Souveränität im Fluss

Souveränitätsdiskurse über die Rheinschifffahrt im Völkerrecht des frühen 19. Jahrhunderts

Lennart Schmidt und Guido Thiemeyer

Der moderne Staat weist nach der immer noch gültigen Definition Georg Jellineks drei konstitutionelle Merkmale auf: das Staatsgebiet, das Staatsvolk und die Staatsgewalt. Der untrennbar mit dem Staat verbundene Begriff der Souveränität fehlt in dieser Definition. Sie ist Voraussetzung und Folge der Staatsgewalt, da sie dem Souverän – unabhängig davon, ob es sich um eine Einzelperson oder das Volk handelt – die Machtmittel legitimiert und verleiht, um in einem territorial definierten Raum über eine Bevölkerung zu regieren, Gesetze zu erlassen und Recht zu sprechen.[1] In dieser Perspektive erscheint Souveränität nicht nur als die eine Grundlage eines bereits bestehenden Staates, sondern sie wird zur *conditio sine qua non* jeder Herrschaftsordnung, die sich als »Staat« versteht und definiert – ohne Souveränität kein Staat.[2] Denn die Souveränität wird damit zur Antwort auf die Frage, wer innerhalb einer Herrschaftsordnung und eines Herrschaftsgebiets die Letztentscheidung trifft.[3] Was aber geschieht dort, wo grenzüberschreitende Regulierungen notwendig werden, weil die Herausforderungen »die Problemlösungskapazitäten der territorial begrenzten Staaten […] überfordern«? Dafür gründen Staaten supranationale Organisationen, denen sie Hoheitsrechte übertragen und damit die eigene Souveränität einschränken können, um die grenzüberschreitende Regulierung im Sinne der Gemeinschaft zu lösen.[4]

Der Grundtenor der geschichtswissenschaftlichen Forschung bestätigt dieses Narrativ und geht davon aus, dass die Gründung supranationaler Organisationen ein Proprium der Europäischen Integration nach 1945 gewesen ist. Die Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl sei die

1 Thomas Mergel: Staat und Staatlichkeit in der europäischen Moderne, Göttingen 2022, S. 15-18.

2 Dieter Grimm: Souveränität. Herkunft und Zukunft eines Schlüsselbegriffs, Berlin 2009, S. 11.

3 Hans Boldt: Art. »Staat und Souveränität«, in: Geschichtliche Grundbegriffe. Historisches Lexikon zur politisch-sozialen Sprache in Deutschland, hg. von Otto Brunner, Werner Conze und Reinhart Koselleck, Bd. 6: St-Vert, Stuttgart 1990, S. 1-153; hier S. 3.

4 Grimm: Souveränität (Anm. 2), Zitat S. 11.

© 2023 Lennart Schmidt / Guido Thiemeyer, Publikation: Wallstein Verlag

DOI https://doi.org/10.46500/83535455-010 | CC BY-SA 4.0

erste internationale Organisation gewesen, in der das Prinzip der Supranationalität zur Anwendung kam.[5] Im Folgenden soll hingegen die These vertreten werden, dass die Diskussionen um eine einzelstaatliche Souveränitätseinschränkung und die Übertragung staatlicher Hoheitsrechte auf eine internationale Organisation im Rahmen grenzüberschreitender Regulierung bereits im frühen 19. Jahrhundert geführt wurden. Als Ergebnis brachten diese Diskussionen die ersten internationalen Organisationen im modernen Sinne hervor, in denen das völkerrechtliche Prinzip der Supranationalität – auch wenn es damals nicht so hieß – zur Anwendung kam: den deutsch-französischen Octroi und die Zentralkommission für die Rheinschifffahrt.

Die Rheinschifffahrt als grenzüberschreitende Infrastruktur erweist sich insofern als Motor supranationaler Integration, weil hier in exemplarischer Weise das Spannungsverhältnis zwischen dem Prinzip der freien Durchfahrt und dem Anspruch auf einzelstaatliche Souveränität hervortritt. Denn bei der wirtschaftlichen Organisation der Rheinschifffahrt stellen sich mehrere Fragen, welche die einzelstaatliche Souveränität zugunsten einer freien Schifffahrt einschränken könnten: Wer darf Schifffahrt auf dem Rhein betreiben: nur die Untertanen der Anrainerstaaten oder jeder Handeltreibende? Welche Güter dürfen auf dem Rhein transportiert werden, und wer legt das fest? Werden auf die transportierten Waren staatliche Zölle erhoben oder nicht? Zudem war die territoriale Zugehörigkeit des Rheins umstritten. Sowohl das Heilige Römische Reich Deutscher Nation als auch Frankreich erhoben Anspruch auf den Rhein.[6] Damit unterlag die Rheinschifffahrt nicht nur einem funktionalen Souveränitätsdiskurs, der sich auf die Ausübung des grenzüberschreitenden Handels bezog, sondern sie unterlag auch einem territorialen Souveränitätsdiskurs, in dem die staatlichen Eigentümer des Flusslaufes ausgehandelt wurden.

Im Folgenden werden die Diskussionen über die funktionale und territoriale Souveränität in Bezug auf die Rheinschifffahrt, die in der Genese des völkerrechtlichen Prinzips der Supranationalität mündeten, skizziert. Zunächst werden die Souveränitätsdiskurse im Heiligen Römi-

5 Exemplarisch Guido Thiemeyer: Supranationalität als Novum in der Geschichte der internationalen Beziehungen der fünfziger Jahre, in: Journal of European Integration History 4, 1999, S. 5-21.

6 Hermann Weber: Die französische Rheinpolitik zwischen dem Westfälischen Frieden und dem Renversement des Alliances, in: Beiträge zur Geschichte der frühneuzeitlichen Garnisons- und Festungsstadt. Referate und Ergebnisse der Diskussion eines Kolloquiums in Saarlouis vom 24.-27. 6. 1980, hg. von Hans-Walter Hermann und Franz Irsigler, Saarbrücken 1983, S. 74-89.

schen Reich Deutscher Nation vom Spätmittelalter bis ins frühe 19. Jahrhundert dargestellt, um in einem zweiten Schritt die auf diesen Entwicklungen aufbauende tiefgreifende Transformation der Souveränität durch die Gründung des Octroi und der Zentralkommission für die Rheinschifffahrt darzustellen.

1. Souveränitätsdiskurse über die Rheinschifffahrt im Heiligen Römischen Reich deutscher Nation

Die Rheinschifffahrt ist bereits von der Antike bis ins Hochmittelalter zum Gegenstand von Abkommen und Verträgen geworden, in denen sich verschiedene Rheinanlieger auf Regeln für den Handel geeinigt haben.[7] Diese einzelnen Verträge haben aber einen völlig anderen Charakter als die Verwaltungsstrukturen, die sich durch die Veränderungen der Reichsverfassung des Heiligen Römischen Reiches Deutscher Nation zwischen dem 14. und 16. Jahrhundert herausgebildet und letztlich bis ins späte 18. Jahrhundert die Schifffahrt und den Handel auf dem Rhein reguliert haben.[8] Dieser lange Zeitraum verdeutlicht schon, dass die im Folgenden dargelegten Überlegungen zu der Entwicklung der Rheinschifffahrtsverwaltung nur schlaglichtartig sein können. Daher soll beispielhaft die kontinuierlich vollzogene Verflechtung dreier Merkmale skizziert werden, anhand derer sich die Debatten über die Souveränität an einer grenzüberschreitenden Infrastruktur nachzeichnen lassen: Erstens die Genese und Etablierung einer Verwaltungsinstitution für die Rheinschifffahrt, zweitens ein vertraglich kodifizierter Gemeinschaftsgedanke zwischen den beteiligten Akteuren innerhalb dieser Verwaltungsinstitution und drittens die unter französischem Einfluss vollzogene Internationalisierung deutscher Reichsstrukturen für die Rheinschifffahrt.

