

Schriften zum Völkerrecht

Band 27

Das Recht der Europäischen
Wirtschaftsgemeinschaft im Verhältnis
zur Rheinschiffahrtsakte von Mannheim

Ein Beitrag zur völkervertragsrechtlichen Bedeutung
des Artikels 234 EWGV

Von

Dr. Friedrich Meißner



DUNCKER & HUMBLOT / BERLIN

FRIEDRICH MEISSNER

**Das Recht der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft
im Verhältnis zur Rheinschiffahrtsakte von Mannheim**

Schriften zum Völkerrecht

Band 27

Das Recht der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft im Verhältnis zur Rheinschiffahrtsakte von Mannheim

Ein Beitrag zur völkervertragsrechtlichen Bedeutung
des Artikels 234 EWGV

Von

Dr. Friedrich Meißner



DUNCKER & HUMBLOT / BERLIN

Alle Rechte vorbehalten
© 1973 Duncker & Humblot, Berlin 41
Gedruckt 1973 bei Buchdruckerei Bruno Luck, Berlin 65
Printed in Germany
ISBN 3 428 02837 6

Vorwort

Die vorliegende Arbeit ist Mitte 1972 an der Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität in Bonn als Dissertation angenommen worden. Zur Untersuchung des Themas wurde ich von Herrn Professor Dr. K. J. Partsch angeregt. Er hat die Arbeit durch eine Reihe von hilfreichen Ratschlägen und auf Grund seiner Befürwortung für ein Promotionsstipendium der Universität Bonn gefördert. Hierfür sage ich ihm aufrichtig Dank.

Den Herren Professoren Dr. R. Baeyens, Dr. J. Salzwedel und Dr. U. Scheuner bin ich für förderliche Kritik und vielfältige Anregungen dankbar.

Herrn H. Claudi möchte ich vielmals für seine Bereitschaft danken, sich mit Schwierigkeiten im zweiten Teil der Arbeit auseinanderzusetzen.

Das Manuskript wurde im Dezember 1971 abgeschlossen. Danach erschienene Literatur konnte nur noch zum Teil berücksichtigt werden. Auf neuere Entwicklungen im Jahre 1972 wird in einem Nachtrag hingewiesen.

Bonn, im Dezember 1972

Friedrich Meißner

Inhaltsverzeichnis

Einleitung	15
-------------------------	----

Erster Teil

Das Spannungsverhältnis zwischen der Mannheimer Rheinschiffahrtsakte und dem EWG-Vertrag

<i>1. Kapitel: Rechtsfragen der Rheinschiffahrt</i>	21
I. Die Rechtsstellung der Schweiz und Großbritanniens zur Mannheimer Akte	21
II. Die Kompetenzen der Zentralkommission für die Rheinschiffahrt	26
1. Zur Auslegung der Mannheimer Rheinschiffahrtsakte	26
2. Der Wirkungsbereich der Zentralkommission für die Rheinschiffahrt	29
a) Vom Wiener Kongreß bis zum ersten Weltkrieg	30
b) Vom ersten Weltkrieg bis zur Gegenwart	35
III. Die Einheit des Rheinregimes	42
1. Die Zweckgemeinschaft der Uferstaaten	42
2. Die mit dem Grundsatz der Einheit des Rheinregimes verknüpften Pflichten	46
a) Die Pflicht zur Zusammenarbeit	47
b) Das Gebot zur Gleichbehandlung	52
IV. Die Bedeutung der Vorschrift des Artikels 13 der Mannheimer Akte	58
<i>2. Kapitel: Die zwischen dem Rheinschiffahrtsrecht und dem Recht der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft bestehenden Probleme</i>	61
I. Die institutionellen Konflikte	61

1. Die Zusammenarbeit der in der Zentralkommission vertretenen Staaten und die Integration des EWG-Verkehrsmarktes	61
2. Das Beschlußfassungssystem nach der Mannheimer Akte und die Blockbildung der EWG-Mitgliedstaaten in der Zentralkommission	67
II. Die materiell-rechtlichen Kollisionen	70
1. Die unterschiedlichen Wirtschaftskonzeptionen in den beiden Vertragswerken	70
2. Die Schifffahrtswirtschaft nach der Mannheimer Akte und das sekundäre Gemeinschaftsrecht im Bereich des Binnenschiffsverkehrs ..	72

