

# Schiffahrtsabgaben

## Erster Teil

## Die Rechtslage

Von  
Max Peters



Im Auftrag des Vereins für Socialpolitik herausgegeben



Duncker & Humblot *reprints*



# Schriften des Vereins für Socialpolitik.

---

CXV. 1.

Schiffahrtsabgaben.

Erster Teil.



Leipzig,  
Verlag von Duncker & Humblot.  
1906.

# Schiffahrtsabgaben.

Von

Max Peters.

Erster Teil.

Die Rechtslage.

Im Auftrag des Vereins für Socialpolitik herausgegeben.



Leipzig,  
Verlag von Duncker & Humblot.  
1906.

**All rights reserved.**

## Vorwort.

Als der ehrenvolle Antrag der Vereins für Socialpolitik, die Frage der Schiffahrtsabgaben in den Vereinschriften zu bearbeiten, im Anfange des Jahres 1905 an mich herantrat, bin ich einige Zeit im Zweifel gewesen, ob ich die Aufgabe übernehmen sollte.

Diejenigen Umstände, welche mir ihre Lösung erleichtern konnten — eine siebenjährige praktische Erfahrung auf dem Gebiete der Schiffahrtsabgaben in Verbindung mit der Möglichkeit der Benutzung amtlicher Quellen — schienen mir durch die entgegenstehenden Schwierigkeiten mindestens aufgewogen zu werden. Die letzteren ergaben sich vielfach gerade aus meiner amtlichen Stellung.

Für das volle Verständnis des geltenden Rechtes ist es notwendig, seine Geschichte, sowohl diejenige seiner Entstehung als auch diejenige seiner späteren Anwendung und Betätigung, klarzustellen. Das kann man nicht ohne Veröffentlichung eines umfangreichen Aktenmaterials. Hierbei zeigt sich aber, daß der Apparat der Gesetzgebung und Verwaltung nicht immer ganz gleichmäßig gearbeitet hat. Es sind zuweilen Unstimmigkeiten, Kurschwankungen und Vibratoren vorgekommen, die nicht unerwähnt bleiben können, wenn über die tatsächliche Entwicklung der Dinge volle Aufklärung gegeben werden soll. Anderseits ist aber die Rolle des Chronisten solcher Unstimmigkeiten und Schwankungen heikel und unsympathisch für einen Mann, der selber zu jenem Apparat gehört, zumal wenn er gewissermaßen als Kritiker seiner Vorgänger auftreten muß. Es ergibt sich hieraus unter Umständen ein gewisser Konflikt der Pflichten oder doch der Empfindungen.

Anderseits legt die Verfügung über Akten, die nicht für jedermann zugänglich sein können, große Verantwortlichkeiten auf in bezug auf die Art und Weise der Benutzung, insbesondere hinsichtlich der vollständigen, sorgfältigen und unparteiischen Auswahl derjenigen Schriftstücke, welche als

Beweismittel für die vom Verfasser vertretenen Ansichten veröffentlicht werden. Für die wahrscheinlich sehr zahlreichen und den verschiedensten Kreisen angehörigen Gegner liegt es nahe, in bezug auf die Bildung dieser Ansichten eine gewisse Gebundenheit des Verfassers an seine amtliche Stellung anzunehmen, seinen Mut zur Vertretung einer den Zielen der Regierung nicht entsprechenden Meinung zu bezweifeln und — namentlich in der Rechtsfrage — den Aufbau der Beweisführung als einen vom Endpunkte konstruierten, auf ein bestimmtes Ergebnis berechneten zu beargwöhnen. Der Verfasser muß mit der Möglichkeit rechnen, daß auch dieser Argwohn im Kampfe der Meinungen eine Rolle spielen wird. Das um so mehr, als er in letzter Zeit mehrfach zitiert worden ist als Vertreter einer die Begriffe der natürlichen und künstlichen Wasserstraße betreffenden Ansicht, welche von der hier dargelegten abweicht. Er scheut vor einem Meinungswechsel keineswegs zurück, da er hierin im Falle sachlicher Begründung nicht nur keinen Vorwurf, sondern eher ein Lob, jedenfalls aber eine Pflicht erblickt; er kennt sich zu einem solchen Wechsel hinsichtlich anderer Punkte, die in der Frage der Schifffahrtsabgaben eine gewisse, wenn auch nicht wesentliche Rolle spielen. In bezug auf jene Begriffsbestimmung hat er aber seine Meinung nicht gewechselt, weil er in dem zitierten Satz seiner Arbeit vom Jahre 1902 über „Die finanzielle Entwicklung der preußischen Binnwasserstraßen“ im Archiv für Eisenbahnen XXV 750

„Unter künstlichen Wasserstraßen werden die eigentlichen Kanäle und die kanalisierten Flüsse verstanden, während als natürliche diejenigen von Natur schiffbaren Flüsse und Seen gelten, deren Schifffbarkeit auf andere Weise als durch Kanalisation verbessert worden ist oder eine künstliche Steigerung überhaupt nicht erfahren hat“

eine Meinung weder vertrat noch zu vertreten Anlaß hatte. Mit dem Ausdruck „gelten“ sollte gesagt werden und ist gesagt worden, daß der Verfasser ad hoc — für die Bestimmung des Rahmens seiner finanziellen Untersuchungen — den Standpunkt jener vielfach üblichen Begriffsabgrenzung akzeptieren, im übrigen aber zur Frage nicht Stellung nehmen wollte<sup>1</sup>. Für den damaligen Zweck war diese Einteilung geeignet, weil sie im Bereich der Binnenschifffahrt mit der Unterscheidung von abgabepflichtigen und nicht abgabepflichtigen Wasserstraßen ungefähr zusammenfiel und nur bei den ersten von einer finanziellen Entwicklung die Rede sein konnte.

<sup>1</sup> In einem kürzlich erschienenen Aufsatz des Bezirksassessors Dr. Fidejustus Walther, „Schiffsabgaben auf den deutschen Strömen“, Leipzig 1906, Roßbergsche Verlagsbuchhandlung S. 10 und auch sonst vielfach ist jene Äußerung aus dem Jahre 1902 unrichtig wiedergegeben.

Es kommt hinzu, daß die Frage der Schifffahrtsabgaben in den letzten Jahren eine Bedeutung gewonnen hat, die über die Grenzen einer akademischen Erörterung weit hinausreicht. Sie ist zu einer aktuellen politischen Frage ersten Ranges geworden, und hinter den verschiedenen Lösungen, deren sie fähig ist, steht der Druck großer materieller Interessen. Vielleicht sind diese Interessen ganz oder teilweise falsch orientiert; vielleicht gravitieren sie sogar in Wirklichkeit nach einer den heutigen Anschauungen und Befürchtungen entgegengesetzten Richtung. Immerhin üben sie einstweilen eine der wissenschaftlichen Untersuchung des Problems ungünstige Wirkung. Sie können bei den Verfechtern der entgegenstehenden Ansichten eine gewisse — wenn auch vielleicht unbewußte — Befangenheit in Verbindung mit der Neigung, dieselben Eigenschaften dem Gegner vorzuwerfen, erzeugen. Sie erschweren infofern auch demjenigen, dessen Überzeugung sich mit den politischen Zielen der preußischen Regierung im wesentlichen deckt, die Geltendmachung seines Standpunktes.

Aber auch abgesehen hiervon ist die Beteiligung oder auch nur der Schein der Beteiligung eines Staatsbeamten an politischen Meinungskämpfen nicht ohne Bedenken, es sei denn in der gleichzeitigen Eigenschaft als Volksvertreter, und vielleicht auch dann nicht.

Zu diesen mehr persönlichen Schwierigkeiten kamen aber noch sehr erhebliche sachlicher Natur. Sie lagen in dem Umstand, daß über das Thema der Schifffahrtsabgaben in den letzten Jahren viel geschrieben worden ist, und in der für eine wissenschaftliche Behandlung dieses Themas bestehenden Notwendigkeit, nicht nur die eigene Meinung zu begründen, sondern auch diejenige anderer zu widerlegen.

Sie lagen ferner in der Unhandlichkeit und Sprödigkeit des Stoffes, in dem ungesfügten, unsymmetrischen und pfadlosen Zustande des Materials, in der Notwendigkeit, die Beweisdokumente in einer gewissen Ausführlichkeit abzudrucken, um den Einwand der Lösung entscheidender Textstellen aus dem Zusammenhange möglichst abzuschneiden, und in der durch die Lage der Verhältnisse zuweilen bedingten Notwendigkeit subtiler Vergleiche und fein zugespitzter Deduktionen, des Arbeitens mit der Goldwage bei der Textauslegung.

Alle diese Umstände erschweren in hohem Grade die Aufgabe, den Gegenstand in anziehender, lesbarer, nicht ermüdender Form zu behandeln, und sie erleichtern dem Gegner den Angriff, insbesondere auch mit dem Vorwurf des Mikroskopierens und Haarspaltens; der Verfasser rechnet hiermit von vornherein.

Eine gewisse Breite der Darstellung, namentlich eine große Ausführlichkeit

keit in der Schilderung der Rechtsgeschichte und der Praxis sind durch die Natur der Verhältnisse bedingt, weil die Überzeugungskraft wichtiger Beweismomente davon abhängt. Auch Wiederholungen derselben Tatsachen und Gedanken in verschiedenen Zusammenhängen lassen sich nicht vermeiden, wenn die Übersichtlichkeit in der Darstellung nicht leiden soll. Wer ein so steriles und steiniges Feld bearbeiten will, muß sehr tief pflügen und weite Flächen ackern, um ein einigermaßen sicheres Ergebnis zu erzielen.

Wenn der Verfasser die ihm gestellte Aufgabe gleichwohl übernahm, so geschah es in der Meinung und dem Bestreben, der Wahrheit und den Interessen des Staates sowohl als auch der Wasserstraßen und der Schiffahrt — so wie er diese Interessen versteht — zu dienen. Ob die Vertreter der Meinung, man möge nur die Dinge in den bisherigen, übrigens keineswegs einheitlich profilierten und stark ausgefahrenen Gleisen weiter laufen lassen und an den bisherigen Finanzierungsgrundlagen für den Ausbau der natürlichen Wasserstraßen unentwegt festhalten, den Wasserstraßen, der Schiffahrt und dem Handel einen größeren Dienst leisten als diejenigen Männer, welche neue finanzielle Organisationen für die Durchführung von Schiffahrtsverbesserungen erstreben, das ist eine offene Frage; ihre Entscheidung liegt in der Zukunft. Ein wahrer Freund muß unter Umständen auch fordern und gegen den Strom schwimmen können.

Und wenn der Verfasser die Arena des Vereins für Socialpolitik als besonders geeignet ansah für die Erörterung der Abgabenfrage, so leitete ihn hierbei der Gedanke, daß gerade in dieser Frage die Politik der ausgleichenden Gerechtigkeit, das Postulat der gleichmäßig gerechten Finanzierungnahme aller wirtschaftlichen Existenz durch den Staat, eine maßgebende Rolle spielt. Hierin, also in einem sozialpolitischen Gedanken, nicht in der Rechtsfrage, liegt der Kern der Sache. Die Rechtsfrage ist ja wichtig genug, um Anspruch auf die sorgfältigste Prüfung zu haben. Aber wie ihre Beantwortung auch ausfallen mag — den Ausschlag wird die wirtschaftliche Frage geben, wenn hinter der einen oder der anderen Lösung dieser Frage die Überzeugung und Willensmeinung der großen Mehrheit der Wähler und der politischen Parteien steht. Die wirtschaftlichen Triebkräfte werden, wenn sie im Rahmen des geltenden Rechts nicht zur Geltung kommen, rechtsbildend wirken und sich in neues Recht umsetzen.

Die Frage der Schiffahrtsabgaben ist also auch eine sozialpolitische im besten Sinne des Wortes; es handelt sich darum, ob die eine Gruppe der Staatsangehörigen Verkehrsverbesserungen entgeltlich, die andere unentgeltlich haben soll, also um die möglichst gleichmäßige Berücksichtigung aller Bevölkerungskreise bei den Lasten und Vorteilen des Staates. Die gegenwärtig

bestehende Imperfekt hat zugleich — wenn auch mit gewissen Einschränkungen und Vorbehalten — einen regionalen Charakter. Es fragt sich, ob sie wert ist, beibehalten oder beseitigt zu werden. Der Einwand, daß eine kleinliche do ut des-Politik zur wirtschaftlichen Auflösung des Staatsganzen führen würde, wird zur Rechtfertigung des bestehenden Zustandes schwerlich genügen. Es muß auch hier heißen: *suum cuique*. Die wirtschaftliche Gerechtigkeit muß soweit verwirklicht werden, als die Verhältnisse es gestatten.

Der Verfasser schreibt für seine eigene Rechnung und Gefahr. Er trägt nur seine Ansicht vor, nicht die der Staatsregierung oder eines einzelnen Ministers. Das Gegenteil kann auch aus der ihm gewährten Erlaubnis zur Aktenbenutzung nicht gefolgert werden. Das geht schon daraus hervor, daß Schumacher dieselbe Erlaubnis hatte und hinsichtlich der Rechtsfrage zu einem von der Meinung des Verfassers abweichenden Ergebnis kam.

Die Akten, welche über die Frage der Schiffsabgaben Aufschluß geben oder geben können, haben dem Verfasser nicht ganz vollständig zur Verfügung gestanden, namentlich nicht insofern sie etwa in anderen als preußischen und bayrischen Archiven und Registraturen sich befinden sollten. Die preußischen Akten sind nicht in dem Zustande, daß die Möglichkeit der nachträglichen Auffindung irgendeines auf den Gegenstand bezüglichen Schriftstückes völlig ausgeschlossen wäre. Es liegt das einerseits in zufälligen, hier nicht weiter zu erörternden äußeren Umständen, welche es mit sich gebracht haben, daß die für die heutigen Streitfragen in Betracht kommenden Korrespondenzen und Verhandlungen an den verschiedensten Stellen, oft an solchen, wo man sie nicht vermuten kann, verstreut sind. Anderseits hat aber auch der Umstand eine Rolle gespielt, daß die Entstehung des geltenden Rechts — oder vielmehr die Entstehung der Vorschriften, in welchen das geltende Recht zuletzt kodifiziert wurde — in eine Zeit großer politischer Umwälzungen fiel, als es sich um Dinge handelte, in Vergleich zu welchen die Abgabefrage Nebensache war, und eine Neuordnung der Verhältnisse auf zahlreichen Gebieten mit raschem Entschluß erfolgen mußte. Infolgedessen ist die der preußischen Bureaucratie sonst eigentümliche Korrektheit in den äußeren Geschäftsformen vielleicht nicht immer ganz gewahrt worden, und es wäre möglich, daß Entwürfe und sonstige Schriftstücke, welche auf den Werdegang der Rechtsvorschriften Bezug haben, nicht zu den Akten gekommen sind.

Aber die ihm erreichbaren Akten und Archive hat der Verfasser in jahrelanger, mühevoller Schürfarbeit durchforscht, und wenn er auch unter den geschilderten Umständen die formale Gewähr dafür, daß er alles zur Sache Gehörige gefunden und gesehen hat, nicht unbedingt übernehmen kann,

so hat er doch so viel gefunden und gesehen, daß er zu der Überzeugung gelangen konnte, es sei Abbauwürdiges nicht weiter vorhanden.

Sein Aktenmaterial deckt sich mit dem von Schumacher benutzten nur teilweise, wie das auch der Natur der Sache nach nicht anders sein konnte. Denn das Schumacher gestellte Thema betraf nur die Binnenschiffahrtsabgaben, während hier die Schiffahrtsabgaben überhaupt, also einschließlich der Seeschiffahrtsabgaben, behandelt werden sollen.

### Der Verfasser.

# N a c h t r a g.

---

## I.

Der auf Seite 123 erwähnte Artikel der Kölnerischen Zeitung ist mit der Überschrift „Die rechtliche Seite der Schiffahrtsabgaben“ in Nr. 129 vom 5. Februar 1905 erschienen.

## II.

Zu dem auf Seite 303 abgedruckten Artikel des Preußisch-Niederländischen Handels- und Schiffahrtsvertrages vom 31. Dezember 1851 ist in § 7 des Schlußprotokolls vereinbart:

Les plénipotentiaires Néerlandais, en communiquant le plan daté de la Haye du 18. Janvier 1850, et qui sert de base aux travaux d'art, mentionnés dans cet article, ont fait observer, que les fonds nécessaires ont été alloués pour l'exécution de ce plan de la part des Etats généraux pour les années 1851 et 1852, et que ces fonds y ont été employés pour l'année 1851; ils expriment de même la conviction, qu'on continuera à en agir ainsi d'année en année.

Dieses Schlußprotokoll ist im „Staatsblad van het Konigryk der Nederlanden 1852 Nr. 104“ abgedruckt, in Preußen aber nicht veröffentlicht. Sein Vorhandensein ist dem Verfasser erst nachträglich bekannt geworden; der Korrektionsplan vom 18. Januar 1850, welcher sich offenbar nur auf niederländische Gewässer bezieht, ist damals nach Preußen mitgeteilt, aber bisher in den Archiven nicht ermittelt. Nach der Wortsäffung ist es sehr zweifelhaft, ob diese Bestimmung des Schlußprotokolls die ganz allgemeine und sehr weitgehende Verpflichtung nach Art. 23 des offenen Vertrages spezialisiert, d. h. auf ein bestimmtes Bauprojekt bezieht und demgemäß

einschränkt. Wenn sie es tätte, wäre sie geradezu eine Abänderung des Art. 23 und für die rechtliche Wirkung des Vertrages von so großer Bedeutung, daß ihre Nichtveröffentlichung in Preußen kaum verständlich erschien. Eine solche Einschränkung ist in dem hier mitgeteilten Texte des Schlußprotokolles nicht — oder doch nicht mit der nötigen Klarheit — ausgesprochen.

Gegen die Annahme der restriktiven Wirkung des Schlußprotokolls spricht auch der Umstand, daß von einem preußischen Strombauprojekt für die Strecke oberhalb Emmerich nicht die Rede ist. Es ist mehr als unwahrscheinlich, daß die vertragschließenden Teile eine verschiedenartige, der eine eine begrenzte, der andere eine unbegrenzte Strombaupflicht übernehmen wollten und übernommen hätten.

Bei den Verhandlungen über den Abschluß der revidierten Rheinschiffahrtsakte im Jahre 1868 scheint der preußische Bevollmächtigte jedenfalls den Art. 23 im Sinne der unbeschränkten Strombaupflicht verstanden zu haben.

Wenngleich diese Auslegungsfrage für den Gang der juristischen Untersuchung und Beweisführung hinsichtlich der Rechtslage auf dem Gebiete der Schiffahrtsabgaben ohne Bedeutung ist, hat der Verfasser doch geglaubt, die vorstehenden ergänzenden Mitteilungen nicht unterlassen zu sollen, um jede Unvollständigkeit oder Ungenauigkeit möglichst zu vermeiden.

---

# Inhalt.

	Seite
<b>Vorwort des Verfassers . . . . .</b>	<b>V—X</b>
<b>I. Rechtsauslegung . . . . .</b>	<b>1— 7</b>
<b>II. Die Rechtsquellen . . . . .</b>	<b>9— 33</b>
§ 1. Verfassung und Verträge . . . . .	11— 15
§ 2. Die Gleichheit des Inhalts der Rechtsquellen . . . . .	16— 25
§ 3. Umfang, Geltungsbereich und allgemeine Bedeutung der Rechtsvorschriften . . . . .	25— 33
<b>III. Gegenstand der Abgabenerhebung . . . . .</b>	<b>35—248</b>
A. Die künstliche Wasserstraße. . . . .	37— 64
§ 1. Allgemeine Bemerkungen. Natürliche und künstliche Verkehrsmöglichkeiten . . . . .	37— 42
§ 2. Abgrenzung der Begriffe nach grammatischer Auslegung . . . . .	42— 47
§ 3. Übergang des einen Begriffs in den anderen . . . . .	47— 56
§ 4. Logische Auslegung aus der Entstehungsgeschichte und der Praxis	56— 59
§ 5. Zusammenfassung der Ergebnisse . . . . .	59— 64
B. Die Schiffahrtsanstalt . . . . .	65—248
1. Allgemeine Bemerkungen . . . . .	65— 66
2. Die grammatische Auslegung . . . . .	66—129
a) Der Anstaltsbegriff an sich	66—105
§ 1. Verhältnis der Begriffe Anstalt und Anlage . . . . .	66— 71
§ 2. Der Anstaltsbegriff im Sinne des allgemeinen Sprachgebrauchs . . . . .	71— 79
§ 3. Der Anstaltsbegriff im Sinne des Sprachgebrauchs der Gesetze und Verträge über Schiffahrts- und Wasserbauangelegenheiten . . . . .	79— 80
§ 4. Die preußische Gesetzgebung . . . . .	80— 89
§ 5. Die nichtpreußische deutsche Gesetzgebung . . . . .	89— 99
§ 6. Die preußisch-deutschen Staatsverträge . . . . .	100—101
§ 7. Die Reichsgesetzgebung der Jahre 1848—1849 . . . . .	102—105

	Seite
b) Die bei den Anstalten vorauszusehenden Eigenschaften . . . . .	105—111
§ 1. Die Bestimmung zur Erleichterung des Verkehrs . . . . .	105—108
§ 2. Der Begriff des Besonderen . . . . .	109—111
c) Zusammenfassung der Ergebnisse und deren Gegenüberstellung mit abweichenden Ansichten . . . . .	111—129
3. Die logische Auslegung . . . . .	129—248
a) Allgemeine Bemerkungen . . . . .	129—130
b) Die Rechtsgeschichte . . . . .	130—168
§ 1. Die Entstehung des Zollvereinsvertrages vom 8. Juli 1867	130—138
§ 2. Die Entstehung der Reichsverfassung . . . . .	138—168
c) Die Praxis . . . . .	168—248
§ 1. Allgemeine Bemerkungen . . . . .	168—173
§ 2. Die Praxis bei den Wasserstraßen in Preußen vor der Reichsgründung . . . . .	173—197
§ 3. Die Praxis bei den Wasserstraßen im Reiche . . . . .	197—214
§ 4. Die spätere Praxis bei den Wasserstraßen in Preußen .	214—221
§ 5. Die Praxis der anderen Bundesstaaten hinsichtlich der Wasserstraßen . . . . .	221—225
§ 6. Die Praxis bei den Häfen . . . . .	225—229
§ 7. Abweichungen von dem regelmäßigen Gange der Praxis .	229—231
§ 8. Die Feststellung des Anstaltsbegriffs . . . . .	231—248
<b>IV. Die Voraussetzung für den Eintritt der Abgabepflicht</b> . . . . .	249—258
§ 1. Die grammatische Auslegung . . . . .	251—253
§ 2. Die logische Auslegung . . . . .	253—258
<b>V. Die Höchstgrenze für die Bemessung der Schiffsahrtsabgaben</b> . . . . .	259—292
§ 1. Allgemeine Bemerkungen . . . . .	261—263
§ 2. Staatliche Schiffsahrtsanstalten . . . . .	264—290
§ 3. Nichtstaatliche Schiffsahrtsanstalten . . . . .	290—292
<b>VI. Die Zahlungspflicht</b> . . . . .	293—297
<b>VII. Die Rheinschiffsahrtsakte</b> . . . . .	299—319
<b>VIII. Die Donauschiffsahrtsakte</b> . . . . .	321—329
<b>IX. Schluswort</b> . . . . .	331—339

I.

# Rechtsauslegung.

---

Schriften CXV. — Erster Teil.



**D**er erste Abschnitt dieser Arbeit soll die Rechtsfrage behandeln — die Frage, unter welchen Voraussetzungen und innerhalb welcher Grenzen Schiffahrtsabgaben in Deutschland gestattet sind. Sie ist außerordentlich schwierig und in hohem Grade bestritten. Ihre Lösung ist aus dem Wortlaut der geltenden Vorschriften nicht ohne weiteres zu entnehmen, sondern nur durch mühsame und sorgfältige Interpretation zu finden.

Für die Auslegung der Gesetze gibt es gewisse Regeln, die von der Rechtswissenschaft entwickelt und festgestellt sind. Sie sollen hier nicht als bekannt vorausgesetzt werden, weil die folgenden Ausführungen nicht nur für Rechtskundige geschrieben, sondern darauf berechnet sind, für jedermann verständlich zu sein. Hieraus ergab sich die Notwendigkeit, jene Regeln in ihren Grundzügen darzulegen, was übrigens — da sie im wesentlichen auf allgemeinen verstandesmäßigen Erwägungen beruhen — ohne näheres Eingehen auf die Technik der Rechtswissenschaft möglich ist.

Die Aufgabe der Auslegung besteht in der Feststellung dessen, was der Gesetzgeber sagen wollte, aus dem, was er gesagt hat. Seine Willensmeinung deckt sich nicht immer mit dem dafür gewählten Ausdruck. Es kommt zuweilen vor, daß er mehr oder weniger oder etwas anderes sagt oder zu sagen scheint, als er die Absicht hatte zu sagen. Gerade bei den Rechtsvorschriften über Schiffahrtsabgaben ist die Abweichung zwischen dem Gemeinten und Gesagten zuweilen sehr stark; so stark, daß die ganze Beweiskraft authentischer Zeugnisse dazu gehört, um den gesetzgeberischen Willen aus der Verkleidung dunkler und ungeeigneter Ausdrücke herauszufinden.

Diese Inkongruenzen zwischen Meinungen und Worten beruhen teils auf allgemeinen und dauernden, teils auf besonderen und zufälligen Gründen. Die ersten ergeben sich aus der Unvollkommenheit aller menschlichen Dinge, aus der Schwierigkeit, alle Abwandelungen und Schattierungen der Rechtsbegriffe mit zweifelsfreien Ausdrücken zu bezeichnen, die letzteren aus un-

günstigen Verhältnissen, welche den Gang der Gesetzgebungsmaschine mitunter beeinflussen, namentlich aus der Hast und Eile, mit welcher Gesetze zuweilen zustände kommen.

So geschieht es nicht selten, daß der Gesetzgeber sich undeutlich oder mehrdeutig ausdrückt, daß er Doppelausdrücke pleonastisch anwendet und damit dem Zweifel Raum gibt, ob nicht doch die aneinander gereihten Worte Verschiedenes bedeuten sollen, oder daß er Rechtsregeln von allgemeiner Bedeutung in eine zu enge Fassung kleidet und damit die Praxis zur sinngemäßen Ausdehnung auf analoge Fälle nötigt. Sowohl die Knappeit als auch die Weitschweifigkeit des Ausdrucks werden oft Quellen des Mißverständnisses und der Unsicherheit.

Es liegt in der Natur der Sache, daß bei dem Suchen nach der in einem bestimmten Gesetzestexte niedergelegten Willensmeinung zunächst vom Sprachgebrauch und den Sprachgesetzen auszugehen ist. Eine solche Untersuchung muß, wenn ihre Ergebnisse überzeugen sollen, auf ziemlich breiter Grundlage angestellt werden, weil das sprachliche Empfinden mehr oder weniger subjektiv gefärbt ist und demgemäß nicht nur im täglichen Leben, sondern auch in der Literatur die Grenzen der Begriffe einigermaßen schwanken. Die Bedeutung, in welcher ein bestimmtes Wort gebraucht ist, ist auch zeitlich und örtlich nicht immer gleich. Derselbe Ausdruck wird vielleicht heute in einem etwas anderen Sinne gebraucht und verstanden, als es vor wenigen Menschenaltern der Fall war. Daneben spielen regionale Verschiedenheiten im Sprachgebrauche, auch in der Schriftsprache und selbst in derjenigen der Gesetze eine wesentliche Rolle.

Das gilt auch von den Begriffen, welche im Rahmen der Schiffahrts- und Wasserstraßenfragen eine Rolle spielen<sup>1</sup>.

Mit Rücksicht hierauf ist in dieser Arbeit auf die Feststellung des Sprachgebrauchs ein verhältnismäßig großer Raum verwendet, namentlich soweit der für die Beurteilung der Rechtsfrage überaus wichtige Begriff der Anstalt in Betracht kam.

Die nur auf dem sprachlichen Gebiete sich bewegende und nur mit sprachlichen Hilfsmitteln arbeitende Auslegungstätigkeit wird als grammatische Interpretation bezeichnet.

Soweit sie zur zweifelsfreien Feststellung des gesetzgeberischen Willens

<sup>1</sup> So wird z. B. am Rhein der Ausdruck „das Werft“ im gewöhnlichen Leben und auch im amtlichen Verkehr für „Kai“ gebraucht; an der Nordseeküste ist dafür vielfach der Ausdruck „die Kajung“ und in Süddeutschland „die Lände“ üblich. Am Rhein nennt man Haltepfähle zum Festmachen der Schiffe „Mehrpfähle“, während dieser Ausdruck sonst unbekannt ist, usw.

nicht hinreicht, muß dieser im Wege der logischen Interpretation ermittelt werden. Die leichtere sucht aus dem Zusammenhange der zweifelhaften Gesetzesstelle mit anderen Kundgebungen desselben Gesetzgebers oder auch verschiedener Gesetzgeber zu konstruieren, soweit eine geistige Einheit und eine innere Beziehung zwischen den zur Vergleichung herangezogenen Gesetzesvorschriften oder sonstigen Kundgebungen dargetan werden kann. Diese Vorschriften und Kundgebungen können vorangegangene, gleichzeitige oder auch spätere sein.

Bei den vorangegangenen handelt es sich um die Entstehungsgeschichte des Gesetzes, insbesondere um den Rechtszustand zur Zeit seiner Emanation und um die Frage, welcher Anlaß zu dessen Änderung vorlag. Hierbei spielen die volkswirtschaftlichen Verhältnisse und Erwägungen zuweilen eine wichtige Rolle; für die öffentlichrechtlichen Bestimmungen des modernen Verkehrsrechts waren sie sogar ausschlaggebend. Diese Bestimmungen im allgemeinen und diejenigen über Schifffahrtsabgaben im besonderen sind die Reflexwirkung und Ausprägung wirtschaftlicher Gedanken, zu welchen sie sich verhalten wie die Form zum Inhalt. Es ist deshalb nicht nur zulässig, sondern sogar notwendig, keine Vermengung heterogener Gesichtspunkte, sondern im Gegenteil ihre Zusammenfassung zur höheren Einheit, wenn die volkswirtschaftlichen Auffassungen und Strömungen derjenigen Zeit, in welche die Entstehung solcher Rechtsvorschriften fällt, zu ihrer logischen Auslegung mitverwertet werden.

Bei der Beurteilung gleichzeitiger Kundgebungen muß davon ausgegangen werden, daß Abweichungen im Wortlaut ebensowenig einen sicheren Rückschluß auf abweichende Willensmeinung gestatten, wie umgekehrt aus der Gleichheit der gebrauchten Ausdrücke und Redewendungen nicht immer die gleiche gesetzgeberische Absicht entnommen werden kann. So wünschenswert die Festhaltung einer gleichmäßigen Terminologie in gesetzgeberischen Erklärungen auch sicherlich wäre, so lehrt anderseits doch die Erfahrung, daß dieser theoretischen Forderung in der Praxis keineswegs immer entsprochen ist. Gerade auch bei den auf die Schifffahrtsabgaben bezüglichen Rechtsvorschriften tritt der Mangel einer gleichmäßigen Terminologie in auffälliger und zuweilen störender Weise hervor. Es muß daher bei der Bewertung gleichzeitiger oder annähernd gleichzeitiger Kundgebungen im Sinne der logischen Interpretation neben dem Wortlaut zugleich die Gesamtheit aller sonstigen in Betracht kommenden Umstände mitherangezogen werden.

Bei den späteren Kundgebungen spricht die Vermutung dafür, daß sie den gesetzgeberischen Gedanken fortsetzen und sinngemäß verwirklichen. Es muß insbesondere zugunsten des ausführenden Faktors der Gesetzgebung im kon-

stitutionellen Staate bis zum Beweise des Gegenteils angenommen werden, daß er so handelte, wie es der wahren Absicht des von ihm mitbeschlossenen Gesetzes entsprach, daß er diese Absicht richtig verstand und loyal ausführte. Hierin liegt die große Bedeutung der Praxis als Auslegungsmittel; sie gestattet in zweifelhaften Fällen — wenn auch unter dem Vorbehalt des Gegenbeweises — Rückschlüsse auf die Absicht des Gesetzgebers. In der Frage der Schiffahrtsabgaben spielt die Praxis, wie in einem späteren Abschnitt noch gezeigt werden wird, eine sehr wesentliche Rolle für die Beurteilung des Inhalts der Rechtsvorschriften.

Alle diese Kundgebungen, die vorangegangenen, gleichzeitigen und folgenden müssen ferner auch aus dem systematischen Gesichtspunkte gewürdigt werden. Dieser Gesichtspunkt führt zur Benutzung des inneren Zusammenhangs, welcher alle Rechtsregeln oder doch große Gruppen von Rechtsregeln zu einer inneren Einheit verknüpft, für die Auslegung der einzelnen Vorschrift, weil davon ausgegangen werden muß, daß der Gesetzgeber sich bei der Auffstellung jeder neuen Rechtsregel ihrer Beziehung zu dem geltenden Recht bewußt gewesen ist.

Die Aufgabe der Auslegung ist aber noch nicht damit erschöpft, daß sie den von dem Gesetzgeber gebrauchten Worten gegenüber den Sinn, welchen er mit diesen Worten verbinden wollte, zur Geltung bringt. Sie hat, wie Windfuß in seinem Lehrbuch des Pandektenrechts<sup>1</sup> sagt,

„die Aufgabe, hinter dem Sinne, den der Gesetzgeber hat ausdrücken wollen, dessen eigentlichen Gedanken hervorzu ziehen. Es kann nämlich vorkommen, und es kommt häufig vor, daß der Gesetzgeber sich diesen Gedanken selbst nicht vollständig klar gemacht hat, daß er bei einer Erscheinungsform des Gedankens stehen geblieben ist, welche dessen wahren Gehalt nicht vollständig entspricht. Es ist die höchste und edelste Aufgabe der Auslegung, in einem solchen Falle dem Gesetzgeber zu Hilfe zu kommen und dessen ausgedrücktem Willen gegenüber seinen eigentlichen zur Geltung zu bringen. Indem sie das tut, überschreitet sie nicht ihre Befugnisse; sie handelt ganz in dem Sinne des Gesetzgebers, sie spricht nur aus, was derselbe selbst ausgesprochen haben würde, wenn er auf die Punkte, welche er sich nicht zum Bewußtsein gebracht hat, aufmerksam gemacht worden wäre. Nur sind der Auslegung auch hier die nämlichen Grenzen gesteckt, welche schon vorher bezeichnet wurden: wie sicher sie auch den eigentlichen Gedanken des Gesetzgebers erkennen mag, sie darf denselben doch als Recht begründend nur unter der Voraussetzung anerkennen, daß

---

<sup>1</sup> Sechste Auflage. Frankfurt a. M., Rütten u. Lüning, 1887.

in der von dem Gesetzgeber abgegebenen Erklärung, wenn auch kein vollständig entsprechender Ausdruck seines eigenen Gedankens, doch jedenfalls ein Ausdruck überhaupt gefunden werden kann. So wird auch hier ihre hauptsächliche, wenn nicht alleinige Tätigkeit in der quantitativen Ausdehnung und Einschränkung des Gesetzes zu bestehen haben.

Daß aber diese Tätigkeit wirklich Auslegung sei, darf nicht be zweifelt werden: auch hier wird die äußere Erscheinung des Gesetzes durchbrochen, um seinen Kern zu enthüllen; was die Schale verbirgt und bindet, wird auseinandergelegt."

Auch in diesem letzten und höchsten Sinne muß die Auslegung an den Rechtsvorschriften über Schiffsabgaben, deren Fassung leider nach manchen Richtungen unklar und unvollständig ist, sich betätigen. Sie ist geradezu genötigt, Lücken der Gesetze auszufüllen<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Beispiele hierfür namentlich in Abschnitt V „Die Höchstgrenze für die Be messung der Schiffsabgaben“ § 3.



## II.

# Die Rechtsquellen.



## § 1.

### Verfassung und Verträge.

**D**as für die Frage der Schiffahrtsabgaben maßgebende geltende Recht ist modernen Ursprungs. Es ist in Deutschland noch nicht 75 Jahre alt und — wenn man von den Donauschiffahrtsverträgen, die in mancher Beziehung eine Sonderstellung einnehmen, sowie von den älteren Zollvereinsverträgen vorläufig absieht — in dem nur vierjährigen Zeitraum von 1867 bis 1871 aus zwei Verfassungsurkunden und drei Staatsverträgen entstanden. Die Jugendlichkeit der Rechtsquellen und ihr naher zeitlicher Zusammenhang gestatten zunächst die Vermutung, daß über ihre Auslegung wenig Zweifel bestehen könnten und die etwa entstehenden verhältnismäßig leicht zu lösen wären. Diese Vermutung ist, wie die nachfolgenden Ausführungen zeigen werden, leider nicht begründet.

Die nähere Prüfung der Rechtsquellen ergibt die auffallende Tatsache, daß die verschiedenen Rechtsvorschriften keineswegs eine übereinstimmende Fassung aufweisen, sondern in ihrem Wortlaut teilweise sehr stark voneinander abweichen.

Die Bundesverfassung vom 24. Juni 1867 bestimmt in Art. 54:

„Die Abgaben, welche in den Seehäfen von den Seeschiffen oder deren Ladungen für die Benutzung der Schiffahrtsanstalten erhoben werden, dürfen die zur Unterhaltung und gewöhnlichen Herstellung dieser Anstalten erforderlichen Kosten nicht übersteigen.“

Auf allen natürlichen Wasserstraßen dürfen Abgaben nur für die Benutzung besonderer Anstalten, die zur Erleichterung des Verkehrs bestimmt sind, erhoben werden. Diese Abgaben sowie die Abgaben für die Befahrung solcher künstlichen Wasserstraßen, welche Staatseigentum sind, dürfen die zur Unterhaltung und gewöhnlichen Herstellung der Anstalten und Anlagen erforderlichen Kosten nicht übersteigen. Auf die Flößerei finden diese Bestimmungen insoweit Anwendung, als dieselbe auf schiffbaren Wasserstraßen betrieben wird.

Auf fremde Schiffe oder deren Ladungen andere oder höhere Abgaben zu legen, als von den Schiffen der Bundesstaaten oder deren Ladungen zu entrichten sind, steht keinem Einzelstaate, sondern nur dem Bunde zu."

Diese Bestimmungen sind wortgetreu in den Art. 54 der Verfassung des Deutschen Reiches vom 16. April 1871 übernommen worden.

Von den drei in Betracht kommenden Staatsverträgen lehnt sich der zwischen dem Norddeutschen Bunde und Österreich über die Aufhebung des Elbzolles geschlossene vom 22. Juni 1870 dem Wortlaut der Verfassung an. Er verordnet in Art. 1:

„Vom 1. Juli 1870 ab sollen auf der Elbe von den Schiffen und deren Ladungen sowie von den Flößen Abgaben nur für die Benutzung besonderer Anstalten, welche zur Erleichterung des Verkehrs bestimmt sind, erhoben werden dürfen.“

Starke Abweichungen in der Fassung haben dagegen der Zollvereinsvertrag vom 8. Juli 1867 und die Rheinschiffahrtsakte vom 17. Oktober 1868 aufzuweisen.

Der erstere sagt in Art. 25:

„Kanal-, Schleusen-, Brücken-, Fähr-, Hafen-, Wage-, Kranen- und Niederlagegebühren und Leistungen für Anstalten, die zur Erleichterung des Verkehrs bestimmt sind, sollen nur bei Benutzung wirklich bestehender Einrichtungen erhoben werden und, mit Ausnahme der Abgaben für die Befahrung der nicht im Staatseigentum befindlichen künstlichen Wasserstraßen, die zur Unterhaltung und gewöhnlichen Herstellung erforderlichen Kosten nicht übersteigen.“

In der Rheinschiffahrtsakte vom 17. Oktober 1868 finden sich die Vorschriften über Schiffahrtsabgaben an drei Stellen verteilt. Es heißt zunächst in Art. 3:

„Auf dem Rhein, seinen Nebenflüssen, soweit sie im Gebiet der vertragenden Staaten liegen, und den im Art. 2 erwähnten Wasserstraßen<sup>1</sup> darf eine Abgabe, welche sich lediglich auf die Tatsache der Beschiffung gründet, weder von den Schiffen oder deren Ladungen noch von den Flößen erhoben werden.“

Ebensowenig ist auf diesen Gewässern oberhalb Rotterdam und Dordrecht die Erhebung von Bojen- und Bakeneldern gestattet.“

Sodann bestimmt der Art. 27, welcher im ersten Absatz von „Einrichtungen zur Erleichterung der Ein- und Ausladungen und zur Niederlage

<sup>1</sup> Es handelt sich um Schiffahrtswege zwischen dem Rhein und der Nordsee.

der Waren" und von der „Handhabung der Hafenpolizei" spricht, in den beiden folgenden Abschnitten:

„Zur Bestreitung der notwendigen Unterhaltungs- und Beaufsichtigungskosten kann ein entsprechendes Entgelt erhoben werden. Sobald der Ertrag dieses Entgelts die eben erwähnten Kosten übersteigt, muß dasselbe verhältnismäßig herabgesetzt werden.“

Es ist jedoch eine Gebühr überhaupt nur insoweit zu entrichten, als von den Anstalten wirklich Gebrauch gemacht worden ist.“

Endlich enthält noch das Schlussprotokoll unter 2 „zum Artikel 3 der Alte“ eine wichtige Ergänzung folgenden Inhaltes:

„Es wird allseitig anerkannt, daß unter die Bestimmung im ersten Absatz dieses Artikels Brückengelder, die auf anderen Wasserstraßen als auf dem Rheine erhoben werden, und die für die Benutzung künstlicher Wasserstraßen oder Anlagen, wie Schleusen und dergl. zu entrichtenden Gebühren nicht zu subsumieren sind.“

Die folgenden Absätze beziehen sich zwar auch auf Schiffahrtsabgaben, enthalten aber nur Übergangsbestimmungen, welche für die Gegenwart keine Bedeutung mehr haben.

\* \* \*

Der diesen Vorschriften eigentümliche Mangel an äußerer Übereinstimmung zeigt sich sowohl in dem Grade ihrer Ausführlichkeit und Vollständigkeit als auch in der Wahl der Ausdrücke.

In dem Vertrage mit Österreich fehlt die in der Verfassung und im Zollvereinsvertrage vorhandene Bestimmung über die Höchstfäge der Abgaben. Österreich wäre hiernach Deutschland gegenüber völkerrechtlich nicht gehindert, die Schiffahrtsabgaben auf seinem Gebiete so zu bemessen, daß sie mehr als die Selbstkostendeckung ergeben. Die Rheinschiffahrtsakte enthält eine Beschränkung der Höchstfäge nur hinsichtlich der nach Art. 27 zu erhebenden Abgaben in Umschlagshäfen, nicht aber für die im Schlussprotokoll zu Art. 3 zugelassenen „Gebühren für die Benutzung künstlicher Wasserstraßen oder Anlagen“, zu welchen namentlich auch die Sicherheitshäfen gehören.

erner enthält die Verfassung eine besondere Vorschrift über Seehäfen, die in den Staatsverträgen fehlt, obwohl sie in den letzteren ebenso notwendig oder entbehrlich war wie in der ersten. Das gilt auch von der Rheinschiffahrtsakte und dem Elbzollvertrage, da in ihrem Geltungsbereiche sehr bedeutende Seehäfen vorhanden sind. Der Umstand, daß die süddeutschen Staaten, mit welchen der Norddeutsche Bund als solcher den letzten Zollvereinsvertrag schloß, selbst keine Seehäfen besitzen, konnte eine besondere Vertrags-

bestimmung über die Seehafengelder vom süddeutschen Standpunkte aus nicht entbehrlich machen, da jene Staaten für Ein- und Ausfuhr in gewissem Umfange auf die deutschen Seehäfen angewiesen sind<sup>1</sup>.

Die Substrate der Abgabenerhebung sind in der Verfassung „Anstalten“ und „Anlagen“, im Zollvereinsvertrage nur „Anstalten“, in der Rheinschiffahrtsakte teils „Einrichtungen“ und „Anstalten“ (Art. 27), teils „Anlagen“ (Schlußprotokoll zu Art. 3) genannt.

Von den hiernach in Betracht kommenden Anstalten, Anlagen und Einrichtungen werden, soweit es sich um Schiffahrtsanstalten in Seehäfen handelt, keine weiteren Eigenschaften ausdrücklich verlangt, während bezüglich der Schiffahrtsanstalten an oder in natürlichen Wasserstraßen eine andere Rechtslage zu bestehen scheint.

Sie sollen nach der Reichsverfassung und dem Vertrage über Beseitigung des Elbzolles die Eigenschaft des „besonderen“ haben und nur im Falle des Vorhandenseins dieser Eigenschaft als zulässige Substrate der Abgabenerhebung gelten. In dem Zollvereinsvertrage und in der Rheinschiffahrtsakte wird eine ähnliche Forderung nicht gestellt. Die letztere gebraucht statt des Ausdrucks „besondere Anstalten“ in entsprechendem Zusammenhange die Worte „künstliche Anlagen“ und gestattet die Abgabenerhebung für alle unter den letzteren Begriff fallenden Einrichtungen.

Die Verfassung, der Zollvereins- und Elbzollvertrag verlangen ferner von den Anstalten, für deren Benutzung Abgaben erhoben werden sollen, die Eigenschaft der „Bestimmung für die Erleichterung des Verkehrs“. Die Rheinschiffahrtsakte enthält eine gleichartige, wenn auch nicht gleichlautende Voraussetzung oder Forderung nur bezüglich der in Art. 27 bezeichneten Hafeneinrichtungen, nicht aber hinsichtlich aller sonstigen Schiffahrtsanstalten.

Es entsteht hiernach, wenn man lediglich den Wortlaut in Betracht zieht, der Anschein, als ob der Zollvereinsvertrag und die Rheinschiffahrtsakte den Kreis der Anstalten und Anlagen, welche als Substrate der Abgabenerhebung geeignet sind, weiter ziehen und die Zulassung von Schiffahrtsabgaben an leichtere Bedingungen knüpfen wollten, als jene anderen Rechtsquellen.

<sup>1</sup> Vgl. auch Art. 19 des Zollvereinsvertrages vom 12. Mai 1835, Preuß. Ges. S. 145, wo ausdrücklich festgesetzt ist: „Die Preußischen Seehäfen sollen dem Handel der Großherzoglich Badischen Untertanen, wie denen der übrigen Vereinsstaaten, gegen völlig gleiche Abgaben, wie solche von den Königlich Preußischen Untertanen entrichtet werden, offen stehen“ usw. Ähnlich Art. 19 des Vertrages vom 22. März 1833.

Die Voraussetzung für den Eintritt der Abgabepflicht im einzelnen Falle wird in der Verfassung sowie im Zollvereins- und Elbzollverträge in verschiedener Weise ausgedrückt, insoweit einerseits Schiffahrtsanstalten in Seehäfen und besondere Anstalten an natürlichen Wasserstraßen, andererseits künstliche Wasserstraßen in Betracht kommen. Im ersten Falle wird von Benutzung, im zweiten von Befahrung gesprochen. Die Rheinschiffahrtsakte bezeichnet dagegen als maßgebend für die Entstehung der Abgabepflicht das „Gebrauchmachen“ von Hafeneinrichtungen und die „Benutzung künstlicher Wasserstraßen oder Anlagen, wie Schleusen u. dgl.“ Sie gebraucht also den letzteren Ausdruck sowohl für die Fahrt auf Kanälen als auch für die Benutzung von Anstalten oder Anlagen auf natürlichen Wasserstraßen. Den Begriff der Befahrung verwendet sie nur in der Verbotsvorschrift des Art. 3, welche sich gegen Abgaben für die bloße „Tatsache der Beschriftung“ richtet.

Die Höchstgrenze der Abgabenerhebung, welche in den älteren Zollvereinsverträgen mit den Worten, „gewöhnliche Herstellungs- und Unterhaltungskosten“ bezeichnet war, wird im letzten Vertrage und in der Verfassung durch die Worte „die zur Unterhaltung und gewöhnlichen Herstellung erforderlichen Kosten“, in der Rheinschiffahrtsakte durch die Worte „notwendige Unterhaltungs- und Beaufsichtigungskosten“ ausgedrückt.

Der Mangel an Symmetrie in den Formen des geltenden Rechts, der schon aus diesen Bemerkungen erkennbar ist und in der weiteren Darstellung noch mehr hervortreten wird, hat bei seiner Handhabung zu mancherlei Zweifeln und Schwierigkeiten geführt. Für seine Auslegung ist er aber insofern nicht ohne Nutzen, als die Vergleichung der verschiedenen Wortfassungen wertvolle Anhaltspunkte für die Erforschung der gesetzgeberischen Willensmeinung bieten kann. Man wird im allgemeinen — natürlich mit dem Vorbehalte der Offenhaltung des positiven Gegenbeweises — diejenigen Bestandteile der verschiedenen Wortfassungen, hinsichtlich deren Übereinstimmung vorhanden ist, als wesentliche Elemente des damals geschaffenen Rechtszustandes anzusehen haben, während umgekehrt diejenigen Bestandteile, welche nur in einigen Bestimmungen oder Wortfassungen vorkommen, während sie in anderen fehlen, zunächst die Vermutung der Unwesentlichkeit, der Zufälligkeit oder des stilistischen Beiwerks gegen sich haben. Freilich ist diese Auslegungsmethode nur unter der Voraussetzung anwendbar, daß die grundsätzliche Übereinstimmung der gesetzgeberischen Willensmeinung in jenen zwei Verfassungen und drei Verträgen vorher dargetan wird. Der Nachweis hierfür muß also geführt werden.

Er ist zunächst aus dem Zusammenhange der historischen Entwicklung zu entnehmen.

## § 2.

## Die Gleichheit des Inhalts der Rechtsquellen.

Das neugebildete nationale Staatswesen des Norddeutschen Bundes regelte die Frage der Schifffahrtsabgaben für das eigene Gebiet in seiner Verfassung. Es wollte und konnte sich aber auf diese autonome Regelung aus praktischen Gründen nicht beschränken, weil die wirtschaftlichen Beziehungen zu Süddeutschland im Rahmen des Zollvereins fortgesetzt wurden, und weil die beiden wichtigsten Wasserstraßen Deutschlands, der Rhein und die Elbe, teilweise ausländischen Staaten angehörten. Eine autonome Regelung mußte daher durch internationale Verträge mit denjenigen Staaten außerhalb des Norddeutschen Bundes, welche an deutschen Wasserstraßen mitbeteiligt waren, ergänzt werden. Das geschah zunächst durch den Zollvereinsvertrag von 1867 und dann durch die beiden Verträge mit den Rheinuferstaaten von 1868 und mit Österreich von 1870. Daß die Rheinschifffahrtsakte formell nicht vom Bunde, sondern von Preußen abgeschlossen wurde, ist in diesem Zusammenhange bedeutungslos, da Preußen damals der einzige am Rhein beteiligte Bundesstaat war.

Es entsprach der Natur der Dinge, daß der Bund und Preußen diejenige Lösung der Abgabenfrage, die soeben erst bei der Gründung des neuen Staatswesens gefunden, für zeitgemäß erachtet und verfassungsmäßig festgelegt war, auch auf die damit zusammenhängenden internationalen Abmachungen übertrugen.

Die Nähe und Stärke dieses Zusammenhangs zeigt sich, soweit Verfassung und Zollvereinsvertrag in Betracht kommen, schon äußerlich darin, daß der letztere nicht eigentlich nach der ersten, sondern im wesentlichen gleichzeitig mit ihr zustande gekommen ist. Der Vertrag ist zwar der Datierung nach um zwei Wochen und der Veröffentlichung nach um etwa drei Monate jünger als die Verfassung, aber diese Zeitunterschiede sind zufälliger Art. Es ist trotz der ungleichartigen Verfassung logisch unmöglich, daß in der Sache Abweichendes angeordnet oder verabredet sein könnte. Überdies hat Delbrück, der geistige Urheber der hier in Betracht kommenden Rechtsvorschriften, in seiner Veröffentlichung über den Art. 40<sup>1</sup> der Reichsverfassung bezeugt, daß Art. 25 des Zollvereinsvertrages dem Sinn nach mit Art. 54 der Reichsverfassung identisch sei. In dem Protokoll, welches die Bevollmächtigten für den Abschluß des Vertrages am 28. Juni 1867 aufnahmen, wird wörtlich bemerkt:

<sup>1</sup> Durch diesen Artikel sind die Zollvereinsverträge zu Bestandteilen des Reichsverfassungsrechts geworden. Vgl. „Der Artikel 40 der Reichsverfassung“ von Dr. Rudolf Delbrück, Berlin 1881. Bernhard Simion.

„Art. 25. Herr Delbrück: Es sei eine Änderung in der Fassung eingetreten, um den Einflang mit Art. 54 der Verfassung herzustellen; materiell sei nichts geändert.“

Bei Schumacher „Zur Frage der Binnenschiffahrtsabgaben“ findet sich dieses Zitat im Zusammenhange der Erörterungen über den Begriff der Unterhaltungs- und Herstellungskosten<sup>1</sup>; es dient dort als Beweismittel dafür, daß hinsichtlich der Obergrenze der Schiffahrtsabgaben eine Änderung gegenüber den älteren Verträgen nicht eingetreten sei. Es beweist aber, wie der Wortlaut ergibt, die Identität des Inhalts zwischen dem Art. 54 der Verfassung und dem Art. 25 des Zollvereinsvertrages von 1867 nicht nur hinsichtlich jener einen Frage, sondern im vollen Umfange und in allen Beziehungen.

Gegenüber einer so authentischen und so bestimmten Feststellung der gesetzgeberischen Willensmeinung ist jeder Zweifel an dieser Identität des Inhaltes ausgeschlossen. Es ist nicht überflüssig, das besonders zu betonen, weil hinsichtlich des Wortlautes die Verfassung und der Zollvereinsvertrag von 1867 allerdings starke Abweichungen zeigen.

Der letztere hat ferner in Art. 1 die entsprechenden Bestimmungen der älteren Zollvereinsverträge, die übrigens auch in der Fassung keine wesentlichen Abweichungen aufweisen<sup>2</sup>, ausdrücklich aufrechterhalten.

Hiernach ist die für spätere Ausführungen, namentlich für die Heranziehung der älteren Praxis zur Auslegung des geltenden Rechtes, wesentliche Tatsache festzustellen, daß der Rechtszustand in bezug auf die Erhebung von Schiffahrtsabgaben nach dem Gebührenprinzip — im Gegensatz zu den 1867 beseitigten fiskalischen Fluzöllen — in Preußen und in den übrigen, allmählich dem Zollverein angegliederten Vereinsstaaten schon seit den 30er Jahren des vorigen Jahrhunderts derselbe war wie heute. Eine Ausnahme besteht nur hinsichtlich der Schiffahrtsabgaben auf nicht fiskalischen künstlichen Wasserstraßen, für welche im Jahre 1867 eine, hier zunächst nicht interessierende, Sondervorschrift getroffen wurde.

An der Rheinschiffahrtsakte waren drei süddeutsche Zollvereinsstaaten und zwei ausländische Mächte beteiligt. Daß man bei ihrem Abschluß eine von der Bundesverfassung und dem Zollvereinsvertrage abweichende Lösung der Abgabenfrage — ein Jahr nach dem Zustandekommen beider — für zweckmäßig erachtet und erstrebt hätte, wäre theoretisch denkbar; es ist aber nach Lage der Umstände in sehr hohem Grade unwahrscheinlich. Jedemfalls hätte dann aber die Abweichung von der soeben erst geschaffenen Rechts-

<sup>1</sup> Schumacher S. 61.

<sup>2</sup> Vgl. Schumacher S. 58—61.

grundlage ausdrücklich festgestellt und begründet werden müssen. Zu einer solchen Feststellung und Begründung war in Preußen der gegebene Zeitpunkt die Vorlage der Akte im Landtage. Indessen ist bei diesem Anlaß von keiner Seite, weder von der Regierung noch von der Volksvertretung, der Gedanke an eine Änderung des bestehenden Rechtes in bezug auf Schifffahrtsabgaben ausgesprochen worden<sup>1</sup>. Eine solche Änderung hätte auch nach Lage der Dinge ohne Zustimmung der gesetzgebenden Faktoren des Bundes und ohne Mitwirkung der Zollvereinsstaaten gar nicht vorgenommen werden können. Die deutschen Rheinuferstaaten konnten allerdings innerhalb des Rahmens der Verfassung und des Zollvereinsvertrages sich noch weitergehende Beschränkungen hinsichtlich der Befugnis zur Abgabenerhebung auferlegen. Für die Annahme, daß ihre Absicht dahin gegangen wäre, fehlt es aber an jedem Anhalt<sup>2</sup>. Der Wortlaut der Akte ist eher geeignet zur Erweckung des Anscheins, als wenn die Einführung von Schifffahrtsabgaben im Rheingebiet an leichtere Bedingungen geknüpft werden sollte als bei anderen Strömen. Aber auch abgesehen hiervon ist es gegen alle Wahrscheinlichkeit, daß die Regierungen derartige besondere Beschränkungen hinsichtlich des Rheins — oder mit anderen Worten eine Bevorzugung der Rheinschiffahrt vor der Schiffahrt auf anderen deutschen Strömen hinsichtlich der Zulassung von Schifffahrtsabgaben — gewollt haben könnten, ohne diese ihre Willensmeinung den beteiligten Volksvertretungen und den nicht am Rhein beteiligten Zollvereinsstaaten gegenüber zum Ausdruck zu bringen<sup>3</sup>.