Die Rechte und Privilegien für die Rheinschifffahrt lagen traditionell beim römisch-deutschen Kaiser. Die Goldene Bulle von 1356 markiert

7 Marc de Decker: Europees Internationaal Rivierenrecht, Antwerpen 2015, S. 59-83.

8 Siehe zu der Idee, die Rheinschifffahrt im Mittelalter und in der Frühen Neuzeit als zeitliche Einheit zu betrachten, bereits Karl Otto Scherner: Zur Rechtsgeschichte der Rheinschiffahrt bis zur Wiener Schlussakte, in: ders.: Handel, Wirtschaft und Recht in Europa. Abhandlungen zum Handels- und Wirtschaftsrecht in Deutschland und im Europa des 16. bis 19. Jahrhunderts, Keip 1999, S. 367-388; hier S. 368, und Hiram Kümper: Der Streit um den Rhein und die Freiheit der Flussschifffahrt zwischen Territorialisierung und Nationenbildung, 16.-19. Jahrhundert, in: 150 Jahre Mannheimer Akte. Festschrift zum 150jährigen Bestehen der revidierten Rheinschifffahrtsakte vom 17. Oktober 1868, hg. von ders. und Andreas Maurer, Baden-Baden 2018, S. 23-41.

den Beginn für die von den vier rheinischen Kurfürsten – den Erzbischöfen von Köln, Mainz und Trier sowie dem Pfalzgrafen bei Rhein – ausgeübte Oberaufsicht über die Rheinschifffahrt. Denn Kaiser Karl IV. übertrug ihnen das Recht, »die in früherer Zeit errichteten und festgesetzten Zölle erheben [zu] können« und »häufiger als bisher zur gemeinsamen Beratung […] zusammenzukommen«.[9] So gelangte das Zollsystem des Rheins im 14. Jahrhundert unter die Dominanz der vier rheinischen Kurfürsten.[10] Auf der Grundlage der Goldenen Bulle gründeten die vier Kurfürsten eine eigene Institution, die für die Beratung über eine gemeinsame Schifffahrtspolitik bestimmt war: die rheinischen Zollkapitel. Wann die Zollkapitel gegründet wurden, ist bisher nicht erforscht worden. Derzeit geht man davon aus, dass sie 1452 erstmals einberufen wurden.[11]

Die rheinischen Zollkapitel setzten sich aus Delegierten der vier rheinischen Kurfürsten zusammen. Der Ort der Zusammenkunft variierte ebenso wie die Dauer zwischen den einzelnen Treffen. Die frühen Vereinigungen waren auf einige Jahre angelegt. So hieß es in dem Vertrag von 1492: »Und soll diese unser vereinigung, vertragk und verschreibung weren und besteen acht jahre lang die nechsten nach datum dies briefs volgende.«[12] Die nachfolgende Vereinbarung wurde dann 1503 sogar für 12 Jahre abgeschlossen.[13] Allerdings blieb es nicht dabei. Mitte des 16. Jahrhunderts wurden die Zollkapitel – zumindest in den Vertragstexten – jährlich einberufen, obwohl dies nicht der Praxis entsprach.[14] Gleichwohl wurde die Institutionalisierung der Rheinschifffahrtsverwaltung so durch eine ritualisiert wiederholte Formel dauerhaft verrechtlicht. Neben dieser Selbstlegitimierung der Kurfürsten bestätigten die Kaiser in ihren Wahlkapitulationen fortwährend die Rechte der Kurfürs-

9 Die Goldene Bulle vom 10. Januar/25. Dezember 1356, in: Kaiser und Reich. Verfassungsgeschichte des Heiligen Römischen Reiches Deutscher Nation vom Beginn des 12. Jahrhunderts bis zum Jahr 1806 in Dokumenten, Teil 1: Vom Wormser Konkordat 1122 bis zum Augsburger Reichsabschied von 1555, hg. von Arno Buschmann, 2. Aufl., Baden-Baden 1994, S. 104-156; Zitate S. 130 und S. 133.

10 Friedrich Pfeiffer: Zollpolitik und Zollpraxis am Rhein im 14. und 15. Jahrhundert zwischen Fiskalinteresse und Handelssteuerung, in: Rheinische Vierteljahresblätter 68, 2004, S. 64-82; hier S. 64.

11 Ebd., S. 80.

12 Conventio eorundem quatuor Electorum ratione commercii Rhenani, in: Johann Nikolaus Hontheim: Historia Trevirensis diplomatica et pragmatica, Bd. 2, Trier 1750, S. 489-491, hier S. 491.

13 Unio quatuor Electorum de securitate & commercio Rheni, in: ebd., S. 564-666.

14 Landesarchiv Nordrhein-Westfalen, Abteilung Rheinland, AA 0009 Nr. 2, Churfürstl. Zoll-Verein 1557.

ten an der Erhebung der Zölle und zur gemeinsamen Versammlung.[15] So blieb die Exklusivität der vier rheinischen Kurfürsten, in Bezug auf die Rheinschifffahrt gemeinsame Absprachen zu treffen, zumindest rechtlich bis 1803 bestehen.

Die Aufgabe der Zollkapitel bestand darin, den Rheinhandel und die Erhebung der Zölle zu überwachen, eine sichere, d. h. vor Überfällen geschützte Rheinschifffahrt zu gewährleisten und ggf. Maßnahmen zur Behebung bestehender Hindernisse auszuarbeiten.[16] Darüber hinaus übten die Zollkapitel eine Rechtsprechung für die Rheinschifffahrt aus, da Schiffer hier Beschwerden vorbringen konnten. Die Zollkapitel waren dazu bemächtigt, »auch zu rugen und zu straffen, was straffbar und rugbar« sei.[17] Tatsächlich sind Fälle dokumentiert, bei denen die Zollkapitel dieser Funktion nachkamen.[18] Neben der Ausübung und Wahrung der Hoheitsrechte ihrer Landesherren verfolgten die Delegierten Projekte, die auf die Verbesserung der administrativen Abläufe an den Zollstellen abzielten. So wurde 1545 auf dem Kapiteltag in Worms über die Verfehlungen einzelner Zollbeamter beraten und in der Folge beschlossen, eine gemeinsame, für alle Zollstellen und deren Personal geltende Zollordnung zu verabschieden, um die Missstände abzustellen.[19] Es dauerte dann allerdings noch 12 weitere Jahre, bis es 1557 zum Abschluss einer gemeinsamen Zollordnung der vier rheinischen Kurfürsten kam.[20]

