

Schriften zum Völkerrecht

Band 69

Großbritannien und das internationale Rheinregime

**Die Rolle Großbritanniens bei der Ausgestaltung
der internationalen Rechtsordnung für den Rhein und die Entwicklung
der britischen Rechtsstellung im Rahmen dieser Ordnung**

Von

Roland Hoederath



Duncker & Humblot · Berlin

ROLAND HOEDERATH

Großbritannien und das internationale Rheinregime

Schriften zum Völkerrecht

Band 69

Großbritannien und das internationale Rheinregime

Die Rolle Großbritanniens bei der Ausgestaltung der
internationalen Rechtsordnung für den Rhein und die Entwicklung
der britischen Rechtsstellung im Rahmen dieser Ordnung

Von

Dr. Roland Hoederath



D U N C K E R & H U M B L O T / B E R L I N

D 6

Alle Rechte vorbehalten

© 1981 Duncker & Humblot, Berlin 41

Gedruckt 1981 bei Buchdruckerei Bruno Luck, Berlin 65

Printed in Germany

ISBN 3 428 04927 6

Meiner Frau

Vorwort

Die Anregung zu der vorliegenden Untersuchung erhielt ich durch die Beschäftigung mit Fragen des internationalen Rheinschiffahrtsrechts. Dabei fiel mir auf, daß über die Rechtsstellung Großbritanniens zum internationalen Rheinregime unklare Vorstellungen herrschten, ohne daß die völkerrechtliche Lage Großbritanniens einer eingehenden Prüfung unterzogen worden wäre. Man begnügte sich mit der Feststellung, daß Großbritannien in der Zentralkommission für die Rheinschiffahrt mitarbeitet, daß aber eine völkerrechtliche Bewertung schwierig sei.

Die Rechtsposition Großbritanniens konnte nur geklärt werden an Hand der historischen Entwicklung des internationalen Rheinregimes selbst, von seinen Anfängen auf dem Wiener Kongreß bis in unsere Tage. Erst vor dem Hintergrund der Verhandlungen über die Ausbildung der internationalen Rechtsordnung für den Rhein im Verlauf der letzten 150 Jahre wird die Rechtsstellung Großbritanniens zum internationalen Rheinregime deutlich.

Für den Zeitraum bis zum Ende des Ersten Weltkrieges ist das Quellenmaterial weitgehend veröffentlicht. Durch die Herabsetzung der Sperrfrist sind nunmehr die ungedruckten britischen Akten der Zwischenkriegszeit und der ersten Jahre nach dem Zweiten Weltkrieg zugänglich. Für die Zeit zwischen den beiden Weltkriegen sind auch die Unterlagen des Auswärtigen Amtes über die Verhandlungen, die von dem Sonderreferat Schiffahrt unter der Leitung der Gesandten Dr. Seeliger und Dr. Martius geführt wurden, fast vollständig vorhanden.

Ich möchte an dieser Stelle den Damen und Herren des Public Record Office, London, der Abteilung Archives et Documentation du Ministère des Affaires Etrangères, Paris, und des Politischen Archives des Auswärtigen Amtes, Bonn, meinen Dank für die hilfreiche Unterstützung sagen, mit der sie mir den Zugang zu ihren Archivalien eröffnet haben.

Die vorliegende Arbeit stützt sich in ihrem letzten Teil für die Zeit nach 1957 teilweise auf die Einsichtnahme vertraulicher und schwer zugänglicher Dokumente sowie auf Gespräche mit beteiligten Persönlichkeiten, durch die ich Kenntnis von bisher unbekannten Tatsachen erhalten habe. Diese Quellen sind auf Wunsch der Befragten und aus im Einzelfall wohlherwogenen Gründen nicht kenntlich gemacht worden.

Wenn zu bestimmten Fragen veröffentlichte und unveröffentlichte Quellen benutzt wurden, sind in der Regel nur die ersteren angegeben worden. Dieses Verfahren wurde auch dann angewandt, wenn festgestellt werden konnte, daß die in die Tagespresse gelangten Einzelheiten mit den unveröffentlichten Quellen übereinstimmten. Trotz gründlicher Bemühungen, alle Vorgänge aufzuhellen, mögen an einigen Stellen Lücken geblieben sein oder sich meine Beurteilung der Fakten später als unzulänglich erweisen. Dafür trage ich allein die Verantwortung.