Ein Jahr nach der Annahme der Rheinschiffahrtsakte im preußischen Landtage wurde der Elbzollvertrag mit Österreich abgeschlossen, dessen Wortlaut — wenn von dem Mangel einer Bestimmung über die Höchstgrenze der Abgaben abgesehen wird — mit dem der Bundesverfassung übereinstimmt. Wenn hiernach und auch nach den über die Vorbereitung des Elbzollvertrages gepflogenen amtlichen Verhandlungen die Identität der Willensmeinung dieses Vertrages und der Verfassung als unzweifelhaft anzusehen ist, so würde die Annahme einer sachlichen Verschiedenheit zwischen ihnen und der Rheinschiffahrtsakte nur dann möglich sein, wenn man der preußischen Regierung und dem Bunde die Absicht einer differenziellen Behandlung der Rhein- und Elbschiffahrt unterstellen wollte. Für eine solche Unterstellung

<sup>1</sup> Auch die Akten und Archive aus jener Zeit bieten nicht die geringste Unterlage dafür, daß man die Absicht gehabt hätte, an dem Rechtszustande in Deutschland etwas zu ändern.

<sup>2</sup> Die Akten über den Abschluß der Rheinschiffahrtsakte geben einen solchen Anhalt nicht.

<sup>3</sup> Namentlich Württemberg hätte hieran ein wesentliches Interesse gehabt.

fehlt aber jeder äußere Anlaß und jeder innere Grund. Es läßt sich sogar das Gegenteil aus den Archiven mit einem hohen Grade von Wahrscheinlichkeit nachweisen. Denn in einem von Delbrück vollzogenen amtlichen Schriftstück aus dem Jahre 1870 ist der Zweck des in Vorbereitung befindlichen Elbzollvertrages mit den Worten:

„es solle auf der Elbe eine Abgabe, welche sich lediglich auf die Tatsache der Beschiffung gründet, weder von den Schiffen und deren Ladungen, noch von den Flößen erhoben werden dürfen“

bezeichnet; diese Bemerkung ist aber mit der entsprechenden Bestimmung der Rheinschiffahrtsakte identisch.

Der Inhalt jener vier Hauptrechtsquellen ist also der gleiche; Abweichungen sind nur hinsichtlich der Form vorhanden. Dieser Satz erleidet eine Ausnahme nur bezüglich einiger Abmachungen in der Rheinschiffahrtsakte, auf welche später noch eingegangen werden wird, die übrigens auf unwesentliche Einzelheiten sich beziehen, und von denen es zweifelhaft ist, ob sie von den vertragschließenden deutschen Staaten überhaupt mit dem Bewußtsein der Abweichung vom allgemeinen Rechtszustande getroffen worden sind.

Die sachliche Übereinstimmung der Rechtsquellen ist übrigens bisher selten angezweifelt worden. In dem langen und heftigen Streit der Meinungen über die Frage der Schiffahrtsabgaben ist das einer der wenigen Punkte, hinsichtlich deren eine fast allgemeine Rechtsüberzeugung zu bestehen scheint. Das gilt insbesondere auch von dem Verhältnis zwischen Rheinschiffahrtsakte und Reichsverfassung. Der Abgeordnete David aus Mainz, ein Gegner der Abgaben, bezeichnete in seiner Reichstagsrede vom 6. Februar 1905<sup>1</sup> den hier in Betracht kommenden Inhalt beider Urkunden als „identisch“; dasselbe tat der abgabenfreundliche Professor Wiedenfeld in seinem Bericht für den Deutschen Landwirtschaftsrat vom 9. Februar 1905<sup>2</sup>, und Dr. Walther Nasse spricht in seiner Arbeit „Der Rhein als Wasserstraße“ in den Schriften des Vereins für Sozialpolitik 1905<sup>3</sup> sogar von einer „gleichlautenden“ Bestimmung.

Eine Ausnahmestellung wird von dem Geheimrat Schwarz in dem Werke von Schwarz und Struž, „Der Staatshaushalt und die Finanzen Preußens“<sup>4</sup> eingenommen. Er sagt, nachdem er es als zweifelhaft be-

<sup>1</sup> Stenogr. Berichte S. 4284, 4286.

<sup>2</sup> Archiv des Deutschen Landwirtschaftsrats, XXIX. Jahrgang, S. 80.

<sup>3</sup> CII, Die Schiffahrt der deutschen Ströme. 3. Band, S. 15.

<sup>4</sup> Berlin, Guttentag. 1903. II, S. 1150.

zeichnet hat, ob Schiffahrtsabgaben zur Deckung von Stromregulierungskosten mit der Reichsverfassung vereinbar seien:

„Dabei ist natürlich noch zu beachten, daß — die Verfassungsmäßigkeit vorausgesetzt — zunächst noch die entgegenstehenden, für Elbe und Rhein geltenden Schiffahrtsverträge mit den beteiligten fremden Staaten abgeändert werden müßten.“

Schwarz ist also der Ansicht, daß Verfassung, Rheinakte und Elbzollvertrag verschiedenes bedeuteten. Diese Ansicht bedarf einer Begründung, zumal in bezug auf das Verhältnis von Verfassung und Elbzollvertrag in Unbetracht der wörtlichen Übereinstimmung der maßgebenden Vorschriften. Da Schwarz eine solche Begründung nicht gibt, ist auch eine Prüfung seiner Ansicht hier nicht möglich.

\* \* \*

Der hier dargelegte organisch-historische Zusammenhang der Verträge und Verfassungen besteht nicht zwischen den Verfassungen und denjenigen Verträgen, welche über die Erhebung von Abgaben von der Schiffahrt auf der Donau geschlossen worden sind.

In Art. 7 des bayrisch-österreichischen Vertrages vom 2. Dez. 1851 war verabredet:

„Auf der Donau von der bayrisch-württembergischen Grenze bis Ungarn, sowie auf den schiffbaren Nebenflüssen dieser Stromstrecke werden sämtliche bisher bestandenen Wasserzölle sowie alle anderen, unter was immer für Namen bekannten Abgaben, womit die Schiffahrt belastet war, sodann von einem noch näher zu vereinbarenden Termine an, die an einigen Orten noch bestehenden Kommunalzölle aufgehoben.“

Diesem Vertrage ist demnächst Württemberg beigetreten.

Wald darauf bestimmte der Pariser Friedensvertrag vom 30. März 1856 in Art. 15:

„La navigation du Danube ne pourra être assujettie à aucune entrave ni redevance, qui ne serait pas expressément prévue par les stipulations contenues dans les articles suivants. En conséquence, il ne sera perçu aucun péage basé uniquement sur le fait de la navigation du fleuve, ni aucun droit sur les marchandises, qui se trouvent à bord des navires.“

Es war sodann in Art. 16 mit bezug auf die darin als notwendig bezeichneten Arbeiten zur Verbesserung der Fahrstraße in den Donau-mündungen vereinbart:

„Pour couvrir les frais de ces travaux ainsi que des établissements ayant pour objet d'assurer et de faciliter la navigation aux bouches

du Danube, des droits fixes, d'un taux convenable, peuvent être prélevés.“

Der Vertrag setzt weiter zwei Kommissionen ein, die eine mit europäischem Charakter für die der Seeschiffahrt zugängliche Mündungsstrecke in Art. 16, und die andere aus den Donauuferstaaten zu bildende in Art. 17, welche die Aufgabe haben sollten, Maßregeln zur Verbesserung der Schiffahrt zu treffen.

Die erste, tatsächlich in Permanenz gebliebene, sollte nach dem Vertragschluss nur für eine kurze Reihe von Jahren in Tätigkeit treten, während die zweite als dauernde Organisation der Donauschiffahrtsinteressen gedacht war; sie sollte die Aufgaben der Donaumündungskommission demnächst mit übernehmen und für den Ausbau des Schiffsverkehrs auf der ganzen Stromlänge sorgen — ordonner et faire exécuter les travaux nécessaires sur tout le parcours du fleuve.

Auf Grund des europäischen Mandates, welches ihnen in Art. 17 erteilt war, haben dann die Donauuferstaaten — Württemberg, Bayern, Österreich und die Türkei — die Donauschiffahrtsakte vom 7. Nov. 1857 vereinbart, welche in Art. 19, in wörtlicher Anlehnung an Art. 15 des Friedensvertrages, bestimmt:

„Es soll auf der Donau keine Gebühr, welche sich einzig und allein auf die Tatsache der Beschiffung des Flusses gründet, erhoben werden.

Demzufolge werden sämtliche bisher bestehende Gebühren und Abgaben dieser Art, sie mögen was immer für einen Namen haben, und sie mögen im Besitze des Staates, der Gemeinden, Korporationen oder Privaten sich befinden, hiermit gänzlich aufhören.

Auch sollen künftig auf diesem Strome keine anderen Gebühren oder Abgaben eingehoben werden, außer welche durch die Bestimmungen der gegenwärtigen Schiffahrtsakte ausdrücklich vorgesehen sind.“

Ferner heißt es in Art. 21:

„Schiffahrtsabgaben können erhoben werden

1. (betrifft die in Art. 16 des Pariser Vertrages zugelassenen Abgaben — droits fixes — für die Befahrung der Donaumündungen.)
2. zur Deckung der Auslagen für andere, die Erhaltung und Verbesserung der Schiffbarkeit der Donau bezeichnende Arbeiten und bleibende Anstalten, welche die Uferstaatenkommission im gemeinschaftlichen Einverständnisse im Interesse der Schiffahrt für notwendig erkannt haben wird. Jedoch sollen die Abgaben dieser Art, ihr Betrag und Erhebungsmodus, ebenfalls nicht ohne gemeinsame Übereinkunft festgesetzt werden.“

Die Schiffahrtsabgaben sollen

„nicht höher bemessen werden, als zur Deckung oder Verzinsung des Gesamtaufwandes an Herstellungs- und Unterhaltungskosten annäherungsweise erforderlich erscheint.“

Art. 36 verordnet:

„Die Regierungen der Uferländer verpflichten sich, jede für ihren Teil, jene Arbeiten ausführen zu lassen, welche die Uferstaatenkommission im gemeinsamen Einverständnisse, im Sinne des Art. 17, Nr. 3 des Pariser Traktates vom 30. März 1856 als notwendig erkennen wird.“

Die Deckung der Herstellungs- und Unterhaltungskosten dieser Arbeiten hat in Gemäßheit des Art. 21, Nr. 2 der gegenwärtigen Schiffahrtsakte zu geschehen.

Endlich wird in Art. 45 der Art. 7 des österreichisch-bayrischen Schiffahrtsvertrages vom 2. Dezember 1851 aufrechterhalten.“

Später wurde in Art. 6 des Londoner Vertrages vom 13. März 1871 hinsichtlich der in Aussicht genommenen Stromregulierung am eisernen Tor vereinbart:

„Les hautes parties contractantes leur reconnaissent dès à présent le droit de percevoir une taxe sur les navires de commerce sous tout pavillon, qui en profitent désormais jusqu'à l'extinction de la dette contractée pour l'exécution des travaux; et elles déclarent l'article 15 du Traité de 1856 inapplicable à cette partie du fleuve pour un laps de temps nécessaire au remboursement de la dette en question.“

Diese Bestimmung über die Befugnis zur Abgabenerhebung am Eisernen Tore ist durch den Berliner Friedensvertrag vom 13. Juli 1878 „zugunsten Österreich-Ungarns aufrechterhalten“.

Es fehlt zwar keineswegs an inneren Beziehungen und Verknüpfungen zwischen den Donauverträgen und den übrigen Rechtsquellen. Die Bestimmungen des Vertrages vom 2. Dezember 1851 und der Donauschiffahrtsakte vom 7. November 1857 über Schiffahrtsabgaben haben die Vermutung der sachlichen Übereinstimmung mit den Zollvereinsverträgen für sich, da letztere damals in Bayern und Württemberg geltendes Recht waren und ihre einseitige Abänderung unzulässig gewesen wäre.

Herner ist das im Pariser Traktat ausgesprochene und in der Donauschiffahrtsakte wiederholte Verbot einer Schiffahrtsabgabe „basé uniquement sur le fait de la navigation du fleuve“ wörtlich in Art. 3 der Rheinschiffahrtsakte von 1868 übernommen worden und hat bei deren Fassung als Vorbild gedient.

Indessen fehlt hier der logisch-historische unmittelbare Zusammenhang mit der den Kern der Rechtsfrage bildenden Deutschen Reichsverfassung, und dieser Umstand läßt die getrennte Behandlung der Donauverträge im weiteren Verlaufe der Darstellung zweckmäßig erscheinen.

\* \* \*

Während die Verfassungen ihre Rechtswirkung der Natur der Sache nach nur innerhalb des Bundes- und Reichsgebietes äußern können, ist die rechtliche Bedeutung der hier in Betracht kommenden Verträge eine zweifache. Sie begründeten nicht nur völkerrechtliche Ansprüche und Verbindlichkeiten der Regierungen untereinander, sondern auch öffentliches Recht innerhalb der einzelnen Vertragsstaaten. Das gilt insbesondere für Preußen bezüglich der Zollvereinsverträge und der Rheinschifffahrtsakte, weil diese Verträge zugleich als preußische Gesetze verkündet worden sind. Die beteiligten Privaten und Korporationen waren in der Lage, ihr Interesse an der sinngemäßen Ausführung der Vertragsvorschriften der eigenen Regierung gegenüber im Verwaltungs- und Rechtswege oder auch parlamentarisch geltend zu machen, und sie haben es in Preußen auch getan.

Hieraus ergibt sich, daß die gesetzgeberische und administrative Praxis der beteiligten Staaten als Material für die Auslegung der Vertragsbestimmungen, soweit deren Sinn im einzelnen zweifelhaft erscheinen sollte, im vollen Umfange herangezogen werden kann, gleichviel, wie groß oder gering die Wahrscheinlichkeit für die Rückwirkung dieser Praxis auf die Interessen eines anderen Vertragsstaates sein mag. In Preußen mit seinem in west-östlicher Richtung sich weit hinziehenden Staatsgebiet ist allerdings die Möglichkeit vorhanden, daß Tarifmaßregeln für Häfen und Wasserstraßen keinen unmittelbaren oder erheblichen Einfluß auf andere Vertragsstaaten üben.

Indessen ist die Annahme, daß Preußen nur unter dem Drucke der Kontrolle durch Mitkontrahenten die Zollvereinsverträge auf seinem Gebiete verwirklicht hätte, umso mehr abzulehnen, als diese Verträge lediglich wirtschaftspolitische Gedanken der preußischen Regierung, für die sie Jahrzehntelang in Deutschland gewirkt und geworben hat, zum Ausdruck brachten.

Man kann mit Recht den Zweifel erheben, ob es überhaupt der Mühe wert sei, diese Frage als eine solche zu behandeln und hier zu erörtern. Es ist auch nur aus dem Grunde geschehen, weil bei einem früheren Anlaß die Brauchbarkeit der Tarife eines preußischen Kanals als Material zur Erforschung der preußischen Vertragsauffassung von gewisser Seite mit dem Hinweise darauf beanstandet worden ist, daß Schiffe aus anderen Vereinsstaaten selten oder nie auf jenem Kanal verkehrt hätten.

Es erübrigt schließlich noch die negative Feststellung, daß andere Rechtsquellen außer den hier angeführten für die Erhebung von Schiffahrtsabgaben in Deutschland nicht in Betracht kommen. Diese Feststellung ist nicht überflüssig angesichts der Irrtümer, welche vielfach hinsichtlich der Grundlagen des geltenden Rechts in der Presse, in parlamentarischen Erörterungen und sonst in der Öffentlichkeit hervorgetreten sind. Insbesondere werden häufig aus der Schlußakte des Wiener Kongresses vom 9. Juni 1815 unzutreffende Folgerungen in rechtlicher Hinsicht hergeleitet.

So meint das „*Berliner Jahrbuch für Handel und Industrie, Bericht der Altesten der Kaufmannschaft von Berlin*“ für 1903:

„Durch die Artikel 108 bis 116 der Akte des Wiener Kongresses vom 9. Juni 1815 wurde im Prinzip bestimmt, daß diese (Schiffahrts-) Abgaben auf den das Gebiet mehrerer Staaten berührenden Flüssen aufgehoben werden sollten.“

In Wirklichkeit enthalten diese Artikel, die lediglich die Freiheit der Schiffahrt von obrigkeitlichen Verboten und Beschränkungen aussprechen, nicht nur kein wie immer gearbeitetes Programm für die Aufhebung der Abgaben, sondern im Gegenteil ziemlich ausführliche Vorschriften über deren Bemessung und Weitererhebung. Die letzteren sind nicht für Schiffahrtsabgaben im heutigen Sinne, sondern für die damaligen, durch Staatsverträge längst beseitigten Fluhzölle gegeben. Sie haben deren Bestehen zur Voraussetzung; die 1815 erhobenen Säze werden als Höchstbeträge für künftige Tarifbildungen bezeichnet. Ob sie jetzt noch im Falle der Einführung von Schiffahrtsabgaben auf der Grundlage des Gebührenprinzips für die Benutzung von Anstalten oder Anlagen Geltung beanspruchen können, erscheint mehr als zweifelhaft; bei den Verhandlungen über die Einführung von Schiffahrtsabgaben auf dem Main in den letzten Jahren des vorigen Jahrhunderts hat man das nicht angenommen<sup>1</sup>. jedenfalls enthalten sie keine grundfäßliche Verpflichtung der Uferstaaten, auf die Deckung ihrer Strombaukosten durch Schiffahrtsabgaben zu verzichten.

Der Irrtum, daß die Wiener Kongreßakte die beteiligten Staaten zur Abschaffung der Schiffahrtsabgaben verpflichtet habe, ist allerdings weit

<sup>1</sup> Sonst hätten diese Schiffahrtsabgaben im Jahre 1899 nicht eingeführt werden dürfen, nachdem im Jahre 1867 die alten Mainzölle aufgehoben worden waren. Die Wiener Kongreßakte kannte den Unterschied von kanalisierten und regulierten Strömen nicht. Wenn man gleichwohl die modernen Mainschiffahrtsabgaben nicht beanstandete, so geschah es offenbar deshalb, weil man sich bewußt war, daß die Wiener Kongreßakte überhaupt nicht von Schiffahrtsabgaben, sondern von Binnenzöllen handelt.

verbreitet und von altem Datum. Schon Delbrück mußte ihn 1870 im Reichstage bekämpfen. Er sagte bei der Beratung des Gesetzes über die Aufhebung der Elbzölle am 13. Mai 1870:

„Ich muß — der Auffassung — widersprechen, daß der Artikel 54 der Bundesverfassung eigentlich nichts enthalte, als was nicht schon im Pariser Frieden enthalten sei — dem würde ich entschieden widersprochen haben. Der Pariser Frieden und die aus dem Pariser Frieden in die Wiener Kongreßakte übergegangenen Bestimmungen sind auch bei der liberalsten Auslegung, die ihnen gegeben werden kann, nicht dahin zu interpretieren, daß keine Abgabe erhoben werden kann, daß keine Passagierzölle erhoben werden sollen; sie können nur dahin aufgefaßt werden, daß diese Zölle so reguliert werden sollen, wie es dem Interesse der Schiffahrt entspricht<sup>1</sup>.“

Die Kongreßakte hat also nicht einmal die Flüßzölle untersagt, geschweige denn die mit solchen Zöllen staatsrechtlich inkommensurablen Schiffahrtsabgaben.

### § 3.

#### Umfang, Geltungsbereich und allgemeine Bedeutung der Rechtsvorschriften.

Die für Deutschland — abgesehen von der einstweilen außer Betracht bleibenden Donau — geltenden Rechtsvorschriften wollen die Frage der Schiffahrtsabgaben einheitlich und gleichmäßig regeln. Sie umfassen die Gesamtheit derjenigen Verkehrsmöglichkeiten, Verkehrsanstalten und Verkehrserscheinungen, welche an jener Frage überhaupt ein Interesse haben können. Sie machen daher keine Unterschiede zwischen Binnenschiffahrt und Seeschiffahrt und ebenso wenig zwischen Wasserstraßen und Häfen.

Das könnte vielleicht für selbstverständlich gehalten werden, weil es nahe liegt und der wirtschaftlichen Logik zu entsprechen scheint. Es ist in der Tat ein innerer Grund dafür nicht erkennbar, daß die verkehrspolitische Behandlung der Schiffahrt, soweit die Finanzierung der in ihrem Interesse ausgeführten Wasserbauten durch Abgaben in Betracht kommt, innerhalb der Staatsgemeinschaft grundsätzlich verschieden sein soll, je nachdem es sich um die See oder um Binnengewässer, um die auch für Seeschiffe fahrbaren unteren Strecken der großen Ströme oder um deren obere Teile, um Wasserstraßen oder um Häfen handelt. Die Unterscheidung zwischen See- und Binnenschiffahrt, die aus praktisch-politischen Erwägungen in der Reichs-

---

<sup>1</sup> Stenograph. Berichte S. 868.

verfassung vom 28. März 1849 versucht und später wieder aufgegeben worden ist, würde auch aus dem äuferen Grunde kaum durchführbar sein, weil nicht nur auf weitausgedehnten Flüßstrecken, sondern auch in zahlreichen Küstengewässern die See- und Binnenschiffahrt sich nebeneinander bewegen und hinsichtlich der Betriebsmerkmale ineinander übergehen.

Zu Mißverständnissen über den Geltungsbereich der von 1867 bis 1871 geschaffenen Rechtsordnung kann auch die Fassung der Verträge keinen Anlaß geben, da sie nur von Wasserstraßen, Häfen und Schiffahrtsabgaben im allgemeinen sprechen und weder die Seeschiffahrt noch die Binnenschiffahrt besonders erwähnen. Demgemäß unterliegt es insbesondere keinem Zweifel, daß der deutsch-österreichische Elbzollvertrag nicht nur bis Hamburg, sondern bis Cuxhaven abwärts Geltung hat, und daß seine Bestimmungen auch auf die Abgaben anzuwenden sind, welche Hamburg von der Seeschiffahrt auf dem Unterlaufe des Stromes erhebt.

Derartige Mißverständnisse konnten nur entstehen und sind allerdings auch entstanden durch die Ausdrucksweise des dritten Absatzes in Art. 54 der Verfassung, der eine besondere Vorschrift über die „in den Seehäfen von den Seeschiffen“ zu zahlenden Abgaben enthält und sowohl die Binnenhäfen als auch die in den Seehäfen verkehrende Binnenschiffahrt unerwähnt läßt.

Die Vorschriften des vierten Absatzes über Wasserstraßen sind zwar allgemein gefaßt; es ist aber doch bezweifelt worden, ob ihr Geltungsbereich die Seeschiffahrt mit umfassen oder auf die Binnenschiffahrt beschränkt sein sollte<sup>1</sup>.

Die Meinung, daß den Bestimmungen im vierten Absatz des Art. 54 über die Wasserstraßen keine allgemeine Bedeutung innenwohne, vertritt insbesondere Dr. Brandt in Düsseldorf, der in Nr. 44 der Zeitschrift Niederrhein vom 2. November 1905 eine synoptische Zusammenstellung der Verfassungsvorschriften von 1849<sup>2</sup> und 1867 mit der Bemerkung begleitet:

„Wie der Augenschein lehrt, ist genau dieselbe Trennung, die im Jahre 1849 zwischen dem Seeverkehr und dem Binnenwasserstraßenverkehr gemacht war, bis auf den heutigen Tag aufrecht erhalten worden.“

Zur Begründung der Auffassung, wonach die Seeschiffahrtsstraßen nicht unter die Vorschrift des Art. 54 fallen sollen, hat man geltend gemacht, daß die Mündungsstrecken der großen Ströme nicht sowohl Wasserstraßen

<sup>1</sup> Reinike, Kommentar zur Reichsverfassung. Berlin 1906, S. 258 sagt: „Der Absatz 4 — bezieht sich, im Gegensatz zu Absatz 1 bis 3, wesentlich auf die Binnenschiffahrt.“

<sup>2</sup> Abgedruckt unter III B 2a. § 7.

als vielmehr große Reeden für die an den Endpunkten der Seeschiffahrt liegenden Häfen seien. Endlich hat man auch die Unwendbarkeit des Ausdrucks „Wasserstraße“ auf die Fahrtrinnen in Küstengewässern und Meerestiefen in Zweifel gezogen.

Eine Bemerkung des Dr. Brandt bezieht sich offenbar darauf, daß der dritte Absatz des Art. 54 die Seehäfen und die Seeschiffahrt besonders erwähnt, während der vierte Absatz nur von Wasserstraßen im allgemeinen spricht. Es ist allerdings auffallend, daß der dritte Absatz über Seehäfen und Seeschiffe Bestimmungen trifft, die der Natur der Sache nach für alle Häfen und Schiffe gelten müssen. Die dort aufgestellte Rechtsregel, daß Abgaben nur für Benutzung von Schiffahrtsanstalten und nur bis zur Grenze der Selbstkostendeckung erhoben werden dürfen, ergibt sich als notwendige Folgerung aus dem Gebührenprinzip und muß selbstverständlich auch auf Binnenhäfen und Binnenschiffe — auf letztere auch, sofern sie in Seehäfen verkehren — angewendet werden.

Es fragt sich nur, ob der tatsächlich vorhandene Unterschied in der Fassung der beiden Absätze genügt, um die Annahme zu begründen, daß im vierten Absatz nur Binnenwasserstraßen und Binnenschiffahrt gemeint seien. Diese Frage ist zu verneinen. Irgendwelche Gegensätzlichkeit ist in der Aufeinanderfolge der maßgebenden Bestimmungen nicht erkennbar. Diejenigen des vierten Absatzes sind im Wortlaut allgemein und vorbehaltlos. Es fehlt an einem hinreichenden Anlaß, sie einschränkend auszulegen, wohl aber liegen triftige Gründe für die Meinung vor, daß die Vorschriften des dritten Absatzes zu eng gefaßt sind.

Diese Gründe ergeben sich zunächst aus der Vergleichung des Art. 54 der Verfassung mit Art. 25 des Zollvereinsvertrages. Der letztere erwähnt die Seeschiffahrt nicht besonders; er spricht nur von Wasserstraßen, Häfen, Anstalten und Einrichtungen im allgemeinen und bietet keinerlei Inhaltspunkte für die Vermutung eines auf die verschiedenartige Behandlung der beiden Schiffahrtsgruppen gerichteten Vertragswillens.

Die Annahme des Dr. Brandt hinsichtlich einer Verschiedenheit des verfassungsmäßigen Rechtszustandes für See- und Binnenschiffahrt steht also mit der zweifellos gewollten Identität des Inhaltes der Verfassung und des Zollvereinsvertrages in Widerspruch.

Außerdem hat die Reichsgesetzgebung und die Praxis der Einzelstaaten die Bestimmungen des vierten Absatzes in Art. 54 stets auf alle Wasserstraßen, einschließlich der Seewege, angewendet. Insbesondere hat sich der Bundesrat bei Einbringung des Gesetzes vom 5. April 1886 über die Schiffahrtsabgaben auf der Weser zwischen Bremen und Bremerhaven auf

den Standpunkt gestellt, daß jene Bestimmungen auch für diese Weserstrecke, die zweifellos nur als Seeweg in Betracht kam<sup>1</sup>, Geltung hätten. Daselbe tat der Reichstag; die Meinungsverschiedenheit zwischen seiner Kommission und dem Bundesrat bezog sich nicht auf die Anwendbarkeit des Art. 54, Abs. 4, sondern auf seine Auslegung nach einer anderen Richtung. Das Nähere hierüber sowie über die Praxis der Einzelstaaten wird an anderer Stelle und in anderem Zusammenhange noch auszuführen sein.

Die Behandlung der Strommündungen als Hafenreeden läßt sich aus den tatsächlichen Verhältnissen nicht rechtfertigen<sup>2</sup>. Man kann weder die 140 km lange Elbstrecke für Hamburg, noch die 110 km lange Weserstrecke für Bremen, noch auch die 47 km lange Außenweser für Bremerhaven als Reeden ansprechen; abgesehen von der sehr bedeutenden Länge dieser Stromstrecken auch deshalb nicht, weil ihre Bedeutung für den Verkehr nicht auf ihrer Benutzung zum Stillliegen, Löschern und Laden, sondern auf ihrer Befahrung beruht. Es handelt sich hier um Zugangswasserstraßen oder Zufahrtslinien, die nur zu kleinen Teilen gleichzeitig als Reeden dienen. Das Wesen einer Reede zeigt sich nicht darin, daß man sie befährt, sondern in ihrer Brauchbarkeit als Liegeplatz.

Die Anwendung des Wasserstraßenbegriffs auf Seewege ist nicht nur nach dem allgemeinen Sprachgebrauch, sondern auch nach dem der besonderen seerechtlichen Vorschriften zulässig und unbedenklich.

Ein in der Beilage zur Münchener „Allgemeinen Zeitung“ vom 12. Mai 1902 veröffentlichter Vortrag von Stengel: „Das Recht der Wasserstraßen“ beginnt mit den Worten:

„Die wichtigste Wasserstraße ist natürlich das Meer.“

Das Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrechts von Löning<sup>3</sup> enthält

<sup>1</sup> Für Binnenschiffe war sie schon vorher schiffbar; die Regulierung sollte sie als Seeweg geeignet machen. Wenn Wittmack in seinem Aufsatz: „Völkerrechtliche Bedenken gegen die Einführung von Abgaben auf die Flussfahrt“ im Archiv für öffentliches Recht, 1905, Bd. XIX, S. 167 von der tatsächlichen Voraussetzung ausgeht, „die Strecke oberhalb Bremerhavens werde von Seeschiffen wenig befahren,“ so ist das ein tatsächlicher Irrtum. Sie ist im Gegenteil fast ausschließlich Seewasserstraße.

<sup>2</sup> Der Begriff der Reede ist übrigens keineswegs auf Seehäfen und der Seeschiffahrt dienende Flussstrecken beschränkt. Beispielsweise wird die Strecke des Rheins von Duisburg als Reede dieses Hafens bezeichnet und hat auch tatsächlich die Bedeutung einer solchen, insofern dort die Schiffe im Strom liegen, welche zu Schleppzügen zusammengestellt werden sollen oder auf Schleppdampfer warten. Dadurch wird die Bedeutung dieser Rheinstrecke als Wasserstraße natürlich nicht alteriert.

<sup>3</sup> Leipzig 1884.

in Kapitel VIII „Der öffentliche Verkehr“ unter Abschnitt II „Die Wasserstraßen“ zwei Unterabschnitte: 1. „Das offene Meer“, 2. „Die Flüsse“. Der Preußische Staatshaushaltsetat unterscheidet die Binnenwasserstraßen von den „Seehäfen und Schiffahrtsverbindungen“. Unter den letzteren mögen hier außer den Flussmündungen noch die Fahrtrinnen in den Wattenmeeren an der Nordsee als Beispiele für Seewasserstraßen genannt werden.

Die Bekanntmachung des Reichskanzlers, betreffend die einheitliche Bezeichnung der Fahrwasser und Untiefen in den deutschen Küstengewässern vom 31. Juli 1887 sagt:

„Fahrwasser im Sinne dieser Grundsätze ist jeder für Seeschiffe benützbare Wasserweg, dessen Verlauf durch Seezeichen kenntlich gemacht ist.“

In demselben allgemeinen Sinne ist der Begriff der Wasserstraße auch bei der Anwendung des vierten Absatzes in Art. 54 ausgelegt worden. Wenn übrigens dieser Absatz nur auf Binnenwasserstraßen sich beziehe, so hätte der die Überschrift „Marine und Schiffahrt“ tragende Abschnitt IX der Verfassung eine sehr empfindliche Lücke, deren Entstehung aus irgendwelcher gesetzgeberischen Absicht nicht zu erklären wäre, weil die in der Sache liegenden technischen und wirtschaftlichen Momente auf eine übereinstimmende Regelung für alle Arten von Wasserstraßen hinweisen. Ebenso ist die Annahme einer unbeabsichtigten Lücke ausgeschlossen, weil die als Vorbild benutzte Reichsverfassung von 1849 in vier Paragraphen ziemlich ausführliche Vorschriften für das besondere Gebiet der Seeschiffahrt, besonders auch über die „Schiffahrtsanstalten in den Mündungen der deutschen Flüsse“ enthielt, und weil im konstituierenden Reichstage von 1867 sowohl als auch in demjenigen von 1869 gerade über Seewasserstraßen und Seeschiffahrtsanstalten ausführliche Erörterungen stattgefunden haben<sup>1</sup>. Die Verhandlungen von 1869 sind nicht nur zur Auslegung der Bundesverfassung von 1867, sondern auch zu der der Reichsverfassung von 1871 heranzuziehen.

Zu den Eigentümlichkeiten der Fassung des Art. 54 gehört es ferner, daß die für die Wasserstraßen aufgestellte und mit rechtlichen Wirkungen ausgestattete Unterscheidung zwischen natürlichen und künstlichen Wasser-

<sup>1</sup> Stenograph. Berichte 1867 S. 279—283, 1869 S. 210—216 und 954—957. Die Erörterungen waren veranlaßt durch einen Antrag Grumbrecht zu Art. 4 Nr. 9 der Verfassung, wonach die Zuständigkeit des Bundes ausgedehnt werden sollte auf „die Anstalten für die Seeschiffahrt, Häfen, Seetonnen, Leuchttürme, das Lotsenwesen, das Fahrwasser usw.“ Die Fassung ist fast wörtlich aus Art. 20 der Verfassung vom 28. März 1849 entnommen, zu deren Unterzeichnern Grumbrecht gehört hatte. Der Antrag hat schließlich zu dem Verfassungsgesetz vom 3. März 1873 geführt.

straßen nicht auch auf die Häfen in entsprechender Anwendung übertragen worden ist.

Es zeigt sich hier die bei den Rechtsvorschriften über Schiffahrtsabgaben leider häufige Erscheinung, daß die gesetzgeberische Willensmeinung nicht mit derjenigen Klarheit zum Ausdruck gebracht ist, welche an sich wünschenswert gewesen wäre. Es bestehen infolgedessen zwischen dem gewollten Inhalt und der gewählten Form starke Inkongruenzen, welche das Verständnis und die Auslegung erschweren.

Darüber kann jedoch ein Zweifel nicht bestehen, daß der leitende Gesichtspunkt für die von 1867 bis 1871 vollzogene grundfäßliche Neuregelung der Frage der Schiffahrtsabgaben derjenige des Gebührenprinzips gewesen ist.

Für die Ausnutzung derjenigen Verkehrsmöglichkeiten, welche die Natur als freies Genußgut zur Verfügung gestellt hat, sollte kein Entgelt gefordert werden dürfen. Dieser Grundsatz, der den Bruch mit einer vielhundertjährigen Tradition der fiskalischen Belastung des Verkehrs bedeutete, führte in seiner gesetzgeberischen Ausgestaltung zu der Unterscheidung zwischen natürlichen und künstlich geschaffenen Verkehrsmöglichkeiten sowie zur Auffstellung des Begriffs der „Schiffahrtsanstalten“, „besonderen Anstalten“ und „Anstalten“ in der Verfassung, im Zollvereins- und Elbzollvertrage, der „Einrichtungen“, „Anstalten“ und „künstlichen Anlagen“ in der Rheinschiffahrtsakte.

Diese Unterscheidung und diese Begriffe sind nicht nur für Wasserstraßen, sondern auch für Häfen von praktischer Bedeutung. Es gibt natürliche Häfen, die vermöge ihrer Lage und Beschaffenheit den Schiffen Schutz vor Wind und Wellen sowie Lösch- und Ladegelegenheit<sup>1</sup> — in größerem oder geringerem Maße — von jeher darboten, während andere Häfen nur durch menschliche Arbeit entstanden sind. Wo die Brauchbarkeit natürlicher Häfen für den Schiffsverkehr durch menschliche Tätigkeit gesteigert wurde, hat die letztere sich — gerade so wie bei der Verbesserung natürlicher Wasserstraßen — in „Anstalten“ oder „Anlagen“ verkörpert. Dieser Sachlage trägt auch die Reichsverfassung dadurch Rechnung, daß sie in Art. 54 „die Schiffahrtsanstalten“ in den Seehäfen, nicht die Häfen an sich, als Gegenstände der Abgabenerhebung bezeichnet. Ebenso spricht die Rheinschiffahrtsakte nur von „Einrichtungen“ und „Anstalten“ in den Häfen, womit sie allerdings nur Umschlagshäfen meint, während sie die Schuhhäfen überhaupt nicht besonders erwähnt.

<sup>1</sup> In letzterer Beziehung stellten frühere Jahrhunderte ungleich geringere Ansprüche als die Gegenwart. Die Kleinheit und der geringe Tiefgang der Schiffe gestatteten eine viel größere Annäherung an das natürliche Ufer. Dazu kam die Wohlfeilheit der Arbeitskräfte und der verhältnismäßig geringe Wert der Zeit.

Die große Mehrzahl der deutschen Häfen ist natürlich. Insbesondere gilt das, soweit die Seehäfen in Betracht kommen, von den Häfen an den Mündungen der Ströme und Hafte, die von jeher die größte Bedeutung für den Handelsverkehr hatten, und an den Fördern der schleswig-holsteinischen Ostküste<sup>1</sup>.

Die Binnenhäfen sind ebenfalls in der Regel ihrem Ursprunge nach natürlich. Sie bestanden von altersher und bestehen zum großen Teil noch heute aus Uferstrecken der Ströme, an welchen die in Betracht kommenden Hafenplätze liegen; die „Anstalten“ oder „besonderen Anstalten“ bestehen dann in Uferbefestigungen, Kais, Hebezeugen und anderen Vorrichtungen zur Ein- und Ausladung, Aufbewahrung und Weiterbeförderung der Güter.

Dass der Unterschied zwischen natürlichen Häfen und den darin errichteten Schiffahrtsanstalten von ähnlicher Bedeutung ist wie der zwischen den letzteren und den natürlichen Wasserstraßen, wird durch die Tatsache veranschaulicht, dass — um hier nur einige Beispiele zu nennen — zum Königsberger Hafen 13,5 km Pregellauf, zum Danziger Hafen 31 km Weichsel und Motlau, zum Stettiner Hafen 17,8 km Oder<sup>2</sup> gehören.

Hieraus ergibt sich, dass die Frage, ob alle Maßregeln zur Erhaltung oder Verbesserung der natürlichen Verkehrsmöglichkeiten geeignete Substrate für die Erhebung von Schiffahrtsabgaben sind und durch solche Abgaben finanziert werden dürfen, oder ob in dieser Beziehung ein Unterschied zwischen Anstalten, besonderen Anstalten und Anlagen gemacht werden muss, nicht nur für Wasserstraßen, sondern auch für Häfen zu beantworten ist und für beide gleichmäßig beantwortet werden muss.

Neben den natürlichen oder ursprünglich natürlichen Häfen gibt es in Deutschland auch eine Anzahl von künstlichen.

Zu dieser Gruppe gehören unter den Seehäfen an der Ostsee Hela und Sahnitz, an der Nordsee Norddeich und Norderney. Ein ausschließlich künstlicher Binnenhafen ist der durch Ufer einschnitte hergestellte Duisburger. Selbstverständlich gibt es zahlreiche Übergangsscheinungen, bei welchen man zweifeln kann, ob die natürlichen oder die künstlich geschaffenen Faktoren überwiegen, wie dies bei Wasserstraßen auch der Fall ist.

<sup>1</sup> Zur ersten Gruppe gehören insbesondere Memel (Haff und Dange), Königsberg, Danzig, Stettin, Swinemünde, Rostock, Lübeck, Hamburg, Bremen und Emden, das früher an der Ems lag; zur letzteren Kiel, Schleswig, Flensburg, Apenrade und Hadersleben. Natürliche Häfen durch ihre Lage an geschützten Meerbusen sind z. B. Stralsund und Sonderburg.

<sup>2</sup> Einschließlich der Nebenarme Parnitz und Dünzig.

Wenn bei den Verfassungsbestimmungen über die Häfen der logische Parallelismus mit den auf die Wasserstraßen bezüglichen in der Formulierung gewahrt worden wäre, so hätte auch bei den Häfen zwischen natürlichen und künstlichen Unterschieden werden müssen, und zwar derart, daß die letzteren in ihrer Gesamtheit aus Abgaben finanziert werden dürfen, die ersten dagegen nur bis zu derjenigen Wertgrenze, welche der Erhöhung ihrer Gebrauchsfähigkeit durch „Schiffahrtsanstalten“ — bei den Wasserstraßen findet sich dafür der Ausdruck „besondere Anstalten“ — entspricht. Das Fehlen dieses Parallelismus berechtigt keineswegs zu der Schlussfolgerung, daß eine grundsätzlich verschiedene Regelung für Häfen und Wasserstraßen beabsichtigt gewesen sei. Eine solche Folgerung hat die Praxis jedenfalls nicht gezogen. Ihr steht aber auch der Text der Verfassung selbst entgegen; denn es hätte keinen Sinn, von Schiffahrtsanstalten in Häfen zu sprechen, wenn man nicht den sachlichen Unterschied zwischen künstlichen und natürlichen Häfen und den Begriff der „Anstalten“ in den letzteren anerkennt.

Es erübrigt nur die Annahme, daß auf gleichmäßige und symmetrische Fassung hier kein besonderes Gewicht gelegt worden ist, weil man davon ausging, daß der Wechsel der Darstellungsweise, die unsymmetrische Form des für den gesetzgeberischen Gedanken gewählten Ausdrucks dessen praktische Wirkung und Nutzanwendung nicht beeinträchtigen könne. Eine solche Beeinträchtigung war allerdings ausgeschlossen, wenn jede Verbesserung eines natürlichen Hafens durch menschliche Fürsorge eine „Schiffahrtsanstalt“ sein sollte. Denn dann bestand zwischen den künstlich geschaffenen und den von Menschenhand verbesserten natürlichen Verkehrsmöglichkeiten — aus dem hier in Betracht kommenden Gesichtspunkte der Finanzierung von Wasserbauten durch Schiffahrtsabgaben — überhaupt kein wesentlicher Unterschied. Entscheidend für die Zulässigkeit von Abgaben war dann nur die Tatsache der künstlichen Herstellung oder Verbesserung; beide Tatbestände waren hinsichtlich der daran geknüpften Rechtswirkung völlig gleichwertig, und es durften bei der Tarifbildung alle wirklich aufgewendeten Kosten, ohne Rücksicht auf den Verwendungszweck im einzelnen, berücksichtigt werden. In diesem Falle würde auch die Erörterung der Frage, ob eine natürliche Verkehrsmöglichkeit — eine Wasserstraße oder ein Hafen — in die Klasse der künstlichen dadurch übergehen kann, daß infolge sehr intensiver Verbesserungstätigkeit der Anteil der Kunst an der Leistungsfähigkeit der Wasserstraße oder des Hafens den Anteil der Natur überwiegt, jede praktische Bedeutung verlieren. Eine solche Bedeutung wohnt ihr nur so lange bei, als man zwischen den zur Verbesserung natürlicher Verkehrsmöglichkeiten getroffenen Anstalten und ausgeführten Arbeiten eine Scheidung vornimmt in dem

Sinne, daß die einen Substrate der Abgabenerhebung sein und durch Schiffsabgaben finanziert werden dürfen, die anderen aber nicht.

Bei der Verbesserung natürlicher Häfen hat man in der Praxis niemals eine solche Unterscheidung gemacht; man hat vielmehr alle Wasserbauten zur Erhöhung der Leistungsfähigkeit eines Hafens als zulässige Grundlagen der Abgabenerhebung angesehen, nicht nur Kais, Krane, künstlich hergestellte Becken und ähnliche Neuanlagen, sondern auch die Vertiefung der dem Hafen Zwecke dienenden Teile von Strömen und Meeresarmen durch Baggerung sowie die Verbreiterung, Begrädigung und Bezeichnung des natürlichen Fahrwassers im Hafengebiet.

Der Wortlaut des dritten Absatzes im Art. 54 steht auch dieser Praxis nicht entgegen, da er die Abgabenerhebung für die Benutzung aller „Schiffahrtsanstalten“, nicht nur für Benutzung „besonderer Anstalten“ gestattet. Der letztere Ausdruck findet sich nur bei den Wasserstraßen.

Wenn es richtig ist, daß die Frage der Schiffsabgaben für alle natürlichen und künstlichen Verkehrsmöglichkeiten, Häfen und Wasserstraßen, einheitlich und gleichmäßig geregelt werden sollte und geregelt worden ist, so muß nach einer Erklärung dafür gesucht werden, daß das Wort „besondere“ bei den Anstalten für Wasserstraßen gebraucht, bei den Schiffahrtsanstalten für Häfen — oder vielmehr Seehäfen — aber fortgelassen ist.

Abgesehen hiervon ist die Erkenntnis des geltenden Rechtes von der Auslegung der Begriffe „natürliche“ und „künstliche Wasserstraße“, „Anstalt“ und „Anlage“, „besondere Anstalt“, „Verkehrserleichterung“, „Benutzung“, „Unterhaltungs- und gewöhnliche Herstellungskosten“ abhängig.

Die Begriffe künstliche und natürliche Wasserstraße, Anstalt, besondere Anstalt, Anlage und Verkehrserleichterung sind entscheidend für die Feststellung des Substrates der Abgabenerhebung.

Aus dem Begriffe der Benutzung ergeben sich die Voraussetzungen für den Eintritt der Abgabepflicht im einzelnen Falle, und der Begriff der Unterhaltungs- und gewöhnlichen Herstellungskosten ist maßgebend für die Höchstgrenze, bis zu welcher Schiffsabgaben erhoben werden dürfen.



### III.

## Gegenstand der Abgabenerhebung.

---



## A. Die künstliche Wasserstraße.

---

### § 1.

#### Allgemeine Bemerkungen. Natürliche und künstliche Verkehrs-möglichkeiten.

Die natürlichen Wasserstraßen erscheinen als Rechtsbegriff zuerst in der Bundesverfassung von 1867; den Zollvereinsverträgen, einschließlich des heute noch geltenden, ist dieser Begriff fremd. Ebenso wenig kannten die älteren Zollvereinsverträge den Begriff der künstlichen Wasserstraße, er ist erst in demjenigen von 1867 sowie in der Bundesverfassung aufgestellt und später in die Rheinschiffahrtsakte übergegangen.

Die früheren Verträge haben mit stets gleichbleibender Wortfassung die Kanalgebühren in koordinierter Aneinanderreihung mit allen anderen Gebühren für Benutzung schiffahrtsförderlicher Anstalten aufgeführt und hierdurch zu erkennen gegeben, daß sie die Kanäle als „Anstalten“ behandeln und zwischen den verschiedenen Anstaltstypen keine Unterschiede machen wollten. Auch der geltende Zollvereinsvertrag behandelt die künstlichen Wasserstraßen als „Anstalten“, indem er zunächst von „Kanal- und Schleusengebühren“ spricht und die Aufzählung der in Betracht kommenden Verkehrsabgaben mit einer clausula generalis hinsichtlich aller „Leistungen für Anstalten, welche zur Erleichterung des Verkehrs bestimmt sind“, abschließt.

Von natürlichen und künstlichen Häfen ist nirgends ausdrücklich die Rede, wenngleich das Vorhandensein des ersten Begriffs in der Verfassung und der Rheinschiffahrtsakte anerkannt und vorausgesetzt ist<sup>1</sup>.

Die an den Begriff der künstlichen Wasserstraße geknüpften Rechtsfolgen sind in allen drei Rechtsquellen gleichmäßig dahin geregelt, daß für die Benutzung oder Befahrung solcher Schiffswege Abgaben erhoben werden dürfen.

---

<sup>1</sup> Vgl. die Ausführungen in Abschn. II § 3.

Die Rechtswirkung des Begriffs der natürlichen Häfen und Wasserstrafen zeigt sich darin, daß nicht ihre Benutzung oder Befahrung an sich, sondern nur die Benutzung der in oder an ihnen vorhandenen Schiffahrtsanstalten oder besonderen Anstalten als Titel für die Erhebung von Schiffahrtsabgaben anerkannt wird.

Wie bereits im vorhergehenden Abschnitt angedeutet, hat diese Unterscheidung nur dann praktische Bedeutung, wenn man annimmt, daß nicht jede konstruktive oder administrative Maßregel zur Erleichterung des Verkehrs in Häfen oder auf Strömen eine Anstalt und nicht jedes Nutzenziehen aus solchen Maßregeln eine Benutzung im Sinne der geltenden Rechtsvorschriften ist<sup>1</sup>.

Ob diese Annahme gerechtfertigt ist oder nicht, wird an anderer Stelle noch zu prüfen sein. Hier sollen zunächst nur die Begriffe des Natürlichen und Künstlichen im Zusammenhange jener Rechtsvorschriften und unter der Voraussetzung, daß es auf sie ankommen sollte, analysiert und festgestellt werden.

Zu den natürlichen Wasserstrafen und Häfen gehören dem Sprachgebrauche und der Wortauslegung nach diejenigen Gewässer, welchen irgend welche Brauchbarkeit für die Zwecke des Schiffsverkehrs von jeher innenwohnte, während sie als künstliche dann bezeichnet werden, wenn diese Brauchbarkeit durch menschliche Arbeit hergestellt ist.

Die erste Gruppe ist, wenn man den Begriff des „Natürlichen“ in logischer Reinheit und Schärfe auffaßt, in Deutschland nur noch spärlich vertreten. Es gibt bei uns gegenwärtig, namentlich soweit das Gebiet der Binnenschiffahrt in Betracht kommt, nur noch sehr wenige und unbedeutende Wasserstrafen, von welchen man sagen kann, daß ihr ursprünglicher und natürlicher Zustand keine wesentliche Änderung erfahren hat. Im Jahre 1867, bei dem Erlass der Bundesverfassung, war ihre Zahl freilich noch größer und die Verkehrsbrauchbarkeit des Gesamtnebels der deutschen Wasserstrafen unterschied sich weit weniger von der natürlich gegebenen, namentlich unter der Voraussetzung sachgemäßer Unterhaltung der früher verwilderten Ströme, oder mit anderen Worten: unter der Voraussetzung, daß ein gewisses Maß von Unterhaltungstätigkeit, insbesondere von Vororge gegen Verschlechterungen — im Gegensatz zu positiven Verbesserungen — als vereinbar mit dem jungfräulichen Charakter eines Stromes angesehen wird. Zwar waren zurzeit der Begründung des neuen Reichs schon

<sup>1</sup> Die Bedeutung des Begriffs der künstlichen Wasserstraße für die Zulassung eines die Selbstkostendeckung überschreitenden Geldertrages kann hier ausscheiden. Denn diese Zulassung ist nur für nichtstaatliche künstliche Wasserstrassen ausgesprochen.

ziemlich erhebliche Summen für die deutschen Ströme ausgegeben, deren Höhe in dem zweiten Teile dieser Arbeit für das preußische Staatsgebiet nachgewiesen werden wird. Aber ein sehr beträchtlicher Teil dieser Summen war nicht für die Schiffahrt, sondern im Interesse der allgemeinen Landeskultur, vor allem im landwirtschaftlichen Interesse aufgewendet. Das gilt namentlich von den Kosten der badisch-französischen Rheinregulierung<sup>1</sup> und von zahlreichen Bauten an der Weichsel. Von den im Interesse der Schiffahrt verbauten Beträgen war ferner ein sehr großer Teil nicht auf die Verbesserung des Fahrwassers verwendet worden, sondern auf den Leinpfad, dessen Ausbau in der Zeit vor der Entstehung und Ausbreitung der Dampfschleppschiffahrt eine Hauptaufgabe der Wasserbauverwaltungen war<sup>2</sup>. Erst durch den Dampfschleppbetrieb wurde die Lage der Fahrstraße vom Ufer unabhängig und ihr zweckmäßiger Ausbau mit technischen Hilfsmitteln überhaupt möglich; solange nur vom Ufer aus geschleppt werden konnte, mußte bei allen Entschlüsse über die Gestaltung der Fahrrinne auf deren Lage zum Ufer Rücksicht genommen und ein großer Teil der Mittel auf die Erleichterung des Treidelbetriebes verwendet werden. Die mit diesen Mitteln ausgeführten Bauten waren aber auf den Zustand des Strombettes höchstens insofern von Einfluß, als der Leinpfad an einzelnen Stellen zugleich Uferbefestigung war. Im allgemeinen konnte die Erbauung eines Uferweges, der Natur der Sache nach, den „natürlichen“ Charakter einer Wasserstraße nicht ändern.

Immerhin war im Jahre 1867 an einer Anzahl von Strömen und anderen Gewässern schon soviel gebaut und ihre ursprüngliche Schiffbarkeit schon in dem Grade verbessert, daß der Gesetzgeber bei Aufstellung des neuen — gegenüber der Terminologie der Zollvereinsverträge neuen — Rechtsbegriffs der natürlichen Wasserstraße Veranlassung hatte, sich die Frage vorzulegen, ob und inwieweit jene Bauten auf die Erhaltung dieses Begriffs einwirken könnten. Es waren drei Möglichkeiten für die Beantwortung der Frage vorhanden. Die erste ergibt sich aus dem historischen Standpunkte, wenn man jedes von alters her befahrene und fahrbare Gewässer schon um

<sup>1</sup> In dem amtlichen Werke: „Der Rheinstrom und seine wichtigsten Nebenflüsse, im Auftrage der Reichskommission zur Untersuchung der Rheinstromverhältnisse herausgegeben von dem Zentralbureau für Meteorologie und Hydrographie im Großherzogtum Baden.“ Berlin 1889, wird anerkannt, daß eine Vergrößerung der Fahrtiefe nicht eingetreten ist. In ähnlichem Sinne äußert sich Gelpke, „Zur Kritik der oberrheinischen Binnenschiffahrtsprojekte.“ Basel 1904.

<sup>2</sup> Denkschrift über die Ausführbarkeit einer weiteren Vertiefung des Rheins von Coblenz bis zur niederländischen Grenze von Jas mund, S. 4. Inzwischen hat der Treidelverkehr an den Strömen so gut wie ganz aufgehört.

dieser Tatsache willen für alle Zeiten, gleichviel wie stark der ursprüngliche Zustand durch künstliche Eingriffe verändert sein mag, als natürliche Wasserstraße behandeln will. Eine zweite Lösung, welche im Gegensatz zur ersten mehr auf aktuellen und praktischen Erwägungen beruht, würde darin bestehen, daß zwar unwesentliche Verbesserungen der Fahrbarkeit eines Gewässers ihm die Eigenschaft der natürlichen Wasserstraße im Rechtsinne nicht nehmen, daß aber starke Veränderungen durch Wasserbauten, infolge deren der Anteil der Kunst an der Verkehrsbrauchbarkeit einer Wasserstraße denjenigen der Natur überwiegt, allerdings den Übergang aus der Klasse der natürlichen in die der künstlichen herbeiführen können. Nach einer dritten Lösung würde die durch Menschenhand verbesserte natürliche Wasserstraße diese Eigenschaft im Rechtsinne behalten hinsichtlich desjenigen Verkehrs, welcher schon vor der Verbesserung und unabhängig von ihr möglich war, während sie hinsichtlich alles übrigen Verkehrs als künstliche Wasserstraße zu gelten hätte.

Die dritte Lösung hält sich im Rahmen der für die zweite maßgebenden grundsätzlichen Auffassung, daß der Übergang von der natürlichen zur künstlichen Wasserstraße überhaupt möglich ist. Der neue Gesichtspunkt liegt nur in der Begriffsspaltung nach Verkehrsgruppen. Diese Spaltung hat allerdings gleichzeitig die Bedeutung, daß sie denjenigen Voraussetzungen Rechnung trägt, welche nach der unzweifelhaften Absicht des Gesetzgebers für die Entstehung der Abgabenpflicht entscheidend sind, insofern für die vor der Verbesserung möglich gewesene Schiffahrt die Verbesserungsanstalten weder die Wirkung der „Erleichterung des Verkehrs“ haben noch Gegenstand einer „Benutzung“ sein können.

Ein praktischer Unterschied zwischen der ersten und zweiten Lösung ist nur vorhanden, wenn nicht alle Anstalten zur Erhöhung der Verkehrsbrauchbarkeit eines Gewässers — einer Wasserstraße oder eines Hafens — sondern nur gewisse Arten dieser Anstalten als Substrate der Abgabenerhebung gelten. Kann eine Wasserstraße durch starke Veränderung ihres natürlichen Zustandes zu einer künstlichen werden, so ist sie von diesem Zeitpunkte ab in ihrer Totalität, also auch mit ihrem gesamten Anlagekapital und allen laufenden Unkosten, Gegenstand und Grundlage der Abgabenerhebung, gleichviel ob und in welchem Maße Kapital und laufende Ausgaben auf Anstalten der einen oder der anderen Gruppe, Stauanlagen oder Korrektionswerke, entfallen.