An der Debatte über die gemeinsame Zollordnung lässt sich eine strukturelle Schwäche der Zollkapitel festmachen: Die Beschlüsse der Delegierten waren nur vorläufig, da sie der Zustimmung der Kurfürsten bedurften.[21] Denn für die Durchführung der Beschlüsse entlang des Rheins waren ebenfalls die Kurfürsten selbst zuständig, wodurch den Zollkapiteln nur eine beratende Funktion ohne Durchsetzungskompetenz zukam, was auf das »rudimentary level of cooperation« dieser Ver-

15 Die Wahlkapitulationen der römisch-deutschen Könige und Kaiser 1519-1792, hg. von Wolfgang Burgdorf, Göttingen 2015.

16 Unio quatuor Electorum de securitate & commercio Rheni, in: Hontheim: Historia Trevirensis (Anm. 12), S. 564-566.

17 Conventio eorundem quatuor Electorum ratione commercii Rhenani, in: ebd., S. 489-491, hier S. 491.

18 Siehe die Inhaltsangabe zu Dokument 277, in: Kaiser und Reich unter Karl V. Urkunden und Akten im Staatsarchiv Koblenz, bearb. von Otto von Looz-Corswarem, Koblenz 1964, S. 43.

19 Siehe die Inhaltsangabe zu Dokument 271, in: ebd., S. 40.

20 Abgedruckt in: Hontheim: Historia Trevirensis (Anm. 12), S. 777-780.

21 Eberhard Gothein: Rheinische Zollkongresse und Handelsprojekte am Ende des 17. Jahrhunderts, in: Beiträge zur Geschichte vornehmlich Kölns und der Rheinlande, hg. vom Archiv der Stadt Köln, Köln 1895, S. 361-400; hier S. 377.

einigung verweist.[22] Die Landeshoheit der Kurfürsten wurde durch die Zollkapitel folglich nicht eingeschränkt. Die rheinischen Zollkapitel waren bereits im 16. Jahrhundert eine dauerhafte Institution, deren Aufgabe die Überwachung der Rheinschifffahrt war. Ihre Beschlüsse waren bis zum Reichsdeputationshauptschluss von 1803 als das für den Rhein »gleichsam besonders bestandene Staatsrecht anzusehen«.[23] Allerdings fehlte in der Praxis die Bereitschaft, sich an die beschlossenen Verbesserungen für den Rheinhandel zu halten und diese umzusetzen, da niemand bereit war, einseitig auf die tradierten Rechte und Privilegien zu verzichten, wenn es die anderen Rheinanlieger nicht auch taten. Dies hätte zu einseitigen finanziellen Einbüßen geführt, ohne die Handelsverhältnisse auf dem Rhein insgesamt zu verbessern.[24] Obwohl die Kurfürsten verpflichtet waren, die Nichteinhaltung der Regeln gegenüber den Vertragspartnern zu begründen, wurden die Beschlüsse der Zollkapitel oft ignoriert.[25]

Im 17. Jahrhundert kam es zu einer doppelten Infragestellung der kurfürstlichen Exklusivität. Impulse wurden zum einen durch die akademische Diskussion der Rechtsgelehrten geliefert. Im Anschluss an die Debatten um das Seevölkerrecht (Hugo Grotius, *Mare liberum*, 1609) spielte das Prinzip der »freien Durchfahrt« eine entscheidende Rolle.[26] Der niederländische Rechtsgelehrte Hugo Grotius – um nur den bedeutendsten der damaligen Autoren zu nennen – formulierte in seinem 1625 erschienenen Werk *De jure belli ac pacis* den Grundsatz, nach dem Flüsse das Eigentum des Volkes seien, durch dessen Land diese fließen. Dennoch müssten sie allen offenstehen, die z. B. Handel treiben wollen.[27] Dieser Grundsatz stand der tradierten Praxis entgegen, dass der Handel auf einem Flussabschnitt nur den Untertanen der jeweiligen Landesherren erlaubt war.[28] Grotius beschränkte die Freiheit, Schifffahrt betreiben zu dürfen, nicht auf Menschen, sondern forderte, diese Freiheit auch auf Waren auszudehnen. Er begründete seine Forderung damit, dass »nie-

22 Robert Mark Spaulding: Revolutionary France and the Transformation of the Rhine, in: Central European History 44, 2011, S. 203-226; hier S. 212.

23 Johann Friedrich Ockhardt: Geschichtliche Darstellung der frühern und spätern Gesetzgebung über Zölle und Handelsschifffahrt des Rheins, mit Rücksicht auf die Beschlüsse des Wiener Kongresses für die künftige Verwaltung dieses Stroms und seiner Nebenflüsse, Mainz 1818, S. 221.

24 Spaulding: Revolutionary France (Anm. 22), S. 223.

25 Gothein: Rheinische Zollkongresse (Anm. 21), S. 364-366.

26 Francis Lyons: Internationalism in Europe 1815-1914, Leyden 1963, S. 53.

27 Hugo Grotius: De jure belli ac pacis. Libri Tres, Bd. II, übersetzt und eingeleitet von Walter Schätzel, Tübingen 1950, S. 152.

28 Rudolf Baumgartner: Die Freiheit der Rheinschiffahrt, Bern 1926, S. 11.

mand den Handel des einen Volkes mit einem anderen entfernteren verhindern« dürfe, »da dessen Gestattung der menschlichen Gesellschaft zum Nutzen und niemand zum Schaden« gereiche.[29] Die Postulate von Grotius standen konträr zu der Praxis der rheinischen Zollkapitel und stellten ihre Exklusivität damit offen in Frage. Seine Forderung nach wirtschaftlicher Liberalisierung der grenzüberschreitenden Handelsbeziehungen stand im Gegensatz zur einzelstaatlichen Souveränität.

Zum anderen führten Veränderungen der politischen Rahmenbedingungen in Folge des Westfälischen und Rijswijker Friedens 1648 und 1697 zu neuen Rechtsverhältnissen entlang des Rheins, sodass sich die bestehenden Verhältnisse fortwährend wandelten und sich die Rheinschifffahrt in doppelter Hinsicht zu einem hochpolitischen Bereich staatlicher Tätigkeit transformierte: Zum einen war sie durch die französische Ostexpansion an den Rhein Gegenstand machtpolitischer Entscheidungen der europäischen Staaten geworden und keine exklusive Angelegenheit mehr des Heiligen Römischen Reiches Deutscher Nation.[30] Zum anderen zwang sie staatliche Akteure zur Auseinandersetzung mit der eigenen Wahrnehmung und Auslegung ihrer Souveränitätsansprüche, die in Konkurrenz zu der Perzeption der Souveränitätsansprüche anderer Rheinanlieger stand. Die rheinischen Zollkapitel boten für diesen Aushandlungsprozess eine Plattform, da hier die Notwendigkeit zur zwischenstaatlichen Kooperation mit der einzelstaatlichen Durchsetzung wirtschaftspolitischer Interessen kollidierte.