Allen Damen und Herren, die durch Gespräche sowie durch ihre Bereitschaft, mir Einsicht in vertrauliche Dokumente zu gestatten, oder durch die Beschaffung der Literatur zum Gelingen dieser Untersuchung beigetragen haben, möchte ich an dieser Stelle meinen Dank aussprechen.

Die Arbeit wurde im Sommer 1978 abgeschlossen und von der Philosophischen Fakultät der Westfälischen Wilhelms-Universität zu Münster als Dissertation angenommen. Zu besonderem Dank verpflichtet bin ich Herrn Professor Dr. G. A. Ritter, der die vorliegende Untersuchung verständnisvoll betreut hat, sowie meinem verstorbenen Vater, der mir schon in jungen Jahren das Verständnis für historische Zusammenhänge und den Zugang zu der historischen Forschung eröffnet hat. Herrn Professor Dr. Hildebrand und Herrn Professor Dr. Rengeling verdanke ich redaktionelle Vorschläge und Anregungen für die Drucklegung. Herrn Professor Dr. Broermann danke ich für die Aufnahme in seine Schriftenreihe, Herrn Oberstudienrat Jakobs für das Lesen der Korrekturen.

Danken möchte ich schließlich meiner Frau und meinen Kindern, die durch besondere Rücksichtnahme und Verständnis sowie Verzicht auf gemeinsame Freizeit die Abfassung dieser Untersuchung ermöglicht haben.

Roland Hoederath

Inhaltsverzeichnis

Einleitung	11
<i>Erstes Kapitel</i>	
Die Rolle Großbritanniens bei der Ausgestaltung des internationalen Rheinregimes auf dem Wiener Kongreß	16
<i>Zweites Kapitel</i>	
Der Versuch Großbritanniens, auf dem Kongreß von Verona als Wahrer der Schifffahrtsfreiheit auf dem Rhein aufzutreten	30
<i>Drittes Kapitel</i>	
Die Rechtsstellung Großbritanniens zum internationalen Rheinregime nach dem Friedensvertrag von Versailles	40
<i>Viertes Kapitel</i>	
Der Rechtsstatus Großbritanniens auf Grund des Modus Vivendi für die Rheinschifffahrt	61
<i>Fünftes Kapitel</i>	
Die Rechtsposition Großbritanniens infolge der Wiedereinsetzung der Zentralkommission für die Rheinschifffahrt nach dem Zweiten Weltkrieg	101
<i>Sechstes Kapitel</i>	
Die Rechtsstellung Großbritanniens zum internationalen Rheinregime nach der Ratifizierung der sogenannten „kleinen Revision“ der Rheinschifffahrtsakte	114
<i>Exkurs</i>	
Die Frage der gewohnheitsrechtlichen Anerkennung Großbritanniens als Vertragspartner der internationalen Rheinschifffahrtsakte	141
Zusammenfassung	151
Quellenverzeichnis	159
Literaturverzeichnis	164

Einleitung

Die internationale Rechtsordnung für den Rhein ist im Verlauf ihrer Geschichte durch die tragenden Ideen der jeweiligen Epoche sowie durch den Wandel der politischen, wirtschaftlichen und technischen Verhältnisse nachhaltig beeinflusst worden.

Schon frühzeitig versuchten die europäischen Großmächte, selbst wenn sie nicht zu den Flußanliegern gehörten, Einfluß auf die Ausgestaltung und Durchsetzung der Rechtsordnung für den Rhein zu nehmen.

So erlangten mit dem Westfälischen Frieden Frankreich und Schweden als Garanten des Vertrages von Münster und Osnabrück ein Recht auf Intervention zugunsten der im Vertrag in gewissen Grenzen verbürgten Schifffahrtsfreiheit auf dem Rhein.