Vor jenem Zeitpunkte — im Stadium einer schwächeren Beeinflussung der natürlichen Verhältnisse eines Gewässers — würde dagegen der Unterschied zwischen denjenigen Anstalten, welche Substrat der Abgabenerhebung

sein können oder diese Fähigkeit nicht besitzen, für die Berechnung des durch Schiffsabgaben zu deckenden Kostenbetrages von einschneidender Bedeutung sein.

Ein zur Veranschaulichung geeignetes Beispiel bietet der Main von Frankfurt abwärts, der früher durch Buhnen und Parallelwerke reguliert, dann aber in den achtziger Jahren des vorigen Jahrhunderts kanalisiert wurde. Ist er durch die Kanalisation zur künstlichen Wasserstraße geworden — die Meinung, daß ein Fluß durch Kanalisation zur künstlichen Wasserstraße wird, ist sehr verbreitet —, so besteht die Summe, deren Deckung durch Schiffsabgaben zulässig ist, nicht nur aus den Kosten der Wehre und Schleusen, sondern aus den Zinsen sämtlicher Anlagekapitalien und den sämtlichen laufenden Kosten der Wasserstraße, soweit diese Beträge überhaupt im Interesse der Schiffahrt, im Gegensaß zu anderen beim Ausbau der Wasserstraße etwa mitbeteiligten Interessen, nützlich verwendet sind. Denn darüber kann ein Zweifel nicht bestehen, daß der Begriff der Anstalt oder der besonderen Anstalt nach der Willensmeinung der Verfassung nur bei natürlichen Wasserstraßen eine Rolle spielt, nicht bei den künstlichen, die selbst Anstalten<sup>1</sup> sind.

Ist der kanalisierte Main aber nach wie vor eine natürliche Wasserstraße im Rechtsinne und sind nicht alle zur Verbesserung des Fahrwassers ausgeführte Bauten, sondern nur die Stauwerke und Schleusen „besondere Anstalten“, so können nur die Kosten der letzteren der Abgabenberechnung zu Grunde gelegt werden. Alsdann müßten von dem Anlagekapital der kanalisierten preußischen Mainstrecke, allein für die nach 1883 ausgeführten Fahrwasserverbesserungen, etwa 1,8 Millionen Mk. ausgeschieden werden<sup>2</sup>. Von dem auf 52 Millionen veranschlagten Baukapital, welches für die Kanalisation der Mosel von Perl bis Coblenz erforderlich wäre, würden etwa 10 Millionen nicht auf die Stauanlagen, sondern auf die Verbesserung der zwischen ihnen liegenden Flußstrecken entfallen. Das Baukapital der kanalisierten Oder zwischen Kosel und der Neiße mündung entfällt zu etwa einem Drittel nicht auf Stauanlagen. In dem jetzigen 67 km langen Elbe — Trave-Kanal liegen rund 25 km schiffbarer Flüsse, der Trave, Wakenitz und Stecknitz<sup>3</sup>. Die Aptierung dieser Flüsse für den neuen Großschiffahrtsweg geschah nicht nur

<sup>1</sup> Im Sinne der Zollvereinsverträge.

<sup>2</sup> Der von den vier Uferstaaten am 1. Februar 1883 abgeschlossene Main-Kanalisierungsvertrag unterscheidet in Art. 5 ausdrücklich „Kanalisierungswerke“ und „Fahrwasser“.

<sup>3</sup> Die letztere war von jeher, schon vor ihrer im Mittelalter erfolgten Kanalisation, oder vielmehr Ausstattung mit Stauschleusen, schiffbar.

durch Anstauung, sondern in sehr bedeutendem Umfange auch durch Verbreiterung und Vertiefung. Die Trave wurde von etwa 30 m Wasserspiegelbreite und 2,5 m Tiefe auf 39 und 3,5 m, die Stederitz von 11 bis 14 m Breite und 0,4 bis 0,8 m Tiefe auf 32 und 2,5 m gebracht. Es fällt schwer, an eine Rechtsfiktion zu glauben, derzufolge die so stark veränderten Flüsse oder Flussstrecken — ganz abgesehen von ihrer Anstauung — natürliche Wasserstraßen geblieben sein und daß die Veränderungsbauten nicht als „Anstalten“ oder „besondere Anstalten“ gelten sollen.

Wenn durch das von Natur schiffbare Haff, und zwar auf einer Linie, in welcher die ursprüngliche Tiefe von 0,70 bis 2,50 m schwankte, ein Unterwasserkanal mit 6,50 m Tiefe zwischen der Pregelmündung und Billau gebaut worden ist, so widerspricht es einem unbefangenen Sprachgefühl, diese in ein flaches Seebecken eingeschnittene, nach Süden durch einen langen Damm geschützte Wasserstraße noch als „natürliche“ zu bezeichnen oder ihr die Eigenschaft als schiffahrtförderliche Anstalt abzusprechen.

## § 2.

### Abgrenzung der Begriffe nach grammatischer Interpretation.

Das entscheidende Begriffsmerkmal der natürlichen Wasserstraße und des natürlichen Hafens — der einfacheren Darstellung wegen wird in den folgenden Ausführungen nur noch von den Wasserstraßen ausdrücklich gesprochen werden — ist nach dem Sinne und Wortlaut der Verfassung nicht der tatsächliche Gebrauch für Schifffahrtszwecke, sondern die Möglichkeit eines solchen. Der Begriff der natürlichen Wasserstraße deckt sich also mit demjenigen des öffentlichen Flusses in einem großen Teile von Deutschland, namentlich im Gebiete des Preußischen Allgemeinen Landrechts<sup>1</sup>, welches in

<sup>1</sup> In anderen Rechtsgebieten Deutschlands sind auch die von Natur flößbaren Flüsse öffentlich und deshalb in der Hand des Staates. Die Bundes- und Reichsverfassung will aber den Begriff der natürlichen Wasserstraßen in Art. 54 Abs. 4 auf die schiffbaren Gewässer beschränken, wenngleich sie die auf den letzteren betriebene Flößerei den Bestimmungen dieses Artikels mitunterwirft. Die Verhältnisse der nur flößbaren Wasserläufe sind von Reichs wegen, soweit sie das Gebiet mehrerer Bundesstaaten berühren, unter dem Gesichtspunkte der Abgabenfrage durch das Bundesgesetz vom 1. Juni 1870 besonders geregelt worden.

Die Frage, was die Verfassung unter „natürlichen Wasserstraßen“ verstanden habe, ist schon im Jahre 1870 zweifelhaft gewesen. Ein — von Delbrück nicht mitvollzogener — Bericht der Bundesratsausschüsse für Zoll- und Steuerwesen und für Justizwesen über Flößereiabgaben auf der Werra und Saale vom 13. September 1870 bezeichnet es als „nicht unwahrscheinlich, daß der Verfassung die Vorschriften des preußischen Rechts zugrunde liegen“; womit gesagt werden sollte, daß die öffent-

§ 38, Teil II, Tit. 15 sagt: „Die Nutzungen solcher Ströme, welche von Natur schiffbar sind, gehören zu den Regalien des Staates.“ Im Gegen-  
satz hierzu macht das bayrische Gesetz vom 28. Mai 1852 durch die Be-  
stimmung in Art. 2: „als öffentliche Flüsse werden diejenigen betrachtet,  
welche und soweit sie zur Schiffahrt oder zur Floßfahrt mit gebundenen  
Flößen dienen“ den Begriff des öffentlichen Flusses nicht von der Fahrbar-  
keit, sondern von der Befahrung abhängig. Zwar sollen nach dem Schlüs-  
sel des § 2 a. a. D. „Flüsse, welche aufhören, zur Schiff- und Floßfahrt zu  
dienen, dadurch die Eigenschaft öffentlicher Gewässer nicht verlieren“; aber  
dieser Vorbehalt gilt nur für die Zeit nach dem Inkrafttreten jenes Gesetzes.  
Hiernach können in Bayern auch nichtöffentliche Flüsse natürliche Wasser-  
straßen im Sinne der Reichsverfassung sein. Denn es wäre an sich möglich,  
daß ein Fluß die Eignung als Schiffahrtsstraße im Jahre 1852 besaß und  
heute noch besitzt, obwohl er in jenem Jahre der Schiffahrt tatsächlich nicht diente.

Die Anwendung des Begriffs der natürlichen Schiffbarkeit ist bei den-  
jenigen Gewässern, auf welchen eine Schiffahrt nicht oder nicht mehr besteht,  
zuweilen schwierig. Es kann unter Umständen zweifelhaft sein, ob ein Ge-  
wässer überhaupt oder auf gewissen Strecken als schiffbar und demgemäß als  
natürliche Wasserstraße anzusehen ist. Der Umstand, daß es früher der  
Schiffahrt gedient hat, kann nicht ohne weiteres als Beweismittel hierfür  
gelten. Es gibt in Deutschland zahlreiche kleine Flüsse, die im Mittelalter  
und noch bis ins 19. Jahrhundert hinein als Schiffahrtswege benutzt  
wurden, weil sie trotz der geringen Tragfähigkeit der Fahrzeuge und trotz  
der hohen Kosten des Schiffszuges immer noch eine billigere Beförderung  
ermöglichten, als die schlechten und unbefestigten Landwege. Diese Flüsse  
haben ihre Verkehrsbrauchbarkeit eingebüßt, nicht weil die natürlichen Voraus-  
setzungen des Schiffsbetriebes sich geändert hätten, sondern weil die Ansprüche  
des Verkehrs sich gesteigert haben und zuerst durch Kunststraßen, später durch  
Eisenbahnen besser befriedigt werden konnten. Beispiele für diese Entwicklung  
einer natürlichen Wasserstraße zum Privatflusse sind die Sieg, die Fulda und  
Werra, die noch im vorigen Jahrhundert bis Eitorf, Hersfeld und Wan-  
fried aufwärts befahren wurden und jetzt seit langer Zeit — die Fulda  
auf der Strecke oberhalb Cassel — keine oder so gut wie keine Schiffahrt  
haben<sup>1</sup>. Die Persante in Hinterpommern wurde im 18. Jahrhundert

lichen Flüsse im Sinne des Preußischen Landrechts in Art. 54 gemeint seien.  
Es erscheint auffallend, daß man schon damals zu einer sicheren Feststellung der  
gesetzgeberischen Willensmeinung nicht gelangen konnte.

Reichstag 1870, Drucksache 137, S. 18 u. 24.

<sup>1</sup> Vgl. Bericht der Agrarkommission des Preußischen Abgeordnetenhauses vom  
21. März 1895, Drucksachen Nr. 97 S. 10. Weser und Ems. Im Auftrage des

zwischen Körlin und Kolberg mit Frachtschiffen befahren; heute gilt sie als Privatfluss. Auf dem die masurischen Seen mit dem Narew verbindenden Pisselflusse hat die noch vor 100 Jahren betriebene Schiffahrt längst aufgehört. Im Mittelalter diente sogar die Hörsel, ein Nebenfluss der Werra, die in die Aller fließende Öker und die Sorge in Westpreußen zwischen Baumgarth und Christburg der Schiffahrt<sup>1</sup>. Man begnügte sich mit sehr kleinen Fahrzeugen und mit einer periodischen, für verhältnismäßig kurze Zeiträume eintretenden Verkehrsmöglichkeit.

Die Eigenschaft des „öffentlichen Flusses“ und der „natürlichen Wasserstraße“ ist also nicht lediglich von der Wassermenge, dem Gefälle, der Breite und Tiefe des Flussbettes und von sonstigen hydrographischen Verhältnissen, sondern auch von dem Stande der volkswirtschaftlichen und verkehrstechnischen Entwicklung abhängig. Die Grenze zwischen den schiffbaren und nichtschiffbaren natürlichen Gewässern hat sich im Laufe der Zeit — soweit die kilometrische Erstreckung beider Gruppen in Betracht kommt — immer mehr zugunsten der letzteren verschoben.

Will man also die als Beweismittel gewiß in erster Reihe wertvolle Tatsache der Ausübung des Schiffahrtsbetriebes zur Feststellung der Eigenschaft eines Gewässers als „natürliche Wasserstraße“ benützen, so würde man bei den heute nicht mehr befahrenen Gewässern nicht zu weit in die Vergangenheit zurückgreifen dürfen.

Anderseits könnte man ebenso wenig die Gegenwart ohne weiteres zu grunde legen. Sonst müßte man dem Oberrhein zwischen Basel und Straßburg<sup>2</sup>, der Donau oberhalb Regensburg, der Ruhr, dem größten Teil der

---

preußischen Wasserausschusses herausgegeben von H. Keller. Bd II S. 372 ff., 437 ff.

<sup>1</sup> Weser und Ems, Bd. IV S. 298.

<sup>2</sup> Professor Rehm in Straßburg hat in Nr. 73 der „Münchener Neuesten Nachrichten“ einen Aufsatz „Schiffahrtsabgaben und Reichsverfassung“ veröffentlicht, in welchem er ausführt, Schiffahrtsabgaben auf dem Rhein oberhalb Straßburg bis Basel würden im Falle der Verbesserung dieser Stromstrecke für Schiffahrtszwecke zulässig sein; denn dort handelt es sich nicht um den Ausbau einer natürlichen Wasserstraße, sondern um die „Schaffung einer künstlichen aus einem natürlichen Wasserlauf“. Was den Fluss zur Wasserstraße mache, sei die Eignung als Verkehrsweg, und diese fehle dem Oberrhein von Natur.

Tatsächlich ist diese Eignung jahrhundertelang — unter den damaligen volkswirtschaftlichen Voraussetzungen und Verhältnissen — bis etwa zur Mitte des vorigen Jahrhunderts vorhanden gewesen. Ob sie heute wirklich verloren gegangen ist, erscheint mindestens zweifelhaft. Ein unternehmender Reeder aus Duisburg hat seit einigen Jahren die Fahrt nach Basel aufgenommen. Er hat damit bewiesen, daß

Lahn und einem großen Teil des Neckar — um nur einige Beispiele zu nennen — die Eigenschaft als natürliche Wasserstraße<sup>1</sup> absprechen, was weder mit den Auffassungen der beteiligten Kreise noch auch mit den lebendigen Überlieferungen des Verkehrslebens vereinbar wäre. Es ist ferner zu berücksichtigen, daß die Eigenschaft als öffentlicher Fluß oder natürliche Wasserstraße im Rechtsinne dadurch nicht verloren geht, daß die Ausübung der Schiffahrt durch menschliche Eingriffe, etwa Wasserableitung oder Einbau von Triebwerken, tatsächlich behindert ist.

Aber auch abgesehen hiervon würde bei ausschließlicher Berücksichtigung der gegenwärtigen Verhältnisse immer noch die Schwierigkeit bestehen bleiben, daß ein sicherer und allgemein anwendbarer Maßstab für die Anforderungen, welche an die Verkehrsbrauchbarkeit eines Gewässers unter dem Gesichtspunkte der „natürlichen Wasserstraße“ zu stellen sind, kaum zu finden ist. Es kann für den Begriff der Schiffbarkeit eines Gewässers nicht genügen, daß auf ihm irgendwelche Fahrzeuge von beliebiger Größe, mit beliebig kleiner Ladung in irgendwelcher Jahreszeit auf irgendwelche Entfernung bewegt werden können oder auch bewegt werden. Es müssen vielmehr die natürlichen Vorbedingungen für einen wirtschaftlichen Schiffsbetrieb zur Beförderung von Gütern oder Personen — im Sinne der Befriedigung eines Verkehrsbedürfnisses — gegeben sein.

Nur wegen ihrer Eigenschaft als Verkehrsstraßen hat das deutsche Recht die schiffbaren Flüsse dem Staate vorbehalten und nur wegen des Mangels dieser Eigenschaften die nicht schiffbaren den Privaten überlassen. Das Recht war hier der Ausdruck eines wirtschaftlichen Bedürfnisses und die Form seiner Befriedigung.

Es lassen sich aber keine festen Normen darüber aufstellen, welchen Anforderungen — namentlich in bezug auf die Größe der verwendbaren Betriebsmittel — ein Gewässer genügen muß, um als Verkehrsstraße oder „natürliche Wasserstraße“ zu gelten. Im preußischen Wassergerichtsentwurf von 1894 ist zwar durch eine Bestimmung in § 61 zum Ausdruck gebracht, daß „das Befahren mit Kähnen oder ähnlichen kleinen Fahrzeugen“ der Schiffbarkeit nicht gleichstehen soll; aber die Grenze zwischen den Begriffen „Kahn“ und „Schiff“ ist auch sehr zweifelhaft. Zwischen Königsberg und den Wasserläufen im Mündungsgebiet des Memelrusses verkehren zahlreiche

---

man mit Schiffen dorthin kommen kann; unter welchem Aufwande von Betriebskosten, kann allerdings niemand wissen als er selbst.

<sup>1</sup> Im Sinne der Reichsverfassung. Die Zugehörigkeit dieser Flüsse zu der Kategorie der „öffentlichen“ richtet sich natürlich nach den Partikularrechten.

Kleine Frachtsfahrzeuge, die sogenannten Timberkähne, mit einer Tragfähigkeit von 5—20 Tonnen; dort sind also auch die für solche Kähne zugänglichen Gewässer noch „Wasserstraßen“. Dagegen hat die für Schiffe von 170 Tonnen fahrbare und früher außerordentlich stark befahrene Ruhr — infolge des Abbaues der Kohlenflöze im Ruhtal und des Wettbewerbs der Eisenbahnen — jede Verkehrsbrauchbarkeit verloren; sie ist seit langer Zeit tatsächlich ohne Schiffahrt. Anderseits wird mit Fahrzeugen derselben Größe, wie sie auf der Ruhr verkehren könnten, auf dem Finowkanal ein außerordentlich lebhafter, die Leistungsfähigkeit der Wasserstraße voll beanspruchender Verkehr von mehr als 2 Millionen Tonnen jährlich unterhalten. Man sieht hieraus, wie sehr die wirtschaftlichen Bedingungen des Schiffahrtbetriebes zeitlich und örtlich schwanken, und wie bedenklich es wäre, aus der technischen Möglichkeit der Benutzung von Fahrzeugen einer bestimmten Größe oder Bauart allgemein gültige Schlüsse auf die Schiffbarkeit eines Gewässers zu ziehen.

In Preußen ist es während der letzten Jahre mehrfach vorgekommen, daß Flüsse durch die Rechtsprechung für schiffbar erklärt worden sind, welche seit langer Zeit nicht mehr der Schiffahrt gedient hatten. Dies gilt namentlich von der Dremenz bei Straßburg in Westpreußen, von der Küddow von Schneidemühl bis zur Mündung in die Neiße und von der Wipper oberhalb Rügenwalde.

Die Begründung eines für Preußen im Jahre 1840 aufgestellten Gesetzentwurfs<sup>1</sup> „über Strom- und Uferpolizei der öffentlichen Flüsse“ sagt sehr zutreffend: „Der Begriff der Schiffbarkeit ist in der Anwendung ein relativer, der nach ineinander übergehenden Abstufungen an Gültigkeit abnimmt und sich verliert.“ Deshalb hatte der Entwurf den Ausweg gewählt, daß die Eintragung in ein Verzeichnis über die Zugehörigkeit der Gewässer zur Klasse der schiffbaren und öffentlichen entscheiden sollte. Diesen Gedanken hat der preußische Wassergesetzentwurf von 1894 wieder aufgenommen; jedoch mit der Bestimmung, daß „lediglich die der öffentlichen Schiffahrt dienenden Wasserläufe“ in das Verzeichnis einzutragen seien.

Die Grenzbestimmung zwischen natürlichen Wasserstraßen und den nur der Vorflut dienenden Wasserläufen oder — im Sinne des Preußischen Landrechts — zwischen öffentlichen und Privatflüssen hat für die Anwendung der Vorschriften des Art. 54 der Reichsverfassung über die Finanzierung von Wasserbauten durch Schiffahrtsabgaben wichtige Folgen, welche allerdings ebenso wie diejenigen des Überganges von der natürlichen zur künst-

<sup>1</sup> Vgl. unter III B 2. a. § 4 S 83 bis 85.

lichen Wasserstraße nur in dem Falle eintreten, wenn man die Eigenschaft als Substrat der Abgabenerhebung auf gewisse Arten von wasserbau-technischen Vorkehrungen beschränkt.

Wird bei einem von der Schiffahrt tatsächlich nicht benutzten Gewässer die Frage der theoretischen Schiffbarkeit verneint, so ist die in einem solchen Gewässer durch Baggerungen, Fels sprengungen, Buhnen und sonstige Einschränkungsarbeiten hergestellte Fahrrinne eine künstliche Wasserstraße, deren Kosten durch Schiffahrtsabgaben im vollen Betrage gedeckt werden dürfen. Wird aber jene Frage bejaht, so sind dieselben Baggerungen, Fels sprengungen und Einschränkungsarbeiten nach der Meinung derjenigen, welche solchen Wasserbauten die Eigenschaft von besonderen Anstalten im Sinne des Art. 54 nicht zuerkennen, als Grundlage für die Erhebung von Schiffahrtsabgaben ungeeignet; sie müssen entweder ohne Anspruch auf gebührenmäßige Gegenleistung hergestellt werden oder ganz unterbleiben.

Im Falle der Kanalisierung eines solchen Gewässers würde es dagegen für die Finanzierung nicht darauf ankommen, ob man es als schiffbar ansehen will oder nicht, sofern Stauanlagen sowohl besondere Anstalten sind auch als die Umwandlung einer natürlichen Wasserstraße in eine künstliche herbeiführen.

Es handelt sich bei diesen Erwägungen nicht etwa um gegenstandslose theoretische Möglichkeiten, sondern um Fragen, die sehr leicht eine praktische Bedeutung gewinnen können. Bei mehreren tatsächlich verkehrslosen Gewässern, deren Schiffbarkeit zweifelhaft ist, sind Bestrebungen wegen Herstellung oder Verbesserung einer Wasserstraße hervorgetreten. Die wichtigsten Fälle dieser Art würden bei der oberen Donau und dem oberen Rhein möglicherweise eintreten; schon jetzt ist über die Frage, ob der Oberrhein zwischen Basel und Straßburg als natürliche Wasserstraße gelten kann, eine Kontroverse entstanden<sup>1</sup>.

### § 3.

#### Übergang des einen Begriffs in den anderen.

Zu denjenigen Schwierigkeiten, welche bei der Anwendung des Begriffs der natürlichen Wasserstraße deshalb entstehen, weil derjenige der Schiffbarkeit

<sup>1</sup> Vgl. Anm. 2 S. 44. Der Ansicht des Straßburger Professors Rehm, der den Rhein nur bis Straßburg aufwärts als natürliche Wasserstraße anerkennen will, ist in der Presse lebhafte Gegnerschaft entstanden. Vgl. insbesondere einen in den „Münchener Neuesten Nachrichten“ vom 3. März 1905 Nr. 104 erschienenen Artikel des Ingenieurs Gelpke in Basel, des unermüdlichen Vorämpfers für den Anschluß dieser Stadt an die Rheinschiffahrt.

unsicher und nicht nur zeitlich, sondern auch örtlich verschieden begrenzt ist, kommen weiter noch die Zweifel über die Einwirkung, welche die künstliche Steigerung der durch die Natur dargebotenen Schiffbarkeit auf die Erhaltung des ersten Begriffs etwa ausübt.

Bei Erörterung dieser Zweifel ist davon auszugehen, daß die Frage, ob eine natürliche Wasserstraße durch starke Veränderungen ihres ursprünglichen Zustandes zu einer künstlichen werden kann, in erster Reihe eine Frage des Sprachgebrauchs ist. Denn es handelt sich hier um die Auslegung des Art. 54, und es kommt wesentlich darauf an, wie der Gesetzgeber die in Betracht kommenden Begriffe aufgefaßt hat. Bis zum Beweise des Gegenteils — und dieser Beweis ist nicht zu führen — muß angenommen werden, daß der Gesetzgeber sich bei der Wahl seiner Ausdrücke lediglich im Rahmen des allgemeinen Sprachgefühls und Sprachgebrauchs bewegte.

Hier nach muß untersucht werden, ob es dem allgemeinen Sprachgefühl entspricht, eine natürliche Wasserstraße deshalb, weil sie es ursprünglich war, für alle Zeit so zu bezeichnen, oder ob es vielmehr vom Standpunkt der Sprachbildung richtiger ist und näher liegt, eine solche Wasserstraße, wenn sie durch Menschenhand so stark verbessert ist, daß der Anteil der Kunst an ihrer Verkehrsbrauchbarkeit den der Natur überwiegt, nach ihrer überwiegenden Eigenschaft zu benennen. Man kann die Frage allgemein etwa dahin stellen, ob der Sprachgebrauch sich in der Art und nach der Richtung betätigt, daß ein Gegenstand, dessen ursprünglicher Charakter durch die mit ihm vorgenommenen Veränderungen in den Hintergrund getreten ist, nur nach der vorherrschenden und für die Gegenwart charakteristischen Eigenschaft bezeichnet wird. Diese Frage ist zu bejahen.

Es gibt in Preußen nur noch sehr wenige oder vielleicht auch gar keine Wege, die sich völlig im natürlichen Zustande befinden. Fast überall beruht die Verkehrsbrauchbarkeit der Straßen mehr oder weniger auf menschlicher Arbeit. Man bezeichnet aber gewisse Straßen mit dem zuerst in der Königlichen Verordnung vom 17. März 1839<sup>1</sup> vorkommenden Ausdruck Kunststraßen, weil der Anteil der Kunst an ihrer Verkehrsbrauchbarkeit ein besonders großer ist. Eine Straße kann durch besseren Ausbau zur „Kunststraße“ werden.

Einen Staat, dessen volkswirtschaftliche Entwicklung sich im wesentlichen noch auf der Stufe des Ackerbaues befindet, bezeichnet der Sprachgebrauch

<sup>1</sup> Preuß. Ges. S. 80. Vgl. auch Gesetz vom 20. Juni 1887, Ges. S. S. 301.

als Agrarstaat. Ein Agrarstaat kann ein gewisses Maß von Industrie besitzen, ebenso wie eine natürliche Wasserstraße ein gewisses Maß von Veränderungen durch Strombauten erfahren haben kann. Wenn aber die industriellen Interessen die agrarischen zu überwiegen beginnen, so tritt ein solcher Staat — im Sinne des Sprachgebrauchs — in die Reihe der Industriestaaten über. Der Umstand, daß die Grenzen dieser Begriffe flüssig sind, und daß der Zeitpunkt des Überganges von dem einen in den anderen sich nicht genau bestimmen läßt, ändert an der Feststellung des Sprachgebrauchs nichts.

Man spricht von Ländern und Völkern als von katholischen und evangelischen, weil die eine oder die andere Religion dort vorherrscht und dem geistigen Leben das Gepräge gibt.

Die Zahl dieser Beispiele ließe sich noch sehr vermehren. Wenn der Sprachgebrauch zwischen Polizeistaat und Rechtsstaat, zwischen absoluter und konstitutioneller Monarchie, zwischen katholischen und evangelischen Ländern unterscheidet, so sind das alles relative Begriffe; ebenso relativ wie diejenigen der natürlichen und künstlichen Wasserstraße und ebenso geeignet, ineinander überzugehen.

Als Zeugnis dafür, daß dem unbefangenen Sprachgefühl die Möglichkeit dieses Überganges gegeben erscheint, mag auch noch eine Bemerkung des Professors Gothein in dem Buch über die geschichtliche Entwicklung der Rheinschiffahrt im 19. Jahrhundert S. 306<sup>1</sup>:

„In der Zeit, wo die Staaten die größten Auslagen für die Schiffahrt auf sich nahmen, wo sie den natürlichen Flußlauf zu einem künstlichen umwandelten, haben sie grundsätzlich und verfassungsmäßig auf Einnahmen verzichtet“

und eine Äußerung des Abgeordneten von Cynern im Preußischen Abgeordnetenhaus am 4. Mai 1904<sup>2</sup>:

„Wenn man an dem größten Kanal der Welt wohnt und den ganzen Segen dieses großen Rheinkanals — er ist ja fast kanalisiert — dieser großen Wasserstraße erkennt usw.“

angeführt werden. In ähnlicher Weise bemerkt Massé in seiner Arbeit „Der Rhein als Wasserstraße“ S. 21<sup>3</sup>:

„Der jetzige Zustand des Rheins ist durchweg das Produkt menschlicher Arbeit.“

Ein bemerkenswertes Zeichen für die hier erörterte Tendenz des Sprachgebrauchs und das ihm eigentümliche Streben nach Kürze ist die Gepflogenheit,

<sup>1</sup> Schrift. d. Ver. f. Socialpol. CI. Schiffahrt d. deutsch. Ströme. II.

<sup>2</sup> Stenogr. Berichte S. 4830.

<sup>3</sup> Schrift. d. Ver. f. Socialpol. CII. Schiffahrt d. deutsch. Ströme. III.

Schriften CXV. — Erster Teil.

die sich in den Kreisen der Schifffahrtsinteressenten hinsichtlich der Bezeichnung künstlich verbesserter Wasserstraßen, insbesondere auch kanalierter Flüsse herausgebildet hat. Der Rhein hat auf seinem Unterlauf eine Anzahl von Nebenarmen, die infolge von Durchstichen oder spontanen Durchrissen aufgehört haben, Bestandteile der durchgehenden Fahrstraße zu sein und nur noch den Zugang zu den ehemaligen Uferplätzen vermitteln. Wegen dieser letzteren Eigenschaft werden sie als Nebenwasserstraßen unterhalten, was nach dem Aufhören der Spülung des durchgehenden Stromes nur durch zeitweilige Baggerungen möglich ist. Ihre Schifffbarkeit beruht infolge dessen jetzt überwiegend auf menschlicher Tätigkeit und mit Rücksicht hierauf werden sie kurzweg „Kanäle“ genannt. Das hier Gesagte gilt von den Zugangswasserstraßen vom Hauptstrom nach Neuß, Rheinberg und Kleve, welche nicht nur im Volksmunde, sondern auch im amtlichen Verkehr und auf den Karten „Erftkanal“, „Rheinberger Kanal“ und Spoykanal genannt werden. Die Bezeichnung Spoykanal findet nicht nur auf den eigentlichen Kanal zwischen Kleve und Brienlen, sondern in weiterem Sinne auch auf den alten Rhein von Brienlen bis Schenkenschanz Anwendung. Man nennt den kanalisierten Main<sup>1</sup>, die kanalisierte Ems, die kanalisierte Finow<sup>2</sup> kurzweg den „Kanal“ und die Schifffahrtsabgaben „Kanalgebühren“. Die beiden letzteren Wasserstraßen sind allerdings Bestandteile von Schifffahrtswegen, die zum anderen Teile aus gegrabenen Kanälen bestehen; beim Finowkanal ist der kanalisierte Fluss, beim Dortmund—Ems-Kanal der gegrabene Kanal der Längenausdehnung nach überwiegend. Der Sprachgebrauch unterscheidet weder zwischen diesen Bestandteilen, noch berücksichtigt er beim Main den ursprünglichen Zustand des Flusses; er vollzieht hiermit den Übergang der Begriffe. Die von jeher schiffbar gewesene Emster, ein unweit Brandenburg mündender linkseitiger Nebenfluss der Havel wird nicht nur von der Bevölkerung, sondern auch auf den Landkarten und von den Behörden als „Emsterkanal“ bezeichnet, weil und seitdem sie vor 30 bis 40 Jahren eine ausgiebige Verbesserung durch Regulierungsarbeiten — Baggerungen und Begradiungen — erfahren hat.

Auch der Staatssekretär Graf Posadowski geht bei seiner Erklärung im Reichstage am 12. April 1904 von der Annahme aus, daß jener Übergang an sich möglich sei. Er sagte<sup>3</sup>:

<sup>1</sup> Eine Probe dieses Sprachgebrauchs findet sich z. B. in einer Zuschrift „Vom bayrischen Mainschifferverband“ in der Zeitschrift „Der Niederrhein“ vom 4. Januar 1906 S. 3.

<sup>2</sup> Die Finow war schon vor ihrer Kanalisation für die damals üblichen kleinen Fahrzeuge schiffbar und wurde auch tatsächlich als Schifffahrtsweg benutzt.

<sup>3</sup> Stenographische Berichte S. 2018.

„Was zunächst die natürlichen Wasserläufe betrifft, so werden Sie mir zugestehen, daß unter Umständen ein natürlicher Wasserlauf streckenweise solche Veränderung erfahren kann, daß er — unter Umständen sage ich — den Charakter einer künstlichen Wasserstraße annimmt.“

\* \* \*

Den entgegengesetzten Standpunkt vertritt insbesondere Prinz Ludwig von Bayern, der in der 15. Hauptversammlung des Vereins für Hebung der Fluss- und Kanalschiffahrt in Bayern am 18. Juni 1905 — nach dem Bericht der Kölnischen Zeitung — ausführte:

„Wie Sie alle wissen, bin ich ein Gegner der Binnenschiffahrtsabgaben. Ich möchte, daß auch auf den künstlichen Wasserstraßen keine Abgaben erhoben werden und selbstverständlich auf den natürlichen Wasserstraßen erst recht nicht. Es fragt sich nur, was man unter natürlichen und unter künstlichen Wasserstraßen begreift. Meiner Ansicht nach ist jeder Fluß, gleichviel ob er durch Längsbauten, Einengungen, Buhnen usw., oder ob er durch Oberbauten, künstliche Anstauungen, was man gewöhnlich Kanalisation nennt, reguliert wird, ein Fluß nach wie vor und eine natürliche Wasserstraße und keine künstliche.“

Auf einen ähnlichen Standpunkt stellt sich Schumacher, indem er sagt<sup>1</sup>: „Zumal da zu der Zeit, auf welche der Artikel 54 der Reichsverfassung zurückgeht, noch nicht an so großartige Regulierungsarbeiten, wie sie heute an der Tagesordnung sind, gedacht wurde, so ist zweifellos der Gegensatz zwischen natürlichen und künstlichen Wasserstraßen vom Gesetzgeber als absoluter Gegensatz gedacht worden: natürliche Wasserstraßen sind diejenigen, welche durch die Natur gegeben sind, künstliche diejenigen, welche erst durch die Kunst des Menschen geschaffen werden. Ein Übergang des einen Begriffs zum andern ist ausgeschlossen. Die urwüchsige Eigenschaft der Natürlichkeit vermag hier Menschenwerk nicht zu beseitigen. Jeder technische Ausbau eines Flussbettes, mag er auch noch so großartig sein, ist daher rechtlich nicht von wesentlicher Bedeutung; ein Fluß bleibt, was er war, eine natürliche Wasserstraße. Würde durch Eingreifen des Menschen in den Lauf eines Stromes seine Natürlichkeit aufgehoben, so sähe man zu der radikalen Konsequenz sich heute genötigt, daß Vorhandensein schiffbarer natürlicher Wasserstraßen ganz in Abrede zu stellen, was auch den Regeln juristischer Interpretation, die stets auf logische Erhaltung im Gesetze ausgesprochener Gegensätze bedacht sein soll, nicht entsprechen würde.“

<sup>1</sup> Zur Frage der Binnenschiffahrtsabgaben S. 136.

Aus ähnlichen Gründen muß auch die versuchte künstliche Begriffsspaltung von der Hand gewiesen werden, nach der eine kanalisierte oder regulierte Wasserstraße zwar für die Schiffe, die auf ihr auch vor der Regulierung bereits fahren konnten, eine natürliche bleibt, dagegen für alle anderen Fahrzeuge von größerer Bauart zu einer künstlichen wird.

Auf allen Strömen und Flüssen können daher nicht ohne weiteres, wie auf künstlichen Wasserstraßen, Abgaben erhoben werden, sondern nur für die „Benutzung besonderer Anstalten, die zur Erleichterung des Verkehrs bestimmt sind.“

Demgegenüber ist jedoch der Standpunkt des allgemeinen Sprachgebrauchs als der für die Untersuchung der Frage maßgebende festzuhalten. Die Vermutung spricht dafür, daß der Gesetzgeber Begriffe und Ausdrücke im Sinne des allgemeinen Sprachgebrauchs anwendet. Der Gegenbeweis für eine abweichende Sprachweise des Gesetzgebers ist freilich offen, er ist aber im vorliegenden Falle nicht zu erbringen.

Die von Schumacher in Aussicht genommene radikale Konsequenz des Nichtvorhandenseins natürlicher Wasserstraßen liegt nicht im Rahmen des Sprachgebrauchs, weil dieser weder radikal ist noch bei der Bezeichnung der in einer Entwicklung begriffenen Dinge an ihren ursprünglichen Eigenschaften und Erscheinungsformen haftet. Er entwickelt sich mit diesen Dingen und trägt den Veränderungen ihres Wesens Rechnung. Freilich nicht in dem Sinne, daß er sie in jedem Stadium der Veränderung mit den ihnen bewohnenden kombinierten Eigenschaften bezeichnet. Er kennt keine teilweise künstlichen Wasserstraßen, keine überwiegend künstlichen Straßen, keine hauptsächlich agrarischen Staaten; das sind Beschreibungen oder Charakterisierungen, aber keine Ausdrücke. Der Sprachgebrauch drängt nach Kürze der Ausdrucksweise; er benennt die Gegenstände gemischter Art mit ihrer überwiegenden, jeweils charakteristischen Eigenschaft.

Dem Einwande gegen die Begriffsspaltung ist entgegenzuhalten, daß diese Spaltung — wie bereits angedeutet<sup>1</sup> — durch den organischen Zusammenhang der Begriffe Wasserstraße, Anstalt, Benutzung und Verkehrserleichterung sich notwendig ergibt. Die Exemption desjenigen Verkehrs, welcher eine Wasserstraße schon vor ihrer Verbesserung benutzen konnte und auch mittelbar von dieser Verbesserung keinen Vorteil hat, ergibt sich aus rechtlichen und Billigkeitsgründen ohnehin und ist von der Frage, ob die Stromverbesserungen nach ihrer Art und ihrem Umfange die Wasserstraße zu einem künstlichen machten, unabhängig.

Die Ansicht Schumachers wird vielfach geteilt, z. B. von dem Reichstags-

<sup>1</sup> Vgl. III § 1, S. 40.

abgeordneten Gothein in einem Vortrage vor dem Zentralverein für Binnenschiffahrt am 9. Dezember 1903<sup>1</sup> und von Professor Rehm in Straßburg, der in den „Münchener Neuesten Nachrichten“ vom 14. Februar 1905 für die natürlichen Wasserstraßen den character indelebilis in Anspruch nimmt. Auch Professor Wiedenfeld steht auf demselben Standpunkte<sup>2</sup>.

\* \* \*

Eine Zwischenstellung nimmt Professor Löning ein, der sich in einem Aufsage „Reichsverfassung und Schiffahrtsabgaben“ im zehnten Jahrgange der Deutschen Juristenzeitung 1905 Nr. 6 zur Sache geäußert hat. Er sagt zunächst:

„Bei unbefangener Betrachtung wird aber darüber ein Zweifel nicht bestehen, daß die Reichsverfassung sämtliche schiffbare Wasserstraßen in zwei scharf von einander getrennte Klassen einteilt, in natürliche und künstliche, und für beide gesonderte Rechtsnormen aufstellt. Für eine dritte Klasse, die einen Übergang von natürlichen zu künstlichen Wasserstraßen bilden soll, ist nach der Reichsverfassung kein Raum. Diese Begriffe sind nicht etwa solche der Naturwissenschaft oder der Technik, sondern sie sind Rechtsbegriffe. Es kommt deshalb für die Auslegung der Reichsverfassung nicht darauf an, was die Naturwissenschaft oder Technik ehemals oder heute unter natürlichen und künstlichen Wasserstraßen verstanden hat und versteht, sondern darauf, welche Begriffe die Reichsverfassung mit diesen Worten verbindet. Es ist klar und unbestritten, daß sie unter natürlichen Wasserstraßen nicht nur solche versteht, deren Zustand und

<sup>1</sup> Zeitschrift für Binnenschiffahrt 1904, S. 67.

<sup>2</sup> Archiv des Deutschen Landwirtschaftsrates, XXIX. Jahrgang, 1905, S. 73 ff. Wiedenfeld hat, wie Schumacher, bei seinen Ausführungen zunächst nur die Binnenschiffahrt oder, genauer gesagt, nur die Flüsse im Auge. Das zeigt sich in der von ihm S. 81 a. a. D. aufgestellten These: „Die Unregelmäßigkeit der Wasserführung ist technisch das Kennzeichen der natürlichen, die Regelmäßigkeit das der künstlichen Wasserstraße. Technisch ist also der Stand unserer Ströme in der Tat so geändert worden, daß sie kaum noch als natürliche Wasserstraßen anzusprechen sind.“ Von der Wasserführung kann man nur bei einem Teil der Binnenschiffahrt an der Nordsee sprechen; bei der großen Mehrzahl der eigentlichen Kanäle, bei den masurischen Wasserstraßen, die fast nur aus einer Seenkette bestehen, bei den Hassen und Bodden, scheidet der Begriff der Wasserführung aus. Er ist also für die Gruppierung der Wasserstraßen in natürliche und künstliche nach technischen Gesichtspunkten selbst dann nicht brauchbar, wenn man sich auf das Gebiet der Binnenschiffahrt beschränkt. Noch weniger ist er es, wenn man die Seewasserstraßen der Ostsee, die Schlei und die sonstigen Bucht- und Meeresarme mitberücksichtigt, wie man es bei vollständiger Erörterung des Gegenstandes tun muß.

Gestaltung ausschließlich der Wirkung der Naturkräfte überlassen werden. Natürliche Wasserstraßen in diesem Sinne gibt es in Deutschland nicht. In allen Staaten ist es seit langer Zeit als Aufgabe des Staates anerkannt, den von Natur eintretenden schädlichen Veränderungen der Wasserläufe entgegenzuwirken und durch planmäßige, künstliche Veranstaltungen den Wasserlauf im Interesse der Schiffahrt und der Landeskultur zu verbessern. Zu diesen künstlichen Verbesserungen gehört auch die Herstellung einer für die Schiffahrt genügend tiefen und breiten Fahrstraße. Wird das Flussbett den Einwirkungen der Naturkräfte überlassen, so wird der Wasserlauf über kurz oder lang seine Eigenschaft, der Schiffahrt als Wasserstraße zu dienen, einbüßen oder wenigstens in dieser Eigenschaft auf das schwerste geschädigt werden. Durch solche planmäßige Veranstaltungen hört die Wasserstraße nicht auf, eine natürliche zu sein. Freilich sind die Anforderungen, welche die Schiffahrt stellt, nicht zu allen Zeiten und auf allen Flüssen die gleichen. Auch wenn es Schiffen, die bisher den Fluss nicht befahren konnten, durch Vertiefung des Flussbettes ermöglicht wird, den Fluss als Wasserstraße zu benutzen, verändert die Wasserstraße ihren Charakter nicht. Nach wie vor durchströmt der Wasserlauf innerhalb der Ufer sein natürliches Bett, das, wenn es auch streckenweise tiefer gelegt wird, dadurch nicht zu einem künstlichen Bett umgestaltet wird. Bis in die neueste Zeit ist es unbestritten gewesen, daß eine natürliche Wasserstraße durch eine planmäßige Regulierung, die bezieht, die Fahrrinne zu vertiefen, zu verbreitern und zu begradigen, nicht zu einer künstlichen im rechtlichen Sinne umgewandelt wird."

In einem Falle, nämlich in dem der Verbesserung des Fahrwassers durch Stauanlagen, nimmt jedoch Lönning den Übergang von der natürlichen zur künstlichen Wasserstraße als möglich an. Er sagt hierüber:

„Die Kanalisierung, durch welche die natürliche in eine künstliche Wasserstraße umgewandelt wird, unterscheidet sich scharf und bestimmt von der Regulierung dadurch, daß durch Herstellung von Stauanlagen (Stau- und Kammerschleusen, Nadelwehre usw.) in künstlicher Weise die Befahrung der Wasserstraße nur den Schiffen ermöglicht wird, für welche diese Stauanlagen geöffnet werden.“

Es ist vollkommen richtig, daß die Begriffe der natürlichen und künstlichen Wasserstraße nicht solche der Naturwissenschaft und der Technik, sondern Rechtsbegriffe sind. Aber die letzteren sind gerade so wie die beiden ersten für ihre Verkörperung auf den allgemeinen Sprachgebrauch angewiesen; deshalb ist dieser zunächst, und — sofern eine besondere Terminologie des Gesetzgebers nicht erweislich sein sollte — endgültig für die Auslegung

maßgebend. Wenn Löning weiter sagt, daß die Reichsverfassung unter natürlichen Wasserstraßen nicht nur solche verstehe, deren Zustand und Gestaltung ausschließlich der Wirkung der Naturkräfte überlassen sei, und daß die Staaten die Verbesserung der Schiffahrt ihrer Ströme sich seit langer Zeit zur Aufgabe gemacht hätten, so sind auch diese beiden Behauptungen zutreffend. Aber sie beweisen nichts für die Frage, ob der allgemeine Sprachgebrauch, der hinsichtlich des ersten Satzes sich durchaus im Einklang mit demjenigen der Gesetzgebung befindet, den Übergang der Begriffe im Falle einer besonders intensiven, gleichviel ob mit oder ohne staatliche Verpflichtung vorgenommenen künstlichen Steigerung der Verkehrsbrauchbarkeit einer Wasserstraße anerkennt oder vielmehr — denn auf ihn kommt es an — bewerkstelligt.

Löning selbst spricht diese Anerkennung aus für den Fall der Kanalierung. Die Beschränkung der Möglichkeit des Überganges der Begriffe auf diese eine Methode der Fahrwasserverbesserung wird von ihm damit begründet, daß nach erfolgter Kanalierung die Wasserstraße nur von den Schiffen befahren werden könne, welchen die Stauanlagen geöffnet werden. Dieses Kriterium kann jedoch als maßgebend für die Künstlichkeit der Wasserstraße nicht anerkannt werden; denn letztere beruht lediglich auf der die Fahrtiefe vergrößernden Wirkung des Stauwehres, nicht auf der Durchschleusung, die lediglich das Mittel zur Überwindung des Höhenunterschiedes der Staustufen oder Haltungen ist. Die künstlich vergrößerte Fahrtiefe kommt aber nicht nur den durchgeschleusten Schiffen zugute, sondern auch denjenigen, welche die gestauten Strecken ohne Durchschleusung benutzen<sup>1</sup>. Bei Niederungsflüssen mit schwachem Gefälle sind diese Strecken zuweilen von sehr beträchtlicher Länge. Und wenn es nicht auf den Durchschleusungsaufwand, sondern auf die Ausnutzung der künstlich geschaffenen Fahrtiefe ankommt, so ist nicht abzusehen, weshalb die Fahrtiefe nur dann künstlich sein soll, wenn sie durch Erhöhung des Wasserspiegels entstanden ist, und nicht auch in dem Falle, wenn sie auf Vertiefung des Strombettes beruht.

Dieselbe Frage entsteht übrigens auch bei Häfen, insbesondere bei den im Flutgebiet der Nordsee belegenen. Es gibt Seehäfen, deren Fahrtiefe darauf beruht, daß man ihre Wasserflächen durch Schleusen gegen Ebbe und

<sup>1</sup> Dieser Verkehr spielt auf den märkischen Wasserstraßen, z. B. in und bei Berlin, eine erhebliche Rolle. Bei geringem Gefälle reicht der Stau sehr weit zurück, z. B. von Berlin bis Königswusterhausen 40 km, von Brandenburg bis Potsdam 60 km, von Rathenow bis Brandenburg 50 km.

Flut abgeschlossen hat<sup>1</sup>, während bei anderen die Hafengewässer durch Baggerungen, Spülbecken und sonstige Hilfsmittel so stark vertieft worden sind, daß sie auch bei Ebbeuferstand zugänglich bleiben. Es ist nicht abzusehen, weshalb die letzteren, die sogenannten Tidehäfen, weniger künstlich sein sollten, wie die ersten, die sogenannten Döchäfen.

Wollte man die Künstlichkeit lediglich von der Stauwirkung abhängig machen, so käme man zu dem seltsamen Ergebnis, daß Wasserstraßen und Häfen zeitweise künstlich und zeitweise natürlich sein können und sind. Bekanntlich werden bei kanalisierten Flüssen alljährlich nach Eintritt höherer Wasserstände die Wehre gelegt. Der natürliche Abflußvorgang tritt dann wieder in Wirksamkeit und die Schifffahrt benutzt nicht die Schleusen, sondern die Durchlässe in den Wehrküren.

In den Geestemünder Häfen können große Seeschiffe wegen zu geringer Länge der Schleusenkammer nur bei Öffnung beider Tore, also bei ausgeglichenem Binnen- und Außenwasserstande einfahren; sie benutzen also die Schleuse bei der Ein- und Ausfahrt überhaupt nicht.

Die Berücksichtigung dieser zeitweisen Ausschaltung des Schleusenbetriebes im Sinne der zeitweiligen Wiedereinreichung der Wasserstraßen oder Häfen in die Klasse der „natürlichen“ würde die sonst perhorreszierte Begriffsspaltung in einer anderen Erscheinungsform zur Folge haben.

Die Praxis, von der später noch die Rede sein wird, hat die Unterscheidung zwischen künstlichen und natürlichen Verkehrsmöglichkeiten weder bei Häfen noch bei Wasserstraßen von der Wahl der technischen Methoden abhängig gemacht. Bei beiden ist jede Art der Schifffahrtsverbesserung als abgabefähig behandelt worden.

#### § 4.

### **Logische Interpretation aus der Entstehungsgeschichte und der Praxis.**

Der Begriff der künstlichen Wasserstraße ist, wie bereits erwähnt, erst im Jahre 1867 bei Erlass der Bundesverfassung und Abschluß des letzten Zollvereinsvertrages neu aufgestellt worden. Bis dahin unterschied man im Text der Zollvereinsverträge nicht zwischen den verschiedenen Arten von Schifffahrtsanstalten. Die altüberlieferte Aufzählung, zuletzt in Art. 17 des Zollvereinsvertrages vom 16. Mai 1865, enthielt nebeneinander Kanal-

<sup>1</sup> Beispiele hierfür sind insbesondere Emden, Wilhelmshaven, Bremerhaven, Geestemünde, Harburg, Glückstadt.

gebühren, Schleusengebühren — ohne Rücksicht darauf, ob die Schleusen in künstlichen oder natürlichen Wasserstraßen lagen oder Bestandteile von Hafen- anlagen waren — und Gebühren oder Leistungen für Anstalten, die zur Er- leichterung des Verkehrs bestimmt sind; diese clausula generalis bezog sich auf jede Art von körperlichen oder unkörperlichen Einrichtungen an und in künstlichen oder natürlichen Wasserstraßen. Sie wurde wenigstens von der preußischen Regierung, der Urheberin der Zollvereinsverträge so verstanden und in der Praxis, wie demnächst noch ausführlich dargelegt werden soll, so gehandhabt.

Das unter solchen Umständen nicht vorhandene logische und fiskalistische Bedürfnis zur Aufstellung des Begriffs der künstlichen Wasserstraße ergab sich erst durch den im Jahre 1867 gefassten Entschluß, unter den künstlichen Wasserstraßen zwei Gruppen, die fiskalischen und nichtfiskalischen, zu unter- scheiden und die letztere unter die Herrschaft einer Ausnahmeverordnung zu stellen. Man wollte bei ihr den sonst überall durchgeführten Grundsatz, daß die Einnahmen aus den Schiffahrtsabgaben die Selbstkosten nicht über- steigen dürften, mit anderen Worten das Gebührenprinzip, außer Kraft setzen, weil man das Privatkapital für den Ausbau des deutschen Wasser- straßennetzes zu interessieren suchte<sup>1</sup>. Das konnte man nur, wenn man die Möglichkeit einer die landesübliche Verzinsung und Tilgung überschreitenden Rente aus Schiffahrtsabgaben eröffnete.

Es ist nun aber wenig wahrscheinlich — die Natur der Dinge spricht durchaus dagegen —, daß man jenes Ziel nur für erstrebenswert und dieses Mittel zum Zweck nur für notwendig erachtet haben sollte hinsichtlich solcher Wasserstraßen, die durch Einschnitte im trockenen Boden, also durch Aus- grabung im eigentlichen Sinne herzustellen waren, nicht aber auch bei denjenigen, die durch Anstauung, Begrädigung oder Vertiefung nicht schiffbarer oder ungenügend schiffbarer Gewässer ausgeführt werden konnten. Die Möglichkeit des Baues nützlicher Wasserstraßen der letzteren Gruppe lag damals und liegt noch heute vielfach vor, der Gesichtspunkt der Ermunterung des Privatkapitals galt auch für diese Gruppe.

Bei den Plänen für den Bau des Nordostseekanals, deren Vorhanden- sein bekanntlich einen Hauptgrund für die Zulassung eines Reingewinns von nichtfiskalischen künstlichen Wasserstraßen abgab, spielte die teilweise Benutzung schiffbarer Flüsse — der Eider, Trave und Stör — eine ziemlich wichtige Rolle<sup>2</sup>. Hätte man die Möglichkeit eines Reingewinns auf den gegrabenen Teil der geplanten Wasserstraße beschränken wollen, so hätte man

<sup>1</sup> Schumacher S. 61.

<sup>2</sup> Geschichte des Nordostseekanals von Loewe. Berlin 1895.

auf einer solchen Finanzierungsgrundlage keine Unternehmer für den Kanalbau gewinnen können. Mit anderen Worten: wollte man nur gegrabene Kanäle als künstliche Wasserstraßen gelten lassen, so hätte man die Möglichkeit der Benutzung jener Flüsse ausgeschaltet und sich in der Wahl der Kanallinie sehr beschränkt. Es ist sehr unwahrscheinlich, daß eine solche Absicht bestand.

Übrigens hatte sich kurz vorher, im Jahre 1866, eine Gruppe von beteiligten Privatleuten zu einer Gesellschaft vereinigt, um die Emster, einen von jeher schiffbaren<sup>1</sup> Nebenfluß der Havel in der Provinz Brandenburg, durch Regulierung zu verbessern. Man nahm an, daß durch diese sehr intensive, hauptsächlich in Baggerungen und Durchstichen bestehende Schiffahrtsverbesserung die Emster zu einer künstlichen Wasserstraße geworden sei. In einem Erlass des Handels- und Finanzministers vom 3. Juni 1865 — im Stadium der Vorverhandlungen — heißt es:

„Nach dem Ablauf der Konzessionszeit ist den Unternehmern die Zurücknahme der verbesserten Schiffahrtsstraße, soweit dieselbe mit dem bisherigen öffentlichen Schiffahrtswege der Emster zusammenfällt, resp. an dessen Stelle tritt, in die fiskalische Unterhaltung zuzuführen.“

Später wurde gleichzeitig mit der Konzessionerteilung der Privatgesellschaft das Recht zur Erhebung einer Schiffahrtsabgabe durch Königlichen Erlass gewährt und durch ministerielle Verfügung eine Verzinsung von 6 vom Hundert des gesamten Baukapitals, abgesehen von der Deckung aller laufenden Unkosten, durch Schiffahrtsabgaben zugelassen. Das war nur möglich, wenn man die Emster als künstliche Wasserstraße ansah; kanalisiert, d. h. mit Stauanlagen verbessert war und ist sie bis heute nicht.

Im Jahre 1884 trat das Privatkapital an die Staatsregierung heran mit dem Antrage auf Kanalisierung der Mosel, und eine ähnliche Absicht bestand vor einigen Jahren bei dem Provinzialverbande von Westfalen bezüglich der Lippe<sup>2</sup>. Hierbei ging man stets von der Voraussetzung aus, daß die kanalisierte Mosel und Lippe künstliche Wasserstraßen würden, und daß die Verzinsung des gesamten, nicht nur des auf Stauwerke oder gar nur auf Schleusen verwendeten Anlagekapitals durch Abgaben erzielt werden dürfe. Eine derartig doktrinäre Unterscheidung konnte man weder dem Kapital zumuten, noch kann man von dem Urheber der maßgebenden Verfassungsvorschrift annehmen, daß er sie gewollt hat.

<sup>1</sup> Vgl. Allerhöchsten Erlass vom 7. August 1830, Preuß. Ges. S. S. 117 u. S. 50 dieser Arbeit.

<sup>2</sup> Beschluß des Westfäl. Provinziallandtages vom 20. März 1900.

Diese Beispiele lehren, daß die gesetzgeberischen Beweggründe für die ausnahmsweise Behandlung der künstlichen Wasserstraßen hinsichtlich der Finanzierung nicht oder doch nicht vollständig im Gesetzesstext berücksichtigt worden wären, wenn man die Worte „künstliche Wasserstraßen“ nur auf die eigentlichen Kanäle beziehen wollte. Mit dieser Beschränkung konnte der verfolgte Zweck nur unvollständig und unter Umständen überhaupt nicht erreicht werden.

Dem entspricht auch die Praxis bezüglich der kanalisierten Strecken des Mains und der Ems.