Zweiter Teil

Die Vereinbarkeit des Gemeinschaftsrechts mit der Mannheimer Akte

<i>1. Kapitel: Die Lösung der zwischen dem Rheinschiffahrts- und Gemeinschaftsrecht bestehenden Probleme an Hand der im Völkervertragsrecht entwickelten Methoden und Prinzipien</i>	80
I. Die harmonisierende Vertragsinterpretation	82
1. Die Auslegung der Vorschriften der Mannheimer Akte im Lichte der Wirtschaftskonzeption des EWG-Vertrages	83
2. Die Lösung eines Teiles der institutionellen Konflikte	85
II. Wege zur einseitigen Vertragsänderung oder Vertragsbeendigung im Widerstreit mit dem Einstimmigkeitsprinzip	88
1. Der Einstimmigkeitsgrundsatz im Oscar-Chinn-Fall	89
2. Das Einstimmigkeitsprinzip in der Völkervertragsrechtslehre	91
3. Der Grundsatz der Einstimmigkeit in der Wiener Vertragsrechtskonvention	93
4. Das Einstimmigkeitsprinzip in der Rheinschiffahrtsakte	96
III. Die <i>clausula rebus sic stantibus</i>	97
1. Zur Lösung der institutionellen Konflikte	98
2. Zur Lösung der materiell-rechtlichen Kollisionen	99
IV. Die Vorrangregelung gemäß Art. 30 der Wiener Vertragsrechtskonvention	100

2. Kapitel: Die Lösung der Probleme zwischen der Rheinschiffahrtsakte und dem EWG-Vertrag in Anbetracht der besonderen Rechtsnatur des Gemeinschaftsrechts	104
I. Die Bindung der Gemeinschaft an die internationalen Vertragsbeziehungen ihrer Mitgliedstaaten	104
1. Die Bindung auf Grund einer analogen Anwendung der Staatensukzessionsregeln	104
2. Die Bindung im Hinblick auf den Grundsatz <i>pacta sunt servanda</i> ..	107
a) Die Rechtslage nach dem EGKS-Vertrag im Bereich der Handelspolitik	107
b) Die Rechtslage nach dem EWG-Vertrag	109
3. Die Anwendbarkeit der allgemeinen Regeln des Völkervertragsrechts auf das Gemeinschaftsrecht	112
a) Die Auffassung der Traditionalisten	112
b) Die Ansicht der Föderalisten	113
c) Das Gemeinschaftsrecht als neue, eigenständige Rechtsordnung	116
II. Auswirkungen gemeinschaftsinterner Kompetenzverschiebungen auf die Erfüllung der materiellen Vertragspflichten der Mitgliedstaaten	118
1. Die Erfüllung der internationalen Vertragspflichten der Gliedstaaten im Bundesstaat	120
2. Die Sicherung der Vertragserfüllung im gemeinschaftsinternen Raum	123
a) Der Vorrang der Bestimmung des Artikels 234 Abs. 1 EWGV ..	123
b) Das gemeinschaftliche Loyalitätsgebot	124
3. Die begrenzte Anwendbarkeit des Gemeinschaftsrechts gegenüber den aus der Rheinschiffahrtsakte verpflichteten Mitgliedstaaten ..	125
III. Auswirkungen gemeinschaftsinterner Kompetenzverschiebungen auf die Vertragspartnerstellung der EWG-Mitgliedstaaten	127
1. Die Reflex-Außenkompetenz der Gemeinschaft nach dem AETR-Urteil	127
a) Der Umfang der gemeinschaftlichen Außenkompetenz	129
b) Die ausschließliche Zuständigkeit der Gemeinschaft zur Aus-	
handlung und zum Abschluß von Abkommen mit dritten Staaten	
beim Vorliegen von Gemeinschaftsrechtsnormen	131
c) Die Bedeutung der Vorschrift des Art. 116 Abs. 1 EWGV nach dem AETR-Urteil	132