Die akademische Diskussion und die europäische Mächtepolitik waren in ihrer Beeinflussung der Rheinschifffahrt keine voneinander isolierten Pole. Die in den Schriften der Rechtsgelehrten aufgestellten Prinzipien wurden in den Friedensverhandlungen europäischer Staaten des 17. Jahrhunderts berücksichtigt und in eigenen Artikeln kodifiziert.[31] Hugo Grotius war dabei einer der wichtigsten Rechtsgelehrten: Sein Werk *De jure belli ac pacis* prägte die Verhandlungen und den Vertragstext des Westfälischen Friedens von 1648.[32] Der Vertrag von Münster postulierte die Freiheit der Schifffahrt für den Rhein, und zwar dergestalt, dass den Einwohnern der Uferstaaten der freie Handel und Verkehr

29 Grotius: De jure belli ac pacis (Anm. 27), S. 153.

30 Annette Fimpeler: Die Schifffahrt und ihre Fahrzeuge auf dem Niederrhein vom späten Mittelalter bis ins 18. Jahrhundert, Düsseldorf 2008, S. 121.

31 Baumgartner: Die Freiheit (Anm. 28), S. 14.

32 Edgar Müller: Hugo Grotius und der Dreißigjährige Krieg. Zur frühen Rezeption von *De jure belli ac pacis*, in: Tijdschrift voor Rechtsgeschiedenis 77, 2009, S. 499-538; hier S. 505-507.

auf der gesamten schiffbaren Länge des Flusses freistehe.[33] In Bezug auf die Zollpolitik wurde festgelegt, dass keine neuen Zölle am Rhein erhoben werden durften. Als Referenzpunkt galten die vor dem Dreißigjährigen Krieg bestehenden Rheinzölle.[34] Die von Grotius formulierten Prinzipien wurden damit in das Völkerrecht des 17. Jahrhunderts aufgenommen. In der Praxis hatte dies allerdings nur wenige Auswirkungen, wie recht schnell deutlich wurde. Denn im Anschluss an den Westfälischen Frieden initiierten die rheinischen Zollkapitel 1650 ein Projekt, nach dem die Zollkosten für die gesamte Länge des Rheins zwischen den Niederlanden und Frankfurt a. M. nicht erhöht und an nur einer Zollstelle erhoben und anschließend zwischen den Kurfürsten aufgeteilt werden sollten.[35] Dies hätte zu einer Beschleunigung des Handels geführt. Allerdings fehlte wie bei vorangegangenen Initiativen die Bereitschaft der Kurfürsten, die geplanten Maßnahmen umzusetzen. Die Beschlüsse des Westfälischen Friedens hatten folglich in wirtschaftlicher Hinsicht keine spürbaren Auswirkungen auf die Rheinschifffahrt. Politisch hingegen fand durch die Kodifizierung des Prinzips der Schifffahrtsfreiheit in einem Vertragswerk von europäischer Tragweite der Gegensatz zwischen der wirtschaftlichen Liberalisierung und der einzelstaatlichen Souveränität erstmals Eingang in das Völkerrecht.

Der Westfälische Frieden führte noch zu einer weiteren Veränderung für die Rheinschifffahrt: Frankreich wurde erstmals Rheinanlieger.[36] Durch seine Gebietsgewinne im Elsass, auch durch die Reunionen, kontrollierte Frankreich einen größeren Teil des linken Rheinufers. Seinen daraus erwachsenen Anspruch zur Mitsprache über die Rheinschifffahrt machte es aber erst nach dem Friedensvertrag von Rijswijk 1697 geltend. Das war eine Veränderung der politischen Rahmenbedingungen mit wegweisendem Charakter für die Rheinschifffahrt, da so erstmals die Interessengemeinschaft zwischen Frankreich und Deutschland am Rhein entstand, welche für die zukünftige Organisation der Rheinschifffahrt prägend wurde.[37] Der Artikel 18 des Rijswijker Friedens verfügte zudem, dass kein Uferstaat Maßnahmen ergreifen solle,

> to turn the Course of the River, or to render the Navigation or other Uses thereof the more difficult upon any account; much less shall new

33 Münsterscher Friedensvertrag, in: Buschmann: Vom Wormser Konkordat (Anm. 9), S. 106-128; hier S. 119.
34 Ebd.
35 Gothein: Rheinische Zollkongresse (Anm. 21), S. 367.
36 Kümper: Der Streit um den Rhein (Anm. 8), S. 32.
37 Baumgartner: Die Freiheit (Anm. 28), S. 14.

> Tolls, Money for Carriages or Exactions be made, or the old ones augmented, or the Ships which pass along be compel'd to go more to one Bank than another, or to expose or receive their Landing and Merchandize.[38]

Ähnliche Bestimmungen hinsichtlich der Verhinderung größerer Handelshindernisse hatte bereits der Westfälische Frieden enthalten. Dennoch stellte der Friedensvertrag von Rijswijk eine bedeutende Errungenschaft dar, weil in ihm erstmals eine Übereinkunft zwischen allen Uferstaaten eines grenzüberschreitenden Flusses über Maßnahmen zum Wohle der Schifffahrt geschlossen wurde.[39]

Die Exklusivität der rheinischen Zollkapitel, in Fragen der Rheinschifffahrt gemeinsame Absprachen zu treffen, wurde durch den Rijswijker Frieden also in doppelter Hinsicht in Frage gestellt: Zum einen wurde die Verantwortungsgemeinschaft der vier Kurfürsten auf potenziell alle Rheinanlieger ausgeweitet, wodurch es zumindest theoretisch auch zu einer geographischen Ausdehnung des Wirkungsbereichs auf den ganzen schiffbaren Fluss kam. Zum anderen trat mit Frankreich ein neuer Akteur in die Gemeinschaft der Rheinanlieger ein, der die Wahrung seiner Souveränitätsrechte auch umgehend geachtet wissen wollte. Dadurch kam es zu einem Konflikt mit den bisherigen Inhabern der Verfügungsgewalt, denn die vier Kurfürsten akzeptierten diese Änderung des Status quo nicht, wie sich schnell zeigen sollte.

Denn wie nach dem Westfälischen Frieden kam es nach dem Rijswijker Frieden zu einem Versuch, die veränderten politischen Rahmenbedingungen in konkrete Maßnahmen für die Rheinschifffahrt umzusetzen. Dafür wurde 1699 ein großer Zollkongress in Köln einberufen, an dem nicht nur die Gesandten der vier rheinischen Kurfürsten teilnahmen, sondern mit Vertretern der Niederlande und der Rheinstädte auch alle anderen Uferstaaten – zumindest aus Sicht der vorstehenden Gruppen – vertreten waren. Frankreich hingegen war nicht eingeladen worden, was dessen König Ludwig XIV. nicht davon abhielt, dennoch einen Gesandten zum Zollkongress nach Köln zu entsenden.[40] Nachdem dieser eingetroffen war, verlangte er im Namen seines Königs das Recht der Teil-

38 Treaty of Power between the Empire and France, signed in Ryswick, 30 October 1697, in: The Consolidated Treaty Series, Vol. 22: 1697-1700, hg. von Clive Parry, New York 1969, S. 79-104; hier S. 87.

39 Edouard Philippe Engelhardt: Histoire du Droit fluvial conventionnel. Précédée d'une Etude sur le régime de la navigation intérieure aux temps de Rome et au Moyen Âge, Paris 1889, S. 44.

