei der Belgrader KSZE-Nachfolgekonferenz anstrebte. Man hat diese Maßnahme inzwischen als undurchführbar und illusorisch erkannt. Unser Konzept wurde angenommen, eine Änderung der Mannheimer Akte durch ein Zusatzprotokoll vorzunehmen und bilaterale Verträge mit den COMECON-Ländern abzuschließen.

Ministerialrat Lenz:
Hier bin ich etwas skeptischer als mein Kollege, weil meiner Ansicht nach die Befürchtungen der westlichen Flotten auf der Erkenntnis basieren, daß hier staatlich manipulierte Preise auf Marktpreise stoßen und daß staatlich manipulierte Preise einfach nach anderen Kriterien bemessen werden, bei denen die Westflotten nicht mithalten können, die von ihren Einnahmen leben müssen. Wenn man die Ostflotten nur auf den Transit beschränken könnte, dann würde ich die Auffassung von Regierungsdirektor Sengpiel voll teilen. Dann läge ein zum Teil so unpaariger Verkehr vor, daß er auch für eine Ostblockflotte uninteressant werden könnte. Aber wenn ständig, dramatisch formuliert, Leertonnage hin- und hergefahren wird, dann kommt automatisch die Forderung nach Rückladung. Zunächst vielleicht nur in begrenztem Umfange, aber möglicherweise mit steigender Tendenz. Und dann würden die Dumpingpreise wirken, die sämtliche Westflotten fürchten, da sie gegen diese nicht ankommen. Nur insofern bin ich also skeptischer. Für den Anfang und hinsichtlich unserer Absichten bin ich hundertprozentig einverstanden mit Regierungsdirektor Sengpiel.

Frage:
Hängt dies nicht auch vom Verhalten der Verladerschaft ab?

Ministerialrat Lenz:
Sie können einem Verlader nicht übelnehmen, wenn er billigere Angebote annimmt. Hinzu können politischer und wirtschaftlicher Druck bei Gegengeschäften kommen.

Das Schlußwort von Oberbürgermeister Dr. Urschlechter:
Nachdem nun keine weiteren Fragen mehr vorliegen, danke ich den Herren Regierungsdirektor Sengpiel und Ministerialrat Lenz für ihre Ausführungen und die freimütige Beantwortung unserer Fragen sehr herzlich. Ihnen, Herr Staatsminister, und Ihnen, meine Herren, danke ich für Ihre Teilnahme und Mitwirkung in dieser Vorstandssitzung, die — so meine ich — im besonderen Maße der Tradition und der Arbeitsweise des Deutschen Kanal- und Schiffahrtsvereins Rhein-Main-Donau eV gerecht geworden ist.

Herausgeber: Deutscher Kanal- und Schiffahrtsverein Rhein-Main-Donau e.V., Nürnberg
Druck: Verlagsdruckerei Ph. C. W. Schmidt, Neustadt/Aisch
Klischees: Klischee-Anstalt Döss, Nürnberg