2. Die Gemeinschaft als Erfüllungspartner in den internationalen Vertragsbeziehungen ihrer Mitgliedstaaten	133
a) Die Verpflichtung der Gemeinschaft zur direkten Vertragserfüllung	134
b) Der Anspruch der Drittstaaten in der Zentralkommission auf Vertragserfüllung allein durch ihre Vertragspartner	135
3. Das Auftreten der Gemeinschaft in der Zentralkommission	139
Nachtrag	143
Literaturverzeichnis	147

Abkürzungsverzeichnis

a. A.	anderer Ansicht
aaO	am angegebenen Ort
ABl.	Amtsblatt
Abs.	Absatz
Actes officiels	Actes officiels du Congrès International d'études sur la Communauté européenne du charbon et de l'acier. 7 Bde., Mailand 1957 - 1959.
a. E.	am Ende
AFDI	Annuaire Français de Droit International
AJIL	The American Journal of International Law
Anm.	Anmerkung
ArchVR	Archiv des Völkerrechts
Art.	Artikel
Aufl.	Auflage
AWD	Außenwirtschaftsdienst des Betriebsberaters
Bd./Bde.	Band/Bände
BDGV	Berichte der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BRD	Bundesrepublik Deutschland
BT	Bundestag
Buchst.	Buchstabe
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
BYIL	The British Yearbook of International Law
bzw.	beziehungsweise
CEE	Communauté Economique Européenne
CdDE	Cahiers de droit européen
CCR	Commission Centrale pour la navigation du Rhin
CMLR	Common Market Law Review
d. h.	das heißt
Diss.	Dissertation
DÖV	Die Öffentliche Verwaltung
Doc.	Document
Dok	Dokument
Drs.	Drucksache
DVB1	Deutsches Verwaltungsblatt
EAG	Europäische Atomgemeinschaft
EAGV	EAG-Vertrag

ECE	Economic Commission for Europe
EEC	European Economic Community
E.G.	Europäische Gemeinschaften
EGKS	Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl
EGKSV	EGKS-Vertrag
E. P.	Europäisches Parlament
EuA	Europa-Archiv
EuGH	Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften
EuR	Europarecht
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
EWGV	EWG-Vertrag
EY	European Yearbook
FAZ	Frankfurter Allgemeine Zeitung
FR.	Frankreich
FS.	Festschrift
GATT	General Agreement for Tariffs and Trade
gem.	gemäß
hrsg.	herausgegeben
ICLQ	The International and Comparative Law Quarterly
I.L.A.	The International Law Association
I.L.C.	International Law Commission
i. S.	im Sinne
i. V. m.	in Verbindung mit
JDI	Journal du Droit International
JIR	Jahrbuch für Internationales Recht
JJb	Juristen-Jahrbuch
KOM	Kommission
KSE	Kölner Schriften zum Europarecht
M. A.	Mannheimer Rheinschiffahrtsakte
Mel.	Mélanges
Mz. A.	Mainzer Rheinschiffahrtsakte
Niederl.	Niederlande
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
Nr.	Nummer
o. a.	oben angegeben
OECD	Organization for Economic Cooperation and Development
OEEC	Organization for European Economic Cooperation
o. J.	ohne Jahresangabe
o. O.	ohne Ortsangabe
Pro.	Protokoll
RbDI	Revue belge de droit international
Rev.	Revision
Rev. trim. dr. eur.	Revue trimestrielle de droit européen
RCADI	Recueil des Cours de l'Académie de Droit International