Als der Magistrat zu Frankfurt a. M. in einer Eingabe vom Jahre 1889 die Zulässigkeit von Schiffahrtsabgaben gegenüber den Vorschriften des Art. 54 der Reichsverfassung in Zweifel gezogen hatte, erwiderten ihm die Minister der öffentlichen Arbeiten, für Handel und Finanzen am 31. Juli 1890, dieser Zweifel sei unbegründet. Denn die durch Stauwerke um 1,10 m vertiefte Flußstrecke könne als natürliche Wasserstraße im Sinne jenes Artikels nicht mehr betrachtet werden, sie trage vielmehr den Charakter einer künstlichen. Es würden daher gegen die Erhebung von Schiffahrtsabgaben — unter Freilassung solcher Schiffe, für welche schon das Fahrwasser in seiner früheren Tiefe genügte — keine Bedenken obwalten.

Das künstlich geschaffene ist hiernach die größere Fahrtiefe; auf die Schleusenöffnung als solche kommt es nicht wesentlich an. Auf der kanalisierten Ems, wo die Abgaben lediglich nach Tonnenkilometern zu zahlen sind, werden deshalb auch diejenigen Schiffstransporte, welche nur die Fahrtiefe ausnützen, aber keine Schleuse durchfahren, mit Recht als abgabepflichtig behandelt.

### § 5.

#### Zusammenfassung der Ergebnisse und deren Gegenüberstellung mit abweichenden Ansichten.

Nach dem vorher Ausgeführten sind Schiffbarkeit, Wasserstraße, Natürlichkeit und Künstlichkeit relative Begriffe, die in der Praxis des Lebens durch scharfe Grenzlinien weder getrennt sind noch getrennt werden können.

Natürliche Wasserstraßen sind diejenigen, deren Verkehrsbrauchbarkeit im wesentlichen auf ihrer natürlichen Beschaffenheit beruht, künstliche Wasserstraßen diejenigen, deren Schiffbarkeit in der Hauptsache das Ergebnis menschlicher Arbeit ist. Der Übergang aus der einen Klasse in die andere ist möglich. Maßgebend für die Beurteilung dieser Fragen ist der Sprachgebrauch.

Die Feststellung des Begriffs der natürlichen und künstlichen Wasserstrafen steht in engem organischen Zusammenhange mit der Bestimmung des Anstaltsbegriffs. Dieser Zusammenhang ergibt sich aus einer dreifachen Beziehung.

Zunächst ist die künstliche Wasserstraße nach den Zollvereinsverträgen und der Reichsverfassung selbst eine „Anstalt“.

Sodann sind die Bauten, welche zur Schiffbarmachung eines nicht schiffbaren und zur Verbesserung der Schiffbarkeit eines schiffbaren Gewässers ausgeführt werden, einzeln genommen „Anstalten“ oder sie können es wenigstens sein; die letztere Einschränkung bezieht sich auf die hier zunächst als offene Frage behandelte Möglichkeit, daß nicht alle Wasserbauten unter den Begriff der „Anstalten“ oder „besonderen Anstalten“ im Sinne des geltenden Rechts fallen sollten.

Ferner sind es wiederum Anstalten, deren Ausführung in großem Maßstabe an einer natürlichen Wasserstraße den Übergang einer solchen in die Klasse der künstlichen herbeiführt.

Diese nahe Verbindung der beiden Begriffsbestimmungen oder Auslegungsfragen bringt es mit sich, daß die Lösung der einen auf die der anderen zurückwirkt. Es ist daher notwendig, sich schon jetzt die Folgen klar zu machen, welche die hier vertretene Auslegung des Begriffs der künstlichen und natürlichen Wasserstraße auf die Bestimmung des Anstaltsbegriffs haben muß. Die Feststellung dieser Folgen ist auch insofern nicht ohne Wert, als aus der Erzielung praktisch angemessener Ergebnisse bei der Anwendung des einen Begriffs ein gewisser Wahrscheinlichkeitschluß auf die Richtigkeit der Auslegung des anderen gezogen werden kann, während umgekehrt die Vermutung gegen die Richtigkeit der einen Begriffsbestimmung sprechen würde, wenn sie sich als Quelle von Unstimmigkeiten und praktischen Unzuträglichkeiten bei der Anwendung des anderen Rechtsbegriffs erweisen sollte. Man kann von den beiden Begriffen sagen, daß sie sich zu einem gewissen Grade gegenseitig kontrollieren, und daß die Auslegung des einen einen Prüfstein für die Richtigkeit der Auslegung des anderen abgibt.

In dieser Hinsicht ergibt sich nun bei näherer Prüfung, daß die hier vertretene Ansicht von der Möglichkeit des Überganges der Begriffe zusammenpaßt und in Einklang steht mit der Auffassung, daß alle Wasserbauten, welche die Schiffbarkeit einer Wasserstraße erhöhen, ohne Unterschied der technischen Methode Anstalten im Sinne des Art. 54 der Verfassung sind. Denn wenn jene Ansicht und diese Auffassung beide zutreffen, so kann in der Frage der finanziellen Behandlung der Wasserstraßen ein einfacher und der wirtschaftlichen Gerechtigkeit entsprechender Gedanke, nämlich derjenige

der gebührenmäßigen Deckung aller im Schifffahrtsinteresse aufgewendeten Kosten, überall gleichmäßig und folgerichtig durchgeführt werden. Die durch Abgaben aufzubringenden Beträge wachsen in dem Verhältnis des tatsächlichen Fortschreitens der Schifffahrtverbesserungen und der Übergang von der natürlichen zur künstlichen Wasserstraße ist auf die finanzielle Behandlung an sich ohne Einfluß.

Im umgekehrten Falle, wenn beispielsweise nur Stauwerke, nicht aber Baggerungen, Felsprengungen und Buhnen als Substrate der Abgabenerhebung angesehen werden, hätte dieser Übergang die plötzliche und sachlich ganz ungerechtfertigte Wirkung, daß nunmehr nicht nur die Kosten der Stauanlagen, sondern alle auf die Wasserstraße im ganzen verwendeten Kosten durch Abgaben eingebrochen werden dürften. Es gäbe einen unvermittelten Sprung in der finanziellen Entwicklung. Gewisse Kapitalien und laufende Ausgaben, welche für bestimmte Arten von Wasserbauten verwendet worden sind, könnten vom Zeitpunkte des Übergangs an rentbar gemacht werden, obwohl dies Verfahren vorher unzulässig war und obwohl die Funktionen jener Bauten für die Erhöhung der Verkehrsbrauchbarkeit des Wasserweges dieselben geblieben sind, wie bisher. Mit anderen Worten: die Möglichkeit der Finanzierung von älteren Wasserbauten durch Abgaben würde nachträglich dadurch geschaffen, daß später neue Wasserbauten hinzugereten sind und der Wasserstraße nunmehr das Gepräge einer künstlichen gegeben haben.

Für eine solche Gestaltung des öffentlichen Rechts lassen sich logische und wirtschaftliche Gründe nicht anführen, und es ist deshalb nicht anzunehmen, daß sie in der Absicht des Gesetzgebers gelegen habe.

Das hier dargelegte Ergebnis spricht allerdings gegen jede der beiden ihm zugrunde liegenden Voraussetzungen, sowohl gegen die Annahme, daß nicht jede Anstalt zur Erleichterung der Schifffahrt ein zulässiges Substrat der Abgabenerhebung sei — denn nur diese Annahme führt zu einer jähnen Veränderung in den Finanzierungsgrundlagen beim Übergange von der natürlichen zur künstlichen Wasserstraße — als auch gegen die Möglichkeit eines solchen Überganges überhaupt.

Es muß daher noch untersucht werden, ob die Annahme, daß kein solcher Übergang stattfinden könne, daß vielmehr den historisch-natürlichen Wasserstraßen ein character indelebilis im Rechtsinne beiwohne, praktisch mit der Voraussetzung zu vereinigen ist, daß nur gewisse Wasserbauten, insbesondere Schleusen, Substrate der Abgabenerhebung seien. In diesem Falle treten aber mindestens ebenso starke Unstimmigkeiten und Unzuträglichkeiten in die Erscheinung. Alsdann bleibt zwar der kanalisierte Fluß — um dieses eine besonders wichtige Beispiel anzuführen — nach wie vor natürliche

Wasserstraße; für die Finanzierung durch Schiffahrtsabgaben darf aber nur der Teil des Baukapitals herangezogen werden, der auf die Stauanlagen verwendet worden ist. Nun sind aber bei Flusskanalierungen die Stauanlagen keineswegs die alleinigen Hilfsmittel zur Erzielung der im Schiffahrtsinteresse angestrebten Fahrttiefe. Daneben spielen insbesondere Baggerungen und Fels sprengungen zur Vertiefung der Flussöhle und Ausgleichung des Gefälles eine sehr große Rolle. Es ist eine in jedem Einzelfalle zu lösende praktisch-technische Frage, welcher Teil der erstrebten Fahrwassertiefe besser, billiger und dauerhafter durch höheren Aufstau oder durch Tieferlegung des Strombettes herzustellen ist. Aber auch die Buhnen und Einschränkungswerke sind bei kanalisierten Flüssen mit beweglichen Wehren notwendig. Sie müssen dauernd in Stand gehalten werden, weil bei niedergelegten Wehren die normale Wasserführung wieder eintritt.

Es wäre geradezu gegen die Natur der Dinge, wenn man den wirtschaftlichen Nutzen, der durch eine Flusskanalierung dem Verkehr dargeboten wird, in den durch die Stauanlagen und den durch die sonstigen Wasserbauten geschaffenen Teil zerlegen und sich bei der Finanzierung des Unternehmens durch Gebühren auf den ersten Teil beschränken müßte. Der organische Zusammenhang zwischen den verschiedenen, auf die Verbesserung der Schiffbarkeit gerichteten Maßregeln würde hierdurch in einer sachlich ungerechtfertigten Weise zerrissen. Daß der Gesetzgeber eine solche Lösung gewollt hätte, wäre nur dann anzunehmen, wenn es strikte bewiesen werden könnte. In Ermangelung dieses Beweises muß unterstellt werden, daß der Einheitlichkeit der wasserbautechnischen Behandlung des Stromes und des dadurch entstehenden wirtschaftlichen Nutzens auch die Einheitlichkeit in der finanziellen Behandlung entsprechen sollte. Eine Trennung technischer Systeme und wirtschaftlicher Erscheinungen nach so äußerlichen Merkmalen würde auf eine Bivision der Begriffe hinauslaufen.

Ebenso unbegründet vom wirtschaftlichen Standpunkte im allgemeinen und von demjenigen der gebührenmäßigen Finanzierung im besonderen wäre die grundsätzlich verschiedene Behandlung der regulierten und kanalisierten Ströme. Es kann nicht wohl die Meinung des Gesetzgebers gewesen sein, daß die Möglichkeit zur Aufbringung der Strombaukosten in Abgabenform davon abhängen solle, ob die Wasserbautechniker nach gründlicher Prüfung der in Betracht kommenden hydrotechnischen und finanziellen Verhältnisse die eine oder die andere Methode des Ausbaues einer Wasserstraße bevorzugt haben. Eine solche Unterscheidung wäre de lege ferenda nicht zu rechtfertigen und kann deshalb nicht als gewollt vorausgesetzt werden.

Alle diese Unstimmigkeiten mit ihren seltsamen und schwierigen Folge-

erscheinungen werden nur in dem Falle vermieden, wenn der Übergang von der natürlichen zur künstlichen Wasserstraße als möglich und jeder schiffahrtsförderliche Wasserbau als zulässiges Substrat der Abgabenerhebung angesehen wird. Alsdann verschwinden zugleich die rechtlichen und praktischen Schwierigkeiten, welche sich aus der Unsicherheit und dem relativen Charakter des Begriffs der Schiffbarkeit für die Bestimmung desjenigen der natürlichen und künstlichen Wasserstraße ergeben.

Die rechtliche Bedeutung des Begriffs der künstlichen Wasserstraße beschränkt sich dann auf die Zulässigkeit der Erhebung von Schiffsabgaben, welche über das Maß der Selbstkosten hinausgehen, durch nicht-fiskalische Unternehmer von Wasserstraßenbauten. Nur in diesem einen Punkte haben Bundesverfassung und Zollvereinsvertrag im Jahre 1867 den durch die älteren Zollvereinsverträge geschaffenen, altüberlieferten Rechtszustand ändern wollen<sup>1</sup>; es lag daher auch keine Veranlassung vor, dem Begriffe der künstlichen Wasserstraße eine weiterreichende Wirkung beizulegen. Nur, weil die Zulassung eines Reingewinns für künstliche Wasserstraßen privater Unternehmer ausgesprochen werden sollte, ist der Begriff der künstlichen Wasserstraße in die Fassung der neuen Rechtsvorschriften von 1867 hineingekommen, und der Begriff der natürlichen Wasserstraße, welcher nur in der Bundesverfassung, nicht aber in dem inhaltlich identischen Zollvereinsvertrage auftritt, verdankt seine Entstehung lediglich dem Bedürfnis nach der Bezeichnung des Gegensatzes. Die älteren Zollvereinsverträge kannten, wie bereits erwähnt, keinen dieser Begriffe. Sie behandelten alle Anstalten zur Erleichterung des Verkehrs — die namentlich genannten sind nur Beispiele und bedeuten keine erschöpfende Aufzählung — gleich; sie kannten hinsichtlich der Zulässigkeit der Selbstkostendeckung aus Schiffsabgaben einen Unterschied zwischen verschiedenen Gruppen von Schiffsanstalten ebenso wenig wie einen Unterschied zwischen natürlichen und künstlichen Wasserstraßen. Sie sind mit derjenigen Modifikation, welche sich aus der besonderen Bestimmung für nichtfiskalische künstliche Wasserstraßen ergibt, noch heute geltendes Recht. Natürlich nur hinsichtlich der Erhebung von gebührenmäßigen Schiffsabgaben, nicht insoweit sie Bestimmungen über die Flusssölle auf konventionellen Strömen und anderen Wasserstraßen enthielten, denn diese Sölle sind immer nur im Sinne der Exemption in den Verträgen erwähnt worden mit dem Bemerkten, daß hinsichtlich ihrer das geltende Recht unberührt bleiben solle. Sie waren also überhaupt nicht Gegenstand der Zollvereinsverträge; in den Jahren 1866 und 1867 wurden sie bekanntlich beseitigt.

<sup>1</sup> Schumacher S. 61.

Von anderer Seite ist in Abrede gestellt worden, daß der Übergang von der natürlichen Wasserstraße zur künstlichen eine rechtliche Bedeutung haben könnte. Auch hat man gesagt, es sei ein „logischer Widersinn“, die Möglichkeit dieses Überganges und zugleich die Anstaltseigenschaft aller dem Schifffahrtsinteresse dienlichen Bauten zu behaupten<sup>1</sup>. In Wirklichkeit stehen die beiden letzteren Behauptungen nicht nur nicht im Widerspruch, sondern sie ergeben sich umgekehrt als notwendige Folgen aus der Auffassung, der Gesetzgeber habe eine einheitliche, gleichmäßige und harmonische Regelung der wirtschaftlich-finanziellen Frage gewollt. Daß die Frage des Überganges allerdings — und zwar für die Zulassung von Reingewinn für private Unternehmer — von rechtlicher Bedeutung ist, auch wenn man alle Wasserbauten als Substrate der Abgabenerhebung ansieht, geht aus dem oben Gesagten hervor.

---

<sup>1</sup> Vgl. Kölnische Zeitung vom 5. Februar 1905 Nr. 129: „Die rechtliche Seite der Schifffahrtsabgaben“.

## B. Die Schiffahrtsanstalt.

### 1. Allgemeine Bemerkungen.

Gegenstand und Substrat der Abgabenerhebung sind nach gelgendem Rechte außer den künstlichen Wasserstraßen und künstlichen Häfen auch die Schiffahrtsanstalten in den natürlichen Gewässern. Sie werden an verschiedenen Stellen mit verschiedenen Hauptwörtern — Anstalt und Anlage — und zuweilen auch noch mit Eigenschaftswörtern bezeichnet, die nicht überall die gleichen sind.

Die richtige Bestimmung des Anstaltsbegriffs im Wege der grammatischen und logischen Interpretation ist für die Beurteilung der Rechtsfrage von entscheidender Bedeutung. Wenn es richtig wäre, daß nicht alle zur Verbesserung der Verkehrsbrauchbarkeit eines natürlichen Gewässers bestimmten Bauwerke Anstalten im Sinne des allgemeinen Sprachgebrauchs oder Anstalten im Sinne des Art. 54 der Verfassung sind, wenn insbesondere die häufig aufgestellte Behauptung zuträfe, daß nur Schleusen, nicht aber Buhnen, Baggerungen und Fels sprengungen unter den Anstaltsbegriff fallen, so müßte allerdings anerkannt werden, daß der Weg zur Einführung von Schiffahrtsabgaben auf den regulierten deutschen Strömen nur nach vorheriger Änderung der Reichsverfassung und der inhaltlich identischen Staatsverträge gangbar wäre.

Demgemäß ist der Anstaltsbegriff auch der eigentliche Schlüsselpunkt der umstrittenen Rechtsfrage, derjenige Punkt, auf den Angriff und Verteidigung bei Anhängern und Gegnern der Schiffahrtsabgaben sich konzentriert. Auch unter denjenigen, welche diese Abgaben für wirtschaftlich berechtigt halten, sind viele, wie namentlich Schumacher, Löning und Wiedenfeld, für die einschränkende Auslegung des Anstaltsbegriffs eingetreten.

Es ist ferner die Ansicht aufgestellt worden, daß die Verfassung die Ausdrücke Anstalt und Anlage in Art. 54 Abs. 4 nicht synonym, sondern

den letzteren mit besonderer und ausschließlicher Beziehung auf künstliche Wasserstraßen gebrauche, woraus unter Umständen rechtliche Folgerungen sich ergeben könnten.

Demgegenüber ist es von der größten Wichtigkeit, den Anstaltsbegriff ebenso wie den ihm nahe verwandten Begriff der Anlage auf das sorgfältigste zu untersuchen und seinem Inhalte nach festzustellen.

Das soll hier zunächst im Wege der grammatischen Auslegung geschehen, und zwar unter Berücksichtigung des Beweismaterials in derjenigen Reihenfolge, welche sich aus dem Grade seiner Beweiskraft ergibt; erst im Rahmen des allgemeinen Sprachgebrauchs und dann in demjenigen der Gesetzgebung über Wasserbau- und Schifffahrtsangelegenheiten.

## 2. Die grammatische Interpretation.

### a) Der Anstaltsbegriff an sich.

#### § 1.

#### Verhältnis der Begriffe Anstalt und Anlage.

Der Art. 54 spricht in seinem dritten und vierten Absätze von den im Schifffahrtsinteresse ausgeführten Einrichtungen und Vorkehrungen, deren Kosten durch Erhebung von Schifffahrtsabgaben gedeckt werden dürfen.

Im dritten Absatz bezeichnet er sie nur als „Anstalten“, während im vierten die Ausdrücke „Anstalten“ und „Anlagen“ nebeneinander vorkommen. Es wird dort angeordnet:

„Auf allen natürlichen Wasserstraßen dürfen Abgaben nur für die Benutzung besonderer Anstalten, die zur Erleichterung des Verkehrs bestimmt sind, erhoben werden. Diese Abgaben (sowie die Abgaben für die Benutzung solcher künstlichen Wasserstraßen, welche Staatseigentum sind), dürfen die zur Unterhaltung und gewöhnlichen Herstellung der Anstalten und Anlagen erforderlichen Kosten nicht übersteigen.“

Der erste Satz bezeichnet hier die Voraussetzung, der zweite die Grenze der Abgabenerhebung. Die Voraussetzung liegt in dem Vorhandensein und der Benutzung gewisser Einrichtungen; die Grenze ergibt sich aus dem Grundsatz der Selbstkostendeckung. Beide Sätze gehören notwendig zusammen, weil sie lediglich die logischen Folgen des Gebührenprinzips zum Ausdruck bringen und zwei Seiten derselben Gegenstandes darstellen.

Es ist daher als ausgeschlossen zu erachten, daß der Kreis der in

Betracht kommenden Schiffahrtseinrichtungen in dem ersten Satze anders abgegrenzt sein könnte als im zweiten. Es hätte keinen Sinn, die Innenhaltung der Selbstkostengrenze bei der Aufstellung von Abgabentarifen vorzuschreiben für Einrichtungen, die nicht unter den Anstaltsbegriff im Sinne des ersten Satzes fallen, oder aber für einen Teil der unter diesen Begriff fallenden Einrichtungen den Grundsatz der Selbstkostendeckung nicht aufzustellen.

Ist das richtig, so ergibt sich weiter die notwendige Folgerung, daß der Doppelausdruck „Anstalten und Anlagen“ im zweiten Satze sich mit dem einfachen Ausdruck „Anstalten“ im ersten Satze dem Sinne nach deckt, oder mit anderen Worten, daß jener Doppelausdruck einen Pleonasmus darstellt.

Zu demselben Ergebnis führt die nach Lage der Umstände nicht nur zulässige, sondern geradezu notwendige Vergleichung der für die Wasserstraßen im vierten Absatz getroffenen Bestimmungen mit den entsprechenden Vorschriften über die Seehäfen im dritten Absatz des Art. 54. An der letzteren Stelle ist nur von „Schiffahrtsanstalten“ im Hafengebiet die Rede, nicht von „Anstalten und Anlagen“, obwohl die Unterscheidung und Aneinanderreihung dieser beiden Ausdrücke, wenn ihr irgend welche praktische Bedeutung oder rechtliche Wirkung innenwohnte, bei den Häfen in gleichem Maße wie bei den Wasserstraßen angezeigt gewesen wäre.

Zur vollständigen Erforschung des gesetzgeberischen Willens muß ferner der Art. 54 der Reichsverfassung mit den analogen Bestimmungen des Zollvereinsvertrages vom 8. Juli 1867 und der Rheinschiffahrtsakte vom 17. Oktober 1868 zusammengehalten und verglichen werden.

Der Zollvereinsvertrag sagt in Art. 25 über die Anwendung des Gebührenprinzips auf Schiffahrtseinrichtungen — das Zitat muß hier des Zusammenhangs wegen wiederholt werden —:

„Kanal- usw. Gebühren und Leistungen für Anstalten, die zur Erleichterung des Verkehrs bestimmt sind, sollen nur bei Benutzung wirklich bestehender Einrichtungen erhoben werden und mit Ausnahme der Abgaben für die Befahrung der nicht im Staatseigentum befindlichen künstlichen Wasserstraßen die zur Unterhaltung und gewöhnlichen Herstellung erforderlichen Kosten nicht übersteigen.“

Hier sind, abweichend von der Wortfassung des Art. 54, die Bestimmungen über Voraussetzung und Grenze der Abgabenerhebung in einen Satz zusammengezogen; die Gegenstände der Abgabenerhebung werden zunächst Anstalten genannt und dann nochmals unter der Bezeichnung „Einrichtungen“ erwähnt. Da die Identität des gesetzgeberischen Willens hin-

sichtlich der Zulassung von Schiffahrtsabgaben in der Verfassung und dem Zollvereinsvertrage feststeht, so muß der Begriff der Anlage im Sinne des Art. 54 der Verfassung im Rahmen des Anstaltsbegriffs nach Art. 25 des Vertrages liegen; sei es in synonymer, sei es in subordinierter Anwendung.

Die Rheinschiffahrtsakte gebraucht beide Begriffe als gleichbedeutend. Sie spricht im ersten Satz des Art. 27 von den „Einrichtungen zur Erleichterung der Ein- und Ausladungen“, die im nächsten Satz und im Schlussatz desselben Artikels als „Anstalten“ bezeichnet werden. Im Schlussprotokoll zu Art. 3 gebraucht sie dann für Schleusen das Wort „Anlagen“. Jergendwelche inneren Gründe oder äußeren Anlässe dafür, daß die Ausdrücke „Einrichtung“, „Anstalt“ und „Anlage“ hier in verschiedenem Sinne gebraucht sein könnten, sind nicht vorhanden. Eine Schleuse ist sicherlich auch eine „Anstalt“, jedenfalls vom Standpunkte derer, die das Vorhandensein eines Betriebes als ein wesentliches Moment des Anstaltsbegriffes ansehen.

Die Rheinschiffahrtsakte gebraucht also die Ausdrücke „Anstalt“ und „Anlage“ gleichwertig.

Auch sonst findet sich ihre synonyme Verwendung gerade in der Gesetzgebung über Schiffahrts- und Wasserbauangelegenheiten, wie noch an anderer Stelle dargelegt werden wird, sehr häufig. Im Sinne des strengen Sprachgebrauches sind freilich beide Begriffe nicht als identisch oder gleichgeordnet anzusehen. Anstalt ist der allgemeine Begriff für jede Vorkehrung oder Einrichtung dauernder oder vorübergehender, körperlicher oder unkörperlicher Art, Anlage dagegen der untergeordnete Begriff für körperliche Anstalten, namentlich Bauwerke und mechanische Vorkehrungen.

Die Uneinanderreihung eines weiteren und engeren Begriffes, wie sie der vierte Absatz des § 54 in den Worten „Anstalten und Anlagen“ enthält, ist eine Erscheinungsform des Pleonasmus. Man mag diese und vielleicht auch manche andere Art des Pleonasmus<sup>1</sup> vom Standpunkte des Sprachstiles beanstanden; man kann ihn insbesondere in Gesetzen und Verträgen als unerwünscht bezeichnen, weil er unter Umständen die Klarheit des Gedankens beeinträchtigt und die Möglichkeit von Zweifeln oder Missverständnissen eröffnet. Gleichwohl findet sich die pleonastische Ausdrucksweise auch in Verfassungen, Gesetzen und Verträgen sehr häufig. Sie ist in der Regel die Folge des Strebens nach möglichst erschöpfender Bezeichnung eines bestimmten Begriffes durch Verübersichtigung aller Schattierungen des nicht immer konstanten Sprachgebrauches. In anderen Fällen entspringt

<sup>1</sup> Vgl. Wustmann, Allerhand Sprachdummheiten. Leipzig 1891.

sie lediglich aus dem Wunsche nach Vollständigkeit, Deutlichkeit und Anschaulichkeit der Ausdrucksweise. Oft entsteht sie auch durch das Bedürfnis der starken Betonung und nachdrücklichen Hervorhebung des Gewollten.

Zur Erläuterung mögen hier einige Beispiele aus Verfassungen, Gesetzen und Verträgen angeführt werden.

Die Preußische Verfassung vom 31. Januar 1850 spricht in Art. 6 von zu beschlagnahmenden „Briefen und Papieren“, obwohl der letztere Begriff den ersten in sich schließt, und in Art. 15 gewährleistet sie den Kirchengesellschaften den Besitz ihrer „Anstalten, Stiftungen und Fonds“. Die Stiftungen fallen unter den Begriff der Anstalt, selbst wenn sie nur in Vermögen bestehen sollten; im letzteren Falle würden sie außerdem zur Kategorie der „Fonds“ gehören. Nach Art. 54 schwört der König, „die Verfassung des Königreichs fest und unverbrüchlich zu halten und in Übereinstimmung mit derselben — zu regieren“; ein großer Teil dieser Worte ist logisch nicht notwendig und nur auf stärkere Akzentuierung berechnet. In Art. 97 ist von den Bedingungen die Rede, unter welchen „öffentliche Zivil- und Militärbeamte“ wegen Rechtsverletzungen durch Überschreitung der Amtsbefugnisse gerichtlich belangt werden können. Dieser Doppelausdruck ist überflüssig, weil jeder öffentliche Beamte der einen oder der anderen Klasse angehört<sup>1</sup>. Demgemäß ist auch an anderen Stellen, z. B. in Art. 78 Abs. 2, nur von Beamten schlechthin die Rede. Die Artikel 26 und 112 beschäftigen sich mit der Schulgesetzgebung; der erstere verspricht ein Gesetz über „das ganze Unterrichtswesen“, der letztere konserviert bis dahin „die hinsichtlich des Schul- und Unterrichtswesens“ geltenden gesetzlichen Bestimmungen. Dem Zusammenhange nach ist es ausgeschlossen, daß der Gegenstand der verfassungsmäßigen Regelung in Art. 26 anders abgegrenzt sein könnte wie in dem unter den „Übergangsbestimmungen“ erscheinenden Art. 112. Er ist zunächst mit dem einfachen Ausdruck „Unterrichtswesen“ und dann mit dem pleonastischen Doppelausdruck „Schul- und Unterrichtswesen“ bezeichnet. Es liegt also hier ein ähnlicher Fall vor, wie im vierten Absätze des Art. 54 der Reichsverfassung, wo auch die dem Gebührenprinzip zu unterwerfenden Einrichtungen — die Substrate der Abgabenerhebung — im ersten Satze „Anstalten“ und im zweiten „Anstalten und Anlagen“ genannt werden.

Nach Art. 13 des preußisch-österreichischen Handels- und Zollvertrages vom 19. Februar 1853<sup>2</sup> sollen von Schiffen, die einen Küstenplatz als

<sup>1</sup> Derselbe Pleonasmus findet sich in § 1 Teil II Tit. 10 des Allgem. Landrechts.

<sup>2</sup> Preuß. Ges. S. 357.

Nothafen anlaufen, keine „Schiffahrts- oder Hafenabgaben“ erhoben werden, und § 1 der preußischen Verordnung vom 30. Juli 1853<sup>1</sup> gestattet die exekutive Eingehung von „Kanal-, Schleusen-, Schiffahrts- und Hafenabgaben“. In beiden Fällen hätte der Ausdruck „Schiffahrtsabgaben“ für sich allein genügt, weil er die anderen umfaßt.

Die Reichsverfassung spricht in Art. 17 von „Anordnungen und Verfüungen“ des Kaisers. Verfögung ist die Anwendung der Regierungsgewalt im Einzelfalle, ihre Anwendung zum Zwecke der generellen Regelung gewisser Verwaltungsgebiete wird als „Verordnung“ bezeichnet; „Anordnung“ ist der allgemeine Begriff, dem diejenigen der „Verfügung“ und „Verordnung“ als engere Begriffe untergeordnet sind<sup>2</sup>.

Derselbe Pleonasmus findet sich in § 50 des preußischen Gesetzes über die allgemeine Landesverwaltung vom 30. Juli 1883, wo es im dritten Absatz heißt:

„Unberührt bleibt in allen Fällen die Befugnis der staatlichen Aufsichtsbehörden, innerhalb ihrer gesetzlichen Zuständigkeit Verfögungen und Anordnungen der nachgeordneten Behörden außer Kraft zu setzen usw.“

Eine logische Notwendigkeit lag nicht vor, in Art. 1 der Rheinschiffahrtsakte vom 17. Oktober 1878 die Schiffahrt auf dem Strome den Fahrzeugen aller Nationen „sowohl aufwärts als abwärts“ zu gestatten, und wenn Art. 27 der Akte in Abs. 2 bestimmt:

„Zur Bestreitung der notwendigen Unterhaltungs- und Beauffichtigungskosten (für Schiffahrtsanstalten) kann ein entsprechendes Entgelt erhoben werden“,

so ist auch hier die Erwähnung der Beauffichtigungskosten überflüssig. Denn die Beauffichtigung ist ein integrierender Bestandteil der Unterhaltungstätigkeit und deren primitivste Stufe. Es ist hier, ebenso wie in dem Doppelausdruck „Anstalten und Anlagen“ der weitere und engere Begriff aneinander gereiht.

Die Verfassungs- und Vertragsbestimmungen über Schiffahrtsabgaben enthalten außer diesem Doppelausdruck und außer den übrigen hier mitgeteilten Beispielen noch manche andere sehr bemerkenswerte Fälle des Pleonasmus, auf welche an anderer Stelle näher eingegangen werden muß.

Die bisher angeführten erscheinen jedoch vorläufig ausreichend, um das zu beweisen, worauf es ankommt, nämlich das keineswegs seltene Vor-

<sup>1</sup> Gef.S. S. 909.

<sup>2</sup> Über einen anderen (durch Flüchtigkeit entstandenen) Mangel in der Ausdrucksweise der Reichsverfassung (Art. 74) hat sich Bismarck in seinen Gedanken und Erinnerungen Band II S. 273, 274 ausgesprochen.

kommen von Pleonasmen in Verfassungen, Gesetzen und Verträgen. Es liegt also in der Feststellung, daß der Begriff der Anstalt denjenigen der Anlage im Sinne des Art. 54 in sich schließt, nichts auffallendes. Aus dieser Feststellung folgt weiter, daß als verfassungsmäßig zulässige Substrate der Abgabenerhebung auch diejenigen Schiffahrtsseinrichtungen anzusehen sind, welche im Sinne des allgemeinen Sprachgebrauchs und nach dem besonderen Sprachgebrauche der Gesetze Anlagen genannt werden, nicht nur die mit dem Worte „Anstalt“ bezeichneten. Tatsächlich trennt der Sprachgebrauch sehr häufig die beiden Begriffe nicht, sie gehen ineinander über und werden zuweilen völlig gleichwertig angewendet.

Deshalb sollen sie auch in den weiteren Ausführungen, welche die Bestimmung ihres Inhalts zum Gegenstande haben, nicht auseinander gehalten werden<sup>1</sup>.

## § 2.

### Der Anstaltsbegriff im Sinne des allgemeinen Sprachgebrauchs.

In dem deutschen Wörterbuch von Grimm, Leipzig 1854 Band I S. 472/3 ist der Anstaltsbegriff folgendermaßen definiert:

Anstalt, apparatus, instructio, das angestellte, eingerichtete, sowohl das beginnende, als das vorgesetzte fertige: du mußt endlich Anstalt machen, Hand anlegen, und: das ist eine schöne, saubere Anstalt, das ist schlecht eingerichtet, zugerüstet, es ist noch keine Anstalt da, wird nichts aus der Sache: Anstalt, Anstalten zum Essen, zur Reise machen

so gut man auch die Anstalt macht (Gellert 1, 83),  
geh' gleich, mach' Anstalt (Lessing),  
die Anstalt ist schon getroffen (Schiller 423)<sup>2</sup>,

<sup>1</sup> Bei Schumacher S. 135 ist der Delbrück'sche Entwurf zu dem späteren Art. 54 der Verfassung des Norddeutschen Bundes in der Weise abgedruckt, daß der vierte Absatz mit den Worten beginnt:

„Auf allen natürlichen Wasserstraßen dürfen Abgaben nur für die Benutzung besonderer Anlagen erhoben werden.“

Da die Verfassung statt „Anlagen“ das Wort „Anstalten“ enthält, so entsteht der Anschein, als wenn eine den synonymen Gebrauch beider Ausdrücke klar beweisende Textänderung vorläge. In Wirklichkeit ist eine solche indessen nicht vorgenommen worden; der Entwurf gebrauchte ebenfalls das Wort „Anstalten“ und die Abweichung bei Schumacher beruht auf einem Druckfehler.

<sup>2</sup> In diesem Sinne sagte der Abgeordnete Roß im Reichstag des Norddeutschen Bundes am 3. Dezember 1870, als er wegen der nach seiner Meinung von Bundes

weil du für meine Anstalt keine Achtung zeigtest 157; oh, was diese Heirat betrifft, die ist auch ein wenig meine Anstalt 653; aber ist es nicht eine barbarische Anstalt, den Kindern Mord und Todschlag zu verbieten? (Goethe 17, 402); es (das Gemälde) war nicht durch einen Privatmutwillen, sondern aus öffentlicher Anstalt verfertigt worden 24, 236; man jammert, daß der große Gott gar keine Anstalt machen will (zu gutem Wetter) 27, 13;

was ich angab, emsig betrieben und so auch die Anstalt redlicher Männer vollführt, die sie unvollendet verließen 40, 260; es wäre wunderbar, wenn das, was sonst soviel Anstalt erfordert, — hier so geradezu gegeben würde (Kant 2, 315); der Bau der Pflanzen und Tiere zeigt eine solche Anstalt 6, 71. Die Belege ergeben, daß unter Anstalt nicht bloß die Veranstaltung, Einrichtung selbst, sondern auch das Eingerichtete, der Sache und dem Orte nach, zu verstehen ist; eine öffentliche Anstalt, Erziehungsanstalt, Lehranstalt, Heilanstalt, Turnanstalt, wo für man auch oft, ohne alle Not, den fremden Ausdruck Institut oder gar Etablissement verwendet. Wo Einfluß oder Betrieb gemeint wird, sagen wir lieber Veranstaltung. Bisher hieß auch das Anstalt, z. B. durch dessen Anstalt ich zu unserer Bagage gebracht wurde. Simpl. 2, 88.

Über den Begriff der Anlage sagt das Grimmsche Wörterbuch: „Dem gegenwärtigen Sprachgebrauch ist Anlage sowohl das angelegte als anliegende. — Die Anlage eines Gartens, Weges, einer Mauer, Laube, Eisenbahn, und neben allen Städten gibt es neue Anlagen, wenn die alten Wälle abgetragen werden pp.“

Daß Anstalt und Anlage sich zu einander verhalten wie der weitere Begriff zum engeren, wird nach dem allgemeinen Sprachgebrauch kaum zweifelhaft sein. Körperliche Einrichtungen sind Anlagen. Unkörperliche Einrichtungen als Anlagen zu bezeichnen, widerstrebt dem Sprachgefühl; man nennt sie Anstalten und gebraucht diesen Ausdruck auch im weiteren Sinne für Anlagen. Kirche und Staat sind Anstalten, aber keine Anlagen; wohl aber wendet man letzteren Ausdruck auf staatliche und kirchliche Bauwerke an.

---

wegen zu treffenden Vorsorge für die weitere Verbesserung des Elbfahrwassers nach einheitlichem Plane interpellierte:

„Deshalb frage ich den Herrn Bundeskanzler: Welche Anstalten sind getroffen, damit auf diesem Gebiete der erste Schritt geschehe.“ Stenogr. Berichte S. 65.

In ähnlicher Weise wie im Grimmschen Wörterbuche werden die Begriffe der Anstalt und Anlage bei Wiegand „Deutsches Wörterbuch“, Gießen 1878 und Heyne, „Deutsches Wörterbuch“ Leipzig 1890 definiert; der letztere erwähnt besonders auch die Anwendung des Anstaltsbegriffs auf Hamburger Schiffahrtsseinrichtungen.

Der Sprachgebrauch bezeichnet den Staat als Anstalt. In der Abhandlung „Recht und Rechtswissenschaft im allgemeinen“. Rechtsphilosophische Einleitung, von Professor Dr. H. Ahrens. Holzendorff, Enzyklopädie der Rechtswissenschaft dritte Auflage Leipzig 1877 S. 38 heißt es:

„In höchster Hinsicht liegt aber der Grund des Staates in der von Gott gesetzten Lebensordnung und Bestimmung aller Vernunftwesen; er ist daher zuhöchst eine göttliche Veranstaltung, jedoch eine Anstalt, die zugleich von der menschlichen Vernunft und Freiheit getragen und stetig fortgebildet werden soll.“

Hier ist Veranstaltung und Anstalt synonym gebraucht, eine Erscheinung, die auch sonst sich sehr häufig zeigt.

Auch die Kirche ist eine Anstalt.

„Eine göttliche Anstalt der Predigt und Sakramentsverwaltung mit einem von Gott eingesetzten Amte der Predigt und der Kirchenzucht — das ist der Kirchenbegriff, welchen der moderne lutherische Konfessionalismus auffstellt“

wird sie in dem Aufsatz von Bünjer bei Ersch und Gruber, Allgemeine Enzyklopädie Leipzig 1884 2. Sektion Teil 36 S. 141 genannt. Auf dem Katholikentage in Straßburg am 21. August 1905 sagte der Reichstagabgeordnete Gröber nach der „Kölnischen Zeitung“ (Nr. 872 vom 22. August 1905):

„Zur Kirche als Glaubensanstalt gehören auch Lehren, und ein undogmatisches Christentum ist nach unserer Ansicht kein Christentum.“

Darauf, ob diese Wiedergabe der Gröberschen Rede wortgetreu war, kommt es hier nicht an, weil es sich nur um die Feststellung des Sprachgebrauchs handelt.

In der deutschen Geschichte von Lamprecht, Berlin 1892 Band 2 S. 194 steht der Satz:

„Die Kirche des ausgehenden Imperiums war den deutschen Stämmen mehr gewesen als eine bloße Anstalt zur Befriedigung religiöser Bedürfnisse.“

Bei Curtius, Griechische Geschichte 3. Auflage Berlin 1868 Band I S. 445 ist zu lesen:

„So entstanden die Weißagungsanstalten oder Drakel. — Sie (die Kunst der Mantik) sollte nicht einzelnen Personen überlassen bleiben; darum wurden Anstalten gegründet an geweihten, durch Götterzeichen beglaubigten Stätten, wo ehrwürdige Genossenschaften den Verkehr mit der Gottheit leiteten.“

Lamprecht in seinem bereits erwähnten Geschichtswerk bezeichnet Band I Inhalt XIII die römischen Verteidigungsmaßregeln als

„Anstalten römischer Abwehr an Rhein und Donau im ersten und zweiten Jahrhundert.“

Beseler spricht in seinem Systeme des gemeinen deutschen Privatrechts 3. Auflage Berlin 1873 § 220 von Banken, Börsen, Messen und Märkten sowie von Stapelrechten und „ähnlichen Einrichtungen“ als von „Anstalten zur Beförderung des Handels“. Auch hier hat das Wort Anstalt in der Hauptsache die Bedeutung einer Organisation.

Dasselbe trifft bei dem nachfolgenden Satze zu, der dem Buche von Oehhart, Rheinschiffahrt, Mainz 1818 (S. 369—370) entnommen ist:

„Vorzüglich aber sollte längs dem Rhein — wegen der sogenannten Leinpfadspferde — die Vorsorge getroffen werden, daß mittels gehörig eingerichteter Anstalten in den verschiedenen Uferstaaten dieselben von Station zu Station angetroffen würden, indem zugleich nach dem verschiedenen Wasserstande die Zeit zu bestimmen wäre, binnen welcher jede Distanz von den Halstern (Gespannen) zurückgelegt sein muß usw.“

Ein anschauliches Bild von der Allgemeinheit und weiten Begrenzung des Anstaltsbegriffs gibt der Sprachgebrauch des Allgemeinen Landrechts, weil dieses Gesetzbuch sich bekanntlich die Aufgabe stellte, alle Gebiete des öffentlichen und privaten Rechts zu regeln. Es sagt im Anh. § 57 zu § 403 Teil I Tit. 21 unter dem Marginale IV „von Pachtungen der Landgüter“:

„Ist jedoch der Pachtkontrakt vor einer Kreidtdirektion oder vor andern dergleichen öffentlichen Anstalten — errichtet worden usw.“  
ferner in Teil II Tit. 8 § 407:

„Anstalten, in welchen die Verarbeitung oder Verfeinerung gewisser Naturerzeugnisse im großen getrieben wird, werden Fabriken genannt,“ in Teil II Tit. 12:

„§ 1. Schulen und Universitäten sind Veranstaltungen des Staates, welche den Unterricht der Jugend in nützlichen Kenntnissen und Wissenschaften zur Absicht haben.“

„§ 2. Dergleichen Anstalten sollen nur mit Vorwissen und Genehmigung des Staates errichtet werden.“

§ 3. Wer eine Privaterziehungs- oder sogenannte Pensionsanstalt errichten will, muß seine Tüchtigkeit zu diesem Geschäfte nachweisen," in Teil II Tit. 17 § 10:

„Die nötigen Anstalten zur Erhaltung der öffentlichen Ruhe, Sicherheit und Ordnung und zur Abwendung der dem Publico oder einzelnen Mitgliedern desselben bevorstehenden Gefahr zu treffen, ist das Amt der Polizei,"

und in Teil II Tit. 19:

„§ 6. Der Staat ist berechtigt und verpflichtet, Anstalten zu treffen, wodurch der Nahrlosigkeit seiner Bürger vorgebeugt und der übertriebenen Verschwendungen gesteuert werde,"

„§ 32. Armenhäuser, Hospitäler, Waifens- und Kindel-, Werk- und Arbeitshäuser stehen unter dem besonderen Schutze des Staates,"

„§ 33. Werden dergleichen Anstalten von neuem errichtet usw."

Man sieht auch hier, daß die Worte Anstalt und Veranstaltung promiscue gebraucht werden, daß der erstere Ausdruck vorübergehende Maßregeln und dauernde Einrichtungen gleichmäßig umfaßt, und daß nicht nur Maßregeln und Einrichtungen körperlicher, namentlich konstruktiver Art, sondern auch unkörperliche Maßregeln und Einrichtungen organisatorischer Art unter den Anstaltsbegriff fallen. Zu der letzteren Klasse gehört unter anderem die Strom- und Schiffahrtspolizei, welche in Preußen nach § 10 Teil II Tit. 17 des Allgemeinen Landrechts zu beurteilen ist und später noch zum Gegenstande weiterer Erörterung gemacht werden muß.

Ein Ministerialerlaß an die Kleve-Märkische Kriegs- und Domänenkammer vom 31. Mai 1805 sagt über die Ruhrschiffahrtskasse:

„Da die Bestimmung dieser Kasse wie bisher also auch künftig die Instandsetzung und Erhaltung der Schiffbarkeit des Ruhrstroms ist, so muß die Absicht dahin gehen, daß außer den Verwaltungskosten und den kurrenten Unterhaltungskosten der Schleusen und übrigen Wasserbauten anlagen zur Erhaltung der Schiffbarkeit der Ruhr auch successive die bessere Instandsetzung derselben daraus planmäßig bestritten werde."

Über denselben Gegenstand sagt der Allerhöchste Abschied an den Provinziallandtag der Rheinprovinz vom 27. Dezember 1845<sup>1</sup>:

„Die Ruhrschiffahrtsabgaben bilden für den Staat keine Finanzquelle, sondern der Ertrag wird teils sogleich wieder auf die Schiffahrtsanlagen verwendet, teils zur Verbesserung der Ruhrschiffahrt gesammelt und aufbewahrt."

---

<sup>1</sup> Verhandl. S. 361.

Die Ausdrücke „Wasserbauanlagen“ und „Schiffahrtsanlagen“ werden hier unterschiedslos für Schleusen, Buhnen und sonstige Wasserbauten gebraucht. Die Ruhr war und ist noch heute nur unvollständig kanalisiert; auf großen Strecken ist die Fahrtiefe nicht durch Stau-, sondern durch Regulierungsmerke hergestellt.

Die preußische Verordnung vom 16. Juni 1838, „die Kommunikationsabgaben betreffend,“ sagt in § 1:

„Die außer dem Chausseegelde für die Benutzung von Kommunikationsanstalten bestehenden Abgaben, als Wege-, Pflaster-, Brücken-, Damm-, Fährgeld usw. sollen einer Revision unterworfen werden,“ und in § 3 Abs. 3:

„Befindet sich die Kommunikationsanstalt im Zuge einer Chaussee usw.“

Die Verfassung des Deutschen Reiches vom 28. März 1849 sagt in Art. 62:

„Die Reichsgewalt hat die Gesetzgebung, soweit es zur Ausführung der ihr verfassungsmäßig übertragenen Befugnisse und zum Schutze der ihr überlassenen Anstalten erforderlich ist.“

Das Wort Anstalten ist hier im weitesten Sinne, für alle Einrichtungen körperlicher und unförperlicher Art, gebraucht.

Der im Jahre 1875 dem Preußischen Landtage zugegangene Entwurf einer Wegeordnung erstreckte in § 2 die Wegebaulast

„auf die Anlegung und Unterhaltung aller zur Vollständigkeit der Wegeanlage oder zum Schutz oder zur Sicherheit derselben und ihrer Benutzung nötigen Anstalten und Vorrichtungen<sup>1</sup> namentlich der im Zuge der Wege belegenen Brücken und Fähren über die nicht schiffbaren Teile von Gewässern, der Furtten, Durchlässe, Entwässerungsanstalten, Baum- und Pflanzungen, Schutzgeländer, Wegweiser, Warnungstafeln und dergleichen mehr.“

Man sieht aus dieser Aufzählung, daß auch der damalige Sprachgebrauch den Anstaltsbegriff in weitem Sinne anwandte und keineswegs auf solche Bauwerke oder Anlagen oder Einrichtungen beschränkte, deren Zweckbestimmung nur durch eine hinzutretende Betriebstätigkeit erreicht werden kann. Unter den besonders genannten Beispielen ist die Klasse der mit einem Betriebe notwendig verbundenen Anstalten nur durch die Fähren vertreten, während alle anderen zur Klasse der betriebslosen gehören.

Auch die Wegeordnung für die Provinz Sachsen vom 11. Juli 1891<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Dieser Doppelausdruck ist ein Pleonasmus.

<sup>2</sup> Ges. S. S. 316.

spricht in § 6 von „Anstalten und Vorrichtungen zum Schutze der Wegeanlagen und ihrer Benutzung“. Dasselbe tut die Wegeordnung für Westpreußen vom 27. September 1905 in § 5. In beiden Gesetzen deckt sich die Aufzählung der in Betracht kommenden Anstalten und Vorrichtungen fast wörtlich mit derjenigen des Gesetzentwurfs vom Jahre 1875.

In dem Erkenntnis des Oberverwaltungsgerichts vom 16. Dezember 1892, Entscheidungen Bd. 24 S. 194 werden die in Stützmauern und Wasserableitungen bestehenden Schutzbauten zur Sicherung eines Weges gegen Bergtrüpfen als Anstalten bezeichnet — nicht etwa im Sinne einer positiven Gesetzesvorschrift, die mit diesem Inhalt und Wortlaut für den in Betracht kommenden Landesteil nicht vorhanden war, sondern im Sinne des allgemeinen Sprachgebrauchs — und dem Wegebaupflichtigen zur Last gelegt.

In einem anderen Erkenntnis desselben Gerichtshofes vom 4. Januar 1889, Entscheid. Bd. 17 S. 212 wird ausgeführt, daß ein konfessioneller Friedhof eine Anstalt sei, für deren Benutzung (durch Aufstellung eiserner Gitter und Kreuze) eine Stadtgemeinde Gebühren erheben dürfe.

Das Reichsgerichtserkenntnis vom 1. Februar 1898 (Entscheid. in Zivilsachen Bd. 41, S. 142) bezeichnet ein Parallelwerk im Strom und die Anschüttung von Bodenmassen zwischen diesem Werke und dem Ufer als „Anlagen“, und zwar nicht im Sinne einer auszulegenden besonderen Gesetzesvorschrift, sondern nur im Zusammenhange einer Erörterung der Frage, ob der Staat durch diese Strombauten die Fischerei geschädigt und sich ersetzt pflichtig gemacht habe.

Ein anderes der neuesten Zeit entlehntes Beispiel für den gesetzgeberischen Sprachgebrauch bietet das preußische Kommunalabgabengesetz vom 14. Juli 1893, welches in § 4 verordnet:

„Die Gemeinden können für die Benutzung der von ihnen im öffentlichen Interesse unterhaltenen Veranstaltungen (Anlagen, Anstalten und Einrichtungen) besondere Vergütungen (Gebühren) erheben. —

Ein Zwang zur Erhebung von Chaussee-, Wege-, Pflaster- und Brückengeldern findet nicht statt.“

Danach sind Wege und Brücken auch Anstalten oder Veranstaltungen; dasselbe gilt nach der Verwaltungspraxis und Rechtsprechung von Abwasserkanälen.

Schließlich mag noch ein kurzer Überblick über den Sprachgebrauch der wasserbautechnischen Literatur gegeben werden.

In dem „Grundriß der Vorlesungen über das Praktische bei verschiedenen Gegenständen der Wasserbaukunst“ von D. Gilly, Königl. Preußischen Geheimen Oberbaurat, 1801 heißt es (Einleitung):

„Wir haben in unserem Lande zwar Wasserwerke und Wasserbauten von mancherlei Art. Da aber alle die Gewerbe und Beschäftigungen, zu deren Befriedigung dergleichen Anstalten gebraucht werden, besonders Handel und Schiffahrt, bei uns usw.“,

ferner S. 64 § 126:

„Da wo entweder natürliche oder durch die auf einem Strom schon vorhandenen Mühlen und andere Werke entstandenen Wasserfälle die Schiffahrt nicht gestatten, müssen Veranstaltungen getroffen werden, um die Schiffe bei dergleichen Wasserfällen mit Sicherheit hinauf und hinunter zu schaffen.“

In der „Allgemeinen, auf Geschichte und Erfahrung gegründeten, theoretisch-praktischen Wasserbaukunst“ von D. F. Wiebeling 1805 ist Band V S. 24 die Rede von

„großen Anlagen, worunter die Regulierung und die Schiffbarmachung der Flüsse, die Austrocknungen und die Anlegung der Kanäle gehören.“

In demselben Bande S. 61 findet sich der Satz:

„Die Schiffahrtskanäle — werden von allen kraftvollen und das allgemeine Wohl befördernden Regierungen zu den wichtigsten Anstalten gezählt,“

und auf S. 156 die Bemerkung

„daß die zur Schiffbarmachung eines Flusses angewendeten hydrotechnischen Vorkehrungen und Anlagen zugleich die Überschwemmungen von den Flussgegenden abwenden und die Uferländer gegen den Angriff des Stromes sichern.“

Das „Handbuch der Wasserbaukunst“ von G. Hagen 1871, Teil II, sagt S. 370:

„Außerdem ist es aber auch notwendig, daß die Uferdeckung sich den Anlagen zur Stromregulierung anschließt, wovon sie häufig einen wesentlichen Teil ausmacht. —

Die Anlagen, welche in diesem Falle zur Ausführung kommen, nämlich Buhnen oder auch Parallelwerke, sind eigentliche Strombauten,“ ferner Teil III, S. 83:

„Es ist daher von den Erfordernissen der Schiffahrt bereits die Rede gewesen, doch gehören dazu auch andere Anlagen und bauliche Ausführungen, die der eigentlichen Stromregulierung fremd sind usw.“

Es wird sodann unter dem allgemeinen Titel „Schiffahrtsanlagen“ besprochen: „Die Flusschiffahrt, die Warpschiffahrt, die Überwindung starker Gefälle (Schleusen, geneigte Ebenen usw.), sonstige Schiffahrtsanlagen (Signale, Baken, Mastenrichter, Flusshäfen).“

In dem Werk von Franzius, „Die Korrektion der Unterweser 1895“, Abschnitt II S. 6, 31, 39 und a. a. D. werden alle Wasserbauwerke, wie Buhnen, Uferschutzwerke und Siele, Anlagen genannt.

Der Sprachgebrauch der wasserbautechnischen Wissenschaft verwendet also die Ausdrücke Anstalt und Anlage ganz allgemein für Bauwerke. In älterer Zeit kommen beide Worte nebeneinander vor, später ist nur noch der letztere üblich. Eine Unterscheidung in dem Sinne, daß der eine Ausdruck besonders für Kanalisierungs- und der andere für Regulierungsarbeiten gebraucht würde, ist nicht erkennbar.

### § 3.

#### Der Anstaltsbegriff im Sinne des Sprachgebrauchs der Gesetze und Verträge über Schiffahrts- und Wasserbauwesen.

##### Allgemeine Bemerkungen.

Noch wichtiger wie die Feststellung des allgemeinen Sprachgebrauchs ist der Natur der Sache nach die Untersuchung der Frage, in welchem Sinne die Gesetzgebung über Schiffahrts- und Wasserbauangelegenheiten in Deutschland den Begriff der Anstalt angewendet hat. Es wäre an sich denkbar, daß die Sprache dieser Gesetzgebung den Anstaltsbegriff in einem beschränkteren Sinne aufgefaßt hätte, als die Sprache der Literatur und des täglichen Lebens; der Ausdruck Anstalt könnte möglicherweise hier in engerem fachmännischen Sinne gebraucht sein, sodaß er einen Teil derjenigen Erscheinungen nicht umfaßte, welche nach dem sonstigen Sprachgebrauche darunter verstanden werden.

Der Art. 54 ist selbst ein Hauptbestandteil jener Gesetzgebung. Er ist hervorgegangen aus der Initiative der preußischen Regierung und entstanden im Schoße der preußischen Bureaucratie aus den Gedanken preußischer Staatsdiener. Es liegt daher nahe, in erster Reihe die Terminologie der preußischen Fachgesetze in Betracht zu ziehen. Daneben muß allerdings auch diejenige der Gesetzgebung in den übrigen deutschen Staaten und schließlich der Sprachgebrauch der in Deutschland abgeschlossenen Staatsverträge, vor allem der Zollvereinsverträge, in gleicher Weise berücksichtigt werden.

Diese Verträge bilden auch hinsichtlich der Feststellung des Sprachgebrauchs eine gemeinsame Grundlage und sind insofern von besonderer Bedeutung, als sie die Vorstufen derjenigen Entwicklung bezeichnen, die schließlich in dem Art. 54 und dem Art. 25 des gleichzeitigen letzten Zoll-

vereinsvertrages ihren verfassungsmäßigen<sup>1</sup> Abschluß fand. Sie brachten von Anfang an das verkehrspolitische Programm der preußischen Regierung zum Ausdruck.

In der nachfolgenden Darstellung sollen außer den Gesetzen und Verträgen selbst auch die Rechtsprechung, soweit sie für das Verständnis des Sprachgebrauchs der ersten von Bedeutung ist, und gesetzgeberische Vorarbeiten Berücksichtigung finden. Die Rechtsentwicklung soll mit Rücksicht auf die Unsicherheit, die sich aus Veränderungen des Sprachgebrauchs in einem größeren Zeitabschnitt ergeben könnte, nur von dem Erscheinen des Preußischen Landrechts an verfolgt werden.