40 Gothein: Rheinische Zollkongresse (Anm. 21), S. 369 f.

nahme an dem Kongress aufgrund der Bestimmungen des Rijswijker Friedens:

> Der König ist Souverän des Elsass und damit auch des Rheins in der gesamten Ausdehnung dieser Provinz, und obwohl sie nicht mehr Mitglied des Reiches ist, steht der König in Bezug auf diese Souveränität an der Stelle und mit dem gleichen Recht wie der Kaiser. So scheint es, dass die Herren Kurfürsten keine Änderung vornehmen dürfen, sei es, um die Schifffahrt dieses Flusses zu beschränken oder zu erhöhen, ohne die Beteiligung des Königs, meines Herrn, da es unmöglich ist, etwas an den Zöllen des Niederrheins zu ändern, wenn die oberen Provinzen nicht daran interessiert sind; es kann also keine vernünftige Regelung darüber getroffen werden, ohne die Interessen eines so ausgedehnten und so bedeutenden Landes wie dem Elsass zu berücksichtigen. Sie wissen […], dass sich alle bisherigen Regelungen, die von den rheinischen Zollkapiteln getroffen wurden, auf dieses Gebiet im Allgemeinen erstreckten. Wenn Ihre Versammlung heute diesen seit jeher bestehenden Brauch ändern wollte, so wäre dies zweifellos nur, um einen Vorwand zu haben, den Gesandten des Königs den Zutritt zu Ihren Konferenzen zu verweigern und mir sogar keinerlei Mitteilung über das zu geben, was dort geschehen wird.[41]

Die anderen Gesandten berieten daraufhin über die Stellungnahme des französischen Gesandten, ehe sie ihm mitteilten, dass ihre Instruktionen rein ökonomisch seien und sie deshalb zu einer Stellungnahme über eine so politische Angelegenheit nicht instruiert seien.[42] Der Zollkongress endete schließlich, ohne nennenswerte Beschlüsse über die Rheinschifffahrt verabschiedet zu haben, und ohne die Beteiligung Frankreichs an diesen Beschlüssen.[43] Dennoch hatte der französische Gesandte in seiner Stellungnahme gleich mehrere wegweisende Einlassungen vorgetragen, die die bestehenden Verhältnisse der Rheinschifffahrtsverwaltung und damit die Exklusivität der rheinischen Zollkapitel in Frage stellten. Dabei sind zwei Positionen hervorzuheben: Erstens wurde der Rhein als ein Fluss zwischen Frankreich und dem Deutschen Reich betrachtet, da Ludwig XIV. seine neu gewonnenen Souveränitätsrechte völkerrechtlich neben die des römisch-deutschen Kaisers stellte, der nach außen die Souveränität an der Rheinschifffahrt besaß. Die Rheinschifffahrt sei keine

41 Landesarchiv NRW Abteilung Rheinland, AA0009 Nr. 14, Der französische Gesandte Philippeau an die Teilnehmer des Zollkongresses zu Köln am 17. Juni 1699.

42 Gothein: Rheinische Zollkongresse (Anm. 21), S. 371.

43 Landesarchiv NRW Abteilung Rheinland, AA0009 Nr. 14, Zoll-Abschied de Dato Cöllen den 26ten Juny 1699.

exklusive Angelegenheit des Reiches mehr, sondern, und das ist die zweite hervorzuhebende Position, die für die Rheinschifffahrt zu treffenden Beschlüsse benötigten die Zustimmung Frankreichs, da die Beschlüsse, welche die Schifffahrt des Niederrheins beträfen, auch Auswirkungen für die Schifffahrt des Oberrheins hätten. Es bestand also nicht nur wie bisher eine Verantwortungsgemeinschaft der Rheinanlieger, welche sich durch die kurfürstlichen Reichsprivilegien gebildet hatte, sondern diese Verantwortungsgemeinschaft definierte sich zukünftig über ihre Aufgabe, die Regulierung der Rheinschifffahrt. Souveränität wurde durch den französischen Anspruch auf Mitsprache an der Rheinschifffahrt zu einem im zwischenstaatlichen Diskurs verhandelbaren Gegenstand transformiert, der nicht mehr an politische Grenzen der Einzelstaaten gebunden war.

Eine ähnliche Dynamik in der Diskussion über die Rheinschifffahrtsverwaltung, wie sie sich im 17. Jahrhundert vollzog, fehlte im 18. Jahrhundert. Erst im Zuge der Französischen Revolution und der Friedensverträge der Koalitionskriege kam es durch die veränderten politischen Rahmenbedingungen und das neue französische Postulat der »natürlichen Grenzen« erneut zu Initiativen, die an die Diskussionen von 1699 anknüpften und die Rheinschifffahrtsverwaltung transformieren sollten.[44] Denn nach dem Ende des Ersten Koalitionskrieges verhandelten das revolutionäre Frankreich und das Deutsche Reich auf dem Rastatter Friedenskongress 1797-1799 über einen Friedensvertrag, der zum einen die Abtretung des gesamten linken Rheinufers an Frankreich beinhalten und zum anderen auch Bestimmungen über die Rheinschifffahrt enthalten sollte.[45] Dabei initiierte die französische Delegation den Gedanken, dass die Rheinschifffahrt »gemeinsam von beiden Nationen […] und zu den von beiden vereinbarten Bedingungen durchgeführt wird«.[46] Das Neue daran war, dass die Rheinschifffahrt als ein gemeinsamer Gegenstand zwischen Frankreich und Deutschland bezeichnet wurde und daher gemeinsamen Regeln unterliegen sollte. Wie dies geschehen sollte,

44 Spaulding: Revolutionary France (Anm. 22), S. 215.

45 Klaus Müller: Politische und rechtliche Veränderungen der Rheinschifffahrt zwischen der Französischen Revolution und dem Ersten Pariser Frieden 1814, in: Der Rhein als Verkehrsweg. Politik, Recht und Wirtschaft seit dem 18. Jahrhundert, hg. von Clemens von Looz-Corswarem und Georg Mölich, Bottrop 2007, S. 37-59; hier S. 40.

46 Copie d'une Note des Ministres plénipotentiaires de la République française, à S. E. M. le Comte de Metternich, datée de Rastadt le 14. Floréal a 6 [3. Mai 1798], in: Protocoll der Reichs-Friedens-Deputation zu Rastatt, Bd. 5, hg. von Heinrich Freiherr Münch von Bellinghausen, Rastatt 1800, S. 5 f.; hier S. 5.

wurde nicht näher ausgeführt.[47] Dennoch stellte dies eine Entwicklung des Gemeinschaftsgedankens dar. Die Veränderung bestand aber weniger im Inhalt als vielmehr in der Begrifflichkeit und der daraus hervorgehenden Konsequenz. Denn die (Rhein-)Schifffahrt war bereits 1699 als ein unter den Uferstaaten gemeinsam zu regulierender Gegenstand betrachtet worden, allerdings ohne diese so zu bezeichnen. Letztlich diente die französische Position 1699 dazu, französische Interessen und Souveränitätsrechte durchzusetzen, ohne einen Nutzen für die anderen Uferstaaten zu generieren. Der französische Vorstoß während des Rastatter Friedenkongresses argumentierte hingegen mit einem Nutzen für Frankreich und das Deutsche Reich, da die Vorschläge der französischen Delegation »zum gemeinsamen Vorteil beider Völker« seien.[48]