In jüngerer Zeit waren es Großbritannien und die Vereinigten Staaten, die sich die Möglichkeit einer Einflußnahme sicherten. Während die Vereinigten Staaten in ihrer Eigenschaft als Siegermacht des Ersten und des Zweiten Weltkrieges bei der Formulierung des Friedensvertrages ihren Einfluß geltend machten und zeitweilig in die Zentralkommission für die Rheinschifffahrt eintraten, hatte Großbritannien schon bei der Neuordnung Europas auf dem Wiener Kongreß die Möglichkeit genutzt, seine Interessen bei der Ausarbeitung der Grundsätze eines internationalen Flußschifffahrtsrechts und einer internationalen Rechtsordnung für den Rhein wahrzunehmen und im Laufe der darauffolgenden 150 Jahre zu einer unanfechtbaren Vertragspartnerschaft auszuweiten.

Waren britische Staatsmänner und Diplomaten auch an der Gründung und weiteren Ausgestaltung des internationalen Rheinregimes beteiligt, so herrscht noch heute, rd. sechzig Jahre, nachdem Großbritannien in der Zentralkommission für die Rheinschifffahrt vertreten und fünfzehn Jahre, nachdem es Signatar des geltenden Rheinregimes geworden war, in der britischen Öffentlichkeit weitgehende Unkenntnis über die Bedeutung des internationalen Rheinstatuts und mangelndes Verständnis für das Engagement Großbritanniens am Rhein. Noch Mitte 1975 fragte ein britischer Unterhausabgeordneter den Minister für Auswärtiges und Commonwealthfragen, wie lange Großbritannien noch beabsichtige, einen Vertreter in die Zentralkommission zu entsenden und was eigentlich dessen Aufgabe sei¹.

Der Rechtsstatus Großbritanniens war lange Zeit — wenn man von den deutschen Bemühungen absieht, die Stellung der Nichtuferstaaten in der Zentralkommission für die Rheinschifffahrt von derjenigen der Uferstaaten zu unterscheiden — ohne Relevanz. Er fand verstärkte Beachtung erst, als nach Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl und der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft Differenzen über die Zuständigkeit für den Rhein zwischen den verschiedenen internationalen Organisationen auftraten. Mit Hinweis auf die unterschiedlichen Partner der internationalen Rechtsordnung für den Rhein einerseits und der Europäischen Verträge andererseits wurde der Versuch unternommen, nicht nur die Anwendung einer gemeinsamen Verkehrspolitik auf dem Rhein zu verhindern, sondern auch eine Abänderung des internationalen Rheinstatuts zu blockieren, durch die eine gleichgerichtete Verkehrspolitik für alle im Vertragsgebiet der Europäischen Gemeinschaft tätigen Verkehrsträger ermöglicht werden sollte. In diesem Zusammenhang wurde jedoch die Rechtsstellung Großbritanniens, die ebenso wie die Rechtsstellung der Schweiz umstritten war, nicht geklärt. Während die Rechtsstellung der Schweiz — namentlich von Schweizer Autoren — immer wieder erörtert wurde und Anlaß zu wissenschaftlicher und politischer Kontroverse gab², ist die Rechtsstellung Großbritanniens zur internationalen Rheinordnung weder in Großbritannien noch in der kontinentalen Öffentlichkeit diskutiert worden. Zwar waren sich die britischen Vertreter in der Rheinzentralkommission wie auch das Foreign Office bewußt, daß die Rechtsstellung Großbritanniens bis zur Unterzeichnung und Ratifikation der sogenannten „kleinen Revision“ der Rheinschifffahrtsakte in den Jahren 1963/65 nicht eindeutig war, doch vermieden sie sorgsam eine öffentliche Erörterung, um eine Klärung zu vermeiden, die ihren Interessen nicht entsprochen hätte. In den übrigen Mitgliedstaaten der Rheinzentralkommission wollte man aus unterschiedlichen politischen Erwägungen die Rechtsstellung Großbritanniens nicht öffentlich in Zweifel ziehen, obwohl man sich über die mangelnde Eindeutigkeit der britischen Rechtsposition im klaren war. Derartige Gründe sind nunmehr fortgefallen und gestatten eine Untersuchung *sine ira et studio*.