Unter den Gesetzen sind im weiteren Sinne auch Verträge und Verordnungen verstanden.

#### § 4.

#### Die preußische Gesetzgebung.

Das Preußische Landrecht enthält im neunten Titel des ersten und im fünfzehnten Titel des zweiten Teiles eine Reihe von wasserrechtlichen Bestimmungen.

Die erste Gruppe hat besonders den Schutz der Ufer und die Beeinflussung der Stromrichtung durch Däckwerke, Buhnen und sonstige Wasserbauten zum Gegenstande. In § 229 Teil I Tit. 9 wird der Eigentümer des in der Konkavie liegenden, dem Abbruch ausgesetzten Ufergrundstücks ermächtigt

„an seinem Ufer solche Veranstaltungen zu treffen, wodurch die fernere Verbreiterung des gegenüberliegenden Ufers verhindert wird.“

Sodann heißt es in § 230:

„Buhnen hingegen und andere Anlagen, wodurch der einmal vorhandene Anwuchs der Gefahr, wieder weggespült zu werden, ausgesetzt wird, darf ohne Erlaubnis des Staates niemand anlegen.“

Durch das Wort „hingegen“ soll nicht etwa die Eigenschaft der Buhne als Veranstaltung im Sinne des § 229 verneint, sondern nur der Gegensatz der in § 230 grundsätzlich untersagten aggressiven Wasserbauten zu den im vorhergehenden Paragraphen gestatteten defensiven betont werden.

In § 240 wird bestimmt:

---

<sup>1</sup> Die Bestimmungen des letzten Zollvereinsvertrages sind bekanntlich durch Art. 40 der Reichsverfassung vom 16. April 1871 Bestandteile des geltenden Verfassungsrechts geworden.

„Wenn das dem Ausreissen des Stromes ausgesetzte Ufer nicht anders als durch solche Anlagen, welche zugleich das Anspülen befördern, hinlänglich befestigt werden kann, so ist der Uferbesitzer auch zu diesen berechtigt“

und in § 241:

„Es dürfen aber dergleichen Anlagen, in öffentlichen Flüssen, bei entstehendem Widerspruch nicht anders als unter der ausdrücklichen Genehmigung des Staates — veranstaltet werden.“

Sodann heißt es in § 263:

„Soll ein Flussbett — durch Verkippungen (Buhnenbauten) oder andere dergleichen Anstalten verengt werden, so haben die angrenzenden Uferbesitzer das nächste Recht, sich den solchgebastt gewonnenen Grund und Boden durch Besitznahme zuzueignen.“

Hier ist überall von Strombauten und Strombauzwecken die Rede, die vom Gesetzgeber teils als „Veranstaltungen“ und „Anstalten“, teils als „Anlagen“ bezeichnet werden. Sowohl die eine wie die andere Bezeichnung wird ausdrücklich auf Buhnen angewendet. Beide Ausdrücke werden, ähnlich wie im Art. 54 der Reichsverfassung und auch sonst in sehr häufigen Fällen, promiscue gebraucht.

Im fünfzehnten Titel des zweiten Teiles verordnet § 79:

„Gegen die dem Staate zukommende Nutzung der schiffbaren Ströme ist derselbe verpflichtet, für die zur Sicherheit und Bequemlichkeit der Schifffahrt nötigen Anstalten zu sorgen.“

Diese Verpflichtung umfaßt jegliche Art der Fürsorge, sie erstreckt sich auf die Anwendung aller Mittel, die zur Förderung der Schifffahrtsinteressen geeignet sind. Der Anstaltsbegriff erscheint hier in seiner ursprünglichen, weiten und allgemeinen Bedeutung. Er erstreckt sich sowohl auf die Maßregeln für den Ausbau, die Unterhaltung und Bezeichnung des Fahrwassers und seine Freihaltung von Hindernissen als auch auf die Strom- und Schifffahrtspolizei und sonstige Verwaltungsmaßregeln im Interesse des Verkehrs auf den Wasserstraßen.

Die Vorschrift in § 79 a. a. O. wird angewendet und ausgelegt in einem Erkenntnis des Kompetenzgerichtshofes zu Berlin vom 11. Dezember 1858 (abgedruckt im Justizministerialblatt 1864 S. 90), in welchem die Verpflichtung des Staates durch den aus einem Konfliktsbeschuß der Regierung in Posen übernommenen Satz

„der Staat hat durch seine Beamten nur darüber zu wachen, daß aus dem Fahrwasser die Hindernisse weggeräumt und, wo dies möglich ist, die erkennbaren Warnungszeichen an passenden Stellen angebracht werden“

Schriften CXV. — Erster Teil.

für den vorliegenden Fall begrenzt und diese Überwachung als „Anstalt“ anerkannt wird.

Daß der Bau von Bühnen zu den schiffahrtsförderlichen Anstalten im Sinne des § 79 II. 15 A. L. R. gehört, hat das Oberverwaltungsgericht in einem Urteil vom 26. September 1888, Entscheid. Band 17 S. 291 ausgesprochen. Derselbe Gerichtshof hat in dem Urteil vom 28. Oktober 1896, Entscheid. Band 30 S. 213 den Leinpfad als eine „Anstalt“ zur Sicherheit und Bequemlichkeit der Schifffahrt bezeichnet.

Zu den auf Schifffahrtsangelegenheiten bezüglichen preußischen Gesetzen gehörte auch das am 26. Mai 1818 (Ges. S. S. 65) erlassene „über den Zoll und die Verbrauchssteuern von ausländischen Waren und über den Verkehr zwischen den Provinzen des Staates“. In § 20 dieses Gesetzes werden aufrecht erhalten:

„alle Erhebungen und Leistungen, welche zur Unterhaltung der Stromschifffahrt und Flößerei, der Kanäle, Schleusen, Brücken, Fähren, Kunststräßen, Wege, Häfen, Leuchttürme, Seezeichen, Krane, Wagen, Niederlagen und anderer Anstalten für die Erleichterung des Verkehrs bestimmt sind.“

Hier wird also die „Stromschifffahrt“ als „Anstalt“ bezeichnet. Die Aufzählung der Anstalten, welche als zulässige Substrate der Abgabenerhebung anerkannt werden, ist nicht erschöpfend. Aber sie läßt mit Sicherheit erkennen, daß der Betrieb nicht als wesentlicher Bestandteil des Anstaltsbegriffs angesehen wurde; sonst hätten nicht Brücken und Fähren, Wege und Krane, Seezeichen und Schleusen nebeneinander als unter jenen Begriff fallend aufgeführt werden können.

In den 30er und 40er Jahren des vorigen Jahrhunderts waren sodann in Preußen gesetzgeberische Vorarbeiten im Gange, welche die einheitliche Regelung des Wasserbau-, Strompolizei- und Deichwesens für das Geltungsbereich des Allgemeinen Landrechts, also für den weitaus größten Teil des Staatsgebietes, bezweckten. Sie zogen sich Jahre lang hin und wurden mit der außerordentlichen Gründlichkeit betrieben, welche für die Aufstellung von Gesetzentwürfen in der vormärzlichen Zeit bezeichnend ist. Aus den Akten geht hervor, daß der damalige Prinz von Preußen, der spätere Kaiser Wilhelm der Große, an der Beratung dieser Entwürfe persönlich teilgenommen hat. Zu einem praktischen Ergebnis kam man schließlich nur bezüglich des Deichwesens, das durch Gesetz vom 28. Januar 1848 — und zwar in Erweiterung des ursprünglichen Planes für den ganzen Umfang des preußischen Staates — geregelt wurde. Von den übrigen damals bearbeiteten Gebieten des Wasserrechts ist nur ein verhältnismäßig kleiner Teil in sehr viel späterer Zeit, nämlich durch das noch zu erwähnende

Gesetz vom 20. August 1883, betreffend die Befugnisse der Strombauverwaltung, neu geordnet und kodifiziert worden.

Der Natur der Sache nach ist in jenen gesetzgeberischen Vorarbeiten sehr häufig von Strombauten, Buhnen, Uferdeckungen und sonstigen, zum Uferschutz oder zur Fahrwasserverbesserung bestimmten Bauwerken die Rede. Infolgedessen geben die damals vielfach aufgestellten Entwürfe mit den zugehörigen Motiven, die Protokolle über ihre Beratung, die von den Provinzialständen eingeforderten Gutachten und die sonst in den Akten vorhandenen kritischen Äußerungen ein besonders gutes Bild von dem Sprachgebrauch der an der Gesetzgebung beteiligten Kreise hinsichtlich derjenigen technischen Hilfsmittel, welche zur Erhaltung und Verbesserung der Schiffbarkeit natürlicher Wasserstraßen in Betracht kommen.

Es ist daher zweckmäßig und notwendig, die Terminologie der damaligen Vorarbeiten — insoweit es sich um die Anwendung des Anstalts- und Anlagebegriffs handelt — hier näher darzulegen.

Zunächst ist jedoch der Entwurf einer Strom- und Uferordnung für die Weichsel und Nogat, den der Oberpräsident von Schön in Königsberg am 26. Oktober 1840 dem Finanzminister Grafen von Alvensleben einreichte, kurz zu erwähnen. Es wurde ihm zwar, da eine provinzielle Regelung grundsätzlich nicht in Betracht kam, keine weitere Folge gegeben, er diente aber als Material für die Bearbeitung der allgemeinen Entwürfe und ist jedenfalls, worauf es hier zunächst nur ankommt, eine Erkenntnisquelle für den legislativen Sprachgebrauch.

In diesem Entwurf heißt es:

„§ 1. Der Staat sorgt für die zur Sicherheit und Bequemlichkeit der Schifffahrt erforderlichen Anstalten.“

„§ 2. Welche Anstalten, Strom- und Uferbauten<sup>1</sup>, zur Erreichung dieses Zweckes, sowie zur Regulierung des Stromlaufes notwendig werden, bleibt lediglich der Beurteilung der Staatsverwaltung überlassen.“

„§ 3. Hat der Staat bei Ausübung dieses Hoheitsrechtes Entschädigungen zu gewähren, so darf durch deren Ermittlung oder Feststellung die Ausführung der für notwendig erachteten Anstalten oder Bauten niemals aufgehalten werden.“

„§ 4. Der Staat gewährt unter allen Umständen nur dann eine Entschädigung, wenn nachgewiesen werden kann, daß der entstandene Nachteil

<sup>1</sup> Eine pleonastische Zusammenstellung, wie aus dem folgenden Text klar hervorgeht.

als eine unmittelbare Folge der getroffenen Anstalten oder Bauten zu betrachten ist.

§ 5. Niemand darf ohne Genehmigung des Staates Strom- oder Uferbauten oder irgend eine Anlage ausführen, welche auf den Lauf des Stromes von Einfluß sein kann.

§ 11. Die Uferbesitzer sind verpflichtet, auf Verlangen des Staates, ordinäre Befestigungen der Ufer auf eigene Kosten auszuführen. Werden jedoch künstliche Anlagen<sup>1</sup>, wie z. B. Deckwerke und Buhnen, erforderlich, so bleibt es lediglich dem Ermeessen der Staatsverwaltung überlassen, ob die Herstellung derselben aus Staatsmitteln erfolgen soll.“

Die Terminologie bewegt sich hier vollkommen im Rahmen der Traditionen des Allgemeinen Landrechts. Strom- und Uferbauten werden ausdrücklich als „Anstalten“ bezeichnet; der Begriff der Anstalt wird mit demjenigen der Anlage synonym oder jedenfalls promiscue gebraucht, ganz ähnlich wie im § 54 der Reichsverfassung.

Schon vor diesem westpreußisch-provinziellen Gesetzesvorschlag war 1838 im Finanzministerium ein allgemeiner Gesetzentwurf „über Strom- und Uferpolizei der öffentlichen Flüsse und das Deichwesen“ aufgestellt worden. Er wurde im Jahre 1839 umgearbeitet und in zwei gesonderte Entwürfe zerlegt, von welchen der eine nur auf Strom- und Uferpolizei und der andere nur auf Deichwesen sich bezog.

Der erstere enthielt in § 7 der ursprünglichen Fassung die Bestimmung: „Dem Staate liegt es ob, die zur Erhaltung, Sicherung und Verbesserung der Schiffahrt erforderlichen Anstalten und Vorkehrungen zu treffen.“

und in § 11 die weitere Vorschrift:

„Es gehört zu den Obliegenheiten und Vorbehalten des Staates, durch bauliche Anlagen an und in öffentlichen Flüssen dem Strome oder der Strombahn die den Zwecken der Schiffahrt entsprechende Richtung zu geben und zu erhalten.“

In einer etwas späteren Bearbeitung heißt es dann:

„Die zur Erhaltung, Sicherung und Verbesserung der Schiffahrt erforderlichen Veranstaltungen und Vorkehrungen trifft der Staat.“

Auf Grund der Beratung im Staatsministerium wurde schließlich der folgende Vorlaut gewählt:

---

<sup>1</sup> Auch dieser Ausdruck ist pleonastisch: Anlagen sind der Natur der Sache nach künstlich.

„Wenn der Staat zur Sicherung der Schiffahrt, namentlich durch Bezeichnung und Wegschaffung der in der Fahrbahn des Flusses sich findenden Hindernisse, Vorkehrungen zu treffen und zur Verbesserung der Fahrbahn durch Regulierung derselben bauliche Anlagen an oder im Flusse auszuführen für notwendig erachtet, trägt er die dadurch entstehenden Kosten.“

Hier sind die Ausdrücke Veranstaltung, Vorkehrung und Anlage als gleichbedeutend behandelt und auf jegliche Art von Strombauwerken angewendet.

In § 12 des ursprünglichen — § 13 des vom Staatsministerium umgearbeiteten — Entwurfs heißt es von diesen Strombauwerken:

„Sind durch die Anlagen des Staates Verlandungen entstanden usw.“

Nach § 29 des Entwurfs in der Fassung des Staatsministeriums ist „zu baulichen Anlagen in öffentlichen Flüssen oder an deren Ufern, als: zu Wasserleitungen, Stromregulierungs- oder Uferdeckungswerken — die Erlaubnis der Landespolizeibehörde erforderlich.“

In den Motiven zu dem ersten 1838 aufgestellten Entwurf heißt es: „Endlich bleibt zu erwähnen, daß in bezug auf die etwas undeutliche Fassung der §§ 263, 264 Teil I Tit. 9 des Allgemeinen Landrechts eine Bestimmung wünschenswert erscheint und im Laufe der Verwaltung als Bedürfnis sich ergeben hat, welche das Recht des Staates zur einstweiligen Benutzung der durch seine künstlichen Anstalten erzeugten Verlandungen besser sichert.“

Bei diesen Anstalten handelt es sich wesentlich um Buhnen.

Das Protokoll vom Januar 1839 über die Beratung dieses ersten Entwurfs im Finanzministerium, zu welchem damals die Wasserbauverwaltung gehörte, enthält die Bemerkung:

„Nach diesem Paragraph<sup>1</sup> ist noch eine Bestimmung erforderlich, wonach der Uferbesitzer es ohne Anspruch auf Entschädigung sich gefallen lassen muß, daß neu entstandene Alluvionen und Inseln, zu deren Benutzung und Bepflanzung noch keine Genehmigung erteilt oder Anweisung ergangen ist, durch künstliche Anstalten seitens des Staates wieder weggeschafft werden, wenn dies im öffentlichen Interesse vorteilhaft erscheint.“

Die Motive zu dem durch das Staatsministerium umgearbeiteten Gesetzentwurf vom Jahre 1841 handeln unter I von der Disposition des Stoffes und unterscheiden dabei drei Abschnitte:

---

<sup>1</sup> Dessen Text hier nicht zum Verständnis notwendig ist.

- a) „von den Rechten und Pflichten des Staates,
- b) von den Rechten des Publikums und
- c) von den Rechten und Verbindlichkeiten der Uferbesitzer.“

Mit Bezug auf die hierdurch bezeichnete Stoffeinteilung heißt es:

„Diese Anordnung scheint der Natur des Gegenstandes entsprechend. Nur in Beziehung auf die Vorschriften wegen Anlegung und Unterhaltung der Anstalten im Interesse der Schiffahrt und der Strombahnen ist es angemessen erschienen, sie nicht gesondert, sondern ad a und c aufzustellen.“

An anderen Stellen heißt es:

„Der Staat trifft die Veranstaltungen zur Sicherstellung und Verbesserung der Schiffahrt nicht zu seinem besonderen Vorteile, sondern zugunsten zunächst derjenigen Gewerbetreibenden, welche bei dem Gebrauch der Schiffahrtsstraße beteiligt sind, demnächst allerdings mittelbar für einen weiteren Kreis von Teilnehmern.“ —

„Überdies ist der Staat als Eigentümer des Flusses — wenn er innerhalb der Uferlinien Veränderungen des Stromstriches herbeizuführen für nötig errachten sollte — dabei vollkommen in seinem Rechte, und er kann den Grundsatz: qui suo jure utitur, nemini facit injuriam: um so mehr für sich in Anspruch nehmen, als der Uferbesitz seiner ganzen Natur nach nur mit der Eigentümlichkeit zu denken ist, daß er den nachteiligen und unvorteilhaften Einwirkungen der Stromrichtung unterliegt und daß diese Zufälle durch Anstalten, um die Urbestimmung des öffentlichen Stromes, die Schiffbarkeit, zu sichern, reguliert werden.“

Wenn hiernach von der einen Seite das Recht des Staates, die zur Erhaltung und Verbesserung der Schiffahrt notwendigen Anlagen, ohne unbegründete Entschädigungsverpflichtungen einzugehen, näher hat gewahrt werden müssen<sup>1</sup>, so scheint es von der anderen Seite ebenso notwendig, daß diese nur im Interesse der Gemeinschaft liegenden Anlagen und sonstige auf Erhaltung, Sicherheit und Bequemlichkeit der Schiffahrt abzweckende Vorkehrungen auch vom Staate allein unterhalten, und daß die Uferbesitzer deshalb außer Anspruch gelassen werden usw.“ —

„Die Uferdeckung bewirkt nur Erhaltung der Sache in ihrem, dem öffentlichen und dem Interesse Dritter unvorteiligen Zustande; und die zu dieser Deckung erforderlichen Anstalten und Vorkehrungen stehen in unmittelbarer und unzertrennlicher Verbindung mit der Eigentümlichkeit der in Rede stehenden Art des Besitzes.“

Der zweite Gesetzentwurf über das Deichwesen bestimmt in § 9:

„Diese Vereinigung (Bildung eines Deichverbandes) findet statt, wenn

<sup>1</sup> Anakoluthe auch im Texte des Originals.

- a) die Grundbesitzer einer noch unverwalteten Niederung zur Anlage und künftigen Erhaltung von Deichen und Meliorationswerken verpflichtet,
- b) wenn Verwaltungs- oder Meliorationsanlagen schon bestehender Deichverbände erweitert werden sollen.

Sodann heißt es in § 13:

„Insbesondere soll die Deichpflicht auf alle einzelnen durch die Deiche und Meliorationsanstalten geschützten — Grundstücke — gleichmäßig — verteilt werden.“

Das schließlich erlassene Deichgesetz vom 28. Januar 1848 hat diese Terminologie im wesentlichen beibehalten. Die Ausdrücke „Anstalt“ und „Anlage“ sind völlig synonym gebraucht.

Im Jahre 1851 wurde im preußischen Finanzministerium ein Entwurf zu einem „Gesetz betreffend die Regulierung der Tarife zur Erhebung von Kommunikationsabgaben“ aufgestellt und im Staatsministerium beraten.

Der § 1 dieses Entwurfs bestimmte:

„Tarife zur Erhebung von Abgaben für die Benutzung von Land- und Wasserstraßen, Schleusen, Brücken, Fähren, Häfen, Bohlwerken, Kranen, Wagen, Niedertagen und anderen zur Erleichterung des Verkehrs dienenden Anstalten können unter Festhaltung des Grundsatzes, daß der Ertrag der Abgabe die Kosten nicht übersteigen darf, welche auf die Unterhaltung und Wiederherstellung derjenigen Anlage zu verwenden sind, für deren Benutzung die Abgabe erhoben wird, von der Staatsregierung — erlassen werden.“

Hier sind alle Wasserstraßen ohne Unterscheidung von natürlichen und künstlichen als Anstalten bezeichnet; freilich nur insofern sie eine Verbesserung durch staatliche oder sonstige Mittel erfahren haben, denn nur nach diesem Gesichtspunkte können sie dem in jener Bestimmung ausgesprochenen Gebührenprinzip unterworfen werden. Daß auch die schleusenlosen Wasserstraßen gemeint sind, ergibt sich aus der besonderen Erwähnung der Schleusen nach den Wasserstraßen. Die Begründung des Gesetzentwurfs bedient sich desselben Sprachgebrauchs.

Bemerkenswert ist ferner die an den Art. 54 Abs. 4 der heutigen Reichsverfassung erinnernde synonyme Verwendung der Ausdrücke „Anstalt“ und „Anlage“.

Im Jahre 1877 wurde ein neuer Anlauf zur Gesetzgebung auf dem Gebiete des Wasserrechts genommen. Es wurden gleichzeitig Vorarbeiten zu einem „Gesetze, betreffend die Befugnisse der Strombauverwaltung gegenüber den Uferbesitzern an öffentlichen Flüssen“, und zu einem „Gesetze, be-

treffend die Benutzung, Veränderung und Unterhaltung der Gewässer," begonnen. Die ersten führten nach einigen Jahren zum Erlass des Gesetzes vom 20. August 1883, in welchem es heißt:

„§ 3. Auf Anordnung der Strombauverwaltung haben die Uferbesitzer gegen Entschädigung zu den im öffentlichen Interesse anzulegenden Deckwerken, Buhnen, Coupierungen oder anderen Stromregulierungen den erforderlichen Grund und Boden — einzuräumen.“

Nach § 5 des Gesetzes gehören Anlandungen, „welche infolge von Anlagen der in § 3 gedachten Art entstehen, demjenigen, an dessen Ufer sich dieselben angesetzt haben.“

Hier ist also das Wort „Anlage“ auf solche Bauwerke angewendet, welche zur Verbesserung der Fahrinne und zum Schutz der Ufer an freifließenden — nicht kanalisierten — Strömen ausgeführt werden.

Der erste Entwurf eines Gesetzes, betreffend die Benutzung, Veränderung und Unterhaltung der Gewässer, gebraucht, insbesondere in den §§ 12, 23, 25, 26, 63, 64, 106, den Ausdruck „Anlage“ ganz allgemein für jedes Wasserbauwerk in oder an natürlichen Gewässern, und auch für Schiffahrtskanäle.

Zu einem positiven Ergebnis kam man damals nur auf einem besonderen Gebiete, nämlich auf dem der Wassergenossenschaften, welches durch das Gesetz vom 1. April 1879 geregelt wurde. Dies Gesetz bezeichnet in § 1 die „Herstellung und Verbesserung von Wasserstraßen (Flößereien) und anderen Schiffahrtsanlagen“ als eine Aufgabe der Wassergenossenschaften. Der Ausdruck Schiffahrtsanlage bezeichnet hier also die ganze Wasserstraße, und zwar nicht nur die „hergestellte“, sondern auch die „verbesserte“<sup>1</sup>.

Die gesetzgeberischen Vorarbeiten wurden später wieder aufgenommen und auf eine allgemeine Regelung des Wasserrechts ausgedehnt. Sie kamen dann zu einem vorläufigen Abschluß in dem 1894 veröffentlichten „Entwurf eines preußischen Wassergesetzes“. Auch dieser Entwurf bedient sich überall des Wortes „Anlage“ für jede Art von Wasserbauten an öffentlichen und privaten Gewässern. Er spricht von „Anlagen zur Beschaffung der Vorflut“ in § 23, von „Stauanlagen“ in § 44, von „allen Anlagen an Strömen und Schiffahrtskanälen“ in § 52 Nr. 1, von „Anlagen zur Veränderung der Hochwasserflüsse“ in Nr. 3 a. a. D. usw.

<sup>1</sup> Gef. S. S. 297. Auf Grund dieser Bestimmung ist von der „Meliorationsgenossenschaft der Pinnau-Niederung“ in den 80er Jahren der Pinnauaußluß zwischen Uttersen und Pinneberg in Schleswig-Holstein in Berücksichtigung konkurrierender Schiffahrtsinteressen durch Regulierung als Wasserstraße ausgebaut worden.

Denselben Sprachgebrauch hat schließlich das Gesetz, betreffend Maßnahmen zur Verhütung von Hochwassergefahren in der Provinz Schlesien vom 3. Juli 1900<sup>1</sup>. Es sagt z. B. in § 16:

„Soweit bei dem Ausbau an bereits vorhandenen Anlagen (Deichen, Schleusen, Wehren, Brücken u. dgl.) Änderungen eingeführt werden usw.“

Die hier gegebene Übersicht über die Terminologie der autonomen preußischen Gesetzgebung — die im Wege der Gesetzgebung zustande gekommenen Staatsverträge sollen später noch besonders behandelt werden — enthält nur eine Auswahl aus den vorhandenen Gesetzen, Gesetzentwürfen und sonstigen Gesetzgebungsmaterialien. Die vollständige Wiedergabe aller Textstellen, welche mit dem Anstalts- und Anlagebegriff im Sinne des Wasserbau- und Schiffahrtswesens sich beschäftigen, würde zuviel Raum beanspruchen und den Umfang dieser Arbeit noch mehr ansteuern.

Die Auswahl der Zitate dürfte aber doch genügen, um einige für den weiteren Verlauf der Untersuchung wichtige Tatsachen außer Zweifel zu stellen.

Die Ausdrücke „Anstalten“ und „Anlagen“ sind promiscue und synonym zur Bezeichnung von Wasserbauten verwendet worden. In älterer Zeit wurde das Wort „Anstalt“ bevorzugt oder doch ebenso häufig gebraucht wie „Anlage“. Später — etwa von der Mitte des vorigen Jahrhunderts ab — ist der letztere Ausdruck üblich geworden.

Beide von diesen Bezeichnungen wird für alle Arten von Wasserbauten angewendet. Es ist insbesondere kein Unterschied in der Terminologie nachweisbar zwischen Stauwerken und Regulierungsbauten, etwa in dem Sinne, daß die ersten Anlagen und die letzteren Anstalten genannt würden oder umgekehrt. Die vielfach ausgesprochene Meinung, man könne wohl Schleusen und Wehre als Anstalten bezeichnen, nicht aber Buhnen, Baggerungen und sonstige Strombauten, findet also in dem Sprachgebrauch der preußischen Gesetzgebung keine Stütze. Beide Gruppen von Wasserbauwerken werden von dieser Gesetzgebung entweder unter den Anstalts- oder unter den Anlagebegriff — in den letzten Jahrzehnten regelmäßig unter dem letzteren — subsumiert.

## § 5.

### Die nichtpreußische deutsche Gesetzgebung.

Neben der preußischen Gesetzgebung, deren besondere Bedeutung für die Auslegungsfrage darin beruht, daß ihr Sprachgebrauch den Verfassern des Art. 54 und der maßgebenden Verträge in der Gewohnheit lag, kommen

<sup>1</sup> Ges. S. S. 171.

aber auch die auf Wasserbau- und Schifffahrtsangelegenheiten bezüglichen Gesetze der anderen Staaten des jetzigen Reichsgebiets in Betracht. Die österreichische, schweizerische und luxemburgische Gesetzgebung ist hier nicht mit herangezogen worden, weil der Sprachgebrauch in diesen Bestandteilen des deutschen Sprachgebiets manche Eigentümlichkeiten aufweist, welche die Vergleichbarkeit zum Zwecke einer grammatischen Interpretation in Frage stellen könnten.

Nach Nr. 1 des für Schleswig-Holstein-Lauenburg erlassenen königlichen Patentes über das Deichwesen vom 29. Januar 1800 erstreckt sich die Aufsicht der Deichinspektoren

„auch auf die Uferbefestigungen, Bollwerke, Schleusen, Wasserlösungen<sup>1</sup>, auf die Vorländer, auf die Verhütung ihres Abbruchs und die Förderung ihres Anwachses und die sonstigen mit den Deichen und ihrer Sicherheit in Verbindung stehenden Anstalten und Werke“.

Die beiden letzteren Ausdrücke erscheinen hier in synonymer Anwendung, sie bezeichnen sowohl Maßregeln als auch körperliche Anlagen, und zwar letztere ohne Rücksicht darauf, ob sie einen Betrieb erfordern oder nicht.

Auf Grund einer herzoglich nassauischen Verordnung vom 25. August 1812, welche in § 1 besagt:

„Unsere Verwaltungsbehörden sollen in allen Fällen, wo sie um öffentlicher Anstalten willen das Privateigentum oder Privatgerechtsame in Anspruch zu nehmen veranlaßt sind, den Wert des Schadens ausmitteln.“ sind früher alle Schleusen, Strom- und Uferbauten am Rhein, am Main und an der Lahn auf nassauischem Gebiete ausgeführt worden. Durch eine preußische Kabinettsordre vom 9. April 1844 wurde diese Verordnung auch für den ehemals reichsstädtischen Teil<sup>2</sup> des Kreises Wezlar eingeführt, als mit dem Ausbau der Lahn für die Schifffahrt innerhalb des Kreises Wezlar vorgegangen wurde und eine gesetzliche Handhabe für Enteignungszwecke geschaffen werden sollte.

Man verstand also in Nassau unter „Anstalten“ sowohl Schleusen als auch Buhnen und Deckwerke.

Die kurhessische Verordnung, „den Wasserbau betreffend“, vom 31. Dezember 1824 bestimmt in § 2:

„Der Gemeinde sollen die weiter zur Erhaltung der Ufer und des allgemeinen Wasserabflusses gereichenden Arbeiten und Anlagen obliegen, namentlich:

<sup>1</sup> Provinzieller Ausdruck für Vorfluteinrichtungen.

<sup>2</sup> In dem übrigen Teil des Wezlarer Kreises galt die Verordnung von 1812 ohnehin, weil er bis 1815 nassauisch gewesen war.

1. alle Wasserbauten zum Schutze des Ortes sowie der öffentlichen Plätze und Wege oder sonst zum Besten der Gesamtheit;
2. die Reinigung des Flussbettes von den darin liegenden nachteiligen Gegenständen sowie die Wegnahme der durch Fluten veranlaßten Kiesbänke und Anflüsse;
3. die Abstechung und Abrundung vorspringender schädlicher Spitzen an den Ufern;
4. die zur Regelung des Wasserlaufes erforderlichen Durchstiche und Vorbauten an Bächen sowie an nicht schiff- oder floßbaren Flüssen;
5. der Bau solcher Uferdämme und anderer Schutzwerke, bei welchen die nächsten unmittelbaren oder mittelbaren Anlieger nicht ausschließlich beteiligt sind.

Gereichen diese Anlagen auch anderen Gemeinden zu offenbarem Nutzen, so haben solche daran verhältnismäßig teilzunehmen.“

Hier ist das Wort „Anlage“, wie die Vergleichung der Eingangs- und Schlußworte ergibt, im weitesten Sinne gebraucht. Es bedeutet, ebenso wie in anderen Gesetzesstexten, der Ausdruck Anstalt sowohl die Maßregeln als auch deren konstruktives Ergebnis.

Die hannoversche Verordnung, „das Wasserbauwesen betreffend“, vom 1. September 1852<sup>1</sup> bestimmt in § 56:

„Die Landdrostei hat in folgenden Fällen das Gutachten der Generaldirektion des Wasserbaues einzuholen usw.

6. wenn sie Strom- oder Uferanlagen genehmigen oder verfügen will, welche einzeln oder im Zusammenhange eine Veränderung der Strombahn eines schiffbaren Flusses zur Folge haben könnten.“

Der wichtigste Anwendungsfall für diese Bestimmung ist die Ausführung von Leitwerken, Buhnen und sonstigen Ufervorbauten.

Das bayrische Gesetz über die Benutzung des Wassers vom 28. Mai 1852<sup>2</sup> spricht in der ersten Abteilung „Öffentliche Gewässer“ von „Dämmen oder ähnlichen Anlagen, welche auf den Lauf des Wassers oder die Höhe des Wasserstandes Einfluß haben können.“ (Art. 10 und 11.)

In Art. 22 ist von der „Pflicht zur Befestigung des Ufers und zur Herstellung und Erhaltung der gegen denandrang des Wassers erforderlichen Anlagen“ die Rede, und in Art. 25 wird verordnet:

„Wenn sich Verlandungen infolge künstlicher Anlagen, welche zur Regulierung des Flusses oder zum Zwecke des Uferschutzes unternommen

<sup>1</sup> Ges. S. I, 257.

<sup>2</sup> Ges. Bl. S. 490, 1851/52.

werden, im Bereiche dieser Anlagen bilden, so werden dieselben Eigentum der Unternehmer."

Der Ausdruck „Anlagen“ bezeichnet hier hauptsächlich Buhnen.

Bemerkenswerte Beispiele für den synonymen Gebrauch der Worte „Anstalt“ und „Anlage“ bietet die hannoversche Deich- und Sielordnung für Ostfriesland vom 12. Juni 1853<sup>1</sup>.

Sie sagt unter II „Sielordnung“, Abschnitt 1 Allgemeine Bestimmungen in § 70:

„Die Sielordnung betrifft die Anstalten zur Entwässerung beziehungsweise Bewässerung der den Sielachten angehörigen Grundstücke, namentlich — die Außen- und Binnen sieltiefe<sup>2</sup> — die Wehr- und Kajedeiche und die Staumwerke, Schleusen, Verlaate usw.

Diese Anlagen werden unter der Benennung Sielanstalten begriffen.“

Ferner in § 74:

„Wenn die Entwässerungsanstalten einer Sielacht, ihren Zweck nicht erfüllen, so soll zu ihrer Erweiterung oder zu den etwa nötigen neuen Anlagen geschritten werden.“

Sodann heißt es in Abschnitt 4 „Benutzung der Sielanstalten“, § 111, 112:

„In die Siele und Wasserzüge dürfen Gegenstände, welche dieselben verunreinigen oder den Wasserabfluß beschränken (z. B. Ballast) nicht gebracht, auch Schiffe, Flöße — nur so gelagert oder gestellt werden, daß sie dem Wasserabfluß nicht hinderlich sind.“

Anlagen an und in den Sieltiefen und Wasserzügen, als Uferdeckwerke und Vorsezungen, Schiffsstapel oder Hellinge, Ladeplätze usw. dürfen den Wasserlauf nicht nachteilig beeingen usw.“

In § 122 wird bestimmt:

„Die in den §§ 82 und 84 der Sielordnung bezeichneten Anlagen sind als Entwässerungsanstalten, die im § 83 aufgeführten als Bewässerungsanstalten im Sinne des Gesetzes vom 22. August 1847 anzusehen usw.“.

Unter III „Gemeinsame Bestimmungen“ wird in Abschnitt 6 mit der Überschrift „Enteignung zu Deich- und Sielanlagen“ durch § 175 vorgeschrieben:

„Die Abtretung, Belastung oder vorübergehende Benutzung von Grund-

<sup>1</sup> Ges. S. S. 49, 1853.

<sup>2</sup> „Sieltiefe“ sind die der Vorflut und zugleich der Schiffahrt dienenden Wasserläufe, welche die bedeckten Gebiete durchschneiden und sie mit der Ems oder dem Meere verbinden.

eigentum zur Anlegung, Unterhaltung oder Sicherung von Sielanstalten soll in dem Maße stattfinden, wie durch das Gesetz vom 16. September 1846 für die im § 1 desselben gedachten Anlagen von Schiffahrtskanälen usw. angeordnet ist."

Zu den Sielanstalten oder Sielanlagen im Sinne dieser Bestimmungen gehören also auch die Wasserläufe, welche aus den eingedeichten Niederungen nach der See, der Ems und der Jade führen. Sie dienen ebenso wie die Flüsse dem Doppelzwecke der Vorflut und des Schiffsverkehrs; zuweilen ist der letztere Zweck, wie aus dem hier nicht abgedruckten § 79 hervorgeht, der überwiegender. Nach § 117 hat die Landdrostei die nötigen Anordnungen über die Schiffahrt auf den „Sieltiefen und Wasserzügen“ zu treffen. Die Sieltiefen werden der Regel nach und die binnendeichs belegenen Wasserzüge wenigstens teilweise den natürlichen Wasserstraßen hinzuzurechnen sein<sup>1</sup>.

Zedenfalls werden hier die Ausdrücke „Anstalt“ und „Anlage“ unterschiedslos gebraucht nicht nur für einzelne Bauwerke oder Einrichtungen wie Schleusen, Uferdeckwerke, Schiffsstapel und Ladeplätze (§§ 70, 112) an Wasserstraßen, sondern auch für die letzteren selbst. Dieser Sprachgebrauch würde demjenigen des Art. 54 entsprechen, wenn die Annahme richtig ist, daß dort der Doppelausdruck „Anstalten und Anlagen“ im zweiten Satze des vierten Absatzes einen Pleonasmus darstellt und daß unter Anstalten oder Anlagen auch die künstlichen Wasserstraßen inbegriffen sind.

Das großherzoglich hessische Gesetz, die Entwässerung von Grundstücken betreffend, vom 2. Januar 1858<sup>2</sup> spricht mehrfach von „Entwässerungsanlagen“, ebenso eine nassauische Verordnung vom 27. Juli 1858<sup>3</sup> von „Bewässerungs- und Entwässerungsanlagen“. Ein landgräflich hessisches Gesetz, die Entwässerung von Grundstücken betreffend, vom 15. Juli 1862<sup>4</sup> schließt sich im Sprachgebrauch, soweit der Anlagebegriff in Betracht kommt, dem großherzoglich hessischen vom 2. Januar 1858 durchaus an.

Die provisorische Verfügung für die Geestdistrikte des Herzogtums Schleswig, betreffend die Ableitung und Benutzung des Wassers behufs Verbesserung der Ländereien vom 6. September 1863<sup>5</sup> bezeichnet in § 19 Brücken und Siele als „Anlagen“.

<sup>1</sup> Wie weit die ostfriesischen Binnenwasserstraßen natürlichen oder künstlichen Ursprungs sind, läßt sich schwer feststellen, weil auch die natürlichen Wasserläufe im Interesse der Vorflut und Schiffahrt durch eine vielhundertjährige Kulturarbeit stark verändert sind.

<sup>2</sup> Regierungsblatt S. 33.

<sup>3</sup> Verordnungsblatt S. 100.

<sup>4</sup> Archiv S. 889.

<sup>5</sup> Chronologische Sammlung S. 232.

In der hannoverschen Deich- und Abwässerungsordnung für die Grafschaften Hoya und Diepholz vom 22. Januar 1864<sup>1</sup> ist an mehreren Stellen von „Abwässerungsanstalten“ die Rede. Nach § 68 werden hierunter insbesondere auch „die Siele in den Deichen nebst Zubehör (Borgungen, Brücken usw.)“, die „Kurdeiche“ und die „Wehr-(Kaje-)deiche“ verstanden. Hiervon werden nach § 69 die „Abwässerungszüge“ unterschieden; unter diesen Begriff fallen „sowohl die Außen- und Binnentiefe nebst Zubehör (Uferdeckwerke, Uferdämme, Brücken usw.) wie auch die Zuggräben nebst Zubehör und endlich die Flüsse, soweit sie zur Abwässerung der bedeckten Gegend dienen.“

Sodann heißt es weiter: „Die Abwässerungsanstalten und Züge werden mit dem gemeinschaftlichen Ausdruck Abwässerungseinrichtungen“ bezeichnet. Der letztere Begriff erscheint also hier als der höhere und allgemeinere. Der Begriff der Abwässerungszüge deckt sich größtenteils mit demjenigen der „Sielanstalten“ oder „Sielanlagen“ im Sinne der ostfriesischen Deich- und Sielordnung von 1853.

Die in der Form eines badisch-schweizerischen Staatsvertrages zustande gekommene „gemeinsame Schiffahrts- und Hafenordnung für den Untersee und den Rhein zwischen Konstanz und Schaffhausen“ vom 28. September 1867<sup>2</sup> enthält einen Art. 3 mit der Überschrift „Fähranstalten und sonstige Anlagen“. Wenn hier, abweichend von dem strengen Sprachgebrauch, der Anlagebegriff als der weitere und der Anstaltsbegriff als der engere erscheint, so beweist das die Unsicherheit der Terminologie und die Bedenlichkeit einer Auslegung, welche etwa einen wesentlichen Begriffsunterschied zwischen „Anstalten“ und „Anlagen“ in Art. 54 der ungefähr gleichzeitigen Verfassung des Norddeutschen Bundes feststellen wollte.

Das meiningerische Gesetz, die Benutzung und Behandlung der Gewässer betreffend, vom 6. Mai 1872<sup>3</sup> spricht in Art. 58 von „Dämmen, Flechtwerken und anderen Anstalten zur Abwehr nachteiliger Überschwemmungen.“

In ähnlicher Weise gebraucht das Wassergericht für das Herzogtum Braunschweig vom 20. Juni 1876<sup>4</sup> in § 10 die Worte „Wasseranlagen zu Schutz- und Nutzwecken“; an anderen Stellen spricht es (§§ 62, 86) von „Bewässerungs- und Entwässerungsanlagen“.

Am 10. Mai 1879 wurde zwischen Baden und der Schweiz eine „Übereinkunft, betreffend den Wasserverkehr auf dem Rhein von Neuhausen

<sup>1</sup> Ges. S. 11.

<sup>2</sup> Badisches Regierungsblatt 1868, S. 234.

<sup>3</sup> Sammlung der landesherrlichen Verordnungen, S. 163.

<sup>4</sup> Bad. Ges. und Verordn. Samml. S. 285.

bis unterhalb Basel<sup>1</sup> abgeschlossen, deren Inhalt nicht nur für die Auffassung des Anstalts- und Anlagebegriffs im allgemeinen, sondern auch darüber hinaus für die badische Auslegung des Art. 54 der Reichsverfassung und des Art. 25 des Zollvereinsvertrages — die Rheinschiffahrtsakte hat für diese Rheinstrecke keine Geltung — von Interesse ist.

Es wird dort in Art. 3, Abs. 2, nachdem zunächst in Abs. 1 der Grundsatz der Abgabenfreiheit des Verkehrs für die bloße „Benutzung der Wasserstraße“ aufgestellt ist, folgendes bestimmt:

„Für besondere, den Zwecken der Schifffahrt oder Flößerei dienende Anlagen, Anstalten oder Leistungen dürfen Gebühren erhoben werden; insbesondere:

- a) für die Benutzung von Landungsplätzen, Einbindungsstätten u. dgl.,
- b) für die im Interesse der Flößerei an einzelnen Plätzen angeordnete besondere polizeiliche Aufsicht,
- c) für das Freimachen, Auffangen und Bergen abgetriebener bezw. an Brücken oder sonst hängen gebliebener Hölzer, vorbehaltlich der Ersatzansprüche für etwa entstandenen Schaden.

Die Gebühren sollen keinen höheren Betrag erreichen, als für Deckung der durch die bezüglichen Anlagen, Anstalten und Leistungen erwachsenden Kosten erforderlich ist.“

Ferner übernehmen in Art. 5 beide Staaten gewisse Verpflichtungen hinsichtlich der Ausführung und wesentlichen Abänderung von „künstlichen Anlagen“ (wie Straßen- und anderen Dämmen, festen Fischereivorrichtungen, Triebwerken, Brücken u. dgl.) sowie von „Wasser- und Uferbauten“.

Hier erscheint in Art. 3 der allgemeine Begriff „Anstalt“ neben den engeren Begriffen der „Anlage“ und „Leistung“. Daß die beiden letzteren auch als Anstalten im Sinne der Reichsgesetzgebung anzusehen sind, ergibt sich aus dem Umstande, daß die Gebührenerhebung verfassungsmäßig nur nach den in Art. 54 aufgestellten Regeln über die Benutzung „besonderer Anstalten“ auf natürlichen Wasserstraßen zulässig ist. Von „Leistungen“ spricht die Reichsverfassung überhaupt nicht.

Zu den „besonderen Anstalten“ im Sinne des Art. 54 rechnet Baden auch die Strom- und Schifffahrtspolizei; freilich nur hinsichtlich des Flößereiverkehrs und nur in örtlicher Tätigkeit „an einzelnen Plätzen“. Weshalb nicht auch diejenige polizeiliche Tätigkeit als „besondere Anstalt“ behandelt wird, welche lediglich im Interesse des Schiffsverkehrs „an einzelnen Plätzen“ und im Interesse des gesamten Stromverkehrs auf der durchgehenden Fahr-

<sup>1</sup> Bad. Ges. und Verordn. Bl. S. 866.

straße entfaltet werden muß, ist nicht ersichtlich. Vielleicht war eine solche Tätigkeit zur Zeit des Vertragschlusses nicht erforderlich.

Anscheinend bestand die Auffassung, daß unter „besonderen“ Anstalten nur Einrichtungen zur Erleichterung des örtlichen Verkehrs zu verstehen seien, eine Auffassung, die freilich mit der üblichen Behandlung der Schleusen als „besondere Anstalten“ nicht im Einklang stehen würde.

Bon Interesse ist ferner, daß als „besondere Anstalt“ von der badischen Regierung auch die bloße Freihaltung der Fahrstraße von vertriebenen Hölzern, also die Verhinderung von Verschlechterungen des Schiffahrts- und Floßweges angesehen wird. Diese Auffassung berührt sich nahe mit derjenigen der norddeutschen Regierungen, daß die Beseitigung von Wracks und Baumstämmen aus dem Fahrwasser eines Stromes eine besondere Anstalt im Sinne der Reichsverfassung und deshalb ein zulässiges Substrat der Abgabenerhebung sei<sup>1</sup>.

Die Fassung des Art. 5 der Übereinkunft ist so gewählt, daß der Schein entstehen könnte, als wenn „Wasser- und Uferbauten“ nicht auch „künstliche Anlagen“ wären. Daß dies aber nicht die Meinung sein kann, ergibt sich zunächst aus dem Vergleich mit Art. 3, wo die — sicherlich zu den „Wasser- und Uferbauten“ gehörigen — Landungsplätze als Anlagen oder Anstalten bezeichnet werden, und aus der demnächst noch zu erörternden Terminologie der sonstigen badischen Wassergesetzgebung.

Das hessische Gesetz, das Dammbauwesen und das Wasserrecht betreffend vom 14. Juni 1887<sup>2</sup> spricht in Art. 1 von „Veranstaltungen, welche geeignet sind, auf die Ausbreitung oder den natürlichen Ablauf des Wassers einzuwirken“.

Eine maßgebende Rolle spielt der Anstaltsbegriff in seiner Anwendung auf Wasserbauten in dem elsäfz-lothringischen Gesetz vom 2. Juli 1891, betreffend Wasserbenutzung und Wasserschutz<sup>3</sup>. Er erscheint dort in dem Ausdruck „Veranstaltung“, dessen Bedeutung von der des Wortes „Anstalt“ kaum verschieden ist. Wenn überhaupt ein Unterschied vorhanden ist, so könnte er nur darin gefunden werden, daß der erstere Begriff noch allgemeiner und abstrakter ist wie der letztere. Alle Wasserbauten, mit und ohne Betrieb, werden als „Veranstaltungen“ bezeichnet. Dieser Ausdruck wird durchgehends und allgemein angewendet, an mehreren Stellen aber auch synonym mit „Anlagen“ gebraucht.

Das Gesetz beginnt in § 1 mit den Worten:

<sup>1</sup> Vgl. unter III B. 3. c. §§ 4 und 5.

<sup>2</sup> Reg. Bl. S. 105.

<sup>3</sup> Ges. Blatt für Elsaß-Lothringen, S. 82.

„An Wasserläufen jeder Art bedürfen diejenigen Veranstaltungen, welche geeignet sind, den Lauf des Wassers zu verändern, zu stauen, zu hemmen oder zu beschleunigen<sup>1</sup>, der Genehmigung. Insbesondere ist an eine solche Genehmigung — gebunden

- a) die Errichtung von Stauanlagen für Wässerungen und Wasseransammlungen,
- b) die Anlage von Wasserableitungen und Wasserentnahmen jeder Art,
- c) die Anlage von Wassereinführungen in einen Wasserlauf,
- d) die Beseitigung oder Abänderung von Anlagen der in a bis c bezeichneten Art.“

Nach § 2 ist zu prüfen, „ob durch die beabsichtigte Veranstaltung öffentliche Interessen gefährdet — werden“, und nach § 5 findet „bei Widerufung oder Beschränkung bezüglich einer Veranstaltung — an schiff- oder fahrbaren Wasserläufen ein Anspruch auf Entschädigung nicht statt“. In § 11 wird für diejenigen Veranstaltungen an Wasserläufen, welche zur Bewässerung von Grundstücken bestimmt sind, wiederholt der Ausdruck „Anlage“ gebraucht. Dasselbe geschieht in §§ 13 und 17 bezüglich der Veranstaltungen zur Bewässerung und Entwässerung.

Nach § 37 ist ohne Genehmigung der Verwaltungsbehörde untersagt:

1. „Die Bornahme von Uferbauten und sonstigen Bauten am Ufer eines Wasserlaufes, von Einbauten in das Bett eines Wasserlaufes, von Überbauungen oder Überbrückungen eines Wasserlaufes.“

2. Die Abänderung bestehender Veranstaltungen dieser Art.“ und in § 39 wird verordnet:

„Im Überschwemmungsgebiete des Rheins dürfen ohne Genehmigung der zuständigen Behörde keinerlei Bauten errichtet oder andere Veranstaltungen getroffen werden, welche geeignet sind, auf den natürlichen Ablauf des Wassers einzuwirken.“

Demnach fallen sowohl Buhnen als auch Deiche und alle Bauten im Hochwasserbett unter den Begriff der „Veranstaltung“.

In der Strafbestimmung des § 42 werden die nach § 1 des Gesetzes genehmigungspflichtigen Wasserbauten zuerst als Veranstaltungen und dann als Anlagen bezeichnet. Die Strafandrohung richtet sich gegen denjenigen

1. „wer entgegen den Vorschriften in § 1 Veranstaltungen der dort bezeichneten Art ohne Genehmigung der zuständigen Verwaltungsbehörde oder entgegen den Bedingungen der Genehmigung vornimmt.“

<sup>1</sup> Pleonasmus.

2. „wer Anlagen der in § 1 bezeichneten Art, deren Genehmigung widerrufen oder beschränkt ist, nicht innerhalb der von der Verwaltungsbhörde festgesetzten Frist beseitigt oder entsprechend abändert.“

Auch in § 47 erscheint nochmals der Begriff der Veranstaltung in ähnlichem Zusammenhange.

Der Terminologie des reichsländischen Wassergesetzes sehr ähnlich ist diejenige des badischen Wassergesetzes vom 26. Juli 1899<sup>1</sup>. Es gebraucht ebenfalls den Ausdruck „Veranstaltung“ für Wasserbauten jeder Art, meist in Verbindung mit dem pleonastischen Eigenschaftswort „künstlich“. Indessen erscheint häufig auch das Wort „Anlage“ in synonymer Anwendung für „Veranstaltungen“ überhaupt oder für gewisse Arten von Veranstaltungen.

Das Gesetz beginnt in § 1 mit den Worten:

„Die nach ihrer Natur oder durch künstliche Veranstaltungen für den öffentlichen Verkehr mit Schiffen oder gebundenen Flößen benutzbaren Flüsse — stehen im Eigentum des Staates.“

und in Abs. 4 desselben Paragraph heißt es:

„Wird künstlich ein Gewässer — durch künstliche Veranstaltungen für den öffentlichen Verkehr — benutzbar gemacht usw.“

Der badische Minister Schenkel sagt als Kommentator in Anm. 3 zu § 1 ausdrücklich, daß sowohl Baggerungen und Buhnenbauten als auch Schleusen, kurz jede zur Herstellung der Schiffbarkeit geeignete technische Maßregel oder Einrichtung als „Veranstaltung“ im Sinne dieser Gesetzesvorschrift anzusehen sei<sup>2</sup>.

Ferner ist in § 37 von den „zur Entwässerung, Bewässerung und zur sonstigen Wasserbenutzung dienenden Veranstaltungen“, in §§ 91, 92, 106 und 107 von „Bauten und sonstigen Veranstaltungen, welche auf den Wasserabfluß oder Eisgang eine ungünstige Einwirkung ausüben (§ 91), welche auf den Wasserabfluß oder Landschutz erheblich schädigend einwirken können (§ 92) in und an Gewässern (§ 106 Nr. 7 und § 107 Nr. 2)“ die Rede.

Daneben wird die Bezeichnung „Anlage“ vorzugsweise für die zur Anstauung des Wassers sowie zur Bewässerung und Entwässerung bestimmten Vorrichtungen in §§ 14, 27, 28, 29, 30, 32, 36, 37, 50, 85 und 86

<sup>1</sup> Ges. und Verordnungsblatt, S. 309.

<sup>2</sup> Da Schenkel der geistige Urheber des badischen Wasserrechts ist, so ist sein Zeugnis über die gleichmäßige Anwendbarkeit des Veranstaltungsbegehriffs auf Buhnen und Schleusen von ausschlaggebender Bedeutung. Daß zwischen „Veranstaltung“ und „Anstalt“ in dieser Beziehung ein Unterschied bestehen könnte, ist nicht anzunehmen. Vgl. „Das Badische Wasserrecht, enthaltend das Wassergesetz vom 26. Juni 1899 usw.“ von Dr. Karl Schenkel. Karlsruhe 1902.

gebraucht. Daß jedoch ein begrifflicher Unterschied zwischen Veranstaltung und Anlage nach der Auffassung des Gesetzgebers nicht bestehen soll, ergibt sich aus dem Zusammenhange der Gesetzesvorschriften, insbesondere aus den Bestimmungen in § 37, wo in der allgemeinen Bemerkung des Schlußsatzes das Wort *Anlage* auch für die in Abs. 1 Nr. 3 erwähnten „Veranstaltungen“ gebraucht ist, und aus dem ersten Absatz in § 50, wo unter Nr. 1 die an jener Stelle genannten „Veranstaltungen zur Entwässerung und Bewässerung“ als „Bewässerungs- und Entwässerungsanlagen“ bezeichnet werden.

Der Minister Schenkel, der als Vater des Gesetzes hier eine besondere Autorität beanspruchen kann, braucht die Ausdrücke *Veranstaltung* und *Anlage* auch in seinem Kommentar (zweite Auflage, Karlsruhe 1902) vollkommen gleichwertig. Er sagt z. B. in Anmerkung 15 zu § 1: „Was die Genehmigung zu Benutzungs-Entwässerungsanlagen, Bauten und sonstigen Veranstaltungen angeht, usw.“, und in Anm. 10 zu § 50 spricht er von den „unter Ziffer 1 bis 3 aufgeführten Veranstaltungen“, während in dem kommentierten Gesetzesstext unter 1 von „Bewässerungs- und Entwässerungsanlagen“, unter 2 von „Anlagen, welche dem gemeinsamen Waldschutz dienen“ und unter 3 von „Stauwerken, Sammelbecken und zu gehörigen Zu- und Ableitungsanlagen“ die Rede ist<sup>1</sup>.

Das württembergische Wassergesetz vom 1. Dezember 1900<sup>2</sup> spricht in Art. 8 von „Fließbauten und anderen Anlagen im Bett öffentlicher Gewässer.“

Ebenso gebraucht der im Jahre 1904 erschienene Entwurf eines neuen bayrischen Wassergesetzes den Ausdruck *Anlage* von allen Wasserbauten ohne Unterschied, insbesondere in Art. 12, 49, 62, 77, 96, 112 a. a. D.

Ein zusammenfassender Rückblick auf die Fachgesetzgebung der Bundesstaaten läßt erkennen, daß ihre Terminologie hinsichtlich des *Anstalts-* und *Anlage*-Begriffs sich im allgemeinen mit dem Sprachgebrauch der preußischen Gesetzgebung deckt. Eine geringe Abweichung ist höchstens insoweit festzustellen, als der Ausdruck „*Anstalt*“, der in Preußen seit der Mitte des vorigen Jahrhunderts zugunsten des Wortes „*Anlage*“ zurücktritt, in den anderen Bundesstaaten mit der unwesentlichen Variante „*Veranstaltungen*“ bis in die neueste Zeit beibehalten und auf alle Arten von Wasserbauten, namentlich auch auf Buhnen, Parallelwerke und Baggerungen angewendet worden ist.

<sup>1</sup> Es ist danach wohl anzunehmen, daß Schenkel in seiner Rede am 16. Januar 1906 in der Zweiten Kammer zu Karlsruhe (Stenogr. Berichte S. 113) bei Auslegung der Reichsverfassung nicht zwischen *Anlagen* und *Anstalten*, sondern zwischen den ersten und besonderen *Anstalten* unterscheiden wollte.

<sup>2</sup> Reg. Bl. S. 921.

## § 6.

**Die preußisch-deutschen Staatsverträge.**

Von besonderer Bedeutung für die Wortauslegung und die Feststellung des Sprachgebrauchs hinsichtlich der Begriffe *Anstalt* und *Anlage* sind die Staatsverträge, welche Preußen mit anderen Staaten des jetzigen Reichsgebietes über Fragen des Wasserbau- und Schiffahrtswesens abgeschlossen hat. Sie veranschaulichen den gemeinsamen Sprachgebrauch der beteiligten Regierungen, also denjenigen Sprachgebrauch, hinsichtlich dessen Zweifel und Meinungsverschiedenheiten unter ihnen kaum möglich wären.