Wie diese gemeinsamen Regeln aussehen sollten, konnte aber nicht mehr diskutiert werden, da die Friedensverhandlungen durch den zweiten Koalitionskrieg unterbrochen wurden.[49] Dieser wurde 1801 durch den Friedensvertrag von Lunéville beendet, der Frankreich das gesamte linke Rheinufer übertrug, welches vorher im Besitz des Deutschen Reiches gewesen war. Für die so enteigneten deutschen Fürsten legte der Vertrag zudem das Recht auf Entschädigungen fest. Das Resultat dieser Entschädigungsverhandlungen war der Reichsdeputationshauptschluss von 1803.[50] In Artikel 39 sah er eine Aufhebung aller Rheinzölle vor. Stattdessen sollte eine andere Schifffahrtsgebühr – der sog. Schifffahrtsoctroi – eingeführt werden, der gemeinsam zwischen Frankreich und Deutschland reguliert und erhoben werden sollte. Die Begründung für diese gemeinsame Erhebung war, dass der Rhein »ein gemeinsamer Fluss zwischen der französischen Republik und dem Deutschen Reich« geworden sei.[51] Die Bestimmungen des Artikels 39 stellten folglich die Konkretisierung der Prinzipien des Rastatter Friedenskongresses dar. Zur genaueren

47 Müller: Politische und rechtliche Veränderungen (Anm. 45), S. 40.

48 Copie d'une Note des Ministres plénipotentiaires de la République française, à S. E. M. le Comte de Metternich, datée de Rastadt le 14. Floréal a 6 [3. Mai 1798], in: Bellinghausen: Protocoll der Reichs-Friedens-Deputation (Anm. 46), S. 5.

49 Étienne Deschamps: Die Einführung der freien Schifffahrt auf dem Rhein 1815-1866, in: ZKR. Zentralkommission für die Rheinschifffahrt 1815-2015. 200 Jahre Geschichte, hg. von Jean-Marie Woehrling, Sylvain Schirmann und Martial Libera, Straßburg 2015, S. 20-67; hier S. 24.

50 Müller: Politische und rechtliche Veränderungen (Anm. 45), S. 43.

51 Reichsdeputationshauptschluss vom 25. Februar 1803, Par. 7, 9, 14, 17, 19, 20, 27 und 39 betr. den Rheinoktroi (Schiffahrtsabgaben), in: Rheinurkunden. Sammlung zwischenstaatlicher Vereinbarungen, landesrechtlicher Ausführungsverordnungen und sonstiger wichtiger Urkunden über die Rheinschiffahrt seit 1803, Bd. 1: 1803-1960, hg. von der Zentralkommission für die Rheinschifffahrt, München und Leipzig 1918, S. 1-5; hier S. 4.

Verwaltungsgrundlage des Octrois sollte ein gesondertes Abkommen zwischen Frankreich und dem Kurerzkanzler getroffen werden.[52] Der Gemeinschaftsgedanke der Uferstaaten und die Existenz einer Institution für die Rheinschifffahrtsverwaltung verschmolzen in den Bestimmungen des Reichsdeputationshauptschlusses zu der geplanten gemeinsamen Octroi-Behörde zwischen Frankreich und dem Deutschen Reich. Nach den Zollkapiteln der rheinischen Kurfürsten wurde die Octroi-Behörde somit die zweite Verwaltungsinstitution der Rheinschifffahrt, die eine völlig neue Form zwischenstaatlicher Kooperation begründen sollte.

2. Souveränitätsdiskurse im Octroi-Vertrag und der Zentralkommission für die Rheinschifffahrt

Der am 15. August 1804 unterzeichnete Octroi-Vertrag zwischen Frankreich und dem Heiligen Römischen Reich Deutscher Nation schuf eine völlig neue völkerrechtliche Ordnung für den Rhein. Grundsätzlich legte er die Freiheit der Rheinschifffahrt fest, Zölle und andere Handelsbarrieren sollten abgeschafft werden. In Bezug auf die Souveränität der beiden Staaten erhielt der Rhein einen Sonderstatus. Art. II. des Vertrages hielt hierzu fest:

> Infolgedessen wird der Rhein, obwohl der Talweg des Rheins in Bezug auf die Souveränität die Grenze zwischen Frankreich und Deutschland bildet, in Bezug auf die Schifffahrt und den Handel immer als ein gemeinsamer Fluss zwischen den beiden Reichen betrachtet werden, […] die Schifffahrt wird gemeinsamen Regeln unterworfen sein.[53]

Der Rhein wurde also, soweit er als Wasserstraße genutzt wurde, zu einem gemeinsamen Fluss beider Länder erklärt und erhielt dadurch in der zeitgenössischen Wahrnehmung eigene »Souveränitäts-Rechte«.[54] Folglich sollte er durch einheitliche und gemeinsam fixierte Regeln für die Schifffahrt verwaltet werden. Bemerkenswert war zudem, dass Frankreich und das Heilige Römische Reich Deutscher Nation der neuen Organisation auch Hoheitsrechte übertrugen. Das betraf zum einen die Organisation der Rheinschifffahrt. Der Octroi hatte die Aufgabe, die Einhaltung der gemeinsamen Schifffahrtsregeln zu überwachen und die

52 Ebd.

53 Oktroivertrag zwischen dem Deutschen Reich und Frankreich. Ratifiziert 2. Februar resp. 11. Mai 1805, in: ebd., S. 6-25; hier S. 6.

54 Landesarchiv Nordrhein-Westfalen, Abteilung Rheinland, AA 0635 Nr. 78, Johann Joseph Eichhoff an Generalgouverneur Johann August Sack, Paris den 23. Juli 1814.

Octroi-Gebühr von den Schiffern einzuziehen. Geleitet wurde die Organisation zu diesem Zweck von einem Generaldirektor, der von beiden Ländern gemeinsam ernannt wurde und seinen Sitz zunächst in Mainz nahm. Er bildete mit vier weiteren Inspektoren die Generaldirektion, der zwölf Octroi-Büros unterstanden, die zu gleichen Teilen an beiden Seiten des Flusses eingerichtet wurden. Die Organisation hatte zudem eine eigene, von Frankreich und dem Heiligen Römischen Reich Deutscher Nation unabhängige Rechtsprechung, die sich allerdings nur auf die Schifffahrt auf dem Rhein bezog.[55] Der Octroi übernahm also im Bereich der Rheinschifffahrt staatliche Aufgaben und konnte Völkerrecht setzen. Sowohl die Anweisungen des Generaldirektors an die staatlichen Schifffahrtsbeamten als auch die Urteile der Rheinschifffahrtsgerichte hatten einen völkerrechtlichen Charakter.