RGBl.	Reichsgesetzblatt
RGDIP	Revue Générale de Droit International Public
RGST	Entscheidungen des Reichsgerichts in Strafsachen
Rheinurk.	Rheinurkunden
RMC	Revue du Marché Commun
RNIR	Revue de la navigation intérieure et rhénane
Rspr.	Rechtsprechung
RTDC	Revue trimestrielle de droit commercial
S.	Seite bzw. Satz
SchwJbIR	Schweizerisches Jahrbuch für internationales Recht
SEW	Sociaal-Economische-Wetgeving
stellv.	stellvertretend
STIGH	Ständiger Internationaler Gerichtshof
u.	und
u. a.	unter anderen bzw. unter anderem
ÜEGKSV	Abkommen über die Übergangsbestimmungen zum Vertrag über die Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl
UNCTAD	United Nations Conference on Trade and Development
UNO	United Nations Organization
USA	United States of America
usw.	und so weiter
v.	von
Verf.	Verfasser
V.F.V.	Versailler Friedens-Vertrag
vgl.	vergleiche
vol.	volume
VVDStRL	Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer
VWD	Vereinigte Wirtschaftsdienste
WSA	Wiener Schlußakte
WVK	Wiener Vertragsrechtskonvention
Y.I.L.C.	Yearbook of the International Law Commission
ZaöRV	Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht
z. B.	zum Beispiel
ZfB	Zeitschrift für Binnenschifffahrt
ZfV	Zeitschrift für Verkehrswissenschaft
Ziff.	Ziffer
zit.	zitiert
ZKR	Zentralkommission für die Rheinschifffahrt
Zollv.	Zollverein

Soweit in den nachfolgenden Zitaten Worte kursiv gedruckt sind, beabsichtigt der Verfasser dieser Arbeit, sie damit besonders hervorzuheben.

Einleitung

Die Rheinschiffahrtsakte von Mannheim vom 17. Oktober 1868 bildet die völkervertragliche Grundlage für das internationale Rheinschiffahrtsrecht¹. Dieses Vertragswerk ist entstanden in Anlehnung und Fortentwicklung der Bestimmungen über die Flußschiffahrt in der Wiener Schlußakte vom 9. Juni 1815, sowie der ersten Rheinschiffahrtsakte zu Mainz vom 31. März 1831². Für die Entwicklung einer gemeinsamen Binnenschiffs-Verkehrspolitik der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft ist die Mannheimer Akte zu einem der „dornigsten Hindernisse“³ geworden. Sie hat zugleich die Fülle von Problemen aufgezeigt, die zwischen dem Gemeinschaftsrecht und früheren internationalen Vertragsbeziehungen der EWG-Mitgliedsstaaten entstehen können. Vierzehn Jahre nach der Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft klingt es wie Ironie, daß gerade von der Mannheimer Akte solche Konflikte nicht erwartet wurden. Bei den Beratungen im niederländischen Parlament über die Vorschrift des Artikels 234 EWGV, die das Verhältnis des Gemeinschaftsrechts zu den früheren Übereinkünften der Mitgliedstaaten regelt, ging man z. B. davon aus, daß keinerlei Unvereinbarkeiten zwischen dem Rheinschiffahrtsrecht und dem Recht der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft bestünden⁴. Nur einige Jahre später sollte die Anwendbarkeit der ersten Verkehrsverordnung der Gemeinschaft auf den Rhein auch auf den vehementen Widerstand dieses Landes stoßen⁵.

¹ Text: Rheinurk. I, S. 80 ff. Die wesentlichen Bestimmungen dieser Akte sind heute noch gültig. Siehe die bereinigte Textfassung in BGBl. 1969 II, S. 597 ff. sowie bei *Berber*, Dokumentensammlung I, S. 1501 ff.

² Zur Entstehungsgeschichte der Akte siehe im einzelnen *Scheuner*, Rhein, S. 118 und 119, sowie die Ausführungen unter Teil 1, Kapitel 1, II. 1.

³ *Rittstieg*, S. 9.

⁴ Vgl. die Erläuterungen der Regierung zu Art. 234 EWGV in der als Antwort verfaßten Denkschrift zum EWG-Vertrag vom 16. 9. 1957, in: Beilagen der Verhandlungen der zweiten Kammer der Generalstände, Sitzungsperiode 1956/1957, 4725, Nr. 14, S. 30; ferner die Äußerungen des Ministers Algera gegenüber den Herren Diepenhorst und Blaisse, in: zweite Kammer der Generalstände, Sitzung vom 3. 10. 1957, Sitzungsperiode 1957/58, 5. Sitzung, S. 131/132.