Von diesen Verträgen sollen hier nur zwei ältere Elbschiffahrtsverträge und sodann die Zollvereinsverträge angeführt werden.

Die Elbschiffahrtsakte vom 23. Juni 1821<sup>1</sup> weist in Art. 30 der unter den Elbuferstaaten vereinbarten „Revisionskommision“ unter anderem die Aufgabe zu, „Veranstaltungen und Maßregeln, welche nach neuerer Erfahrung Handel und Schiffahrt ferner erleichtern könnten“, zu beraten; die Ausdrucksweise erinnert sehr an diejenige der Zollvereinsverträge und der Verfassung hinsichtlich der „Anstalten, die zur Erleichterung des Verkehrs bestimmt sind“.

Die Übereinkunft der Elbuferstaaten über Schiffahrts- und Strompolizei auf der Elbe vom 13. April 1844<sup>2</sup> sagt in Art. 7:

„Die Ufer nebst den an denselben befindlichen Werken und Anlagen — dürfen von den Schiffen und Holzflößen auf ihrer Fahrt nicht berührt oder beschädigt — werden.“

Dampfschiffe müssen sich von den Uferanlagen möglichst entfernt halten, damit letztere vom Wellenschlag nicht beschädigt werden.“

Die Zollvereinsverträge kommen hier nicht nur als Dokumente für die Feststellung des übereinstimmenden Sprachgebrauchs der vertraglichliegenden Staaten, sondern gleichzeitig als Quellen des geltenden Rechts<sup>3</sup> in Betracht. Sie sprechen von „Anstalten“, die zur Erleichterung des Verkehrs bestimmt sind, und erläutern den Anstaltsbegriff durch Aufzählung gewisser Gebühren, die für die Benutzung solcher Anstalten gezahlt werden. In dem Handels- und Zollverträge vom 27. Mai 1829 findet sich zuerst eine solche Aufzählung,

<sup>1</sup> Preuß. Ges. S. 9, 822.

<sup>2</sup> Preuß. Ges. S. 518.

<sup>3</sup> Vgl. II § 2, S. 17 dieser Arbeit.

und zwar von „Kanal-, Schleusen-, Brücken-, Fähr-, Hafen-, Wage-, Kran- und Niederlagegebühren“; die Aufzählung soll aber, wie nach dem Zusammenhange keinem Zweifel unterliegt, nicht erschöpfend sein, sondern nur Beispiele enthalten. Die Schlusworte: „und Leistungen für Anstalten, die zur Erleichterung des Verkehrs bestimmt sind“, enthalten eine clausula generalis hinsichtlich aller nicht besonders erwähnten Arten von Gebühren und Anstalten.

Die gleiche Ausdrucks- und Darstellungsweise ist in alle Zollvereinsverträge, einschließlich desjenigen vom 8. Juli 1867 übergegangen. Eine für die Wortauslegung wichtige Erläuterung oder Paraphrase gibt indessen das Schlusprotokoll zu Art. 17 des Zollvereinsvertrages vom 22. März 1833, wo mit Bezug auf die im offenen Vertrage genannten „Anstalten“ gesagt ist:

„Wesentliche Änderungen oder Verbesserungen einer bereits bestehenden Einrichtung der Art, wie sie im Art. 17 bezeichnet sind, würden einer neuen Anlage gleich zu achten sein, weshalb hinsichtlich der Gebühren dabei die Bestimmung des ersten Alinea des Art. 13 darauf Anwendung findet.“

Die vollkommen synonyme Anwendung der Ausdrücke Anstalt, Anlage und Einrichtung tritt hier mit besonderer Klarheit hervor.

Dieselbe Erscheinung zeigt sich in dem preußisch-österreichischen Handels- und Zollvertrage vom 19. Februar 1853<sup>1</sup>, der in Art. 15 verordnet:

„Die Benutzung der — Kanäle, Schleusen, Fähren, Brücken und Brückenöffnungen, der Häfen und Landungsplätze, der Bezeichnung und Beleuchtung des Fahrwassers, des Lotsenwesens, der Kran- und Wageanstalten, der Niederlagen, der Anstalten zur Rettung und Bergung von Schiffsgütern und dergleichen mehr, insoweit die Anlagen oder Anstalten für den öffentlichen Verkehr bestimmt sind usw.“

„Gebühren dürfen — nur bei wirklicher Benutzung solcher Anlagen oder Anstalten erhoben werden.“

Dieser Vertrag gehört zwar nicht zu den Zollvereinsverträgen im eigentlichen Sinne; er bildet aber doch infofern eine den Zollvereinstaaten gemeinsame Erkenntnisquelle des Sprachgebrauchs, als die anderen Vereinsstaaten außer Preußen ihm damals durch Vertrag vom 4. April 1853 beitreten.

<sup>1</sup> Preuß. Ges. S. 357.

## § 7.

**Die Reichsgesetzgebung der Jahre 1848 und 1849.**

Bei den gesetzgeberischen Versuchen, welche aus den Ereignissen des Jahres 1848 hervorgingen, haben die Schifffahrtsangelegenheiten bekanntlich eine wichtige Rolle gespielt.

Der öffentlichen Meinung sowohl wie auch der in Frankfurt tagenden Reichsversammlung erschien die Herstellung der Rechtseinheit auf diesem Gebiet — insbesondere die einheitliche Regelung der Abgabenfrage — als eine der wichtigeren Aufgaben des neuen Nationalstaates<sup>1</sup>.

Der Umstand, daß jene gesetzgeberischen Anläufe auf dem Papier blieben und scheiterten, beraubt die damals aufgestellten Entwürfe nicht ihrer Bedeutung für die Feststellung des Sprachgebrauchs.

Die im damaligen Reichsgesetzblatt veröffentlichte Reichsverfassung vom 28. März 1849 ordnete die Schifffahrtsfragen im vierten und fünften Artikel, von welchen der erstere in §§ 20 bis 23 die Seeschifffahrt, der letztere in §§ 24 bis 27 die Binnenschifffahrt zum Gegenstande hatte.

Der § 20 beginnt mit den Worten:

„Die Schifffahrtsanstalten am Meere und in den Mündungen der deutschen Flüsse, Häfen, Seetonnen, Leuchtschiffe, das Lotsenwesen, das Fahrwasser usw. bleiben der Fürsorge der einzelnen Uferstaaten überlassen.“

Hier wird das Fahrwasser ausdrücklich als Anstalt bezeichnet. Der Verfassungstext erläutert den Ausdruck „Schifffahrtsanstalt“ durch beispielweise — nicht erschöpfende — Aufzählung einzelner Arten und Erscheinungsformen des Anstaltsbegriffs. Unter diesen befindet sich auch das Fahrwasser; seine Eigenschaft als Anstalt im Sinne der Verfassung ist also im Wege der Legaldefinition hier festgestellt. In § 21 wird diese Legaldefinition mit den Worten:

„Die Reichsgewalt hat die Oberaufsicht über diese Anstalten und Einrichtungen“ wiederholt.

Sie steht aber auch mit dem Sprachgebrauch der damaligen Reichstagsverhandlungen<sup>2</sup> durchaus im Einklange. Das dem Reichstage vorgelegte „Minoritätsberichten zu dem Verfassungsparagraphen 21 des volkswirtschaft-

<sup>1</sup> Über diese Vorgänge hat Schumacher S. 123—132 in sehr interessanter und ausführlicher Weise berichtet.

<sup>2</sup> Auch mit dem der Publizistik und Literatur. Eine in Hamburg, Herold'sche

lichen Ausschusses, die Schiffahrtsanstalten am Meere betreffend"<sup>1</sup> sagt, die die Unterzeichneten gingen davon aus,

„daß den einzelnen Uferstaaten die Fürsorge und nähtere Überwachung der für den Seehandel und die Schiffahrt nötigen Verfügungen, Einrichtungen und Anlagen überlassen bleiben muß. Die Sache begreift so viele verschiedene Teile in sich, als Häfen, Seetonnen, Leuchttürme und Leuchtschiffe, Baken, Lotsenwesen, Regulierung des Fahrwassers“, usw.

Hier erscheint gleichzeitig in Überschrift und Text wiederum der synonyme Gebrauch der Ausdrücke „Anstalt“ und „Anlage“.

In der Sitzung vom 11. November 1848 sagte der Abgeordnete Mohl mit Bezug auf die zur Erörterung stehende Frage, ob die Seeschiffahrtsanstalten nach dem Vorschlage der Ausschuszmehrheit in das Eigentum und die unmittelbare Verwaltung des Reiches übergehen oder nach dem der Minderheit nur einer Reichsaufsicht unterstellt werden sollten:

„Ferner sind viele Versuche von ihnen (den Politikern der anderen Gruppe) gemacht worden, die Schiffahrtsanstalten in den Häfen in den Händen der Einzelstaaten zu lassen und besonders das Fahrwasser aus der See bis in die Seestädte“.

Die Anwendung des Anstaltsbegriffs in § 20 der Reichsverfassung von 1849 auf das Fahrwasser würde, wenn das letztere in seinem Naturzustande und ohne Rücksicht auf menschliche Nachhilfe gemeint gewesen wäre, dem hinsichtlich jenes Begriffes bestehenden allgemeinen Sprachgebrauche nicht entsprechen. Indessen geht aus § 22 hervor, daß eine Abweichung des Sprachgebrauches der Verfassung von demjenigen des Lebens und der Literatur keineswegs besteht; denn nach dieser Bestimmung dürfen die von den Seeuferstaaten „für die Benutzung der Schiffahrtsanstalten“ erhobenen Abgaben die Unterhaltungskosten nicht übersteigen. Anstalt im Rechtsinne ist also das Fahrwasser nur insofern, als es menschlicher Nachhilfe bedarf

---

Buchhandlung 1853 erschienene Broschüre, „Die Stellung der Hansestädte. Bemerkungen, veranlaßt durch 6 Artikel der Weserzeitung“, sagt z. B. S. 39: „Bedeutende Summen sind und werden auf Verbesserung des Fahrwassers der Elbe verwendet und Hamburg allein bestreitet die Kosten der Schiffahrtsanstalten bis zum Meere, das ist auf einer Strecke von 18 deutschen Meilen.“ Hier erscheint die Fahrwasserverbesserung als Schiffahrtsanstalt. Die Broschüre ist anonym, macht aber den Eindruck, als wäre sie von den regierenden Kreisen inspiriert. Sie verteidigt jedenfalls deren Verkehrspolitik.

<sup>1</sup> Stenograph. Bericht über die Verhandlungen der deutschen konstituierenden Nationalversammlung. Herausgegeben von Wigard V S. 3219 und 3220.

und solche erfährt; nur unter dieser Voraussetzung und in den hierdurch bezeichneten Grenzen ist es ein zulässiges Substrat der Abgabenerhebung.

Der die Binnenschiffahrt betreffende § 26 sagt:

„Die Hafen-, Kran-, Wag-, Lager-, Schleusen- u. dgl. Gebühren, welche an den gemeinschaftlichen Flüssen und den Mündungen der in dieselben sich ergießenden Nebenflüsse erhoben werden, dürfen die zur Unterhaltung derartiger Anstalten erforderlichen Kosten nicht übersteigen.“

Hier findet sich wiederum eine Aufzählung verschiedener Arten von Anstalten, die ebenfalls nur Beispiele gibt, unter diesen aber das Fahrwasser nicht erwähnt.

Zur Ausführung dieser Verfassungsbestimmungen waren im Reichshandelsministerium zwei Gesetzentwürfe ausgearbeitet worden, von welchen der eine „die Aufhebung der Flüßzölle und die Ausgleichung für dieselbe“, der andere ein „deutsches Flusschiffahrtsgez“ betraf. Der erstere enthielt in Art. 4 die Vorschrift:

„Den an den Mündungen deutscher Flüsse bestehenden Abgaben für die Seeschiffahrt und die derselben dienenden Anstalten unterliegt ein deutsches Schiff oder dessen Ladung nur dann, wenn dasselbe von der offenen See kommt oder nach der offenen See abgeht.“

Die Fassung dieser Bestimmung lässt wiederum die Anwendung des Anstaltsbegriffs auf bloße Fahrwasserverbesserung oder Fahrwasserunterhaltung erkennen.

Der Entwurf des deutschen Flusschiffahrtsgezes liefert zunächst in Art. 3:

„Kanal-, Schleusen-, Brückenöffnungs- und Hafengebühren dürfen nur für den wirklichen Gebrauch solcher Anlagen erhoben werden,“ einen neuen Beweis für den synonymen Gebrauch der Ausdrücke Anlage und Anstalt. Dasselbe tut Art. 12 mit den Worten:

„Den in diesem Gesetz enthaltenen, die Benutzung der vorhandenen Anstalten und das Abgabenwesen betreffenden Vorschriften sind alle diejenigen, welche an der Flusschiffahrt teilnehmen, gleichmäßig Folge zu leisten verpflichtet.“

Sodann verordnet Art. 21:

„Die Staatsgewalt hat dafür zu sorgen, daß nicht durch Kunstanlagen oder Bauwerke irgend einer Art der Zustand des Fahrwassers verschlechtert oder die Schiffahrt gefährdet werde.“

Anlagen, welche diese Wirkung hervorbringen können, dürfen ohne Genehmigung der Staatsgewalt weder ausgeführt noch verändert, auch

darf deren Unterhaltung nicht zum Nachteil der Schiffahrt vernachlässigt werden.

Als solche Anlagen sind namentlich zu betrachten:  
„Uferbauten, Deiche und Dämme, Wehre und sonstige Staumauern, Ableitungen aus dem Flusse usw.“

ferner Art. 52:

„Die Kosten außerordentlicher Bauten und Anlagen zur Verbesserung der Schiffbarkeit der Reichsflüsse übernimmt das Reich auf den Grund von Beschlüssen des Reichstags“

und Art. 53:

„Die Ausführung der Strombauten und Anlagen an den Reichsflüssen geschieht durch die Behörden der Uferstaaten.“

Das Gesetz hatte die Einsetzung technischer Organe der Reichsgewalt zur Beaufsichtigung der Strombauten vorgesehen. Von diesen Organen heißt es in Art. 61:

„Der Reichsbaumeister nimmt in seinem Oberauffücksitzkreise Kenntnis von dem Zustande der Flüsse und von den Mängeln derselben, von den baulichen Anlagen und von denjenigen Verhältnissen, welche auf die Schiffbarkeit Einfluß üben können. Hierunter sind alle Anlagen und Veränderungen zwischen den natürlichen oder künstlichen wasserfreien Ufern einbegriffen.“

In demselben Sinne werden die Ausdrücke Anstalt und Anlage in den damals aufgestellten „Entwürfen zu Dienstanweisungen für die Reichsbaumeister und Reichsschiffahrtsaufseher“ angewendet.

## b) Die bei den Anstalten vorauszusehenden Eigenschaften.

### § 1.

#### Die Bestimmung zur Erleichterung des Verkehrs.

Nach der Verfassung und den Verträgen müssen diejenigen Anstalten, für deren Benutzung Abgaben erhoben werden, gewisse Eigenschaften besitzen.

Sie müssen zunächst nach der Verfassung, dem Zollvereins- und Elbzollvertrage „zur Erleichterung des Verkehrs bestimmt“ sein. Es käme also, wenn lediglich dieser Wortlaut in Betracht gezogen würde, nur auf die von dem Bauenden und Einrichtenden verfolgte Absicht, nicht auf deren Verwirklichung an. Es sind Fälle denkbar, in welchen die Zweckbestimmung der Erleichterung des Verkehrs zwar beim Bauen bestand, aber trotz Aufwendung beträchtlicher Kapitalien nicht erreicht wurde. Vielfach wird be-

hauptet, daß bei der Donauregulierung am Eisernen Tore ein solcher Fall vorliege<sup>1</sup>.

Man wird die Fassung in diesem Punkte nicht als glücklich bezeichnen können. Ausschlaggebend muß die Frage sein, ob die Anstalt dem Verkehr tatsächlich eine Erleichterung geschaffen hat; denn nur als Gegenleistung für einen der Schiffahrt gewährten Nutzen sind Schiffahrtsabgaben wirtschaftlich berechtigt. Das ergibt sich auch aus der anderen Gesetzesvorschrift, welche den Eintritt der Abgabenpflicht von einem Benutzungsakte abhängig macht: eine Sache benutzen heißt nach den Regeln des Sprachgebrauchs Nutzen aus ihr ziehen. Insofern beeinflußt der Begriff der Benutzung auch den der Anstalt im Sinne des geltenden Rechts.

Wenn es bei der Verkehrserleichterung auf die tatsächliche Wirkung und nicht auf die Zweckbestimmung ankommt, so muß auch bei Anstalten, die ursprünglich nicht im Verkehrsinteresse ausgeführt sind, ihm aber tatsächlich Nutzen bringen, die Heranziehung der Schiffahrt zur Deckung eines entsprechenden Kostenanteils zulässig sein. Es wäre insbesondere möglich, daß ein nur zu Vorflutzwecken in Angriff genommener Wasserbau wider Erwarten zugleich eine Schiffahrtsverbesserung — etwa die Umwandlung eines Privatflusses in eine Wasserstraße oder die Verbesserung einer vorhandenen Wasserstraße — herbeiführt. In der Regel wird man freilich derartige Nebenwirkungen voraussehen und die Finanzierung von vornherein danach einrichten.

Die Worte „zur Erleichterung des Verkehrs“ sind gerade bei Wasserbauten nicht überflüssig, sondern vielmehr von großer praktischer Bedeutung, weil diese Bauten sehr häufig mehreren Zwecken gleichzeitig dienen. Das gilt hauptsächlich von den Strombauten, die fast immer oder doch in den meisten Fällen nicht nur im Interesse der Schiffahrt, sondern auch in demjenigen der Vorflut, des Uferschutzes und der Hochwasserführung ausgeführt worden sind. Nur insoweit sie dem ersten Interesse dienen, können sie als „zur Erleichterung des Verkehrs bestimmt“ und demgemäß als Gegenstände der Abgabenerhebung angesehen werden. Der Anstaltsbegriff erleidet also eine Spaltung nach dem Gesichtspunkt der Zweckbestimmung oder vielmehr der Wirkung. Dieser Teilung muß durch eine, wenn auch nur schätzungsweise, Ermittlung entsprechender Wertanteile Rechnung getragen werden. Selbst Schleusen sind nicht immer im Schiffahrtsinteresse angelegt. Es kommen Fälle vor, wo Stauanlagen nur zu landwirtschaftlichen Zwecken,

<sup>1</sup> Vgl. Jahresbericht der Handels- und Gewerbe kammer der Oberpfalz und Regensburg für 1899 S. 30—38.

namentlich zur Erhöhung des Grundwasserstandes oder des Hochwasserspiegels oder zu Berieselungszwecken, oder nur zum Zwecke der Gewinnung von Wasserkräften für die Industrie gebaut oder geplant sind. Die in solche Stauwerke eingebauten Schleusen können der Schiffahrt in der Regel keinen vollen Ersatz für den früheren Zustand der Wasserstraße darbieten und die durch den Stau ihr zugefügten Nachteile nicht ganz ausgleichen. Sie dienen an und für sich keineswegs zur „Erleichterung des Verkehrs“, sondern nur zur Aufrechterhaltung der Schiffahrt, die sonst durch die Stauanlage unterbrochen werden würde.

Ein Beispiel für eine nicht im Interesse des Verkehrs, sondern in demjenigen der Landwirtschaft erbaute Schiffahrtsanstalt bietet die bei Hohen- saathen an der Oder belegene östliche Schleuse des Finowkanals, welche lediglich den Zweck hat, daß Hochwasser des Oderstromes von dem unteren Teile der Oderbruchniederung fernzuhalten.

Anderseits genügt der Umstand, daß ein Wasserbau landwirtschaftlichen Zwecken dient, noch nicht zu seiner Ausscheidung aus dem Kreise der Anstalten im Sinne des Art. 54 der Reichsverfassung. Vielmehr muß noch untersucht werden, ob er eine positive Förderung landwirtschaftlicher Interessen oder nur die Fernhaltung eines Schadens, der sonst durch den Ausbau der Wasserstraße zu Verkehrszwecken entstanden wäre, bezieht und erreicht. Beispiele für Wasserbauten der letzteren Kategorie sind die Stauanlagen an der regulierten Nahe zwischen Usch und Dražig, welche zwar den Grundwasserstand und den Hochwasserspiegel im Interesse der Wiesenkultur erhöhen, aber damit nur die dieser Kultur nachteiligen Wirkungen der Flübbegradigung ausgleichen sollten, und die Stromregulierungsbauten am Rhein zwischen Mainz und Bingen, welche im Interesse des Weinbaus in der Weise ausgeführt werden mußten, daß eine wesentliche Verringerung der Wasserspiegelbreite<sup>1</sup> vermieden wurde. Derartige Bauten sind, auch wenn sie unmittelbar dem landwirtschaftlichen Interesse dienen, doch der Schiffahrt zur Last zu legen, weil sie eine notwenige Bedingung für die Verbesserung der Schiffahrtsstraße waren. Sie dienen insofern mittelbar „zur Erleichterung des Verkehrs“ und sind Anstalten im Sinne des Art. 54.

Überhaupt ist die Eigenschaft der Verkehrserleichterung — mit Rücksicht auf den Mangel jeder Einschränkung in der Wortfassung — ganz allgemein

<sup>1</sup> Die Breite des Wasserspiegels hatte nach den überlieferten Ansichten für den Weinbau eine doppelte Bedeutung, insofern sie nicht nur die Reflexwirkung der Sonnenstrahlen steigert und die Luftwärme erhöht, sondern auch die für die Herbstreife wichtige Nebelbildung begünstigt. Durch die Berücksichtigung dieser Interessen wird die Stromregulierung sehr verteuft.

zu verstehen. Es genügt jeder Kausalnexus zwischen einer Anstalt oder Einrichtung und den Interessen des Verkehrs, sofern nur die letzteren durch erstere günstig beeinflußt werden. Die Einwirkung kann mittelbar oder unmittelbar sein, sie kann in administrativen, insbesondere polizeilichen Einrichtungen oder auch in Verbesserungen konstruktiver Art bestehen.

Der Umstand, daß der Absatz 3 des Art. 54 bei den Schiffahrtsanstalten in Seehäfen die Bestimmung und Eignung für die Erleichterung des Verkehrs nicht besonders erwähnt, ist nicht als Anzeichen für eine abweichende Meinung des Gesetzgebers, sondern nur als eine Unstimmigkeit in der Wortfassung anzusehen. Es liegt in der Natur der Sache und ergibt sich aus dem Grundgedanken des Gebührenprinzips, daß auch diese Anstalten nicht an sich und unter allen Umständen, sondern nur nach Maßgabe ihres Nutzens für die Schiffahrt Substrate der Abgabenerhebung sein dürfen. Auch in Häfen können solche Anstalten neben den Schiffahrtsinteressen gleichzeitig anderen Interessen dienen. Das gilt namentlich von den Nordseehäfen, welche — wie der Emder und Harburger Hafen — zugleich die Vorflut für ein größeres Landgebiet vermitteln und deren Flut- schleusen wichtige Bestandteile des Deichschutzes bilden. Von Binnenhäfen mag hier der Duisburg-Ruhrort erwähnt sein, dessen Einrichtungen neben dem Verkehrsinteresse auch dem Interesse des Hochwasserschutzes im Stadtgebiete dienen<sup>1</sup>.

In gleicher Weise sind die entsprechenden Bestimmungen der Rheinschiffahrtsakte im Schlusprotokoll zu Art. 3, wo die Beziehung der für abgabefähig erklärt Schleusen und sonstigen Anlagen zu den Interessen des Verkehrs in der Wortfassung nicht erkennbar ist, sinngemäß zu verstehen.

In Art. 27 ist diese Beziehung mit den Worten „zur Erleichterung der Ein- und Ausladungen und zur Niederlage der Waren“ ausgedrückt; hier ist also nicht die „Bestimmung zur Erleichterung“ maßgebend. Der Art. 27 spricht aber nur von Umschlagshäfen. Die am Rhein wie in allen Strömen mit Hochwasser und Eisgang sehr wichtigen Sicherheitshäfen sind weder dort noch sonst irgendwo im Text des offenen Vertrages erwähnt; ihrer hat man erst im Schlusprotokoll zu Art. 3 bei der Zulassung von Abgaben für die Benutzung „künstlicher Anlagen“ gedacht.

---

<sup>1</sup> Ähnliche Verhältnisse liegen im Düsseldorfer Hafen bei dem Rheinkai vor.

## § 2.

## Der Begriff des Besonderen.

Die Verfassung und der ihr wörtlich nachgebildete Elbzollvertrag verlangen ferner von den Anstalten, welche den Gegenstand einer Abgabenerhebung bilden sollen, die Eigenschaft des „Besonderen“, und zwar nur von den Anstalten an natürlichen Wasserstraßen, nicht auch von den Anstalten in Seehäfen. Dies Eigenschaftswort hat bei der Auslegung zu großen Schwierigkeiten und Zweifeln Anlaß gegeben; und in der Tat ist der Gedanke, den der Gesetzgeber hier zum Ausdruck bringen wollte, sehr schwer zu verstehen. Es muß zunächst in hohem Maße auffallen, daß er in allen früheren Zollvereinsverträgen jenes Eigenschaftswort im Zusammenhange mit dem Anstaltsbegriff für entbehrlich hielt und es dann in der Bundesverfassung gebrauchte, um es unmittelbar darauf — man könnte auch sagen gleichzeitig — in dem letzten Zollvereinsvertrage in demselben Zusammenhange wieder fortzulassen, obwohl nach authentischer und unanfechtbarer Feststellung die sämtlichen hier erwähnten Rechtsvorschriften inhaltlich identisch sein sollen<sup>1</sup>. Dieser Hergang und dieses Bild scheinen nicht dafür zu sprechen, daß der Gesetzgeber durch Einfügung jenes Eigenschaftswortes eine wesentliche Änderung des früheren Rechtszustandes bewirken, oder mit anderen Worten, daß er auf den Ausdruck „besondere“ ein sachliches Gewicht legen wollte.

Der Ausdruck ist vom Standpunkte des Sprachgebrauchs einer sachlichen Beurteilung im Zusammenhange des Art. 54 nicht fähig. Sein Wesen liegt zunächst nur in der Gegenäglichkeit zu einem anderen allgemeinen Begriff, in der Absonderung und Unterscheidung von ihm. Die Absonderung und Unterscheidung kann darauf beruhen, daß das Besondere andere Eigenschaften hat, als das Allgemeine sie aufzuweisen pflegt, oder auch darin, daß die normalen Eigenschaften des Allgemeinen in gesteigerter, potenziert Form bei dem Besonderen sich zeigen. Aber es liegt in der Natur der Sache, daß der Begriff des Besonderen ein bloß formales Dasein führen muß, solange der korrespondierende Begriff des Allgemeinen mit den ihm innenwohnenden wesentlichen Eigenschaften nicht bekannt ist. Auf den Allgemeinbegriff kommt es also entscheidend an; erst von ihm aus ist der des Besonderen zu konstruieren. Ohne den ersten kann es den letzten nicht geben, so wenig es eine Ausnahme geben kann ohne Regel.

<sup>1</sup> Mit der hier unwesentlichen Modifikation hinsichtlich der nichtfiskalischen künstlichen Wasserstraßen vgl. II § 2, S. 17 dieser Arbeit.

Die Auffindung dieses Allgemeinbegriffs ist aus dem Wortlaut des Art. 54 mit den Hilfsmitteln der grammatischen Interpretation nicht möglich. Er gibt keinerlei Auffschluß oder auch nur Andeutung über die Eigenschaften, die bei einer gewöhnlichen Anstalt als normale vorausgesetzt werden. Man könnte vielleicht bei oberflächlicher Betrachtung auf den Gedanken kommen, es handle sich um die Eigenschaft der Nützlichkeit für den Schiffsverkehr, und es sollten nur die Anstalten als abgabefähig — im Gegensatz zu dem früheren Rechtszustande — künftig anerkannt werden, welchen diese Eigenschaft in besonders hohem Grade anhaftet. Über diese Erklärung ist aus mehreren Gründen völlig von der Hand zu weisen. Zunächst wäre es dann sprachlich nicht nur richtiger, sondern geradezu notwendig gewesen, das Eigenschaftswort „besondere“ nicht vor „Anstalten“, sondern in den Relativsatz „die zur Erleichterung des Verkehrs bestimmt sind“ vor „Erleichterung“ zu setzen. Außerdem aber wäre die Grenzlinie zwischen der gewöhnlichen und der besonderen Erleichterung des Verkehrs eine so schwankende und unsichere, durch so zahllose Übergangserscheinungen und Schattierungen verdunkelte, daß man dem Gesetzgeber nicht unterstellen kann, er habe eine derartige Begriffsbildung zur Grundlage einer wichtigen, für die Finanzierung von Wasserbauten ausschlaggebenden Rechtsnorm machen wollen. Hier würde auch der Sprachgebrauch nicht die Richtschnur für die Klassifizierung der Einzelercheinungen abgeben können, weil es sich nicht um mehrere kombinierte Eigenschaften handelt, von welchen eine die überwiegende und damit die namengebende wird, sondern nur um Steigerungen und Grade einer Eigenschaft. Derartige graduelle Unterschiede zum Ausdruck zu bringen, ist der Sprachgebrauch nicht fähig.

Übrigens würde, wenn es sich nur um den Grad und das Maß der dem Schiffsverkehr aus einer Anstalt erwachsenden Vorteile handelt, die Unterscheidung zwischen wasserbautechnischen Methoden, wie sie von manchen Interpretatoren des Art. 54 für richtig gehalten wird, jedenfalls unzulässig sein, denn jede dieser Methoden kann nach Bewandtnis der Umstände eine große oder geringe „Erleichterung des Verkehrs“ zur Folge haben. Die Buhne, die Baggerung oder Fels sprengung kann in dieser Richtung mindestens so viel wirken wie die Schleuse.

Ein anderer Erklärungsversuch, welcher auf der Grundlage der grammatischen Interpretation vielleicht möglich wäre, könnte dahin gehen, daß gewisse Anstalten deshalb als besondere bezeichnet werden seien, weil ihre Benutzung eine besonders nahe Verbindung oder Beziehung zwischen Anstalt und Fahrzeug mit sich bringt. Danach könnte man die Kammerschleuse als besondere Anstalt betrachten, weil das Schiff hineingelassen, in der Kammer

gehoben oder gesenkt und hinausgelassen wird, während die Buhnen und die durch Buhnen oder andere Hilfsmittel geschaffenen Fahrinnen gewöhnliche Anstalten wären. Aber auch diese Erklärung ist wegen der großen Unsicherheit und Unklarheit der Abgrenzung beider Anstaltsgruppen, sowie ferner auch deswegen unwahrscheinlich, weil ohne zwingende Beweise dem Gesetzgeber nicht unterstellt werden darf, er habe eine so äußerliche, formale und vom Standpunkte der wirtschaftlichen Interessen zufällige Tatsache als maßgebendes Kriterium für die wichtige Frage der Finanzierung von Wasserbauten aufstellen wollen. Außerdem steht eine alte, konstante und unangefochtene Praxis jener Erklärung entgegen; denn man hat immer, sogar mit ausdrücklicher Billigung von Reichs wegen, die Bojen, Baken und Leuchttfeuer als „besondere Anstalten“ im Sinne des Art. 54 der Verfassung angesehen, obwohl die Beziehungen, in welche die Fahrzeuge zu diesen Anstalten durch ihre Benutzung treten, so entfernt sind wie nur möglich. Es zeigt sich auch hier wieder die starke gegenseitige Beeinflussung der Begriffe „Anstalt“, „Verkehrserleichterung“ und „Benutzung“. Wenn nur die unmittelbare Wirkung einer Anstalt auf die Erleichterung des Verkehrs einen Titel auf Erhebung von Schiffahrtsabgaben verleiht und nur das unmittelbare Nutzenziehen aus einer solchen Anstalt zur Zahlung solcher Abgaben verpflichtet, dann allerdings sind Buhnen ebensowenig Substrate der Abgabenerhebung als Bojen und Leuchttfeuer; letztere namentlich nicht für die bei Tage vorbeifahrenden Schiffe.

Nach Lage der Umstände erübrigt nur der Versuch, den Begriff des „Besonderen“ mit den Hilfsmitteln der logischen Interpretation zu bestimmen; er soll an anderer Stelle unternommen werden.

### c) **Zusammenfassung der Ergebnisse und deren Gegenüberstellung mit abweichenden Ansichten.**

Die Untersuchung der für den Gegenstand der Abgabenerhebung maßgebenden Begriffe nach dem Gesichtspunkte des Sprachgebrauchs hat einen verhältnismäßig sehr großen Raum beansprucht. Es war notwendig, eine große Zahl von Proben des Sprachgebrauchs zu ziehen in Gestalt von Zitaten, weil die Allgemeinheit und Gleichmäßigkeit dieses Gebrauchs auf keine andere Weise festgestellt werden konnte. Diese Zitate sind bei weitem nicht so zahlreich, wie sie sein könnten — einige weitere werden später noch in besonderem Zusammenhange erscheinen —, aber doch nicht zahlreicher, als die außerordentliche Wichtigkeit des Beweisthemas es mit sich bringt

und erheischt. Denn die Frage, was unter Anstalt im Sinne der maßgebenden Rechtsvorschriften zu verstehen ist, kann gar nicht sorgfältig und gründlich genug erörtert werden. Es kam darauf an, auch dem zur Duellenforschung nicht geneigten oder nicht die erforderliche Zeit besitzenden Leser ein möglichst zuverlässiges Bild von der Entwicklung des Sprachgebrauchs hinsichtlich des Anstaltsbegriffs innerhalb des letzten Jahrhunderts zu geben; ein Bild von solcher Vollständigkeit, daß jeder Gedanke an eine Zusammenstellung von Zufalls- oder Gelegenheitsscheinungen ausgeschlossen ist.

Dieses Bild läßt das weitausgedehnte Anwendungsbereich des Anstaltsbegriffs und des mit ihm nahe verwandten — logisch untergeordneten — Begriffs der Anlage mit genügender Deutlichkeit erkennen.

Jeder von beiden dient zur Bezeichnung aller Arten von Wasserbauten, welche irgend wie den Zwecken der Schiffahrt förderlich sind. Jeder von beiden wird sowohl für künstliche Wasserstraßen als auch für Bauten an natürlichen Wasserstraßen gebraucht, und zwar ohne Unterscheidung dieser Bauten nach technischen Kategorien. Der Ausdruck „Anlage“ ist üblich für Buhnen, Schleusen und Kanäle; aber dieselben Gegenstände werden nicht weniger häufig als „Anstalten“ oder auch mit dem noch etwas abstrakteren Ausdruck „Veranstaltungen“ bezeichnet. Die Worte Anstalt und Anlage werden, soweit es sich um solche Bauwerke oder überhaupt um körperliche Einrichtungen handelt, synonym oder nur mit ganz unwesentlichen Begriffs- schattierungen gleichwertig gebraucht. Unkörperliche Einrichtungen werden allerdings nur Anstalten genannt.

\* \* \*

Von anderer Seite ist versucht worden, einen Unterschied zwischen Anstalten und Anlagen im Sinne des Art. 54 der Reichsverfassung zu machen und hieraus Schlüssefolgerungen für die Auslegung zu ziehen. Dies tut insbesondere Küster, der in einer Abhandlung über Rheinschiffahrtsabgaben<sup>1</sup> den Satz aufstellt:

„Wenn es zweifelhaft sein könnte, was die Verfassung unter Anstalten verstehen will, so würde dieser Zweifel durch die Gegenüberstellung mit ‚Anlagen‘ in dem zweiten Satze des Abs. 4 gehoben. Unter besonderen Anstalten können nur diejenigen verstanden werden, welche selbständig benutzt, nicht integrierende Bestandteile des Strombettes sind, und deren Benutzung nicht die notwendige Voraussetzung der Möglichkeit der Be- schiffung ist. Ob irgend eine Einrichtung zu diesen besonderen Anstalten

<sup>1</sup> Beilage zum Preuß. Verw. Bl. vom 21. Januar 1905, XXVI Nr. 17 S. 290.

gehört, ist eine quaestio facti. Jedenfalls gehört nicht dazu das vertiefte und verbreiterte Fahrwasser, und die Benutzung dieses Fahrwassers ist nicht die Benutzung einer besonderen Anstalt; dasselbe trifft zu auf alle Verbesserungsarbeiten."

Der erste Satz behauptet eine Gegensätzlichkeit oder mindestens einen begrifflichen Unterschied zwischen „Anstalten“ und „Anlagen“ im Sinne des Art. 54. Die drei folgenden Sätze geben aber für diese Behauptung keine Gründe; sie enthalten lediglich einen Erklärungsversuch für den Begriff des Besonderen. Der letzte, mit „jedenfalls“ beginnende Satz scheint eine petitio principii zu enthalten. Wenn die Reichsverfassung von 1849, deren einschlagende Bestimmungen anerkanntermaßen dem Art. 54 der heutigen zu Grunde liegen, den Anstaltsbegriff auf das Fahrwasser anwandte, so ist ohne nähere Erläuterung — und eine solche fehlt einstweilen — nicht einzusehen, weshalb das verbesserte Fahrwasser keinesfalls eine Anstalt im Sinne der heutigen Verfassung sein kann. Der Umstand, daß die in Betracht kommende Bestimmung der älteren Verfassung sich auf Seeschiffahrt bezieht, ändert an der Sachlage nichts, weil die entsprechende Vorschrift in § 54 Abs. 4 der jetzigen für jede Art von Schiffahrt und Wasserstraßen, also auch für Seeschiffahrt und Seewasserstraßen, gilt.

Aber auch abgesehen hiervon wäre es bei der Identität des Inhalts der Rechtsvorschriften nicht zu erklären, daß der gewollte und bewußte Gegensatz von Anstalten und Anlagen nur in der Verfassung und sonst nirgends, namentlich nicht im Zollvereinsvertrage, in gleicher oder ähnlicher Form in die Erscheinung tritt.

Gegenüber den ausführlichen Beweisen, welche hier für die synonyme und pleonastische Anwendung beider Begriffe sowie überhaupt für das häufige und deshalb nicht auffällige Vorkommen von Pleonasmen in der Gesetzes- sprache beigebracht worden sind, wäre für die entgegenstehende Behauptung ihrer innerlichen Verschiedenheit im Sinne des Art. 54 eine einigermaßen überzeugende Begründung erwünscht. Eine solche ist aber von Küster nicht beigebracht.

\* \* \*

Professor Wiedenfeld hat in seinem Vortrage vor dem Deutschen Landwirtschaftsrat am 9. Februar 1905 ebenfalls die engere Auslegung des Wortes Anstalt vertreten. Er sagt:

„Es fragt sich —, ob wir in den großen Regulierungs-, Vertiefungs- und Begradigungsarbeiten, die mit so nachhaltigem Erfolge an Rhein und Elbe, in geringerem Umfange auch an den anderen Strömen von

Schriften CXV. — Erster Teil.

Staats wegen vorgenommen worden sind, — ob wir darin „besondere Anstalten“ erblicken dürfen: und diese Frage ist zu verneinen.

Einer derartigen Auslegung des Wortes „Anstalten“ widerstreitet zunächst das natürliche Sprachgefühl und der Sprachgebrauch. Wohl niemand kommt auf die Idee, einen Flusslauf, der in einzelnen Teilen durch Menschenhand verbessert worden ist, nun deshalb in seiner ganzen Länge eine „besondere Anstalt“ zu nennen; die Verbesserungsarbeiten selbst, die vielleicht als Anstalten bezeichnet werden könnten, lassen sich aber nicht benutzen — oder benutzt etwa ein Schiff in seiner Fahrt die Buhnen und ähnliche Anlagen, die es doch möglichst zu vermeiden trachten muß?

Da Wiedenfeld auf die Regulierungsbauten an der Elbe exemplifiziert, so mag hier eine Rede des Abgeordneten Eugen Richter, in welcher zufällig auf dasselbe Beispiel bei Erörterung der Abgabenfrage hingewiesen wird, als weiteres Beweismittel für Sprachgefühl und Sprachgebrauch angeführt werden. Richter — übrigens kein unbedingter Gegner, sondern eher ein bedingter Anhänger der Schiffahrtsabgaben — sagte bei Beratung des preußischen Staatshaushaltsetats im Abgeordnetenhaus am 23. Januar 1904<sup>1</sup> mit Bezug auf eine vorangegangene Rede des Grafen Limburg-Stirum:

„Was nun die Verkehrsangelegenheiten betrifft, so hat es mir geschienen, als sei er für die Einführung neuer Schiffahrtsabgaben eingetreten. Wir müssen uns dagegen auf das allerentschiedenste verwahren. Dort, wo es sich um Verbesserung einer Wasserstraße, um neue Anstalten handelt, wie es z. B. an Strecken der unteren Elbe und Weser vor einigen Jahren der Fall war, mag man erwägen, ob die Abgabe richtiger ist oder die Unterlassung einer Verbesserung usw.“

Bei der unteren Elbe handelt es sich um Baggerungen und Einbauten in das Strombett. Nach dem Sprachgefühl des Abgeordneten Richter sind das also „Anstalten“; daß sie es auch nach allgemeinem Sprachgebrauch und nach der Terminologie der Wassergesetzgebung sind, ist bereits dargelegt worden. Wiedenfeld scheint auch zugeben zu wollen, daß Buhnen an und für sich Anstalten seien; er bestreitet ihnen die Anstalteigenschaft im Sinne des Artikel 54 eigentlich nur deshalb, weil sie nicht Gegenstand einer „Benutzung“ sein könnten. Es wird auf die — an anderer Stelle noch vorzunehmende<sup>2</sup> — Untersuchung der Frage ankommen, ob unter Benutzung nur das unmittelbare oder auch das mittelbare Vorteilziehen von einer Anstalt zu verstehen ist. Die Untersuchung wird freilich

<sup>1</sup> Stenogr. Berichte S. 83.

<sup>2</sup> Vgl. Abschnitt IV S. 255—258.

auf breiter Grundlage angestellt und die Frage für alle Anstalten gleichmäßig, für die der Binnenschiffahrt dienenden ebenso wie für die der Seeschiffahrt gewidmeten, entschieden werden müssen.

Den Begriff des Besonderen definiert Wiedenfeld mit dem Eigenschaftswort „konkret“. Er führt aus:

„Man hat — bei den besonderen Anstalten, wie auch die Entstehung der Verfassungsbestimmung erkennen läßt, lediglich an solche Einrichtungen gedacht, die nicht schlechthin die Befahrung des Stromes erleichtern, sondern sich an bestimmte, konkrete „besondere“ Vorrichtungen anschließen, die mit dem Verkehr organisch zusammenhängen, aber nicht die Befahrung selbst ausmachen. — Also nur Hafen-, Kran-, Wage-, Lager-, Schleusen- und ähnliche konkrete Anlagen sind als „besondere Anstalten“ anzusprechen<sup>1</sup>, für die eine Abgabe erhoben werden darf; Vorrichtungen dagegen, die auf eine Erhaltung und Verbesserung der Fahrbahn ganz allgemein ausgehen, fallen nicht unter den Begriff der „besonderen Anstalt“.

Wiedenfeld hat bei Aufstellung dieser Definition nur die Verhältnisse der Binnenschiffahrt, insbesondere der Ströme, im Auge gehabt. Zu einer befriedigenden Lösung führt sie aber nicht. Konkret sind Buhnen und gebaggerte oder gesprengte Fahrrinnen ebenso wie Schleusen. Auch von den Buhnen am Rhein und von der gesprengten Fahrrinne bei Bingen kann mit Zug und Recht gesagt werden, daß sie „mit dem Verkehr organisch zusammenhängen, aber nicht die Befahrung selbst ausmachen“. Wenn diejenigen Vorrichtungen von dem Begriff der besonderen Anstalt ausgeschlossen sein sollen, die „auf eine Erhaltung und Verbesserung der Fahrbahn ganz allgemein ausgehen“, so ist damit die Frage nicht beantwortet, wie die praktisch und finanziell sehr wichtige Bezeichnung der Seewasserstrafen zu klassifizieren ist. Übrigens spielt die Bezeichnung der Fahrbahn auch in der Binnenschiffahrt eine gewisse Rolle, die bei regulierten Strömen nur deshalb minder bedeutend ist, weil die Buhnen und Parallelwerke die Funktion der Kennlichmachung der Fahrrinne mitausüben.

Anderseits passt die Begriffsbestimmung für Wasserbauten, welche nicht besondere Anstalten sind, als „Vorrichtungen, die auf eine Erhaltung und Verbesserung der Fahrbahn ganz allgemein ausgehen,“ auch auf Stauanlagen in kanalisierten Flüssen. Als unter Friedrich Wilhelm III. der erste Plan für die Verbesserung der Mosel von Gotthilf Hagen aufgestellt wurde, stand man vor der Frage, wie das in den Stromschnellen und Steinriffen liegende Haupthindernis der Schiffahrt überwunden werden könnte. Die eine

<sup>1</sup> Wiedenfeld gebraucht hier die Worte „Anlage“ und „Anstalt“ synonym.

Möglichkeit lag in Fels sprengungen, Baggerungen und Einschränkungsarbeiten zur Ausgleichung der übermäßig starken Gefälle, die andere in der Unschädlichmachung der Stromschnellen durch Überstauung, d. h. durch Erbauung von Wehren mit Schiffsschleusen unterhalb der sogenannten Furten.

Es wurden mehrere Projekte auf der letzteren Grundlage aufgestellt, aber schließlich doch der Weg der Regulierung beschritten.

Auch bei der Donauregulierung am Eisernen Tor kam die Überstauung der Stromschnellen als Mittel zur Verbesserung des Fahrwassers in Frage, und es besteht vielfach noch heute die Meinung, daß diese Lösung der Aufgabe vor der inzwischen ausgeführten Stromregulierung den Vorzug verdient hätte.

Man sieht aus diesen, leicht zu vermehrenden Beispielen, daß Schleusen oder vielmehr Stauwerke in Strömen unter Umständen und sogar der Regel nach nichts anderes sind als Mittel zur Verbesserung der Fahrbahn für den Durchgangsverkehr.

Wenn in der Wiedenfeldschen, übrigens aus der Reichsverfassung von 1849 entnommenen, Aufzählung von Beispielen nicht die Schleusen mit enthalten wären, könnte man auf den Gedanken kommen, unter besonderen Anstalten sollten die dem örtlichen Verkehr — im Gegensatz zu dem Verkehr auf der Linie des Schiffahrtsweges — dienenden Anstalten verstanden werden. Bei den übrigen Beispielen trifft diese örtliche Eigenschaft allerdings zu. Aber dann wäre wiederum nicht zu verstehen, weshalb der Gesetzgeber nicht den einfachen und klaren Ausdruck „örtlich“ gewählt, sondern des sehr schwer verständlichen Eigenschaftswortes „besondere“ sich bedient hat. Das letztere ermöglicht auch nach dem Wiedenfeldschen Definitionsversuch eine sichere Auseinanderhaltung der Einzelfälle des praktischen Lebens nicht; es bleibt vielmehr dem Zweifel Tür und Tor geöffnet. Schon um dieses Ergebnisses willen kann der Versuch als gescheitert nicht anerkannt werden; denn es ist nicht anzunehmen, daß der Gesetzgeber, als er im Jahre 1867 einen neuen Begriff in die bestehende Regelung der Frage hineinbrachte, einen Begriff von so weittragender praktischer Bedeutung, welcher für die Finanzierung von Wasserbauten in Zukunft maßgebend sein und diese Bauten in abgabefähige und nichtabgabefähige trennen sollte, daß der Gesetzgeber damals die Abgrenzung der beiden Gruppen in einer so unsicherer und unklaren Weise vorgenommen haben sollte.

\* \* \*

Schumacher äußert sich in seinem Buche<sup>1</sup> vom Standpunkte der Wortauslegung über den Anstaltsbegriff mit folgenden Sätzen:

<sup>1</sup> S. 138, 139.

„Einmal wird man sprachlich kaum ‚Anstalten‘ für ganz synonym mit Veranstaltungen oder Maßnahmen oder Anlagen nehmen dürfen und beispielsweise in der Ausbaggerung eines Flusses oder — um eine ‚Benutzung‘ zu ermöglichen — im vertieften Flusse selbst eine ‚Anstalt‘ erblicken. ‚Anstalten‘ sind vielmehr — um schließlich zu definieren — gewisse künstliche sichtbare Vorrichtungen und Bauten an, in oder auf den Flüssen, die einer besonderen Benutzung fähig sind, wie z. B. Schleusen, Leinpfade, Kais, auch künstliche Durchstiche. Auch der notwendige logische Gegensatz des Allgemeinen zu der Benutzung ‚besonderer Anstalten‘ wird nur in dem Befahren der freien Wasserstraße erblickt werden können. Endlich würde auch das Befahren eines offenen, wenn auch technisch noch so sehr umgestalteten Flusses nicht als ‚Benutzung‘<sup>1</sup> einer Anstalt bezeichnet werden.

Das Ergebnis würde hiernach sein, daß nach dem Art. 54 der Reichsverfassung Abgaben auf Strömen und Flüssen nicht erhoben werden dürfen für Vorrichtungen und Maßnahmen, welche nur der Erhaltung, Sicherung und Besserung der natürlichen Fahrstraße dienen, wie Anlagen von Buhnen, Parallelwerken und Grundschwällen, sowie Verwendung von Sintflüßen, wie Beseitigung von Schifffahrtshindernissen und Baggerung, daß dagegen zu den ‚besonderen Anstalten, die zur Erleichterung des Verkehrs bestimmt sind‘, zu rechnen sind:

1. Anlagen, die sich nicht auf das natürliche Flussbett beziehen, sondern ein ganz neues Flussbett schaffen, also
  - a) Durchstiche (einschließlich des Erwerbs des Grund und Bodens),
  - b) Coupierungen, wenigstens soweit sie durch die Durchstiche bedingt werden.
2. Maßnahmen, welche im Interesse des Verkehrs die freie Passierbarkeit der Wasserstraße aufheben und besondere Manipulationen zum Durchlaß erfordern, also insbesondere Schleusen und Wehre. Diese würden auch dann hierher gehören, wenn sie nicht unmittelbar der Verkehrserleichterung, sondern vielleicht landwirtschaftlichen Zwecken dienten, wohl aber dadurch, daß ihre Anlage eine notwendige Begleiterscheinung einer Verkehrserleichterung ist, erst eine solche ermöglichen.
3. Maßnahmen zur Förderung des Schifffahrtsbetriebes, wie Leinpfade, Kais anlagen usw.

Ob es erwünscht ist, nach rein formalen Gesichtspunkten in dieser Weise die einzelnen technischen Maßnahmen, die in ihrer

<sup>1</sup> Vgl. dagegen die Ausführungen unter Abschnitt IV S. 251—253.

Gesamtheit zu einem einheitlichen Plane auf jedem Flusse sich zusammenschließen, auseinanderzureißen, steht hier nicht zur Frage, wo es sich nur darum handelt, die bestehende Rechtslage und ihre Konsequenzen darzulegen.“

Schumacher bestreitet hiernach — oder er bezweifelt wenigstens — die Synonymität von Anstalt und Anlage. Demgegenüber ist hier der Beweis angetreten worden, daß diese Synonymität im Sprachgebrauch, namentlich auch im Sprachgebrauch der Gesetzgebung über Schiffahrts- und Wasserbauwesen allerdings insoweit besteht, als es sich um bauliche Einrichtungen handelt. Schumacher selbst scheint in einem Satz des vorstehenden Zitates die Worte Anstalt und Anlage einigermaßen gleichwertig anzuwenden.

Ob und inwieweit jener Beweis gelungen ist, muß dem Urteil des Lesers überlassen bleiben. Dasselbe gilt von der Ausdehnung des Anstaltsbegriffs — im Sinne des Sprachgebrauchs — auf Baggerungen, Buhnen und sonstige Regulierungsarbeiten. Es mag nur daran erinnert werden, daß das Preußische Landrecht und die Gesetzentwürfe der vierziger Jahre die Buhnen als Anstalten bezeichnen, daß die badische und reichsländische Gesetzgebung sie unter den Begriff der Veranstaltung subsumiert, daß die Reichsverfassung von 1848 das Fahrwasser eine Anstalt nennt, und daß anderseits das preußische Stromaugeßetz vom 20. August 1883 von Buhnen als „Anlagen“ spricht. Die volle Synonymität von Anstalt und Anlage wird auch hier nicht angenommen. Der Anstaltsbegriff ist weiter und umfaßt auch unkörperliche Einrichtungen, Organisationen. Deshalb kann aber auch nicht zugegeben werden, daß Anstalten nur „sichtbare Vorrichtungen“ seien. Dem widerspricht der Sprachgebrauch und auch die Praxis, die in der Schiffahrts- und Hafenpolizei stets eine Anstalt gesehen haben. Wenn Kirche und Staat Anstalten sind<sup>1</sup>, so ist die Verkehrspolizei es auch; diesen Standpunkt hat auch Baden bei Abschluß des Vertrages mit der Schweiz über den Wasserverkehr zwischen Neuhausen und Basel<sup>2</sup> eingenommen.

Wäre die Sichtbarkeit entscheidend, so müßte von den beiden Fahrtrinnen des Rheins zwischen Bingen und Aßmannshausen die eine, das von Dämmen eingefasste „neue Fahrwasser“ zu den Anstalten gerechnet werden, während die andere, das sogenannte „Binger Loch“, nicht dazu gehören würde.

Wenn Schumacher die Rechtslage unabhängig von ihren praktischen Konsequenzen beurteilt wissen will, ist dieser Standpunkt an sich unanfechtbar. Ein klar bewiesenes Recht muß als solches anerkannt werden, auch wenn seine Anwendung zu unsachlichen oder selbst schädlichen Ergebnissen führen

<sup>1</sup> Vgl. S. 73 dieser Arbeit III B. 2. a. § 2.

<sup>2</sup> Vgl. S. 95 dieser Arbeit III B. 2. a. § 5.

sollte; die Feststellung der letzteren Tatsache wäre lediglich ein Anlaß zur Rechtsänderung. Anders liegt es aber, wenn die gesetzgeberische Willensmeinung, wie hier, in unklarer, mehrdeutiger und zweifelhafter Form zum Ausdruck gelangt ist. Dann ist es zulässig und notwendig, die Wortauslegung an ihren praktischen Konsequenzen zu kontrollieren. Die Vermutung spricht dafür, daß der Gesetzgeber sich diese Konsequenzen klar gemacht hat; sind sie unsachgemäß und ist eine andere zu sachgemäßen Konsequenzen führende Auslegung im Rahmen der grammatischen Interpretation möglich, so ist die letztere als der Willensmeinung entsprechend anzunehmen. Dieser Gedankengang und diese Art der Schlußfolgerung hat gerade bei der Auslegung des Art. 54 der Reichsverfassung volle Berechtigung. Denn er schaffte kein neues Recht, sondern kodifizierte nur einen seit Jahrzehnten bestehenden, in langer Verwaltungsübung erprobten Rechtszustand; und der Verfasser jenes Artikels war ein hervorragender Praktiker, der diese Verwaltungsübung aus langer Tätigkeit im preußischen Handelsministerium kannte und den Gegenstand beherrschte. Es ist als ausgeschlossen zu erachten, daß er die Wirkung der Verfassungsvorschrift sich nicht klar gemacht haben sollte, und es ist ebenso ausgeschlossen, daß er die Absicht gehabt haben könnte — um Schumachers Worte zu wiederholen — „nach rein formalen Gesichtspunkten die einzelnen technischen Maßnahmen, die in ihrer Gesamtheit zu einem einheitlichen Plane auf jedem Flusse sich zusammenschließen, auseinanderzureißen“.

Hier nach ist Schumachers Definition, insofern sie Anstalten als „gewisse künstliche sichtbare Vorrichtungen und Bauten“ bezeichnet, zu eng. Die Eigenschaft des künstlichen ist anzuerkennen, aber sie ist den Begriffen der Vorrichtungen und Bauten immanent. Die Schleusen im kanalisierten Main sind nicht künstlicher wie die in Quarzitfelsen gesprengte Fahrinne des Binger Lochs. Die Eigenschaft der Sichtbarkeit ist bei Buhnen ebenso vorhanden wie bei Durchstichen und Schleusen.

Die Ansicht, daß Baggerungen und Arbeiten zur Beseitigung von Schiffahrtshindernissen keine besonderen Anstalten zur Erleichterung des Verkehrs seien, steht — um diese, für eine wissenschaftliche Untersuchung freilich nicht allein maßgebende Tatsache vorweg zu erwähnen — mit der bewußten und durch Meinungsaustausch festgelegten Praxis der Bundesstaaten nicht im Einklange<sup>1</sup>.

\* \* \*

<sup>1</sup> Vgl. unter III B. 3. C. § 5 S. 221 u. 222.