Nach der Niederlage der napoleonischen Armeen wurde auf dem Wiener Kongress nach einer neuen Lösung für die europäische Binnenschifffahrt gesucht. Einigkeit bestand darin, dass die Regeln des bilateralen deutsch-französischen Octroi erhalten werden sollten, und zwar nicht nur für den Rhein, sondern für alle grenzüberschreitenden Flüsse in Europa. Aus diesem Grunde wurde auf dem Wiener Kongress eine Sonderkommission für die Freiheit der Flussschifffahrt und ihre völkerrechtliche Organisation eingerichtet. Der preußische Delegierte in dieser Kommission war Wilhelm von Humboldt, der in einer Aufzeichnung vom 8. Februar 1815 folgende dreistufige Vorgehensweise für die gemeinsame Arbeit vorschlug: Zunächst sollten die völkerrechtlichen Prinzipien formuliert werden, die der Liberalisierung des Handels zu Grunde lagen. In einem zweiten Schritt sollten diese für den Rhein und die Schelde konkretisiert und mit den Interessen der Anrainerstaaten dieser Flüsse in Einklang gebracht werden. Schließlich, so Humboldt, sei zu prüfen, ob diese Prinzipien auch auf andere europäische Flüsse zu übertragen wären.[56] Zwei Prinzipien, so Humboldt weiter, seien in Bezug auf das Völkerrecht an grenzüberschreitenden Flüssen zu vereinbaren:

> Um die Interessen des Handels mit denen der Anrainerstaaten in Einklang zu bringen, ist es notwendig, dass einerseits alles, was für die Freiheit der Schifffahrt unerlässlich ist, […] gemeinsam durch eine Vereinbarung festgelegt wird, an der nichts ohne die Zustimmung

55 Dieter Kischel: Die Geschichte der Rheinschiffahrtsgerichtsbarkeit von 1804 bis in die Gegenwart. Unter besonderer Berücksichtigung der rheinpreußischen Verhältnisse, Bergisch-Gladbach und Köln 1990, S. 7.

56 Mémoire préparatoire sur le travail de la Commission de navigation, in: Rheinurkunden (Anm. 51), S. 61-63.

aller, die daran beteiligt waren, geändert werden kann; dass aber andererseits kein Anrainerstaat in der Ausübung seiner Souveränitätsrechte behindert wird.[57]

Wilhelm von Humboldt plädierte als einer der Ersten dafür, den Interessenausgleich zwischen dem grenzüberschreitenden Handel einerseits und dem Anspruch der Staaten auf Souveränität in Bezug auf die Schifffahrt andererseits durch das Völkerrecht zu regeln. Hierzu bedürfe es, so hielt er in einer weiteren Denkschrift fest, irgendeiner Zentralität (»Centralité Quelconque«), die zwei Formen annehmen könne. Zum einen könne sie aus einer Versammlung von Delegierten (»réunion de commissaires«) bestehen, die sich regelmäßig als diplomatische Vertreter treffen und konkrete Probleme durch Verhandlungen lösen sollten. Die Kommissare und die hinter ihnen stehenden Regierungen blieben in diesem Modell unabhängig, und eine Regierung könne nie durch eine Mehrheitsentscheidung zu einer Handlung gezwungen werden. Die zweite Möglichkeit war aus der Sicht Humboldts eine permanente oder periodisch tagende Zentralbehörde (»autorité centrale«). Sie solle von einer Person oder einer Gruppe von Personen geleitet werden und sei dem Allgemeinwohl (»volonté générale«) verpflichtet. Entscheidend für die Beschlussfindung sei aber, dass das Prinzip der Einstimmigkeit aufgegeben werde, die Unabhängigkeit jedes Anrainerstaates sei dem Allgemeinwohl unterworfen, die Entscheidungen würden per Mehrheit gefällt, ein Einzelstaat könne daher überstimmt werden.[58] Die Einzelstaaten sollten der Zentralität (»Centralité Quelconque«) einzelne Hoheitsrechte übertragen, ihre Souveränität sollte damit eingeschränkt werden.

Die in Wien geführten Debatten um die Organisation der Rheinschifffahrt sind in vielerlei Hinsicht bemerkenswert. Nach gegenwärtigem Kenntnisstand warf Wilhelm von Humboldt als Erster die Frage auf, die bis heute in jeder internationalen Organisation immer wieder diskutiert wird: Wie treffen sie Entscheidungen? Müssen diese einstimmig fallen (Intergouvernementale Organisation) oder gibt es Mehrheitsentscheidungen, in denen daher ein Mitgliedstaat überstimmt werden kann und dennoch die Beschlüsse zu akzeptieren hat (Supranationalität)? Im Gegensatz zur Aufzeichnung vom 8. Februar 1815 nutzte Humboldt in der zweiten Aufzeichnung den Begriff der Souveränität nicht mehr, verwendete aber andere Bezeichnungen: Zum einen sprach er von den vollen Rechten (»plein droits«), die den Regierungen im ersten Fall einer

57 Ebd., S. 61.

58 Propositions de M. le baron de Humboldt, plénipotentiaire de la Prusse, undatiert, in: Rheinurkunden (Anm. 51), S. 92-95; hier S. 93.

einstimmigen Entscheidungsfindung erhalten blieben. Die einzelstaatliche Souveränität, so kann man schlussfolgern, wäre in diesem Fall nicht eingeschränkt worden. Im zweiten Fall, mit Mehrheitsentscheidungen, spricht Humboldt von der Unabhängigkeit der Anrainerstaaten (»indépendance«), die dem von der Zentralität (»Centralité quelconque«) repräsentierten Allgemeinwohl untergeordnet würde. Die einzelstaatliche Souveränität würde in diesem Fall zu Gunsten des Allgemeinwohls dauerhaft eingeschränkt werden.

Warum begann diese Diskussion um die Organisation der Rheinschifffahrt zu diesem Zeitpunkt? Die Quellen geben verschiedene Hinweise auf die Motive der Akteure. Die Präambel des Octroi-Vertrages von 1804 hielt fest, dass das Ziel der Vereinbarung sei, »der Schifffahrt auf dem gemeinsamen Fluss zwischen den beiden Mächten eine neue Aktivität zu verleihen«. Artikel VIII nannte als Ziel des Vertrages »den Nutzen des Handels […], dem es wichtig ist, daß der Versand der Waaren regelmäßig, ordentlich und sicher geschehe«.[59] Es ging also um wirtschaftliche Effizienz, der freie Handel auf dem Rhein sollte erleichtert und beschleunigt werden. Dieses Ziel nannte auch Wilhelm von Humboldt in verschiedenen Aufzeichnungen.

Ein anderes Ziel formulierte der Vertreter des Landes Baden in den Verhandlungen in Wien, Karl Christian von Berckheim. Er plädierte in einer Aufzeichnung vom 10. Februar 1815 dafür, eine internationale Organisation für die Schifffahrt auf dem Rhein zu gründen, die die gemeinsamen Interessen der Anrainerstaaten definieren, um- und durchsetzen sollte.