⁵ Vgl. im einzelnen die Begründung der niederländischen Regierung anläßlich der Vorarbeiten des Gesetzes vom 27. Juni 1963 (Staatsblad 344) zur Durchführung der Verordnung 11/60 des Rates der EWG, in: Beilagen der Verhandlungen der Zweiten Kammer der Generalstände, Sitzungsperiode 1961/62, 6731, Nr. 3; den vorläufigen Bericht der gesetzgebenden Kammern, wie oben Nr. 4; die als Antwort verfaßte Denkschrift, wie oben Nr. 5; ferner die Äußerungen des Staatssekretärs Stijklé gegenüber dem Berichterstatter Samalkaldin in

Zusammen mit den anderen Rheinanliegerstaaten Belgien, der Bundesrepublik Deutschland und Frankreich, die zugleich Mitglieder der EWG sind, weigerten sich die Niederlande zehn Jahre lang, die Verordnung des Rates der EWG vom 27. Juni 1960 über die Beseitigung von Diskriminierungen auf dem Gebiet der Frachten und Beförderungsbedingungen⁶ auf dem Rhein durchzuführen⁷. Erst als sich die EWG-Kommission im Jahre 1970 anschickte, ein Verstoßverfahren gemäß Artikel 169 EWGV gegen diese Länder anzustrengen⁸, erklärten sich deren Regierungen im Februar 1971 bereit, diese Verordnung auch auf den Rhein zu erstrecken⁹.

Im Laufe dieser Zeit ist die Problematik der Vereinbarkeit des Rheinschiffrechts nach der Mannheimer Akte mit dem der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft in ihrer ganzen Breite Gegenstand eingehender Erörterungen zwischen der Zentralkommission für die Rheinschifffahrt und der in ihr vertretenen Staaten einerseits und der Kommission der EWG andererseits gewesen. Sie sind bis heute noch nicht zu einem Abschluß gelangt. Von den in der Zentralkommission für die Rheinschifffahrt repräsentierten Staaten hat sich insbesondere die Schweiz gegen die von der Gemeinschaft erlassenen bzw. geplanten Vorschriften für den Bereich des Binnenschiffsverkehrs gewandt. Sie ließ im Jahre 1963 der Zentralkommission eine Avis de droit zukommen, in der im einzelnen die Rechtsansichten dieses Landes dargelegt sind¹⁰. Danach sollen die in den gemeinschaftlichen Regelungen enthaltenen Beschränkungen und Belastungen mit der durch Artikel 1 der Mannheimer Akte gewährleisteten Schifffahrtswirtschaftsfreiheit, dem Gleichbehandlungsgebot gemäß Artikel 4 der Mannheimer Akte und der in Artikel 3 statuierten Freiheit von Wegegebühren kollidieren¹¹. Die Schweiz ist ferner der Ansicht, daß die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft auf dem Wirtschaftssektor keine Exklusivkompetenz besitze. Gemäß den Artikeln 43 und 45 der Mannheimer Akte müßten alle die Rheinschifffahrt betreffenden Angelegenheiten zum Gegenstand von Beratungen innerhalb der Zentralkommission gemacht werden¹². Einseitige nationale Regelungen auf dem Rhein seien nur in dem Umfange zulässig, als sie sich auf die *sécurité générale* (Artikel 1 der Mannheimer Akte) bezögen¹³. Der Rheinschifffahrtsakte liege der

der Sitzung der ersten Kammer der Generalstände vom 25. Juni 1963, Sitzungsperiode 1963, 4. Sitzung, S. 81 - 83.

⁶ ABl./E. G., 1121/60, vom 16. 8. 1960.

⁷ Vgl. *Rheinmemorandum*, Teil I, S. 1; *Maout*, S. 28.

⁸ Vgl. *Rittstieg*, S. 13 und 14.

⁹ Vgl. VWD-Europa, Nr. 25/71 vom 5. 2. 1971, Teil I, S. 6.

¹⁰ Pro. ZKR, 1963-IV-3, Annexe 2, S. 15 ff.

¹¹ Vgl. wie unter Anm. 10, S. 20 - 22.

¹² Vgl. wie unter Anm. 10, S. 19, 20 und 26; ferner *Müller*, W., *Verordnung*, S. 206 und *Geltung*, S. 121.