Professor Lönning<sup>1</sup> meint, schon aus dem Wortlaute des Art. 54 gehe hervor, daß eine vertiefte Fahrrinne in einer natürlichen Wasserstraße keine besondere Anstalt sei. Denn wenn durch Regulierung des Flusses das Flußbett tiefer gelegt werde, so sei die Befahrung des Flusses nur auf dem tiefer gelegten Flüßbette möglich. Die Abgabe für die Benutzung der vertieften Fahrrinne würde dann also nicht für die Benutzung einer besonderen Anstalt, sondern für die Befahrung der Wasserstraße erhoben werden. Er sagt:

„Es ist klar, daß die Verfassung die besonderen Anstalten, die zur Erleichterung des Verkehrs bestimmt sind, in Gegensatz setzt zu solchen Anstalten und Anlagen, die nur die Befahrung der natürlichen Wasserstraße erleichtern.“

Dieser Erklärungsversuch hat ebenso wie die vorher erwähnten, den Mangel, daß er nur aus den Verhältnissen der Binnenschiffahrt entnommen und nur auf diese Verhältnisse berechnet ist. Bei der Seeschiffahrt ist die Benutzung der künstlich vertieften Fahrrinne nicht identisch mit der Befahrung der natürlichen Wasserstraße. Man kann mit kleinen Fahrzeugen zwischen Bremen oder Hamburg und dem offenen Meere auf vielen Linien fahren, von welchen für große Schiffe nur eine einzige, künstlich geschaffene und künstlich offen gehaltene fahrbar ist. Dasselbe gilt von der Seeschiffahrtsverbindung mit Stettin und Königsberg.

Was nun die Verhältnisse der Binnenschiffahrt anbelangt, so beruhen die Ausführungen Lönings auf der Voraussetzung, daß bei den auf andere Weise als durch Kanalierung verbesserten Wasserstraßen die Anstaltsbenutzung mit der Befahrung des natürlichen Schiffahrtsweges notwendig identisch sei, oder mit anderen Worten, daß der letztere Tatbestand den ersteren begrifflich in sich schließe. Diese Voraussetzung ist ausdrücklich aufgestellt für Flüsse; die Binnenschiffahrt hat es aber auch mit Haffen und Seen zu tun, und hier trifft die Voraussetzung keinesfalls zu. Von Stettin nach Swinemünde und von Königsberg nach Pillau kann man die weite Fläche der Haffe auf den verschiedensten Linien befahren; nur größere, tiefgehende Schiffe sind auf die Benutzung der künstlich hergestellten Fahrrinne angewiesen. Auch der durch die Kaiserfahrt abgekürzte Lauf der Swine dient nach wie vor der Schiffahrt.

Jene Voraussetzung ist aber nicht einmal für regulierte Ströme richtig. Denn neben der durch die Regulierungsarbeiten geschaffenen vertieften Fahrrinne ist die alte natürliche Fahrtiefe oder jedenfalls eine geringere, aber doch für

<sup>1</sup> Deutsche Juristenzeitung Nr. 6 Jahrgang X vom 15. März 1905.

die Schiffahrt nutzbare Tiefe auf einer breiten Stromfläche noch vorhanden. Das Flußbett fällt von den die Buhnenköpfe verbindenden sogenannten Streichlinien in sehr allmäßlicher Böschung bis zur künstlich hergestellten vertieften Fahrrinne ab. Am Niederrhein z. B. beträgt die Breite zwischen jenen Linien 300 m, während die Tiefe von 3 m bei gemitteltem Niedrigwasser nur in 150 m Breite hergestellt ist und erhalten wird. Die zwischen der regulierten Fahrrinne und den Streichlinien liegenden Stromstreifen von zusammen 150 m Breite sind nicht etwa für die Schiffahrt unnutzbar. Sie können von flacher gehenden Fahrzeugen befahren werden und werden sogar von der sehr zahlreich den Niederrhein bevölkernden Flotte der kleinen niederländischen Segler beim Kreuzen notwendig gebraucht.

Die Donau wird am Eisernen Tor nicht nur auf der durch die ungarische Regierung hergestellten, verhältnismäßig schmalen Rinne, sondern daneben auch auf demjenigen Teil der Stromfläche befahren, welcher früher als Fahrstraße diente und von den Regulierungsbauten unberührt geblieben ist. Diese alte, durch die Stromschnellen führende Fahrt wird sogar wegen der in der neuen Fahrrinne herrschenden gewaltigen Strömung noch vielfach bevorzugt und es ist eine der Klagen, welche von der Donauschiffahrt über das Verhalten der ungarischen Regierung erhoben werden, daß sie auch von den das neue Fahrwasser vermeidendenden Schiffen die gleiche Abgabe erhebt, wie von denjenigen, die es benutzen.

\* \* \*

Der badische Minister Schenkel sagt in seinem Werke „Das badische Wasserrecht“<sup>1</sup>, und zwar in Anmerkung 8 d zu § 15 des badischen Wasser- gesetzes vom 26. Juni 1899 auf Seite 249 bei Erläuterung des Art. 54 der Reichsverfassung:

„Als besondere Anstalten zur Erleichterung des Verkehrs sind die Maßnahmen nicht zu betrachten, wodurch die Sohle des Flusses vertieft und der Wasserstand zusammengehalten wird, wie Räumungen, Baggerungen, Fels- sprengungen, Regulierungen mittels Parallelwerken (Zeilen) und Buhnen (Kribben); und es kann daher als Entgelt für die Regulierung und Instandhaltung der Wasserstraße eines öffentlichen Flusses von den Beteiligten eine besondere Abgabe nicht erhoben werden, es sei denn durch Reichsgesetz ausdrücklich zugelassen, wie dies für die Unterweser durch das Gesetz vom 5. April 1886 geschehen ist. Dagegen sind besondere Abgaben zulässig für die Benutzung der in einem Fluß (z. B. in dem

---

<sup>1</sup> Zweite Auflage Karlsruhe 1902.

Untermain bis nach Offenbach) eingelegten Kanalisierungsanstalten, Wehre und Kammerschleusen, mittels deren der Fluß für Schiffe größeren Tiefgangs benützbar gemacht wurde; ferner für die Benutzung der Häfen, und zwar sowohl zur Bergung der Schiffe bei Hochwasser, im Winter u. dgl., als zum Umschlag der Güter von Schiff zu Schiff oder vom Wasser zum Land und umgekehrt, endlich überhaupt für die Benutzung besonderer Veranstaltungen, wie Kranen, Niederlagsplätze.“

Die Bedenken Schenkels gegen die gleichmäßige Behandlung von Stauwerken und anderen, auf Verbesserung der Schifffahrtsverhältnisse abzielenden Wasserbauten als „besondere Anstalten“ im Sinne des Art. 54 sind hier nicht näher begründet. Sie scheinen jedenfalls nicht auf dem Gebiete des Sprachgebrauchs — soweit der Ausdruck Anstalt in Betracht kommt — zu liegen. Denn er selbst bezeichnet in seinem Buche alle Wasserbauten, welche irgend im Schifffahrtsinteresse ausgeführt werden, unterschiedslos als „künstliche Veranstaltungen“. Er sagt<sup>1</sup> in seiner Anm. 3 zu § 1 des badischen Wassergesetzes:

„Künstliche Veranstaltungen kommen in doppelter Form in Betracht, entweder derart, daß ein natürliches Gewässer, das nach seiner Beschaffenheit nicht schiff- oder floßbar ist, durch Regulierungen, insbesondere Baggerungen, Zusammenfassung des Wassers in einer engeren Rinne mittels Parallelwerken oder Buhnen (Kribben) oder durch Einsetzung einer Anzahl von Stauwehren und Kammerschleusen (Kanalierung) für den öffentlichen Verkehr benützbar gemacht, oder derart, daß ein künstliches dem öffentlichen Verkehr dienendes Gewässer, ein Schifffahrts- oder Floßkanal, unter Zuleitung des Wassers aus anderen Gewässern neu hergestellt wird.“

Schenkel sieht also — ganz mit Recht — in den technischen Methoden der Regulierung und der Kanalierung nur zwei verschiedene „Formen“ der Schiffsbarmachung. Beide sind für ihn „künstliche Veranstaltungen“; diesen Ausdruck gebraucht das badische Wassergesetz synonym mit „Anstalten“ und „Anlagen“. Der Umstand, daß jene Bemerkungen sich nicht auf die Verbesserung, sondern auf die erstmalige Herstellung einer Wasserstraße beziehen, kann für die Terminologie keinen Unterschied machen. Wenigstens sind sprachliche oder sonstige Gründe für einen solchen Unterschied nicht ersichtlich. Wenn die Anstaltseigenschaft den zur Schiffsbarmachung eines Privatflusses ausgeführten Buhnen und Baggerungen beiwohnt, so wird sie denjenigen

<sup>1</sup> Vgl. S. 98 u. 99 dieser Arbeit unter III B. 2. a. § 5. Schenkel gebraucht — nebenbei bemerkt — das Wort Veranstaltung sowohl für Regulierungen als auch für Kanäle.

Buhnen und Baggerungen nicht abgesprochen werden können, die zur Verbesserung der Schiffbarkeit einer vorhandenen natürlichen Wasserstraße dienen.

Auf die fehlende Anstaltseigenschaft dieser Bauten kann Schenkel sich also nicht gestützt haben, als er ihnen die Fähigkeit absprach, Substrat für die Erhebung von Schiffahrtsabgaben zu sein und durch solche Abgaben finanziert zu werden. Vielleicht vermisst er bei ihnen die Eigenschaft des „Besonderen“. Gesagt hat er dies in der Anmerkung 8 d zu § 15 nicht; er äußert sich auch nicht über den leitenden Gesichtspunkt, nach welchem die besonderen Anstalten von den gewöhnlichen — die Ausnahmen von der Regel — unterschieden werden sollen.

Seine Auslegung zeigt ferner dieselbe Eigentümlichkeit, die auch bei denjenigen von Küster, Wiedenfeld, Schumacher und Lönning hervortritt, daß sie nur die Verhältnisse der Binnenschiffahrt und auch diese nicht vollständig, berücksichtigt.

\* \* \*

Das vermeidet ein anderer Auslegungsversuch, der in letzter Zeit mehrfach unternommen worden ist, und der in seinem praktischen Ergebnis — ebenso wie der Schenkel'sche — darauf hinausläuft, daß nur Staumäler und Schleusen, nicht aber Buhnen, Baggerungen und sonstige Regulierungsarbeiten als abgabefähige Anstalten anerkannt werden. Diese Auslegung beruht darauf, daß Moment des Betriebes als ein notwendiges Merkmal des Anstaltsbegriffs hinzustellen; auf die besonderen Erscheinungen und Bedürfnisse der See- und Binnenschiffahrt würde es dann allerdings nicht ankommen.

Die hier gekennzeichnete Auffassung des Anstaltsbegriffs ist in der Presse insbesondere durch einen Artikel der Kölnischen Zeitung, welcher den Aufsatz des Wasserstraßenfreundes im Januarheft 1905 der Preußischen Jahrbücher<sup>1</sup> kritisiert, mit folgenden Worten ausgedrückt:

„Wie der gesunde Menschenverstand dazu kommen kann, Vertiefungen als Anstalten aufzufassen, ist mindestens schwer zu begreifen. Eine Anstalt setzt doch den Begriff des Betriebes voraus: eine Schleuse, ein Kran wird betrieben, eine Stromvertiefung aber nicht.“

Wäre das richtig, so würden allerdings die Zweifel darüber, ob alle oder nur gewisse Wasserbauten Gegenstand der Abgabenerhebung sein dürfen, und wie die Grenzlinie zwischen beiden Gruppen zu ziehen ist, sich erledigen oder es würde wenigstens der Spielraum für solche Zweifel sehr stark eingeengt sein. Die hinsichtlich des Sprachgebrauchs aufgestellte Behauptung

<sup>1</sup> „Schiffahrtsabgaben, Reichsverfassung und Verkehrspositik.“

erscheint in so apodiktischer und selbstverständlicher Form, daß eine Begründung ihr überhaupt nicht beigegeben ist. Sie muß aber doch — der Bedeutung des Gegenstandes entsprechend — hier etwas näher geprüft werden; zu diesem Zwecke ist es vor allem notwendig, den Begriff des Betriebes klarzustellen.

Jede körperliche oder unkörperliche Einrichtung bedarf natürlich irgend einer menschlichen Tätigkeit, um ihren Zweck zu erfüllen. Aber diese Tätigkeit ist nicht immer ein „Betrieb“ im Sinne des Sprachgebrauchs. Die bloße Unterhaltung der Substanz, die Verwaltung und Beaufsichtigung, ist nicht Betrieb; von einem solchen kann man nur bei den Einrichtungen sprechen, die ohne ständige unmittelbare Tätigkeit des Verwalters überhaupt nicht funktionieren, deren Benutzung unmöglich wird, wenn das zugehörige Betriebspersonal nicht zur Stelle ist oder die entsprechenden Berrichtungen nicht ausübt. Eine Desinfektionsanstalt wird „betrieben“, eine Bedürfnisanstalt nicht. Außerdem ist das Wort Betrieb nur anwendbar auf solche Einrichtungen und Anstalten, die zur Hervorbringung materieller Güter, einschließlich der Verkehrsleistungen, dienen. Man betreibt eine Eisenbahn, aber keine Universität, eine Gasanstalt aber keine Missionsanstalt. Die Strom-, Schifffahrts- und Hafenpolizei ist eine „Anstalt“, aber sie wird nicht „betrieben“.

Prüft man nach diesen Gesichtspunkten den Sprachgebrauch hinsichtlich des Wortes Anstalt, wie er in den vorhergehenden Abschnitten<sup>1</sup> durch zahlreiche Zitate veranschaulicht ist, so ergibt sich die Unzulässigkeit der von der „Kölnischen Zeitung“ versuchten Einschränkung des Anstaltsbegriffs durch das Merkmal des Betriebes.

Staat, Kirche, Drakel, Bühnen, Fahrwasser, Landwege werden sicherlich nicht „betrieben“, sie sind aber dennoch „Anstalten“. Dasselbe gilt von Sicherheitshäfen, Seetonnen und Kais<sup>2</sup>, weil ihre Wirksamkeit für den Verkehr, ihre Brauchbarkeit für die Schifffahrt nicht — wie z. B. die einer Schleuse — von einer momentanen Betriebstätigkeit abhängt; sie können jederzeit benutzt werden, auch wenn niemand zur Stelle ist. Sie sind Gegenstände der Unterhaltung, aber nicht des Betriebes.

Die „Kölnische Zeitung“ befolgt übrigens selbst keineswegs den von ihr in jenem Artikel proklamierten, der Auslegung des Anstaltsbegriffs zu Grunde gelegten Sprachgebrauch. Sie spricht z. B. in Nr. 1232 vom 26. November 1905 von einem katholischen Kloster in der Bretagne, dessen etwaige Tätigkeit nicht näher bezeichnet wird, als von einer Anstalt; man

<sup>1</sup> Vgl. unter III B. 2. a §§ 2—7 Seite 71—105.

<sup>2</sup> Natürlich abgesehen von ihrer etwaigen Ausstattung mit Hebezeugen usw.

wird aber doch von Klöstern nicht sagen wollen, daß in ihnen ein „Betrieb“ stattfinde<sup>1</sup>. Und selbst wenn die Zeitung mit ihrer Auslegung des Anstaltsbegriffes Recht hätte, so müßte sie sich immer noch mit dem der Anlage auseinandersezgen, der in Art. 54 mit dem der Anstalt synonym gebraucht ist; sie hat sich hierüber nicht geäußert.

Der Betrieb als Merkmal des Anstaltsbegriffes hätte freilich den Vorteil, daß er die Auslegung des Eigenschaftswortes „besondere“ sehr erleichtern oder vielleicht ganz entbehrlich machen würde; denn die Anstalten ohne „Betrieb“ würden dann ganz ausscheiden und die „betriebenen“ wären wahrscheinlich ausnahmslos auch als „besondere“ im Gegensatz zu einem vorläufig allerdings latenten Allgemeinbegriff anzuerkennen. Sedenfalls führen die Erklärungen, welche Wiedenfeld, Schumacher und Löning für den Begriff des Besonderen aus dem vorausgesetzten Gegensatz zwischen Befahrung und Benutzung zu konstruieren suchen, und auf welche später noch näher eingegangen werden soll, zu viel weniger deutlichen und praktisch anwendbaren Ergebnissen.

Wenn weder der allgemeine Sprachgebrauch noch derjenige der Gesetzgebung den Anstaltsbegriff auf die mit einem Betriebe verbundenen Einrichtungen beschränkt, so wäre immer noch die Möglichkeit vorhanden, daß der Gesetzgeber es in dem vorliegenden besonderen Zusammenhange aus irgend einem Grunde hätte tun wollen. Die „Kölnische Zeitung“ sagt hierüber:

„Den letzten Notanker in solchen Fällen, wo Gesetz und Vernunft vermeintlich in Widerspruch geraten, bietet die Erforschung der Meinung des Gesetzgebers; denn es wäre ja immerhin möglich, daß dieser aus sprachlichem Ungeheiß etwas anderes gesagt hat als gewollt.“

Der Beweis für eine vom normalen Sprachgebrauch abweichende Anwendung des Anstaltsbegriffes würde demjenigen obliegen, der eine solche Anwendung behauptet und aus ihr Schlussfolgerungen ziehen will. Im vorliegendem Falle ist nicht nur dieser Beweis unmöglich, sondern es läßt sich umgekehrt aus den Akten der preußischen Ministerien, in welchen die Zollverträge abgeschlossen und ausgeführt und die Entwürfe für den Art. 54 der Bundesverfassung aufgestellt sind, der Nachweis dafür erbringen, daß dort im amtlichen Verkehr das Wort Anstalt für jede zur Erleichterung der Schiffahrt dienende Einrichtung — gleichviel ob mit oder ohne „Betrieb“ — namentlich auch für vertiefte Fahrinnen in Strömen und sonstigen

<sup>1</sup> In dem Artikel „Die Trennung von Staat und Kirche in Frankreich“ Nr. 1281 vom 9. Dezember 1905 werden Vereine und kirchliche Stiftungen allgemein als „Anstalten“ bezeichnet.

natürlichen Wasserstraßen — gebraucht worden ist. Diesen Sprachgebrauch hat Delbrück, von welchem bekanntlich die Wortfassung des jetzigen Art. 54 im wesentlichen herröhrt, als Ministerialdirektor im damaligen Handelsministerium betätigt. In einem Berichte vom 13. Mai 1862 an den König wegen Ermäßigung der Schiffahrtsabgaben für die Befahrung der Peene, Swine, Dievenow, des großen und kleinen Haffs heißt es:

„Abgesehen von der Rücksicht auf die im allgemeinen nicht günstigen Verhältnisse der auf Frachtschiffahrt angewiesenen Kahnbesitzer kommt in Betracht, daß die unbeladenen Hafffähne von denjenigen Anstalten und Einrichtungen, zu deren Unterhaltung die Abgabe erhoben wird, nur in beschränktem Maße Gebrauch machen. Für dieselben reicht ein Wasserstand von 2 Fuß vollkommen zu, und da ein solcher auf den Binnengewässern der Oder sich überall findet, so sind die Kahn Schiffser bei den die meisten Kosten erfordernden Baggerungsarbeiten zur Erhaltung des Fahrwassers für größere Schiffe gar nicht und bei den Vorkehrungen zur Bezeichnung des Fahrwassers in weit geringerem Maße interessiert, als Seeschiffe. Bei dieser Sachlage erscheint es billig, von den Kahn Schiffser auch nur einen Teil der von den Seeschiffen zu entrichtenden Abgabe zu erheben.“

Dieser von Delbrück vollzogene Bericht, der die Ermäßigung der allgemeinen Schiffahrtsabgabe auf ein Drittel für Binnenfahrzeuge zur Folge hatte, beweist, daß Delbrück — abweichend von der „Kölnischen Zeitung“, welche die Anwendung des Anstaltsbegriffs auf vertiefte Fahrtrinnen in natürlichen Wasserstraßen als kaum denkbar hinstellt — eine solche Ausdrucksweise seinem Sprachgefühl entsprechend fand, also keineswegs das Betriebsmoment als wesentlich für jenen Begriff erachtete. Sie beweist ferner auch, daß Delbrück in der Befahrung der Rinne durch solche Fahrzeuge, welche ohne die durch Baggerarbeiten geschaffene künstliche Fahrtiefe nicht verkehren konnten, die Benutzung einer Anstalt erblickte, daß er auch Bojen und Baken als Anstalten behandelte und daß er in dem Sichrichten nach Fahrwasserzeichen oder — um an die oben zitierte Wiedenfeldsche Bemerkung anzuknüpfen — in dem Vorbeifahren an diesen Zeichen einen die Abgabepflicht begründenden Benutzungsakt sah. Sie beweist endlich gegen die Löningsche Ansicht, daß die Benutzung einer vertieften Fahrinne tatsächlich und rechtlich identisch sei mit der Befahrung der Wasserstraßen.

Es spricht doch wohl eine gewisse Wahrscheinlichkeit dafür, daß dieselbe Auffassung und das gleiche Sprachgefühl für Delbrück maßgebend waren, als er wenige Jahre später den Entwurf für den vielumstrittenen und namentlich auch hinsichtlich der Auslegung des Anstaltsbegriffs umstrittenen

Art. 54 der Bundesverfassung aufstellte. Das um so mehr, als nach Delbrück's eigener Bekundung der Rechtszustand hinsichtlich der Erhebung von Gebühren für die Benutzung von Anstalten, welche zur Erleichterung der Schiffahrt bestimmt sind, im Jahre 1862 unter der Herrschaft der Zollvereinsverträge mit dem heutigen, reichsverfassungsmäßigen, identisch ist.

\* \* \*

Der Geheimrat Schwarz sagt in dem Werke von Schwarz und Struž „Der Staatshaushalt und die Finanzen Preußens“ II S. 1150<sup>1</sup> zu der Frage, ob man in der Befahrung regulierter Ströme eine „Benutzung besonderer Anstalten“ im Sinne der Reichsverfassung erblicken könne:

„Vom finanzwirtschaftlichen Standpunkt und aus Zweckmäßigkeitsgründen würde diese Auslegung allerdings für die Verbesserung unserer Binnenschiffahrtsstraßen großen Wert haben; indessen tut sie ohne Zweifel dem Wortlaut der Verfassung einen gewissen Zwang.“

Es ist nicht ersichtlich, weshalb diese Aufführung auf Binnenschiffahrtsstraßen sich beschränkt; sie hat für Seewasserstraßen ganz dieselbe Berechtigung. Sie ist in den Grörterungen über die Abgabenfrage mehrfach zitiert worden, obwohl sie nur eine Ansicht, aber keine Begründung enthält. In Ermangelung einer solchen kann sie hier nicht näher gewürdigt werden. Da jedoch die Wendung, es werde dem Wortlaut der Verfassung ein Zwang angetan, auf die grammatische Interpretation als Quelle der Bedenken des Geheimrats Schwarz hindeutet, so mag hier nochmals hervorgehoben werden, daß der Gebrauch der Ausdrücke „Anstalt“ für ein vertieftes Fahrwasser und „Benutzung“ für die Fahrt auf einer solchen Rinne wohl nicht als „gezwungen“ bezeichnet werden kann, wenn er — um von allen anderen Beispielen hier abzusehen — dem Sprachgefühl des Reichstages von 1849 und des Ministerialdirektors Delbrück im Jahre 1862 angemessen erschien.

\* \* \*

Der hier vertretenen Auffassung des Anstaltsbegriffs nähern sich die Ausführungen, die der Reichsgerichtsrat Reinde in seinem ganz kürzlich erschienenen Kommentare zur Reichsverfassung<sup>2</sup> zum Abs. 4 des Art. 54 gemacht hat. Er spricht von der Frage, ob von einer Benutzung im Sinne der Verfassung die Rede sein könne bei der Befahrung von Wasserstraßen, „deren natürliche Schiffbarkeit durch besondere Veranstaltungen — sei es

<sup>1</sup> Berlin 1903, Guttentag.

<sup>2</sup> Die Verfassung des Deutschen Reichs nebst Ausführungsgesetzen, Berlin 1906 bei H. W. Müller, S. 258 u. 259.

mittels Vertiefungen des Flußbettes oder mittels Regulierung des Gewässers — erhöht ist". Er fährt dann fort:

„Diese Frage läßt sich meines Erachtens namentlich mit Rücksicht auf die in Art. 25 des Zollvereinigungsvertrags vom 8. Juli 1867 den Einzelbeispielen beigefügte allgemeine Hinweisung auf Einrichtungen zur Erleichterung des Schiffsverkehrs, nicht ohne weiteres von der Hand weisen, vorausgesetzt nur, daß es sich um Benutzung noch wirklich bestehender Einrichtungen handelt. Zu der Annahme, daß die Einrichtungen äußerlich selbstständig hervortreten müßten, dürfte darin kein genügender Anhalt liegen. Vielmehr kann man zu der Folgerung gelangen, daß die Absicht der Reichsgesetzgebung darauf gegangen ist, in ihrer Wirksamkeit dauernde Einrichtungen, die vom Staat unter Aufwendung besonderer Kosten im Interesse des Schiffsverkehrs über den natürlichen Zustand der Wasserstraßen hinaus getroffen sind oder werden, den Schiffahrtstreibenden nicht ohne ein billiges Benutzungsentgelt zugute kommen zu lassen“.

\* \* \*

Professor Rehm in Straßburg hat in einem Aufsatz, den er in den „Münchener Neuesten Nachrichten“ (Nr. 73 vom 14. Februar 1905) unter der Überschrift „Schiffahrtsabgaben und Reichsverfassung“ veröffentlichte, zwar anerkannt,

„daß dauernde Einrichtungen zur Verbesserung und Vertiefung der Fahrinne, Regulierung und Kanalierung des Fahrweges Anstalten darstellen, welche den Verkehr auf dem Strome erleichtern.“

Er steht also hinsichtlich des Anstaltsbegriffs, abweichend von der Ansicht Wiedenfelds und Schumachers, auf demselben Standpunkte, der von Delbrück im Jahre 1862 eingenommen wurde und der in dieser Arbeit vertreten wird. Er fährt dann aber fort:

„Allein die Reichsverfassung verlangt besondere Anstalten, d. h. Anstalten, welche nicht Bestandteile der Wasserstraße, des Flußbettes, sondern einen selbstständigen Gegenstand bilden, nicht Sachbestandteil, sondern selbstständige Sache sind. Zur besonderen Anstalt gehört, daß sie ohne Änderung ihres Wesens auch außer Verbindung mit der Wasserstraße zu bestehen vermag.“

Wäre diese Begriffsbestimmung richtig, so könnte es „besondere Anstalten“, welche zur Erleichterung des Verkehrs einer Wasserstraße bestimmt oder geeignet sind, kaum geben; denn die verkehrsfördernde Eigenschaft geht ihnen notwendig verloren, wenn man sich ihre „Verbindung mit der Wasserstraße“ aufgehoben denkt. Die Ausschaltung dieser Verbindung bedingt bei

Häfen und allen anderen örtlichen Schiffahrtsanstalten, aber auch bei den keineswegs zur letzteren Gruppe gehörigen Schleusen nicht nur eine entscheidende „Änderung“, sondern geradezu eine Vernichtung „ihres Wesens“. Wehre und Schleusen sind ganz ebenso „Bestandteile der Wasserstraße und des Flussbettes“ wie Buhnen und eingesprengte Fahrrinnen, Grundschwellen und Parallelwerke; sie alle verändern den plastischen Zustand der Flussöhle und des Flusschlauches, zu welchem auch das Hochwasserbett — in diesem Zusammenhang wenigstens — gerechnet werden muß. Sie sind ebensosehr Bestandteile des Stromareals, wie irgend welche Hoch- oder Tiefbauten Bestandteile anderer Grundstücke sind. Uferkais, wie sie in Köln und Düsseldorf als Bestandteile städtischer Hafenanlagen ausgebaut sind, sind nicht „selbständige Sachen“ im diesem Sinne der Wasserstraße gegenüber; sie erfüllen der Regel nach oder doch sehr häufig zugleich wesentliche Aufgaben für die Stromführung. Viele Kais<sup>1</sup>, welche jetzt zum Löschhen und Laden dienen, sind tatsächlich aus dem Bedürfnis der sicherer Stromführung in Flusskrümmungen oder der Einschränkung übermäßiger Strombreiten entstanden; sie sind insofern allerdings „Sachbestandteil“, d. h. wesentlicher Bestandteil des Strombettes, namentlich des Hochwasserquerschnittes.

Anderseits wäre ein Durchstich, den Schumacher als „besondere Anstalt“ anerkennen will, nach Rehm sicherlich integrierender Teil des Stromes — er ist „außer Verbindung mit der Wasserstraße“ nicht möglich.

Demnach führt auch der von Rehm aufgestellte Gesichtspunkt zu keiner annehmbaren Lösung der Frage, welchen Schiffahrtsanstalten die Abgabefähigkeit im Sinne des Art. 54 zuerkannt und abgesprochen werden muß.

### 3. Die logische Interpretation.

#### a) Allgemeine Bemerkungen.

Das geltende Verfassungsrecht ist in zwei äußerlich getrennten und in der Fassung ganz verschiedenen, dem Inhalte nach allerdings identischen Vorschriften enthalten; in Art. 54 der Verfassung und Art. 25 des Zollvereinsvertrages. Der letztere ist durch Art. 40 der ersten Bestandteil des Reichsverfassungsrechts geworden.

Die Entstehungsgeschichte beider verläuft in völlig getrennten Bahnen. Die des Art. 25 ergibt sich aus der Entwicklung des Zollvereins, während die des Art. 54 auf die Reichsverfassung von 1849 zurückführt. Die dort für See- und Binnenschiffahrt getroffenen, verhältnismäßig ausführlichen

<sup>1</sup> In Düsseldorf z. B. auch für den Hochwasserschutz. Gleichwohl hat man in der Praxis die Abgabefähigkeit der Kais niemals bezweifelt.

Bestimmungen haben anerkanntermaßen die Grundlage für die mehr summarische Regelung des Gegenstandes in der Bundesverfassung von 1867 gebildet.

Der Vergleich beider Rechtsentwicklungen kann, in Anbetracht der rechtlichen Identität der Ergebnisse, im einzelnen zu wichtigen Schlussfolgerungen führen.

Die älteren Zollverträge haben aber darüber hinaus noch insofern eine weitere Bedeutung für die logische Interpretation, als ihre praktische Handhabung seitens der beteiligten Staaten, namentlich in Preußen, Aufschlüsse über die den einzelnen Vertragsbestimmungen zu Grunde liegende Willensmeinung geben kann. Denn durch Delbrück's Zeugnis und durch die Aufrechthaltung der älteren Verträge in Art. 1 des letzten vom Jahre 1867 ist die Gleichheit des Rechtszustandes auf dem hier in Betracht kommenden Gebiete für die Zeit vor und nach dem Jahre 1867 festgestellt. Also muß das, was vor der Emanation der Bundesverfassung mit den Zollvereinsverträgen vereinbar war, auch heute noch mit dieser Verfassung vereinbar sein. Die Vermutung spricht dafür, daß die preußische Praxis der Intention der vertragschließenden Teile entsprach, da die Verträge aus der Initiative der preußischen Regierung hervorgegangen waren. Abweichungen jener Praxis vom Vertragswillen wären nur denkbar, wenn man als Ursache mißverständliche Auslegung oder bösen Willen annehmen wollte. Beide Annahmen sind in Preußen gleichmäßig ausgeschlossen.

### b) Die Rechtsgeschichte.

#### § 1.

##### Die Entstehung des Zollvereinsvertrages vom 8. Juli 1867.

Als der „Zollvereinsvertrag zwischen Preußen, Kurhessen und dem Großherzogtum Hessen einerseits, dann Bayern und Württemberg andererseits“ vom 22. März 1833<sup>1</sup> — der erste für ein größeres Gebiet abgeschlossene — in Kraft trat, gab es in Deutschland zwei grundsätzlich verschiedene Arten von Schiffahrtsabgaben, von welchen die eine mit dem Ausdruck Wasserzölle, die andere als Schiffahrtsabgaben im engeren Sinne bezeichnet zu werden pflegte. Die erstere gehörte in die finanzwissenschaftliche Kategorie der Steuern; sie war ein Überrest der alten Binnenzölle<sup>2</sup>,

<sup>1</sup> Preuß. Ges. S. 145.

<sup>2</sup> Vgl. Schumacher S. 43 ff.

ein letzter Ausläufer der Finanzwirtschaft des 18. Jahrhunderts, welche den inneren Verkehr ebenso wie den äußeren durch Zölle zu den Staatslasten heranzog. Die Schiffahrt wurde, weil sie ein verhältnismäßig leicht zu erfassendes Steuerobjekt war, als solches zugunsten allgemeiner Staatszwecke in Anspruch genommen. In wie bedeutendem Umfange dies geschah, ergibt sich aus der Tatsache, daß Preußen von 1816 bis 1866 aus dem Rhein etwa 40 Millionen und bis 1870 aus der Elbe etwa 32 Millionen Mark mehr an Schiffahrtszöllen vereinnahmt als auf diese beiden Ströme verwendet hatte. Diese Zahlen können freilich nur auf annähernde Richtigkeit Anspruch machen; eine genaue Rechnung läßt sich nicht aufstellen, weil nach der staatsrechtlichen Natur jener Abgaben ein Anlaß zur laufenden Kontrolle über das Verhältnis von Einnahmen und Ausgaben nicht vorlag. Eine solche Kontrolle ist auch tatsächlich nicht geführt worden; die nachträgliche Ermittlung der in Betracht kommenden Werte stieß infolgedessen auf große Schwierigkeiten.

Über diese Zölle waren für eine Anzahl von Wasserstraßen in der Schlufakte des Wiener Kongresses vom 9. Juni 1815 internationale Abmachungen<sup>1</sup> getroffen worden, welche den Höchstbetrag der Abgaben, das Tarifsystem und das Erhebungsverfahren betrafen. In Deutschland bestanden solche Abmachungen für den Rhein, Neckar und Main, die Mosel, Ems, Weser, Elbe und Stecknitz, welche deshalb als „konventionelle Flüsse“ bezeichnet wurden. Man unterschied ferner in Preußen<sup>2</sup> „gemeinschaftliche, nicht konventionelle“ Flüsse, nämlich diejenigen, an welchen außer Preußen noch ein anderer Staat beteiligt und deren Belastung mit Abgaben durch andere Staatsverträge — abgesehen von der Wiener Schlufakte — geregelt war; hierzu gehörten die Saale und Lahn. Die übrigen Flüsse, welche entweder ganz auf preußischem Gebiete lagen oder hinsichtlich deren Preußen für seinen Anteil durch internationale Verpflichtungen nicht gebunden war, wurden „privative“ genannt.

Bei dem Abschluß der Zollvereinsverträge wurde auch über die Zölle auf den Flüssen dieser drei staatsrechtlichen Gruppen eine Vereinbarung getroffen, welche mit unwesentlichen Änderungen von einem Vertrage in den anderen überging und im letzten von 1867 wörtlich lautet:

<sup>1</sup> Der Schlufakte wurden gewisse Staatsverträge gleichgeachtet, weil sie als integrierende Bestandteile der ersten galten.

<sup>2</sup> Vgl. die im Jahre 1848 anonym erschienene, von Delbrück verfaßte „Dentchrift über die Bestimmungen, welche rücksichtlich der schiffbaren Flüsse und Wasserstraßen im Deutschen Reiche zu treffen sein werden, in spezieller Anwendung auf die Verhältnisse Preußens.“

## „Art. 23.

Die Wasserzölle oder auch Wegegeldgebühren auf Flüssen, mit Einschluß derjenigen, welche das Schiffsgefäß treffen (Rekognitionsgebühren), sind von der Schiffahrt auf solchen Flüssen, auf welche die Bestimmungen des Wiener Kongresses oder besondere Staatsverträge Anwendung finden, ferner gegenseitig nach jenen Bestimmungen zu entrichten, insofern hierüber nichts besonderes verabredet ist, oder verabredet werden wird.

Auf den übrigen Flüssen, bei welchen weder die Wiener Kongressakte noch andere Staatsverträge Anwendung finden, werden die Wasserzölle oder Wasserwegegelder nach den privativen Anordnungen der betreffenden Regierungen erhoben. Diese Abgaben sollen jedoch den Betrag von  $\frac{1}{4}$  Groschen vom Zollzentner oder 1 Kreuzer vom bayrischen Zentner für die Meile nicht übersteigen.

Auf allen diesen Flüssen wird jeder Vereinsstaat die Angehörigen der anderen Vereinsstaaten, deren Waren und Schiffsgefäße in jeder Beziehung, insbesondere auch hinsichtlich der Binnenschiffahrt<sup>1</sup>, gleich seinen eigenen behandeln.“

Im zweiten Absatz ist über den Höchstbetrag der Zölle auf „privativen“ Flüssen eine Abmachung<sup>2</sup> getroffen, welche den steuerlich-fiskalischen Charakter dieser Zölle deutlich erkennen läßt; denn der zugelassene Satz von 6,6 Pfennig auf den Tonnenkilometer bedeutet eine exorbitante Belastung, deren Höhe dadurch gekennzeichnet wird, daß die höchste gegenwärtig in Deutschland vorkommende Schiffahrtsabgabe nur einen Pfennig für den Tonnenkilometer beträgt.

Abgesehen von dieser einen Abmachung hat der Art. 23 im Zusammenhange der Zollvereinsverträge nur eine negative Bedeutung. Er scheidet die Wasserzölle aus dem Bereich der gemeinsamen Interessen aus und behält sie der autonomen Regelung der Vertragsstaaten — soweit diese sich nicht anderweitig schon gebunden haben — vor; auch die Erträge dieser Zölle wurden nicht für gemeinsame Rechnung, sondern für eigene Rechnung der beteiligten Regierungen erhoben.

In scharfem Gegensatz zu dem negativen Charakter der Verabredungen über die Fluzölle stehen die Abmachungen, welche über alle sonstigen Schiffahrtsabgaben zwischen den Zollvereinsstaaten getroffen wurden. Sie

<sup>1</sup> Binnenschiffahrt bedeutet hier nicht den Gegensatz zur Seeschiffahrt, sondern die Schiffahrt zwischen Orten desselben Staatsgebietes zum Unterschiede von der Schiffahrt zwischen Uferplätzen verschiedener Vereinsstaaten.

<sup>2</sup> Auch diese Abmachung ist seit dem Vertrage vom 22. März 1833 — vgl. Separatartikel 7 dazu — ständig wiederholt. Für die Zölle auf den konventionellen Flüssen waren Höchstsätze in der Wiener Kongressakte, für diejenigen auf den gemeinschaftlichen Flüssen in besonderen Verträgen festgelegt.

hatten einen sehr wesentlichen positiven Inhalt, insofern sie das Gebührenprinzip als maßgebend für die Erhebung solcher Abgaben erklärten. Daraus ergaben sich zwei Folgerungen von großer praktischer Wichtigkeit: die Gebühren durften nur für Benutzung bestehender Einrichtungen erhoben werden und sie durften das Maß der Selbstkostendeckung nicht übersteigen. Daß die Gebühren hier für Rechnung der Einzelstaaten zu erheben waren, verstand sich, da diese die benutzten Anstalten unterhalten mußten, von selbst.

Der in Betracht kommende Art. 25 des letzten Zollvereinsvertrags — er ist schon auf Seite 12 zitiert, mag aber der Übersichtlichkeit halber hier nochmals wiedergegeben werden — lautet in seinem ersten Satze:

„Kanal-, Schleusen-, Brücken-, Fähr-, Hafen-, Wage-, Kranen- und Niederlagegebühren und Leistungen für Anstalten, die zur Erleichterung des Verkehrs bestimmt sind, sollen nur bei Benutzung wirklich bestehender Einrichtungen erhoben werden und, mit Ausnahme der Abgaben für die Befahrung der nicht im Staatseigentum befindlichen künstlichen Wasserstraßen, die zur Unterhaltung und gewöhnlichen Herstellung erforderlichen Kosten nicht übersteigen.“

Die richtige Bestimmung des Verhältnisses zwischen den Art. 23 und 25 ist für die weiteren Ausführungen von großer Wichtigkeit.

Wie bereits hervorgehoben ist, behandeln sie zwei ihrem inneren Wesen nach ganz verschiedene Arten von Abgaben; der erstere Steuern, der zweite Gebühren. Sodann spricht Art. 23 nur von Abgaben, welche für die Befahrung von Flüssen zu entrichten sind; er hat insofern den Charakter einer lex specialis, welche die Abgaben für die Befahrung aller anderen See- und Binnenwasserstraßen unberührt läßt. Dagegen handelt Art. 25 von Schiffahrtsabgaben überhaupt; sein Inhalt ist für das hier in Betracht kommende Gebiet des öffentlichen Rechts von allgemeiner Bedeutung. Der Geltungsbereich beider Artikel ist auch nicht derart abgegrenzt, daß 23 die Schiffahrtswege und 25 die örtlichen Schiffahrtsanstalten betrifft; denn letzterer erwähnt ausdrücklich die Kanäle und Schleusen, welche immer oder fast immer — nur die Schleusen in den Döchäfen des Nordseegebietes machen eine Ausnahme — den Interessen des durchgehenden und nicht des örtlichen Verkehrs dienen. Außerdem würde aber auch dieser einschränkenden Auslegung des Art. 25 der Umstand entgegenstehen, daß er am Schlusse der Aufzählung einzelner Arten von Anstalten und Gebühren ganz allgemein von Anstalten zur Erleichterung des Verkehrs spricht. Zu diesen gehörten, nach Ansicht der preußischen Regierung wenigstens, auch die Strombauwerke an nicht kanalisierten Flüssen. Der Art. 25 galt also auch für natürliche Wasserstraßen, insbesondere Flüsse, neben dem Art. 23. Dieses Nebeneinandergehen ist in

der Weise zu verstehen, daß zwar Schiffsahrtsabgaben auf Grund des Gebührenprinzips nach Art. 25 nicht neben Wasserzöllen nach Art. 23 auf demselben Flusse gleichzeitig erhoben werden durften, daß auch die Einführung neuer Wasserzölle nicht gestattet, sondern hinsichtlich ihrer nur der status quo aufrechterhalten oder vielmehr seine Aufrechterhaltung zugelassen werden sollte, daß aber auf den nicht mit Wasserzöllen belasteten Flüssen und erst recht auf anderen Wasserstraßen Schiffsahrtsabgaben eingeführt und erhoben werden konnten. Der Art. 25 gab dem Verkehr die Bürgschaft dafür, daß solche Abgaben sich fortan im Rahmen des Gebührenprinzips hielten. Es gab hiernach Flüsse, welche hinsichtlich der Schiffsahrtsabgaben nach Art. 23 und solche, welche nach Art. 25 behandelt wurden; die Entwicklung der Verhältnisse in den einzelnen Verkehrsgebieten des preußischen Staates wird unter III B. 3. c. § 2 noch näher dargelegt werden.

Das Verbot der Neueinführung von Wasserzöllen war in Art. 5 des preußisch-thüringischen Zollvereinsvertrages vom 10. Mai 1833<sup>1</sup> mit den Worten:

„Die Wasserzölle auf den Flüssen in den zum Verein gehörigen Landen werden auch ferner den privativen Anordnungen der betreffenden Regierungen oder den etwa darüber bestehenden Verträgen gemäß erhoben, jedoch sollen weder neue Wasserzölle eingeführt noch die bestehenden ohne allseitige Zustimmung erhöht werden.“

für die beteiligten thüringischen Landesteile ausdrücklich ausgesprochen, aber auch für das übrige Preußen nach den Gesetzen vom 11. Juni 1816, 26. Mai 1818, 23. Januar 1838 und den Zollvereinsverträgen zu Recht bestehend.

Besonders bezeichnend für die Auffassung, welche bei der preußischen Staatsregierung über den Inhalt dieser Vertragsvorschriften bestand, sind die Verhandlungen aus den 50er und 60er Jahren des vorigen Jahrhunderts über die Neueinführung einer Schiffsahrtsabgabe auf der Oder. Die früheren Wasserzölle waren auf der zu den „privativen Flüssen“ gehörenden Oder im Jahre 1816 für den Binnenverkehr aufgehoben, für den Durchgangsverkehr aber als integrierende Bestandteile der Durchfuhrzölle beibehalten worden. Die Beibehaltung kam — da Wasserzölle Sondereinnahmen waren — im Zollverein dadurch zum Ausdruck, daß Preußen von dem Ertrage der grundsätzlich für Vereinsrechnung erhobenen Durchfuhrzölle einen entsprechenden Anteil als Oderzoll aus der Teilungsmasse vorwegnahm<sup>2</sup>. Solange dieser

<sup>1</sup> Preuß. Ges. S. 232.

<sup>2</sup> Vgl. unter anderem Vertrag vom 4. April 1853, Preuß. Ges. S. 431 Art. 4.

latente Oderzoll bestand, bestritt die preußische Staatsregierung ihrer Volksvertretung gegenüber die rechtliche Zulässigkeit einer Schifffahrtsabgabe; nach seiner Aufhebung erkannte sie eine solche Abgabe als zulässig an. Die auch nach anderen Gesichtspunkten interessierenden Einzelheiten dieser Verhandlungen sind auf Seite 188 — 197 wiedergegeben; aus ihnen geht insbesondere deutlich hervor, daß die damals geplante Abgabe eine Gebühr im Sinne der Finanzwissenschaft und des Art. 25, nicht etwa ein Zoll im Sinne des Art. 23 sein sollte.

Einen Hinweis darauf, daß neben den Zöllen auch gebührenmäßige Hebungen für die Befahrung regulierter Wasserstraßen durch die Zollvereinsverträge zugelassen waren, enthält ferner der § 21 des Vereinzollgesetzes vom 23. Januar 1838, der mit dem Randvermerk „Vorbehalt wegen der Wasserzölle und anderen Abgaben“ bestimmt:

„Die konventionellen Wasserzölle auf denjenigen schiffbaren Flüssen, welche das Gebiet verschiedener Staaten berühren sowie alle anderen wohl begründeten Erhebungen und Leistungen, welche zur Unterhaltung der Stromschifffahrt und Flößerei, der Kanäle, Schleusen, Brücken, Fähren, Kunststraßen, Wege, Kranen, Wagen, Niederlagen, und anderer Anstalten für die Erleichterung des Verkehrs bestimmt sind, gehören dagegen auch künftig nicht zu den in den §§ 19 und 20 als unzulässig bezeichneten Abgaben.“

Hier erscheinen die Steuern — „Zölle“ — in scharfer Gegenüberstellung mit den Gebühren, und unter den letzteren werden die für die Stromunterhaltung bestimmten besonders genannt; die Unterhaltung der Stromschifffahrt<sup>1</sup> wird als „Anstalt“ bezeichnet. Die Anwendung des Anstaltsbegriffs auf die Maßregeln zur Verbesserung und Instandhaltung natürlicher Wasserstraßen oder, was praktisch dasselbe bedeutet, auf die einer derartigen Pflege teilhaftig werdenden Schifffahrtswege findet sich ebenso in dem preußischen Gesetzentwurf „betreffend die Regulierung der Tarife zur Erhebung von Kommunikationsabgaben“ vom Jahre 1851. Dieser Gesetzentwurf verfolgte lediglich den Zweck, die alleinige Befugnis der Krone zur Feststellung von Abgabentarifen gegenüber Anweisungen, welche sich aus dem Wortlaut der Artikel 100 und 109 der preußischen Verfassungsurkunde vielleicht ergeben könnten, sicherzustellen; er blieb lediglich deshalb Entwurf, weil man im Staatsministerium der Meinung war, daß es einer solchen Sicherstellung gar nicht bedürfe. Jedenfalls hatte er einen rein deklaratorischen Charakter; er wollte kein neues Recht schaffen, sondern

<sup>1</sup> Dieser Ausdruck schließt auch die nichtbautechnische Fürsorge, namentlich die Strompolizei, in sich.

nur das bestehende kodifizieren. Das bestehende Recht hinsichtlich der Schifffahrtsabgaben war damals in den Zollvereinsverträgen enthalten, die mit den Worten: „Kanal-Schleusen usw. und Leistungen, die zur Erleichterung des Verkehrs bestimmt sind“ eine Aufzählung der abgabefähigen Anstalten gaben. Der auf Seite 87 abgedruckte § 1 des Entwurfs von 1851 spricht dagegen von „Abgaben für die Benutzung von Land- und Wasserstraßen, Schleusen usw. und anderen zur Erleichterung des Verkehrs dienenden Anstalten“. In diesem Entwurf sind also sämtliche Wasserstraßen, nicht nur die Kanäle, aus der clausala generalis ausgeschieden und als Substrate der Abgabenerhebung besonders genannt.

Es wird an anderer Stelle dargelegt werden, daß auch später noch und bis zur Gegenwart der Anstaltsbegriff auf die bloße Stromunterhaltung — gerade von den an der Schifffahrt meistbeteiligten Staaten — angewendet worden ist, daß insbesondere die Uferstaaten an der Unterweser im Jahre 1886 sich darüber verständigten, die Entfernung von Wracks und Baumstämmen aus dem Fahrwasser als besondere Anstalt im Sinne des Art. 54 der Reichsverfassung zu behandeln, und daß dieselbe Auffassung auch in Hamburg bezüglich des Elbfahrwassers besteht.

Im übrigen ist die Terminologie der Verwaltung und selbst der Gesetzgebung<sup>1</sup> in bezug auf die Bezeichnung der beiden Gruppen von Schifffahrtsabgaben nicht gleichmäßig gewesen. Der Ausdruck „Wasserwegegelder“, der in den Zollvereinsverträgen als synonym mit „Wasserzöllen“ gebraucht wird, bezeichnet häufig auch die Schifffahrtsgebühren, z. B. in der gemeinsamen Erklärung der deutschen Regierungsvertreter vom 21. August 1848<sup>2</sup> zu der damals beabsichtigten reichsgesetzlichen Regelung der Abgabenfrage. In derselben Erklärung erscheint andererseits auch das Wort „Schifffahrtsabgaben“<sup>3</sup> als gleichwertig mit Wasserzöllen. In den Schifffahrtsakten für die Elbe vom 23. Juni 1821 Art. 7 und für die Weser vom 10. September 1823 § 14, welche unzweifelhaft eine steuerliche Belastung der Schifffahrt einführten oder aufrecht erhielten, schwankt der Sprachgebrauch zwischen „Zöllen“ und „Schifffahrtsabgaben“. Sogar der aus „Wasserzöllen“ und „Wasserwegegeldern“ kombinierte Ausdruck „Wasserwegezölle“

<sup>1</sup> Im Preußischen Allgemeinen Landrecht wird das Wort „Zoll“ sowohl für die Binnenzölle als auch für die Verkehrsabgaben gebraucht. In der Sache wurden beide scharf unterschieden; die Judikatur des Obertribunals hat sich mit dieser Frage mehrfach beschäftigt. Vgl. Plenarbeschuß vom 20. Oktober 1856 Entsh. Bd. 34 S. 1 und Erkenntnis vom 23. Oktober 1872 Entsh. Bd. 68 S. 9\*.

<sup>2</sup> Abgedruckt bei Schumacher S. 130, 131. Auch Löning tut das in der „Deutschen Juristenzeitung“ vom 15. März 1905, S. 281.

<sup>3</sup> Bei Schumacher steht verdruckt „Schiffsabgaben“.

findet sich gelegentlich. In der preußischen Verwaltung wurden häufig die im Rahmen des Gebührenprinzips erhobenen Abgaben „Zölle“ genannt; ein Sprachgebrauch, der von der Zentralstelle zuweilen getadelt wurde, dessen völlige Beseitigung aber niemals gelungen ist. Übrigens werden in den beteiligten Bevölkerungskreisen die Schiffahrtsabgaben auch heute noch häufig „Zölle“ genannt. Man kann also die beiden Gruppen von Abgaben nicht ohne weiteres nach der Terminologie, sondern nur nach ihrem inneren Wesen unterscheiden.

Für das Gebiet des Norddeutschen Bundes wurden die auf Flüßzölle bezüglichen Bestimmungen der Zollvereinsverträge durch die Bundesverfassung unanwendbar. Denn wenn die letztere auch kein ausdrückliches Verbot der Flüßzölle ausspricht, wie die Reichsverfassung von 1849 es getan hatte, so bringt sie doch in Art. 54 den Willen, daß Gebührenprinzip auf alle Schiffahrtsabgaben auszudehnen und zum ausschließlich maßgebenden auf diesem Gebiete zu machen, unzweifelhaft zum Ausdruck. Damit war der Art. 23 gefallen<sup>1</sup> oder vielmehr — beim Abschluß des neuen Zollvereinsvertrages — gegenstandslos für Norddeutschland. Ob er in diesen Vertrag in der aus früheren Zeiten überlieferten Fassung wieder aufgenommen werden mußte, kann zweifelhaft sein; wahrscheinlich könnte er ganz fortbleiben. Für das Bundesgebiet hatte er, wenn auch die Elbzölle *de facto* noch einstweilen fortbestanden, keine rechtliche Bedeutung<sup>2</sup>. In Süddeutschland waren die Rhein- und Mainzölle durch die Friedensverträge von 1866 außer Hebung gesetzt; dasselbe war infolge der Staatsverträge vom 30. Juli und 15. August 1835 schon vor dem Abschluß des letzten Zollvereinsvertrages mit den Neckarzöllen geschehen. Da ferner für die im Zollvereinsgebiete liegende

<sup>1</sup> Schumacher S. 135.

<sup>2</sup> Allerdings hat darüber im Jahre 1870 im Schoße des Bundesrats eine Erörterung stattgefunden. Es erschien zweifelhaft, ob etwa Art. 23 des Zollvereinsvertrages, weil dieser später publiziert und in Kraft getreten sei, wie die Bundesverfassung, der letzteren derogiert und den Einzelstaaten das Recht zur Erhebung von Wasserzöllen wieder verliehen habe. Daß eine solche Kontroverse entstehen konnte, und zwar im dritten Jahre der Geltung beider Staatsdokumente, ist ein auffälliger Beweis für ihre mangelhafte Fassung.

Die Begründung des Bundesgesetzes über die Flößereiabgaben vom 1. Juni 1870 erwähnt diese Kontroverse und beantwortet sie in längeren Rechtsausführungen dahin, es sei nicht anzunehmen, daß es in der Absicht des Norddeutschen Bundes gelegen habe, die durch Art. 54 seiner Verfassung beseitigten Flüßzölle unmittelbar darauf bei Abschluß des Zollvereinsvertrages wieder ins Leben zu rufen oder wenigstens zuzulassen. Vgl. Drucksachen des Reichstages 1870 Nr. 137. Bericht der Ausschüsse für Zoll- und Steuerwesen und für Justizwesen, die auf der oberen Saale und auf der Werra erhobenen Flößereiabgaben betreffend. S. 8—25.

Donaustrecke ein bayrisch-österreichischer Staatsvertrag vom 2. Dezember 1851 die bestehenden Flüßzölle aufgehoben und deren Neueinführung verboten hatte, so war für den Art. 23 auch außerhalb des Norddeutschen Bundes kaum noch ein Geltungsbereich oder eine Anwendungsmöglichkeit vorhanden.

Delbrück hat in seiner 1881 erschienenen Schrift „Der Artikel 40 der Reichsverfassung“ S. 87 erklärt, der Art. 23 sei durch die Verfassung „zum Teil aufgehoben, zum Teil gedeckt“; die letztere Bemerkung bezieht sich auf die gleichmäßige Behandlung der Angehörigen, Waren und Schiffe aller Vereinsstaaten. Im Bundesrat war man 1869 und 1870 über diesen Gegenstand geteilter Meinung.

Schließlich wurden noch in § 8 des Vereinszollgesetzes vom 1. Juli 1869 die „Binnenzölle“ ausdrücklich für unzulässig erklärt und hiermit auch die Wasserzölle nochmals de jure grundsätzlich beseitigt<sup>1</sup>.

## § 2.

### Die Entstehung der Reichsverfassung.

Die Genealogie des geltenden Rechts zeigt einen doppelten Ursprung. Die eine Entwicklungslinie, welche in dem vorhergehenden Abschnitt verfolgt worden ist, weist auf die älteren Zollvereinsverträge, die andere auf die Reichsverfassung vom 28. März 1849 zurück. Auch über diesen zweiten genealogischen Zusammenhang kann ein Zweifel nicht bestehen; er ist von Schumacher näher dargelegt, von Wiedenfeld als vorhanden angenommen und auch von den gesetzgebenden Faktoren mehrfach, insbesondere in den Verhandlungen des konstituierenden Reichstages vom 20. März 1867<sup>2</sup> über

<sup>1</sup> Die „Denkschrift, betreffend den Entwurf eines Vereinszollgesetzes“ (Aktenstück 4, Anlagen zu den stenographischen Berichten über die Verhandlungen des Deutschen Zollparlaments 1869 S. 24) bemerkt zu § 8:

Der Erwähnung der „konventionellen Wasserzölle“ wird es nicht bedürfen. Die Erhebung von solchen, soweit sie noch bestehen, beruht auf besonderen Staatsverträgen, welche durch das Gesetz nicht alteriert werden.

In Wirklichkeit gab es damals weder konventionelle noch privative Wasserzölle im Zollvereinsgebiet. Jedemfalls zeigt aber die Begründung, daß man die Wasserzölle als „Binnenzölle“ ansah.