> Unter Berücksichtigung des Zwecks der Zusammenkunft dieser Zentralkommission, der nur der eines gemeinsamen Interesses aller Anrainerstaaten sein kann, und der daher jeden Gedanken an Eifersucht, Einfluss oder Überlegenheit eines der Anrainerstaaten über den anderen ausschließt, ist der Unterzeichnete der Meinung, als unveränderliche Regel festzulegen, dass jeder der Anrainerstaaten, der größte wie der kleinste, nur einen einzigen Kommissar zu dieser Versammlung entsenden darf, um auf diese Weise jeden Anlass zu berechtigtem Misstrauen zu vermeiden, indem er auch festlegt, dass, sobald bei der Beratung eine Meinungsverschiedenheit besteht, die Mehrheit der Stimmen entscheidet.[60]

59 Oktroivertrag zwischen dem Deutschen Reich und Frankreich. Ratifiziert 2. Februar resp. 11. Mai 1805, in: Rheinurkunden (Anm. 51), S. 6-25; Zitate S. 6 und S. 7.

60 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, in: Rheinurkunden (Anm. 51), S. 70-74; hier S. 73.

Baden plädierte daher für Mehrheitsabstimmungen in der Zentralkommission, aber nicht aus wirtschaftlichen Motiven, sondern weil hierdurch die Interessen der kleinen Staaten gegenüber den großen geschützt wurden. Im frühen 19. Jahrhundert war es normal, dass die Großmächte die europäische Politik bestimmten. Die kleinen Staaten hatten nur eingeschränkte Rechte, mussten sich den Interessen der Großmächte beugen und konnten ihrer Souveränität beraubt werden. Im Rahmen der internationalen Organisation allerdings sollten alle Staaten nur durch einen Kommissar vertreten sein, große und kleine Staaten wären damit gleichermaßen berücksichtigt. Dieses Motiv für den Transfer von Hoheitsrechten findet sich bei den kleineren europäischen Staaten in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts erneut.

Die auf dem Wiener Kongress 1815 gegründete Zentralkommission für die Rheinschifffahrt wurde unter diesen Bedingungen die erste multilaterale internationale Organisation in Europa im modernen Sinne. Sie schuf jene von Humboldt so bezeichnete Zentralität (»Centralité quelconque«), eine Institution, der die Mitgliedstaaten konkrete, wenn auch eng begrenzte Hoheitsrechte übertrugen. Hinsichtlich der politischen Struktur wurde ein Kompromiss zwischen den beiden von Humboldt vorgeschlagenen Modellen umgesetzt: Die Delegierten der Mitgliedstaaten in der Zentralkommission trafen ihre Entscheidungen mit einfacher Mehrheit, doch die Beschlüsse waren nicht bindend für die Regierungen. In Bezug auf die Rechtsprechung bestand weiterhin ein System jenseits der Nationalstaaten am Rhein. Doch die Konfliktparteien konnten selbst entscheiden, ob ihr Fall vor nationalen oder vor dem internationalen Rheinschifffahrtsgericht verhandelt und entschieden werden würde.

3. Fazit

Die politische Organisation der Rheinschifffahrt wurde seit dem späten Mittelalter stark von zwei Prinzipien geprägt, die gegensätzliche Konsequenzen hatten. Das war zum einen das Prinzip der freien Durchfahrt, das durch die Schifffahrt auf dem Rhein in dieser Region besondere Bedeutung hatte. Politische Grenzen waren aus der Perspektive des Handels hinderlich, sie standen dem im Sektor der Wirtschaft handlungsleitenden Prinzip der Effizienz entgegen. Wirtschaftliche Akteure drängten daher auf den Abbau der Handelsbeschränkungen an politischen Grenzen. Dem stand das Prinzip der einzelstaatlichen Souveränität entgegen. Für dieses Prinzip waren Grenzen entscheidend, sie markierten den territorialen Handlungsspielraum staatlicher Regierungen, die staatliche

Souveränität. Politische Akteure verfolgten daher das Ziel, die einzelstaatliche Souveränität zu erhalten. Seit dem späten Mittelalter wurde daher im Kontext der Rheinschifffahrt nach Institutionen gesucht, die diese beiden Prinzipien miteinander verbinden konnten.

Dabei zeigte die Praxis der Zollkapitel, dass die Einzelinteressen der vier rheinischen Kurfürsten dem gemeinsamen Interesse einer geregelten Rheinschifffahrt oftmals im Wege standen und die Wahrung der kurfürstlichen Hoheitsrechte einem effizienteren Handel vorgezogen wurde. Eine Gegenposition zu dieser Vorstellung bezogen die im akademischen Diskurs aufkommenden völkerrechtlichen Rechtsprinzipien der freien Durchfahrt und der Schifffahrtsfreiheit, weil diese die Liberalisierung der Rheinschifffahrt als ein Naturrecht verstanden. Der Fluss bleibe zwar innerhalb der Souveränität der Uferstaaten, der grenzüberschreitende Handel – so die Forderung – dürfe aber nicht durch einzelstaatliche Interessen eingeschränkt werden. Grenzüberschreitender Handel stellte den Anspruch auf Souveränität in Frage.

In der Frühen Neuzeit konnte man am Rhein in Bezug auf die Schifffahrt und die Zölle bereits eine Verdichtung von politischer Macht jenseits des Einzelstaates beobachten. Die Zeit um 1800 brachte diese Entwicklung entscheidend voran. Dies lag einerseits daran, dass sich die Vorstellung von Staatlichkeit änderte. Die schrittweise Durchsetzung der Vorstellung vom National-Staat führte zu einer neuen Vorstellung von der Souveränität. Gleichzeitig beschleunigte die Industrielle Revolution den grenzüberschreitenden Handel, weil die Entwicklung der Infrastrukturen im Bereich des Verkehrs und der Kommunikation sich beschleunigte. Daher musste im frühen 19. Jahrhundert wieder eine neue Antwort auf die Frage der institutionellen Regulierung von der Schifffahrtsfreiheit und politischen Herrschaft gefunden werden. Ausgehend von der Tradition entwickelte Wilhelm von Humboldt auf dem Wiener Kongress eine politische Organisation, die beide Prinzipien miteinander verbinden sollte. Die Zentralkommission für die Rheinschifffahrt berücksichtigte sowohl die Souveränität der Einzelstaaten als auch das wirtschaftliche Interesse nach grenzüberschreitendem Handel. In diesem Kontext diskutierte Wilhelm von Humboldt erstmals die Frage nach der institutionellen Struktur der internationalen Organisationen. Die – in heutigen Begriffen – intergouvernementale Struktur gab den Vorrang dem Prinzip der einzelstaatlichen Souveränität, die nicht eingeschränkt wurde, während das supranationale Prinzip das gemeinsame Interesse am freien grenzüberschreitenden Handel und Verkehr priorisierte. Erstmals in der Geschichte wurden in der Zentralkommission für die Rheinschifffahrt Elemente dessen angewandt, was im 20. Jahrhundert als

Supranationalität bezeichnet werden sollte. Die Anrainerstaaten des Flusses übertrugen der Zentralkommission einzelstaatliche Hoheitsrechte in Bezug auf die Schifffahrt und begrenzten damit ihre nationale Souveränität. Gleichzeitig entstand jenseits des Staates ein Akteur, der Völkerrecht setzen und in der Rechtsprechung weiterentwickeln konnte. In Bezug auf die institutionelle Struktur und die Idee des Ausgleichs zwischen internationalen Wirtschaftsinteressen und nationaler Souveränität nahm die Zentralkommission für die Rheinschifffahrt daher wesentliche Elemente der europäischen Integration im 20. Jahrhundert vorweg.