Diese Studie stützt sich auf die internen Aufzeichnungen und offiziellen Dokumente des britischen Außenministeriums, die hinsichtlich der Ausbildung des internationalen Rheinregimes nicht in der wünschenswerten Vollständigkeit erhalten sind. Gleichwohl beleuchten die

¹ Hansard H. C., Written Answers Nr. 143, Bd. 894, S. 43.

² Müller: Die Rechtsstellung der Schweiz in bezug auf die revidierte Rheinschifffahrtsakte vom 17. Oktober 1868, S. 153 ff. Hoederath: Die Rechtsstellung der Schweiz zu der Mannheimer Rheinschifffahrtsakte und den Verträgen zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl sowie der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, S. 137 ff. mit weiteren Hinweisen.

vorhandenen Bestände schlaglichtartig die verschiedenen Stadien der Entwicklung und ermöglichen es, den Prozeß der Meinungsbildung bis ins einzelne zu verfolgen. Dabei läßt sich feststellen, daß mit den sich verdichtenden Beziehungen Großbritanniens zur internationalen Rechtsordnung für den Rhein das wirtschaftliche Interesse nicht in gleichem Maße wuchs. Beim Studium der Akten stößt man in den einzelnen Stadien der Fortentwicklung immer wieder auf Äußerungen, die erkennen lassen, daß dem wirtschaftlichen Interesse an der Rheinschifffahrt keine allzu große Bedeutung beigemessen wurde³. Es müssen demnach andere, politische Überlegungen gewesen sein, die den Ausschlag für das britische Engagement gaben. Die zunehmende Beteiligung Großbritanniens an der internationalen Rechtsordnung für den Rhein findet ihre Erklärung in der Mittlerstellung und Maklerfunktion, die Großbritannien im internationalen Rheinregime anstrebte und die ihm durch die Gunst der Umstände in zunehmendem Maße zufielen⁴.

Die britische Rheinpolitik war in der ersten Phase gekennzeichnet durch die Zusammenarbeit mit Preußen. In der Zeit zwischen den beiden Weltkriegen war sie geprägt durch die Bindung an Frankreich, an der Großbritannien trotz der Abneigung gegenüber der eigenwilligen Politik des französischen Verbündeten grundsätzlich festhielt. Je länger sich jedoch die Verhandlungen über ein neues Rheinstatut hinstreckten, um so mehr war die britische Politik auf einen Ausgleich mit Deutschland bedacht und bestrebt, die auch in Großbritannien als ungerecht empfundenen schiffahrtsrechtlichen Bestimmungen des Versailler Vertrages durch eine gleichberechtigte Partnerschaft zu ersetzen. Selbst als das Dritte Reich mit dem Vorwurf, daß ihm die Gleichberechtigung verweigert werde, auf eine einseitige Lösung der Frage der internationalisierten deutschen Wasserstraßen hinsteuerte, bemühte man sich im Foreign Office bis zuletzt um einen Ausgleich der Interessengegensätze. Diese Politik der Verständigungsbereitschaft und des Eingehens auf die deutschen Belange, soweit sie gegenüber den anderen Partnern der internationalen Rechtsordnungen für die deutschen Ströme vertreten werden konnte, war Teil der allgemeinen britischen Kontinentalpolitik des Ausgleichs, auch wenn sich unmittelbare Hinweise hierauf in den Akten des Foreign Office nicht finden lassen⁵. Die gleiche Tendenz zeigen die britischen Bemühungen bei der Wiedereinsetzung der Rhein-

³ Vgl. noch zuletzt Hansard H. C., Written Answers Nr. 149, Bd. 894, S. 372.

⁴ Hierzu ließen sich in den einzelnen Epochen zahlreiche Beispiele anführen, die diese Absicht Großbritanniens klar zum Ausdruck bringen. Neben anderen Hinweisen, auf die in der nachfolgenden Untersuchung eingegangen wird, vgl. für die Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg die Aufzeichnung Cheethams aus dem Foreign Office vom 4. August 1945, W 11230/142/803, Ziffer 14: British Interests, PRO FO 371/50406.

⁵ Vgl. *Eden: Angesichts der Diktatoren*, S. 32, 124, 130, 380 sowie *Niedhart: Appeasement: Die britische Antwort auf die Krise des Weltreichs und des*