¹³ Vgl. wie unter Anm. 10, S. 18 und 19.

Grundsatz der Einheit des Rheinregimes zugrunde. Nach der Ansicht des Schweizer Autors *Müller*, der an der Ausarbeitung der *Avis de droit* führend beteiligt war, soll dieser Grundsatz es gebieten, daß alle weiteren Regelungen auf dem Rhein nur im gemeinsamen Einvernehmen — *d'un commun accord* — aller in der Zentralkommission vertretenen Staaten getroffen werden dürften¹⁴. Abkommen, die nur unter einigen dieser Staaten vereinbart würden, seien daher unzulässig.

Die letztgenannte Ansicht wird auch von den Regierungen der EWG-Mitgliedstaaten geteilt. Danach gebietet es der Grundsatz der Einheit des Rheinregimes, daß entweder die Zentralkommission in die Lage versetzt wird, einer Gemeinschaftsverordnung zuzustimmen, oder daß parallel zu dieser Regelung ein Abkommen gleichen Inhalts zwischen allen in der Zentralkommission repräsentierten Staaten abgeschlossen wird. Von dieser Auffassung haben die EWG-Mitgliedstaaten sich wesentlich bei ihrer Opposition gegen die Anwendbarkeit der Verordnung Nr. 11/60 auf den Rhein leiten lassen¹⁵. Sie kann ferner mitbestimmend dafür angesehen werden, daß seit Jahren eine Fülle von Vorschlägen der EWG-Kommission auf dem Gebiet des Binnenschiffsverkehrs¹⁶ vom Rat nicht verabschiedet worden sind.

Die von den EWG-Mitgliedstaaten eingenommene Haltung hat die Kommission der EWG veranlaßt, im Jahre 1964 in ihrem *Rheinmemorandum* eingehend ihre Ansicht zur Frage der Vereinbarkeit des Rheinschiff-fahrtsrechts mit dem der Gemeinschaft darzulegen. Breiten Raum nimmt darin die Untersuchung der Fragen ein, ob das erlassene bzw. geplante Gemeinschaftsrecht mit der Schifffahrtsweltfreiheit oder dem Gleichbehandlungsgebot nach der Mannheimer Akte kollidiere. Beide Fragen werden

¹⁴ Vgl. *Müller*, W., Verordnung, S. 206; ohne Autorenangabe „Rheinschiff-fahrtspolitik aus Schweizerischer Sicht“, in: *Strom und See*, 1966, S. 361.

¹⁵ Im Jahre 1961 wurde in der ZKR der Entwurf eines Abkommens erarbeitet, der in seinem Inhalt weitgehend mit der Verordnung 11/60 der EWG übereinstimmte. Es kam zwar nicht, wie geplant, zu einer Unterzeichnung dieses Abkommens durch alle in der ZKR vertretenen Staaten. Stattdessen nahm aber die ZKR am 29. April 1970 auf einen Vorschlag der Niederlande hin eine Entschließung an, in der sie ihr Einverständnis erklärte, daß die EWG-Mitgliedstaaten die Verordnung 11/60 auf dem Rhein anwenden können. Damit wurde für diese Länder die Möglichkeit eröffnet, in dem von der Gemeinschaft eingeleiteten Verstoßverfahren einzulenken, ohne dabei ihre Rechtsposition aufgeben zu müssen. Die Entschließung ist allerdings in der Erwägung ergangen, daß die Verordnung 11/60 durch den Abschluß eines gemeinsamen Abkommens abgelöst werden wird. Außerdem ist in der Entschließung die Erklärung der Schweiz enthalten, daß sie die Verordnung 11/60 für sie als nicht bindend erachte. Text der Entschließung siehe in *Niederlandse Staatscourante* vom 14. August 1970, Nr. 155.

¹⁶ Siehe eine Zusammenfassung des gegenwärtigen Standes der EWG-Verkehrspolitik in: *Legislation Communautaire en matière de Transport, Etat des mesures arrêtées ou proposées*, Dok. EWG-Kommission 12.963/VII/-F rev. 1, vom 20. Oktober 1970.