Das selbe ergibt sich aus der Reichstagsdrucksache 137 von 1870 S. 18—20.

<sup>2</sup> Stenograph. Berichte S. 279—284. Auch die „Kölnische Zeitung“ argumentiert bei ihrer Interpretation des Art. 54 in dem Aufsatz „Die rechtliche Seite der Schiffahrtsabgaben“ in Nr. 129 vom 5. Februar 1905 mit der Abstammung dieser Verfassungsvorschrift von den entsprechenden Bestimmungen der Verfassung von 1849. — Vgl. auch Antrag von Karlowitz zu Art. 1, Aktenstück Nr. 13 des konstituierenden Reichstages 1867.

Art. 4 Nr. 9 der Bundesverfassung und in der Begründung der Gesetzentwürfe wegen Aufhebung der Flößereiabgaben und der Elbzölle vom Jahre 1870<sup>1</sup> vorausgesetzt und anerkannt worden.

Die Reichsverfassung von 1849 wollte nun aber einheitliches Recht auf dem Gebiete der Schiffahrtsabgaben nur in sehr beschränktem Umfange, nämlich nur insoweit schaffen, als sie die Wasserzölle völlig beseitigte und für sämtliche Schiffahrtsabgaben das Gebührenprinzip als allein maßgebend erklärte. Im übrigen enthielt sie keine gleichartige Regelung der Abgabenfrage für das Gesamtgebiet der Schiffahrt. Sie ordnete vielmehr die Verhältnisse der Seeschiffahrt und der Binnenschiffahrt nach grundsätzlich verschiedenen Gesichtspunkten. Für den Bereich der Seeschiffahrt wurde ausdrücklich die Finanzierung aller Wasserbauten und sonstigen körperlichen und unkörperlichen Einrichtungen, welche irgendwie im Schiffahrtsinteresse hergestellt waren, oder künftig hergestellt werden sollten, durch Schiffahrtsabgaben für zulässig erklärt. Dieses Prinzip wurde für alle „Schiffahrtsanstalten am Meere und in den Mündungen der deutschen Flüsse“, sowohl für örtliche Anstalten, als auch für die dem Durchgangsverkehr dienenden Seewasserstraßen, aufgestellt. Daß auch die letzteren unter die Vorschriften des die §§ 20 bis 23 umfassenden vierten Verfassungsartikels fallen sollten, geht aus der beispielsoffenen Erwähnung des Fahrwassers, der Seetonnen, der Leuchtschiffe und des Lotsenwesens mit zweifelloser Deutlichkeit hervor; denn diese Anstalten und Einrichtungen haben keine lokale, sondern allgemeine Bedeutung. In § 22 ist ausgesprochen, daß in der Befahrung der vertieften, durch Seezeichen kennlich gemachten oder sonst verbesserten Wasserstraße die Benutzung einer Schiffahrtsanstalt zu erblicken ist.

Dagegen wollte der fünfte Artikel in § 25 die Finanzierung von Wasserbauten durch Schiffahrtsabgaben für den Bereich der Binnenschiffahrt oder wenigstens der Flößschiffahrt — nur von der letzteren ist ausdrücklich die Rede — ausschließen. Das geht zwar aus dem Wortlaut nicht ohne weiteres hervor, weil der § 25 nur von „Flußzöllen“ spricht, im nächsten Paragraphen eine andere Gruppe von Schiffahrtsabgaben als „Gebühren“ bezeichnet und in § 27 die Ausdrücke „Flußzölle und Flößschiffahrtsabgaben“ ohne ersichtlichen Grund pleonastisch nebeneinander stellt. Es war aber, wie Schumacher aus der Entstehungsgeschichte des Art. V überzeugend dargetan hat, die Absicht des Reichstages: Die Einzelslaaten sollten die Unterhaltung

<sup>1</sup> Drucksachen des Reichstages 1870 Bd. III Nr. 136 S. 6 und 7 und 137 S. 13, 14, 15.

und Verbesserung des Fahrwassers der Flüsse in Zukunft aus allgemeinen Mitteln, auf Kosten der Steuerzahler, besorgen; nur bei gemeinschaftlichen Flüssen war für die Aufhebung der Zölle eine „billige Ausgleichung“ in Aussicht gestellt.

Das gegen die Finanzierung von Wasserbauten aus Schiffahrtsabgaben gerichtete Verbot sollte indeffen nur für die Fahrinnen in den Flüssen, also für eine Gruppe von Wasserstraßen, nicht für die örtlichen, an den Wasserstraßen gelegenen und ihre Benutzung mittelbar erleichternden Einrichtungen gelten. Deshalb gestattete § 26 „Hafen-, Kran-, Wag-, Lager-, Schleusen- und dergleichen Gebühren“. Diese Bestimmung galt, ebenso wie das in § 24 geregelte Gefehgebungs- und Oberaufsichtsrecht des Reichs, nur für die gemeinschaftlichen Flüsse, einschließlich der Mündungen von Nebenflüssen.

Die Aufzählung der Anstalten und Gebühren in § 26 deckt sich nicht mit der entsprechenden Aufzählung in den Zollvereinsverträgen, welche eine größere Zahl von Einzelfällen oder Arten umfaßt, darunter insbesondere die Kanäle und Kanalgebühren, die in § 26 keinen Platz finden konnten, weil der Art. V sich nur mit der Flussschiffahrt beschäftigte.

Dass der Art. 26 nur örtliche Schiffahrtsanstalten, im Gegensatz zu den Wasserstraßen, meint, ist auch aus dem Wortlaut nicht erkennbar; denn abgesehen von den verallgemeinernden Schlußworten „und dergleichen“ sind auch die Schleusen ihrem Wesen und der Regel nach keineswegs Bauwerke von örtlicher Bedeutung. Sie dienen im allgemeinen der Verbesserung des Fahrwassers für den durchgehenden Verkehr; jedenfalls beeinflussen die in Flüssen erbauten Schleusen die Interessen der gesamten Schiffahrt dieser Wasserstraßen, nicht etwa Interessen des Lösch- und Ladeverkehrs oder sonstige örtliche Interessen. Die Weserschleuse bei Hameln ist nicht sowohl für die Schiffahrt dieser Stadt als für die Weserschiffahrt im allgemeinen von Bedeutung.

Gleichwohl geht aus der Entstehungsgeschichte des Art. V der Reichsverfassung deutlich hervor, daß man bei Auffassung des § 26 nur an Anstalten von örtlicher Bedeutung gedacht hat. Es ergibt sich insbesondere auch aus der bei Schumacher<sup>1</sup> abgedruckten Erklärung der deutschen Regierungsvertreter vom 21. August 1848 gegen die damals vorgeschlagene und später in der Verfassung vom 28. März 1849 durchgeführte radikale Beseitigung aller Flussschiffahrtsabgaben; denn es heißt dort zu 4:

<sup>1</sup> S. 130, 131.

„Unter den nach Ziffer 2 aufzuhebenden Abgaben sind weder die in den einzelnen Orten für die Benutzung gewisser Anstalten zur Erhebung kommenden Gebühren, wie Hafen-, Schleusen- und dergleichen Gelder, begriffen usw.“<sup>1</sup>

Daß man die Schleusen in diese Aufzählung von Beispielen einreichte und sie mit Kranen, Wagen und Lagerplätzen gleich behandelte, ist eine der seltsamen Unstimmigkeiten, die sich in der Rechtsgeschichte und dem Rechtszustande hinsichtlich der Schifffahrtsabgaben leider mehrfach zeigen. Gedenfalls beruhte aber ihre Unterscheidung von Buhnen, Baggerungen und allen sonstigen Strombauwerken auf der Voraussetzung ihres örtlichen Charakters. Im Sinne der Verfassung von 1849 war „örtlich“ soviel wie „besonder“. Der Ausdruck „besondere Anstalten“ wird auch in den Vorverhandlungen über diese Verfassung für die Aufzählung des § 26 gelegentlich gebraucht.

Die grundsätzlich verschiedene Behandlung der See- und Binnenschiffsschäden hinsichtlich der Finanzierung von Wasserbauten nötigte — oder hätte im Falle der praktischen Durchführung genötigt — zur Bestimmung der Grenzen beider Verkehrsgebiete. Diese Abgrenzung hätte man entweder nach Schiffstypen und Betriebsformen in der Weise vornehmen können, daß man auf den von Seeschiffen und Binnenschiffen nebeneinander benutzten Wasserstraßen nur die ersten mit Abgaben belastete, oder auch örtlich durch Bezeichnung von geeigneten Punkten, unterhalb deren die einzelnen Ströme als Seewasserstraßen gelten sollten.

In der preußischen Staatsregierung ist auch diese Frage damals erwogen und im Sinne der zweiten Alternative beantwortet worden, wobei besonders hervorgehoben wurde, daß auch die Binnenschiffe auf den unteren Stromstrecken abgabepflichtig sein müßten, soweit sie von den dort ausgeführten Fahrwasserverbesserungen und sonstigen Schifffahrtsanstalten Gebrauch machen sollten<sup>2</sup>.

\* \* \*

Aus den auf zwei Artikel verteilten 8 Paragraphen der Verfassung von 1849 mit ihrer zweifachen und völlig heterogenen Lösung der Abgabenfrage

<sup>1</sup> In dem Antrage zur Reichsverfassung, auf welchen die Erklärung vom 21. August 1848 sich bezog, lautete die entsprechende Vorschrift: „Die Hafen-, Kran-, Wag-, Lager-, Schleusen- u. dgl. Gebühren in den an diesen Flüssen gelegenen Orten usw.“

<sup>2</sup> Am 7. April 1849 fand in Berlin eine Ministerialkonferenz statt, in welcher der in Frankfurt aufgestellte Entwurf eines Reichsgesetzes über die Aufhebung der Flüßzölle beraten wurde. Hierbei kam auch die Frage der Abgrenzung von See- und Flüßschiffahrt zur Sprache; sie wurde in der dargelegten Weise beantwortet. Das Protokoll über diese Konferenz ist von Delbrück's Hand.

ist in der Bundesverfassung von 1867 der eine, verhältnismäßig kurze Art. 54 entstanden, der, wie schon an anderer Stelle im allgemeinen dargelegt wurde, eine gleichmäßige Regelung für beide Schiffsgruppen, für alle Gewässer, Verkehrs möglichkeiten, Schiffsanstalten, Wasserstraßen und Häfen enthält.

Die Auslegung des dritten Absatzes in Art. 54, daß in ihm der Inhalt des Art. IV der alten Verfassung zusammengedrängt und eine der damaligen Lösung entsprechende erschöpfende Beantwortung der Frage für das Gebiet der Seeschiffahrt gegeben sei, erscheint nach Lage der Verhältnisse ausgeschlossen. Denn während die alte Verfassung ausdrücklich von Wasserstraßen und Häfen sprach, erwähnt die neue nur die Seehäfen. Das Fahrwasser zwischen den Seehäfen und dem offenen Meere kann man unmöglich als Bestandteil oder Zubehör der Hafenanlagen betrachten<sup>1</sup>. Die Entfernungen von Königsberg, Stettin, Rostock, Lübeck, Hamburg, Bremen zum Meere sind viel zu groß, um ein solches Pertinenzverhältnis zu gestatten — dem in einigen Fällen übrigens auch der Umstand entgegensteht, daß die Häfen und Zugangswasserstraßen in verschiedenen Händen sich befinden. In anderen Fällen ist die Konstruktion dieses Verhältnisses deshalb unmöglich, weil eine größere Anzahl von Häfen an derselben Zugangswasserstraße liegt und sich ihrer bedient; an der Unterelbe hat nicht nur Hamburg ein Interesse, sondern auch Altona, Harburg, Stade, Glückstadt und Brunsbüttel, an der Unterweser außer Bremen auch Elsfleth, Vegesack, Brake, Nordenham, Geestemünde und Bremerhaven, um nur diese beiden Ströme und an ihnen die wichtigsten Uferplätze hier zu erwähnen.

Wollte man so lange Stromstrecken dem am weitesten binnenwärts belegenen oder dem bedeutendsten anliegenden Hafen hinzurechnen und als ihm zugehörige „Schiffsanstalt“ behandeln, so könnte man schließlich auch auf den Gedanken kommen, den preußischen Niederrhein als Zubehör des Duisburg-Ruhrorter oder des Cöln Hafens zu behandeln, die Strombaukosten anteilig zu den Hafenkosten zu schlagen und die Deckung der ersten in einem Zuschlage zum Hafengelde zu suchen. Diese Kombination wäre, da die Seeschiffahrt auf dem Rhein bekanntlich bis Cöln geht, nicht oder doch nicht viel seltsamer als die entsprechende für den Unterlauf der Weser und Elbe.

Der Gedanke an die Möglichkeit, daß der Gesetzgeber in Art. 54 Abs. 3 Schiffsanstalten gemeint haben könnte, die nicht in den Seehäfen liegen und nicht zu ihnen gehören, für deren Benutzung aber in den Häfen die Abgaben zu zahlen wären, ist so gegen die Wahrscheinlichkeit und

<sup>1</sup> Vgl. unter II § 3 Seite 26, 27, 28.

würde zu so seltsamen Konsequenzen führen, daß er ebenfalls ausscheiden muß. Hätte man im dritten Absatz die Verhältnisse der Seewasserstraßen nach dem Muster der alten Verfassung mit regeln wollen, so hätte es doch mehr als nahegelegen, im vierten Absatz statt „Wasserstraßen“ den Ausdruck „Binnenwasserstraßen“ zu gebrauchen.

Daß man im vierten Absatz auch den Seeverkehr und die Seewege gemeint hat, läßt sich aber auch positiv beweisen. Denn die in anderem Zusammenhange schon wiederholt erwähnte Neuerung, wonach bei nicht fiskalischen künstlichen Wasserstraßen ein Steingewinn gestattet werden sollte, ist mit Rücksicht auf die damals erwogene Möglichkeit der Erbauung des Nordostseekanals durch Private, also im Interesse des Zustandekommens einer Seewasserstraße, beschlossen und durch eine entsprechende Einschaltung im vierten Absatz zum Ausdruck gebracht worden.

Derselben Ansicht war der Bundesrat, als er den Entwurf eines Gesetzes über die Abgabenerhebung auf der Unterweser im Jahre 1886 dem Reichstag vorlegte. Denn er sagte in der Begründung:

„Auch aus den einschlagenden Bestimmungen der Reichsverfassung (vergl. Art. 54 derselben) werden begründete Einwendungen gegen die Zulassung einer Abgabenerhebung im vorliegenden Falle nicht herzuleiten sein. — Der leitende Gedanke ist augenscheinlich der gewesen, daß für die bloße Nachhilfe, welche erforderlich ist, um die natürlichen Wasserläufe in fahrbarem Zustande zu erhalten, der Verkehr nicht belastet werden sollte.“

Auch sonst ist mehrfach in der Begründung von der „Verbesserung des Fahrwassers“ als dem Anlaß der Abgabenerhebung die Rede.

Der Bundesrat sah also in dem Ausbau des Seeweges nach Bremen die Regulierung einer natürlichen Wasserstraße im Sinne des vierten, nicht den Bau einer Schiffahrtsanstalt in einem oder für einen Hafen im Sinne des dritten Absatzes des Art. 54 der Verfassung.

Aber auch wenn man sich in der Sache selbst auf den Standpunkt stellen wollte, der Verfasser des Art. 54 habe die Absicht gehabt, die heterogene Lösung der Abgabenfrage in der Verfassung von 1849 auf die Bundesverfassung zu übertragen, so wäre doch die Annahme geradezu unstatthaft, daß er einen Gedanken von so fundamentaler Bedeutung, von so großer Wichtigkeit für die Interessen des Verkehrs und für die Finanzen der beteiligten Staaten so undeutlich zum Ausdruck gebracht hätte.

Die Möglichkeit, daß Delbrück bei Auffstellung des Entwurfs für den Art. 54 den heterogenen Charakter jener Lösung übersehen haben könnte, ist völlig ausgeschlossen. Denn abgesehen davon, daß dieser Charakter dem Leser der Verfassung von 1849 ohne weiteres entgegentreitt, war Delbrück

über den Inhalt der letzteren ganz besonders gut unterrichtet, weil er im Jahre 1848 bei den Verhandlungen über ihre Entstehung — soweit das preußische Handelsministerium dabei beteiligt war — hervorragend mitgewirkt hatte. Die Akten enthalten sehr umfangreiche und sorgfältig durchgearbeitete, von seiner eigenen Hand geschriebene Schriftstücke aus dem Sommer des Jahres 1848 über die künftige Regelung der Abgabenfrage für das Reich.

Es muß hiernach als feststehend angesehen werden, daß der Rechtszustand für Seewege und Binnenwasserstraßen — nur um Wasserstraßen und nicht um Häfen, deren Abgabefähigkeit niemals zweifelhaft war, besteht überhaupt ein Streit — heute der gleiche ist. Da ferner auch die Ableitung der heutigen Reichsverfassung aus dem Entwurf von 1849 keinem Zweifel unterliegt, so ergibt sich die zwingende Schlussfolgerung, daß von den beiden divergierenden Grundsätzen, welche der letztere für die Finanzierung von Schiffsverkehrsbesserungen durch Abgaben aufgestellt hatte, in der ersten der eine verallgemeinert sein muß.

Die Frage, welcher von beiden zum allgemein maßgebenden gemacht werden sollte, ist von entscheidender Bedeutung für die Auslegung des Art. 54.

Für ihre Beantwortung kommen drei Momente in Betracht.

Das erste ergibt sich aus dem organischen Zusammenhange der maßgebenden Vorschriften beider Verfassungen, das zweite aus der Vergleichung derjenigen wirtschaftlich-politischen Erwägungen, welche die Rechtsbildung einerseits in den Jahren 1848 und 1849, anderseits im Jahre 1867 beeinflussen konnten und beeinflußt haben, das dritte aus der Praxis, insoweit sie als Spiegelbild und Erkenntnisquelle des gesetzgeberischen Willens in Betracht kommt.

\* \* \*

a. Beide Verfassungen haben Vorsorge getroffen für den Fall, daß die deutsche Schifffahrt durch die Gesetzgebung oder Verwaltung fremder Staaten benachteiligt und Deutschland hierdurch genötigt werden könnte, die Machtmittel der völkerrechtlichen Retorsion solchen Staaten gegenüber anzuwenden. Diese Vorsorge verkörperte sich in der Verfassung von 1849, entsprechend der damals beschlossenen grundsätzlich verschiedenen Behandlung der See- und Binnenschifffahrt, in zwei völlig abweichenden Bestimmungen, welche in der gleichmäßigen Disposition des Stoffes den Abschluß der beiden in Betracht kommenden Artikel bilden. Nach dem Schlußparagraphen des Art. 4 darf „eine höhere Belegung fremder Schifffahrt nur von der Reichsgewalt ausgehen“, und nach dem des Art. 5 dürfen „Flußzölle und Fluß-

schiffahrtsabgaben auf fremde Schiffe und deren Ladungen nur durch die Reichsgewalt g e l e g t w e r d e n". Der Mehrertrag im ersten und der Gesamtertrag im letzteren Falle sollte der Reichskasse zufließen.

Wollte die Verfassung von 1867 die differentielle Behandlung der See- und Binnenschiffahrt beibehalten, so mußte sie folgerichtig auch die Retorsionsklausel in beiderlei Gestalt übernehmen. Wer dies zugibt, wird zugleich anerkennen müssen, daß die Fassung der entsprechenden Klausel im Art. 54 einen Rückschluß auf die diesem Artikel zu Grunde liegende gesetzgeberische Willensmeinung gestattet.

Nun heißt es in dem Schlußsatz des Art. 54:

„Auf fremde Schiffe oder deren Ladungen andere oder höhere Abgaben zu legen, als von den Schiffen der Bundesstaaten oder deren Ladungen zu entrichten sind, steht keinem Einzelstaate, sondern nur dem Reiche zu.“

Diese Ausdrucksweise ist nur verständlich unter der Voraussetzung, daß die Abgabenerhebung auf allen deutschen Wasserstraßen grundsätzlich gestattet ist. Denn in den vorhergehenden Sätzen ist zwischen den deutschen Wasserstraßen kein Unterschied nach ihrer Zweckbestimmung und überwiegenden Benutzung für See- und Binnenschiffahrt gemacht. Daß jener Schlußsatz etwa nur auf die Seehäfen bezogen werden könnte, erscheint ausgeschlossen, weil dann der Gebrauch des allgemeinen Ausdrucks „Abgaben“ statt „Seehafenabgaben“ ein unerklärliches Versehen gewesen wäre und weil in solchem Falle ferner unterstellt werden müßte, der Gesetzgeber habe an den damals im Vordergrunde der Erörterung stehenden Nordostseefkanal nicht gedacht. Ebensowenig wäre die Annahme zulässig, der Schlußsatz gelte im Bereich der Binnenschiffahrt nur für die örtlichen Anstalten und Gebühren, also namentlich für Hafengelder; denn abgesehen davon, daß eine derartige Anwendung der Retorsion die größten Unzuträglichkeiten und Ungleichmäßigkeiten hervorrufen würde — manche Binnenhäfen, wie Frankfurt a. M. und Mannheim haben überhaupt keine Schiffahrtsabgaben —, läge hierin auch eine unmotivierte und deshalb unwahrscheinliche Abweichung von dem Vorbilde der Verfassung von 1849, die auch solche örtlichen Gebühren zuließ und dennoch die Erhebung von Befahrungsabgaben auf Binnenwasserstraßen als Retorsionsmittel vorsah.

Will man dennoch an der Auffassung festhalten, der Gesetzgeber habe Abgaben für die Befahrung von natürlichen, gleichviel wie sehr im Schiffahrtsinteresse verbesserten Wasserstraßen grundsätzlich verbieten wollen, so wird man diesen Standpunkt gegenüber dem klaren Wortlaut der die Möglichkeit der Abgabenerhebung voraussetzenden Retorsionsklausel kaum anders

als mit der Behauptung verteidigen können, die bei dem gesetzgeberischen Versuche des Jahres 1849 für notwendig und nützlich befundene Retorsion durch Flusschiffahrtsabgaben sei von dem Gesetzgeber des Jahres 1867 für entbehrlich erachtet worden. Eine solche Behauptung würde jedoch alle Wahrscheinlichkeit gegen sich haben. Denn wenn im Jahre 1849 Veranlassung vorlag, die Möglichkeit von Reaktionen der deutschen Binnenschiffahrt durch Nachbarstaaten ins Auge zu fassen und für solche Fälle die Waffe der Retorsion bereitzuhalten<sup>1</sup>, so war diese Veranlassung im Jahre 1867 nicht geringer, sondern größer geworden, weil die Elbe, welche im Sinne des Entwurfs von 1849 ein ganz deutscher Strom war, nunmehr mit ihrem Oberlauf außerhalb der Reichsgrenze lag: aber auch auf dem Rhein, der Warthe, der Weichsel und dem Niemen war die Möglichkeit von Differenzen mit dem Auslande hinsichtlich der Binnenschiffahrt vorhanden, zumal für die drei letzteren Flüsse preußisch-russische Schiffahrtsverträge nicht bestanden. Tatsächlich sind auch derartige Differenzen und Reibungen mehrfach vorgekommen.

Nimmt man an, daß der Gesetzgeber die Fassung der auf den wirtschaftlichen Kriegszustand berechneten Retorsionsklausel in Art. 54 dem vorausgesetzten normalen Rechtszustande hinsichtlich der Schiffahrtsabgaben sinngemäß angepaßt hat — und an dieser Annahme wird man festhalten müssen, weil die Vermutung für sie spricht —, so ist auch der Rückschluß aus jener Klausel auf die Zulässigkeit der Erhebung von Schiffahrtsabgaben auf regulierten Strömen zulässig und notwendig. Sonst hätte das Retorsionsystem eine empfindliche Lücke; es wäre gegenüber dem Entwurf von 1849 ohne ersichtlichen Grund verschlechtert und geschwächt.

Waren durch Art. 54 Binnenschiffahrtsabgaben — in Gestalt von Fahrwassergeldern — nur auf künstlichen, nicht aber auf natürlichen, das heißt in historischem Sinn natürlichen Wasserstraßen zugelassen, so wäre auch die Waffe der Retorsion nur für die Kanalschiffahrt anwendbar. Mit einer solchen Beschränkung wäre sie aber stumpf und wirkungslos, weil Deutschland mit den Nachbarstaaten nicht durch Kanäle zusammenhängt, sondern

<sup>1</sup> Der Gegenstand wurde damals nicht etwa nur obenhin gestreift, sondern — namentlich in der Beratung seitens des Plenums der Nationalversammlung — von mehreren Rednern zum Gegenstand besonderer Ausführungen gemacht. Vgl. Sitzung der Versamml. vom 10. November 1848 S. 3233 Schulze-Liebau, S. 3235 von Binsch-Hagen, S. 3239 Moritz Möhl und über Retorsion durch Schiffahrtsabgaben in England: Motive des volkswirtschaftlichen Ausschusses S. 3208 Stenograph. Berichte Wigard, Band V. Ferner Bericht des Verfassungsausschusses nebst Entwürfen zur zweiten Lesung der Verfassung Stenogr. Berichte Wigard Band VIII, S. 5749.

nur durch Flüsse. Die unbedeutenden Ausnahmen an der französischen und holländischen Grenze fallen praktisch nicht ins Gewicht gegenüber dem großen Verkehr an den Stromgrenzen bei Emmerich, Schandau, Passau, Schillno und einigen anderen Punkten.

\* \* \*

b. Wenn die Ableitung der Reichsverfassung aus dem Entwurf von 1849 feststeht, so liegt es nahe, das Augenmerk auf die politischen Triebkräfte und Beweggründe zu richten, welche bei dem Zustandekommen oder vielmehr Nichtzustandekommen des letzteren maßgebend waren, und auf dieser Grundlage in eine Untersuchung der Frage einzutreten, ob dieselben Interessen und Tendenzen noch im Jahre 1867 lebendig und politisch wirksam waren, oder ob sie etwa in ihrer Art, ihrem Grade und ihrer Richtung sich geändert hatten. Eine solche Untersuchung könnte möglicherweise weitere Anhaltspunkte dafür liefern, welche Absichten der Gesetzgeber mit der ziemlich dunklen Fassung des Art. 54 verbunden hat.

Bei dem revolutionären Versuch der Jahre 1848/49 zur Neubildung des öffentlichen Rechtes in Deutschland spielte die Frage der Schiffsabgaben eine nicht unwesentliche Rolle. Zwei Strömungen bekämpften sich damals. Die eine war, dem Zuge der Zeit entsprechend, auf radikale Beseitigung dieser Abgaben gerichtet, während die andere ihre Modernisierung und teilweise Beibehaltung anstrebte. Gegenstand des Streites war lediglich die Erhebung von Schiffsabgaben im Rahmen des Gebührenprinzips auf solchen natürlichen Wasserstraßen, deren Schifffahrt auf andere Weise als durch Kanalisation erhalten oder erhöht worden war; in der folgenden Darstellung sollen diese Abgaben der Kürze halber als „Fahrwassergelder“ bezeichnet werden. — Die Forterhebung der alten, auf dem Besteuerungsprinzip beruhenden Flusszölle wurde von keiner Seite ernstlich verteidigt und ebensowenig die Erhebung von Schleusengeldern und örtlichen Schiffsabgaben ernstlich bestritten.

Der Verlauf der Dinge ist bei Schumacher<sup>1</sup>, insoweit es sich um das von ihm behandelte Thema der Binnenschiffsabgaben handelte, mit großer anschaulichkeit geschildert worden. Auf seine Darstellung kann hier im allgemeinen Bezug genommen werden; sie bedarf einer Erweiterung nur insofern, als dies durch die Einbeziehung der Seeschiffsabgaben in den Kreis der Erörterung bedingt wird.

Der volkswirtschaftliche Ausschuß, welcher den die Schiffsverhältnisse betreffenden Abschnitt der Reichsverfassung in Verbindung mit dem Ver-

<sup>1</sup> S. 123—132.

fassungsausschüsse vorzubereiten hatte, teilte im Sommer 1848, bevor er der Nationalversammlung seine Vorschläge machte, den in Frankfurt versammelten Vertretern der deutschen Regierungen die hinsichtlich der Schifffahrtsabgaben gestellten beiden Anträge zur Äußerung mit. Der eine Antrag enthielt die Bestimmung:

„Die mehrere Staaten durchströmenden oder begrenzenden Flüsse sind auf deutschem Gebiet und bis ins Meer für deutsche Schifffahrt und Flößerei frei von Wasserzöllen und anderen, die Ware oder das Schiff betreffenden Abgaben, wogegen die Erhaltung und Verbesserung dieser Ströme dem Reich obliegt“.

während der Gegenantrag vorschlug:

„Die von den Einzelpaaten oder dem Reich zu erhebenden Wasserwegezölle dürfen nicht mehr betragen, als die Unterhaltung und Verbesserung des Fahrwassers erfordert.“

Die Vertreter der deutschen Staaten erklärten sich fast einstimmig gegen die Übernahme der Strombaulast durch das Reich und für die Zulassung von „Wasserwegegeldern“ im Rahmen des Gebührenprinzips bei gleichzeitiger Abschaffung der Flußzölle. Sie sagten in der schon früher erwähnten gemeinsamen Erklärung vom 21. August 1848 unter Nr. 2:

„Alle Schifffahrtsabgaben und Flußzölle, welche gegenwärtig durch die Uferstaaten von Flößen, Fahrzeugen und deren Ladungen erhoben werden, sollen wegfallen; jedoch sind die Uferstaaten berechtigt, Wasserwegegelder zu erheben, welche von der Reichsgewalt, und zwar in der Art festgesetzt werden, daß jeder Uferstaat nicht mehr erhebt, als zum Ersatz der regelmäßigen Verwendung erforderlich ist“.

Unter letzterem Ausdruck war nach Nr. 1 der Erklärung verstanden „die regelmäßige Instandsetzung, Unterhaltung und Verbesserung der Fahrbahn in den Flüssen sowie des Leinpfades“; diese Arbeiten sollten „unter Oberaufsicht der Reichsgewalt den Uferstaaten obliegen“.

Ferner enthielt jene Erklärung noch einen besonderen Vorbehalt hinsichtlich „derjenigen Abgaben, welche in den Seestaaten von Seeschiffen und deren Ladungen als Ersatz für die zum Nutzen der Seeschiffahrt aufgewendeten Kosten erhoben werden.“ Der letztere Vorbehalt bezog sich lediglich auf Seewasserstraßen; denn die Abgabefähigkeit der örtlichen Schifffahrtsanstalten war für den ganzen Bereich der See- und Binnenschiffahrt schon anderweit festgestellt und auch gar nicht streitig, während die Erklärung unter Nr. 2 die Binnenwasserstraßen betraf.

1. Hinsichtlich der Binnenwasserstraßen wurde eine abweichende Erklärung nur von den Vertretern Württembergs und Badens abgegeben,

welche sich — aber nur unter der Voraussetzung der Übernahme aller Strom-  
haulisten auf das Reich — für die radikale Beseitigung aller Schiffahrts-  
abgaben aussprachen. Von den übrigen Regierungsvertretern haben mehrere  
bei Unterzeichnung der gemeinsamen Kundgebung ihren Standpunkt durch  
Beifügung besonderer Erklärungen begründet; diese Erklärungen, welche teil-  
weise bei Schumacher<sup>1</sup> abgedruckt sind, geben einen interessanten Einblick  
in den Gedankengang der damaligen Regierungskreise, der sich mit dem  
heutigen Standpunkte der preußischen Regierung und des preußischen Land-  
tages im allgemeinen deckt.

Der preußische Vertreter, Camphausen, hatte, als er die gemeinsame  
Kundgebung vom 21. August unterzeichnete, sich lediglich im Rahmen seiner  
damaligen Instruktion gehalten. Im Frühjahr 1848 waren im preußischen  
Handelsministerium „Gesichtspunkte für die Errichtung eines deutschen Zoll-,  
Handels- und Schiffahrtsvereins“ ausgearbeitet und durch das Ministerium  
der auswärtigen Angelegenheiten sowohl dem preußischen Bundesgesandten  
als auch dem besonderen in Frankfurt bestellten Bevollmächtigten für die  
Reichsangelegenheiten zugesandt worden. Diese „Gesichtspunkte“ vom 3. Mai  
1848, welche die Richtschnur für die Behandlung der wirtschaftspolitischen  
Fragen bilden sollten, besagten:

„§ 8. Der Verkehr im Innern ist völlig frei und darf durch  
keinerlei Hebungen belästigt werden, mit Ausnahme solcher, deren Ertrag  
auf die Unterhaltung der Kommunikationsmittel verwendet wird.“

„§ 9. Alle Strom- oder Wasserzölle sind aufzuheben oder für ge-  
meinsame Rechnung abzulösen, soweit sie nicht als Kommunikationsabgabe  
(§ 8) forterhoben werden können.“

Es sollte also, bei aller Liberalität in der Behandlung der Verkehrs-  
fragen, doch an dem Gebührenprinzip festgehalten werden.

In den nächsten Monaten änderte die preußische Regierung indessen  
ihre Haltung, indem sie die württembergisch=badische Auffassung sich im  
wesentlichen aneignete. Zur Begründung dieses Stellungswechsels wurde  
in Frankfurt eine Druckschrift verbreitet, welche im preußischen Handels-  
ministerium, und zwar von Delbrück verfaßt war<sup>2</sup>. Es ist dieselbe Druck-  
schrift, die von Schumacher<sup>3</sup> als eine „anscheinend halbamtliche“ bezeichnet

<sup>1</sup> S. 166—171.

<sup>2</sup> Das Konzept ist vollständig von seiner Hand geschrieben; wieweit der In-  
halt seiner persönlichen Überzeugung entsprach, ist nicht festzustellen. Der preußische  
Vertreter in Frankfurt, Minister Camphausen, ließ die Schrift dort drucken, und  
zwar, wie er berichtete, „mit einigen Änderungen, durch welche der speziell preußische  
Standpunkt, von dem der Verfasser dem Zwecke der Schrift nach ausgehen mußte,  
etwas mehr zurücktritt.“

<sup>3</sup> S. 126—127.

und durch die zutreffende Bemerkung charakterisiert wird, sie lasse den überwiegenden Einfluß von Gründen, welche nicht rein sachlicher Natur waren, auf die Behandlung des Gegenstandes erkennen; dieselbe, auf welche Moritz Mohl bei Beratung des Art. 4 der Verfassung durch die Nationalversammlung am 10. November 1848 in seiner Rede anspielte<sup>1</sup>. Sie ist nicht nur wegen der Person des Verfassers, sondern auch sachlich, insofern sie einen intimen Einblick in die damaligen Auffassungen der preußischen Regierung gewährt, von Interesse; es soll daher ihr Inhalt und Gedankengang in seinen wesentlichsten Bestandteilen hier kurz wiedergegeben werden.

Es sollte zunächst der Nachweis dafür erbracht werden, daß der Vorwurf der „Flußfreibeuterei“, der Vorwurf fiskalischer Ausbeutung der Binnenschiffahrt zugunsten allgemeiner Staatszwecke, welcher den deutschen Regierungen in den Minderheitsgutachten des Verfassungsausschusses zu § 26 des Verfassungsentwurfs gemacht worden war, auf Preußen nicht oder doch nur in sehr beschränktem Sinne anwendbar sei. Zu diesem Zwecke werden auf S. 1—8 die bestehenden Verhältnisse hinsichtlich der Erhebung von Flüßzöllen und Schiffahrtsabgaben auf preußischen Wasserstraßen dargelegt. Auf diese Darlegung wird S. 13 das Urteil gegründet:

„Oben ist nachgewiesen worden, daß der Binnenverkehr auf den preußischen Wasserstraßen von allen nicht für die Benutzung besonderer Anstalten zu entrichtenden Abgaben frei ist.“

Ein solches Urteil kann freilich bei näherer Prüfung nur in bedingter Weise als richtig anerkannt werden. Es war nur dann zutreffend, wenn man auch Fahrwasservertiefungen in offenen Strömen, Seen und Meeresarmen als besondere Anstalten ansah; denn auch von der solchen Fahrtrinnen benützenden Schiffahrt wurden Abgaben im Rahmen des Gebührenprinzips erhoben. Und wenn auf S. 5 und 6 die Deime als kanalisierte Flüsse, die Schiffahrtsabgaben auf der Peene, Swine und Dievenow sowie auf dem Großen und Kleinen Haff als bloßes „Feuer-, Tonnen- und Bakengeld“, die Abgaben auf der Ruhr und Lippe als Schleusengeld bezeichnet wurden, so entsprach das nicht der Sachlage. Die Deime war nicht „kanalisiert“ und ist es auch heute nicht in dem Sinne, wie man das Wort gewöhnlich versteht. Sie ist nicht durch Wehre und Schleusen gestaut, sondern nur teilweise begradigt und vertieft<sup>2</sup>; das letztere

<sup>1</sup> Stenogr. Berichte Wigard, Band V S. 3238.

<sup>2</sup> Vgl. das im Auftrage des Preußischen Wasserausschusses verfaßte Werk „Memel-, Pregel- und Weichselstrom“ von H. Keller. Berlin 1899. Band I S. 333, Band II S. 454, 469, 473—475, 529, 530.

Verfahren bezeichnet man aber sonst als Regulierung. Daß die Schiffahrtsabgaben im Mündungsgebiet der Oder in erster Reihe Fahrwassergelder waren, geht aus dem Immmediatbericht vom 13. Mai 1862, welcher auf S. 126 in anderem Zusammenhange angeführt ist, zweifellos hervor. Daß die Ruhr- und Lippe-Schiffahrtsabgaben niemals Schleusengelder waren, wird auf Seite 176—182 bei der Schilderung der preußischen Verwaltungspraxis unter den Zollvereinsverträgen noch nachgewiesen werden.

Daß der preußische Binnenverkehr auf dem Rhein und der Elbe keine Flußzölle zu entrichten hatte, war richtig. Schiffe und Waren, welche von Wesel nach Coblenz geführt wurden, waren abgabenfrei; dasselbe galt auch für Fahrten von Rotterdam nach Coblenz oder von Hamburg nach Torgau. Aber von Hamburg nach Dresden und von Rotterdam nach Mainz mußten die Flußzölle allerdings auf der preußischen Strecke gezahlt werden, und wenn man für die damals legale und altüberlieferte Besteuerung des Verkehrs durch derartige Binnenzölle den Ausdruck „Flußfreibeterei“ gebrauchen wollte, so konnte man ihn vom allgemein deutschen Standpunkte aus auch auf Preußen anwenden, da es die Rheinschiffahrtsabgaben tatsächlich in Transitzölle umgewandelt hatte.

Die Schrift wendet sich dann zur Erörterung der Frage, ob der Vorschlag des Verfassungsausschusses, die Unterhaltung der gemeinsamen Flüsse bei gleichzeitiger Untersagung aller Schiffahrtsabgaben auf das Reich zu übernehmen, vom preußischen Standpunkte aus annehmbar sei. Sie hebt die großen Bedenken, welche sich gegen eine solche Maßregel vom praktischen Verwaltungsstandpunkte aus ergeben würden, mit Klarheit und Schärfe hervor. Sie weist auf die Nachteile einer übermäßigen Zentralisierung hin, die entstehen würden, wenn die Reichsgewalt in Frankfurt entscheiden soll, „ob ein Badehaus im Bregel angelegt werden darf“, und schildert die voraussichtlichen Reibungen zwischen den Strombauverwaltungen des Reiches und dem Verwaltungsapparat der Einzelsstaaten.

„Die Anlagen zum Schutze der Uferbewohner würden dem Reffort der einzelnen Staaten verbleiben; diese würden aber solche Anlagen, wegen deren enger Verbindung mit dem Schiffahrtsinteresse, nicht ohne vorherige Verständigung mit der Reichsgewalt ausführen oder zulassen können, und ein jeder, der Gelegenheit gehabt hat, über den Gang derartiger Verhandlungen Erfahrungen zu sammeln, wird den Grad von Wahrscheinlichkeit berechnen können, mit welchem, namentlich bei Fragen technischer Natur, auf eine Verständigung zwischen zwei selbständigen Gewalten zu hoffen ist, welche entgegengesetzte Interessen vertreten. —

Die Übertragung der Flußhoheit an die Reichsgewalt würde die

Einwirkung der letzteren auf die innersten Verhältnisse der lokalen Verwaltung in der ganzen Monarchie zur Folge haben und nicht nur die Wirksamkeit der Staatsgewalt in einem sehr wichtigen und in das Leben eingreifenden Zweige vernichten, sondern auch notwendiger Weise die Quelle von fortdauernden Konflikten beider Gewalten werden. Gewiß liegt es aber im gemeinschaftlichen Interesse beider, daß diese Konflikte nicht in den Kreis der Fragen gezogen werden, welche die laufende Verwaltung mit sich bringt. Daß die Verwalteten dabei am meisten zu kurz kommen würden, bedarf keines Beweises."

Man sollte annehmen, daß diese überzeugenden Darlegungen zur Ablehnung des von dem volkswirtschaftlichen Ausschusse gemachten Vorschlagess führen müssten. Die Schrift kommt gleichwohl zu seiner Annahme, welche mit dem überwiegenden und ausschlaggebenden Interesse des Verkehrs an der einheitlichen Leitung des Strombaues und der Strompolizei auf S. 12 sehr kurz begründet wird. Der wirkliche Grund ist wohl in der Stellung zu suchen, welche die Schrift zur politischen Seite der Abgabenfrage einnimmt. Die Erhebung solcher Abgaben im Rahmen der Selbstkostendeckung wird an sich als billig und vernünftig anerkannt. Sie wird nur deshalb wider-raten und abgelehnt, weil Preußen eine gebührenmäßige Schiffahrtsabgabe — im Gegensatz zu Flüßzöllen — nicht nur vom Durchgangsverkehr, sondern auch vom Verkehr seiner eigenen Binnenhäfen erheben müßte. Hierdurch würde sich die Regierung bei den seit längerer Zeit an Abgabenfreiheit gewöhnten inländischen Bevölkerungskreisen sehr unpopulär machen, und dieser Unpopulärität dürfe sie sich nicht aussezen. Da man anderseits aber auch die Strombaulast unter keinen Umständen auf allgemeine Staatsmittel übernehmen wollte, so blieb nichts weiter übrig, als sie dem Reich zu übertragen, so unzweckmäßig diese Lösung auch aus anderen, namentlich aus praktischen Gesichtspunkten erscheinen möchte.

Mit großer Schärfe wird auf S. 17 der Grundsatz aufgestellt:

„Es kann nur wiederholt werden: Die Flüßzölle aufzuheben und den Uferstaaten die Unterhaltungsverbindlichkeit zu belassen, ist ein Ding der Unmöglichkeit.“

In diesem Grundsatz waren alle deutschen Staaten einig; der Unterschied der beiden Gruppen bestand nur in den Wegen, auf welchen sie die übereinstimmend abgelehnte Lösung vermeiden wollten. Die einen wollten es durch Beibehaltung der territorialen Baulast mit Befugnis zur Abgaben-erhebung, die anderen durch Übernahme der Baulast auf das Reich.

Die Nationalversammlung trug, im Gegensatz zu radikaleren Strömungen, dem Standpunkte der Regierungen infofern Rechnung, als sie bei der ersten

Lesung des Verfassungsentwurfs am 16. und 17. November 1848 zwar die Aufhebung der Zölle ohne Übernahme der Strombaulast auf das Reich, gleichzeitig aber eine Schadloshaltung der Bundesstaaten wegen der entgangenen Einnahmen beschloß. Hierdurch waren die von den beiden Staatengruppen abgegebenen Erklärungen zwar nicht angebrachtermaßen, aber doch sachlich im wesentlichen berücksichtigt, indem das für beide gleichmäßig ins Gewicht fallende finanzielle Interesse gewahrt blieb. Hierbei ging sogar die Nationalversammlung infofern über die Ansprüche der Regierungen noch etwas hinaus, als sie die Schadloshaltung oder „billige Ausgleichung“ in Art. 26 der Verfassung nicht auf die Strombaukosten, deren Deckung durch Schiffahrtsabgaben die Regierungen nur noch erstrebt, sondern auf die den Betrag dieser Kosten der Regel nach — in einigen Staaten sehr bedeutend — übersteigenden Zolleinnahmen bezog. Es war mit dieser Verfassungsvorschrift freilich zunächst nur ein Prinzip oder Programm aufgestellt; es kam praktisch alles darauf an, wie sie ausgeführt wurde, und das von der Zentralgewalt aufgestellte Ausführungsgesetz ist dann im Entwurfsstadium stecken geblieben. Im Prinzip wurde die von der Nationalversammlung beschlossene Lösung der Frage von Preußen und der Mehrzahl der anderen Staaten angenommen<sup>1</sup>; die Regierungen wichen damit von ihrem früheren Standpunkte etwas, aber nicht sehr wesentlich zurück; daß sie es taten, kann bei der Schwäche ihrer damaligen Stellung nicht wundernehmen.

Betrachtet man den Wortlaut des Art. 54 im Lichte dieser geschichtlichen Entwicklung und der politischen Konstellation des Jahres 1867, so ergibt sich zunächst mit zweifelloser Gewißheit, daß man damals diejenige Lösung, auf welche die Regierungen und die Nationalversammlung sich in den Jahren 1848 und 1849 im Kompromißwege verständigt hatten, nicht gewollt hat. Sonst hätte die Entschädigungsfrage, welche den Kern des Kompromisses bildete, notwendig im Art. 54 — ebenso oder ähnlich wie in Art. 5 der Verfassung von 1849 — Erwähnung finden müssen<sup>2</sup>. Es kommen also als möglicherweise gewollt, infoweit der historische Zusammenhang mit den Vorgängen der Revolutionszeit für die Auslegung verwertet werden kann, nur die anderen damals angestrebten Regelungen noch in Frage. Entweder radikale Beseitigung der Zölle, Verbot der Schiffahrtsabgaben und Belassung der Strombauten zu Lasten der Einzelstaaten oder konditionale

<sup>1</sup> Vgl. Bericht des Verfassungsausschusses. Vorlage für die zweite Lesung des Verfassungsentwurfs, März 1849. Wigard, Verhandlungen der Nationalversammlung. Band VIII S. 5749—5751.

<sup>2</sup> Die Frage ist später gestreift worden in der Begründung zum Gesetzentwurf über die Aufhebung der Elbzölle, Reichstagsdrucksachen 1870 Nr. 136.

Verknüpfung von Strombaulast und Schiffsahrtsabgaben — sei es durch Übernahme der ersten auf das Reich bei gleichzeitigem Verzicht der Staaten auf die letzteren, sei es durch Belassung beider bei den Einzelstaaten.

Im Rahmen dieser Möglichkeiten entsteht die Frage, ob die größere Wahrscheinlichkeit dafür vorhanden ist, daß die norddeutschen Staaten im Jahre 1867 und die deutschen im Jahre 1871 die von einer radikalen Gruppe der früheren revolutionären Volksvertretung erstrebte, von den Regierungen einstimmig bekämpfte und von der Nationalversammlung selbst abgelehnte Lösung nachträglich verwirklichen wollten — oder ob überwiegende Gründe dafür sprechen, daß die Regierungen eine derjenigen Lösungen in ihr Verfassungswerk übernehmen wollten, welche sie im Jahre 1848 vorgeschlagen und vertreten hatten.

Die letztere Annahme erscheint deshalb als näherliegend und gerechtfertigt, weil kein sachlicher Anlaß für eine Änderung in der Stellungnahme der Regierungen erkennbar ist. Die gleichen Erwägungen verkehrs- und finanzpolitischer Art, welche in den Jahren 1848 und 1849 die Fahrwassergelder als billig und die verfassungsmäßige Untersagung solcher Abgaben ohne Übernahme der Strombaulast auf das Reich als unzulässig erscheinen ließen, traten auch in den Jahren der Reichsgründung noch zu. Die politischen Voraussetzungen für die Geltendmachung und Verwirklichung dieser rein sachlichen Erwägungen lagen aber für die Regierungen damals sehr viel günstiger als früher. Im Jahre 1848 wollte die Revolution den Nationalstaat schaffen; die Regierungen hatten ihr gegenüber eine schwache Stellung und waren zum Nachgeben in sehr weitem Umfange bereit; die Reichsgründung in den Jahren 1866 und 1871 ging von den Dynastien und Regierungen aus, welche damals — in Preußen wenigstens — sehr stark waren. Und wenn die Regierungen früher trotz ihrer préfären Lage in der hier zur Erörterung stehenden Frage sich der in der Nationalversammlung vorhandenen radikalen Strömung widersetzen zu müssen glaubten, so ist es zum mindesten nicht wahrscheinlich, daß sie diesen Widerstand später aufgeben und das radikale Verbot jeglicher Schiffsahrtsabgaben aussprechen wollten, zumal sie in der Zwischenzeit an dem Grundsatz der Abgabenerhebung im Rahmen des Gebührenprinzips festgehalten hatten. Jenes radikale Verbot hätte, wenn es beabsichtigt gewesen wäre, in eine ganz andere, klarere und bestimmtere Form gebracht werden können und müssen, als die des Art. 54 der Bundes- und Reichsverfassung, zumal für ein solches Verbot der Text des Verfassungsentwurfs von 1849 ein sehr naheliegendes Vorbild darbot. Der wesentlich andere, in Art. 54 gewählte Wortlaut schließt aber, wenn die Ausführungen über die grammatische Aus-

legung des Anstaltsbegriffs richtig sind, die Erhebung von Fahrwassergeldern nicht aus; er läßt vielmehr die rechtliche Möglichkeit hierfür bestehen. Der Zwang zur Nichterhebung solcher Abgaben ist nicht ausgesprochen. Die Vermutung streitet für die Erhaltung der einzelstaatlichen Selbständigkeit und Bewegungsfreiheit auch auf diesem Gebiete.

Wenn Schumacher seine abweichende Auslegung des Art. 54<sup>1</sup> auf die Annahme gründet, die Regierungen hätten durch die Befreiung des Stromverkehrs von drückenden Lasten dem deutschen Volke einen langgehegten Wunsch erfüllen, die Reichsgründung mit der Aureole der Popularität umgeben und dem neuen Nationalstaate eine politische Morgengabe darbringen wollen, die ihrer Bedeutung nach mit der liberalen Errungenschaft des allgemeinen Wahlrechts vergleichbar gewesen sei, so ist gegen diese Beurteilung der Lage zunächst der Einwand zu erheben, daß die Frage der Schiffahrtsabgaben unter den politischen Idealen des deutschen Volkes doch nicht entfernt eine solche Rolle gespielt hat, wie die des allgemeinen Wahlrechts; entsprechend dem Grundzuge des damaligen politischen Lebens, welches den rein politischen Problemen eine viel größere Wichtigkeit beimaß und ein weit lebhafteres Interesse widmete als den wirtschaftlichen — bekanntlich hat sich das inzwischen sehr geändert. Aber auch ganz abgesehen hiervon, war hinsichtlich der Schiffahrtsabgaben eine einheitliche und geschlossene Stellungnahme der öffentlichen Meinung garnicht vorhanden. Nicht einmal in der politisch erregten und radikalen Lösungen nur zu sehr geneigten Zeit von 1848 hatte eine solche communis opinio sich gebildet. Einig war man nur darüber, daß die Flüßzölle eine rückständige, lästige, und vom Standpunkte der wirtschaftlichen Gerechtigkeit unhaltbare Einrichtung seien; hinsichtlich der Fahrwassergelder oder — wie man sich in Frankfurt damals ausdrückte — Wasserwegegelder waren aber die Meinungen sehr geteilt. Es standen sich in den Kreisen der provisorischen Zentralgewalt und der Nationalversammlung zwei fast gleich starke Gruppen gegenüber, von welchen die eine der Ansicht war, es sei ein Mißgriff, bei Abschaffung der Flüßzölle das Kind mit dem Bade auszuschütten und an die Stelle des alten Unrechts, welches der Binnenschiffahrt durch ihre finanzielle Ausbeutung für allgemeine Staatszwecke geschehen sei, das neue Unrecht der Belastung der Steuerzahler mit allen Strombaukosten zugunsten der Schiffahrt zu setzen. Es war sehr zweifelhaft, welche von beiden Strömungen den Sieg davon tragen würde. Noch 5 Wochen vor der Annahme der Verfassung war, wie Schumacher ausführt<sup>2</sup>, im Schoße der Nationalversammlung die Stimmung gegen die

<sup>1</sup> S. 133.

<sup>2</sup> S. 128.

Flußfreiheit so stark, daß der Reichshandelsminister Duckwitz die Ansicht äußerte, die zweite Lesung der Verfassung könnte leicht einzelne Änderungen, z. B. Beibehaltung der Rekognitionsgebühren (Schiffahrtsabgaben von der Tragfähigkeit) nötig machen.

Die von der Versammlung schließlich angenommene Verfassungsvorschrit war also nichts weniger als eine einheitliche Kundgebung des Volkswillens, dem gegenüber die Regierungen besonderen Anlaß zur Nachgiebigkeit gehabt hätten und dessen endliche Befriedigung als eine populäre Errungenschaft aufgefaßt werden konnte. Das galt insbesondere auch für die preußischen Verhältnisse. In Preußen war man seit Menschengedenken an Schiffahrtsabgaben gewöhnt. Die Volksvertretung hatte sich nach 1848 wiederholt für ihre Beibehaltung im Rahmen der Selbstkostendeckung ausgesprochen. In einem besonders wichtigen Falle hatten sich sogar die Nächstbeteiligten, Provinziallandtage und Handelskammern, für ihre Einführung auf einem bisher abgabenfreien Strom im Interesse der Förderung des Verkehrs dringend ausgesprochen. Es konnte nicht davon die Rede sein, daß der Druck einer populären Strömung die preußische Regierung bei der Aufstellung des Entwurfs zur Bundesverfassung im Jahre 1867 dazu genötigt oder auch nur veranlaßt hätte, Fahrwassergelder zur bloßen Aufbringung der Strombaukosten nicht nur zu beseitigen, sondern sogar die rechtliche Möglichkeit der Einführung solcher Abgaben für alle Zukunft verfassungsmäßig auszuschließen.

Der politische Effekt, den Preußen und der unter seiner Ägide neu entstandene Nationalstaat zur Einführung der letzteren bei der öffentlichen Meinung brauchte und erstrebte, wurde — soweit das Gebiet der Verkehrs-politik überhaupt hierfür in Betracht kam — durch die Abschaffung der allerdings sehr unpopulären Flüßzölle erzielt. Nur von ihnen, nicht von den eigentlichen Schiffahrtsabgaben konnte das im Jahre 1848 geprägte, gehässige Wort von der „Flußfreibeuterei“ mit einem Schein von Recht gebraucht werden. Mit der Aufhebung jener Zölle war aber die rechtliche Zulässigkeit von Fahrwassergeldern nicht beseitigt. Die erstere konnte der letzteren nicht präjudizieren, weil die Fahrwassergelder nicht etwa einen latenten, integrierenden Bestandteil der Zölle bildeten, sondern von ihnen ihrem inneren Wesen, ihrer wirtschaftlichen und staatsrechtlichen Struktur nach verschieden waren. Es war eine praktische Unmöglichkeit, die Rheinzölle im Jahre 1866 und die Elbzölle im Jahre 1870 in Fahrwassergelder nach dem Gebührenprinzip umzuwandeln. Die wirtschaftlichen und finanziellen Unterlagen für die Bildung eines entsprechenden Tarifs waren nicht vorhanden, weil der Betrag der Selbstkosten nicht bekannt war. Man hatte

über diese Kosten nicht, wie bei den nach dem Gebührenprinzip behandelten privaten Wasserstraßen, Buch und Rechnung geführt, weil die Höhe der Abgaben und die Art ihrer Erhebung zu den Aufwendungen des Staates und dem Grade der Benutzung der Schifffahrtsanstalten in keiner inneren Beziehung stand. Die Aufmachung einer solchen Berechnung hat jetzt eine jahrelange mühevolle Arbeit erfordert; diese Arbeit wäre vor 38 und 35 Jahren wohl etwas, aber nicht sehr viel leichter gewesen. Es mußte dann aber noch für die Anstellung symmetrischer, auf gleichen allgemeinen Gesichtspunkten beruhender und nach gleichen Methoden durchgeführter Berechnungen für die nichtpreußischen Uferstaaten gesorgt werden, was nur im Wege der Vereinbarung zu erreichen war. Endlich mußte die Erhebungsweise, wenn die Beziehung von Leistung und Gegenleistung bei der Errichtung von Fahrwassergeldern in sinnemäßer Anwendung des Gebührenprinzips hergestellt werden sollte, von Grund aus geändert oder vielmehr neu eronnen werden. Das alte System der Erhebung von Rhein- und Elbzöllen war vom Gebührenstandpunkt aus völlig unbrauchbar. Wie bereits erwähnt, wurden die alten Rheinzölle in Preußen vom preußischen Verkehr überhaupt nicht erhoben, sondern nur dem Durchgangsverkehr nach Süddeutschland auferlegt; die süddeutschen Staaten refaktierten wiederum die preußischen Zölle ihren Staatsangehörigen aus allgemeinen Staatsmitteln. Diese Zölle konnte man also nicht durch einfache Drehung der Tariffchraube in Gebühren verwandeln, auch wenn man das Gesamtergebnis der Einnahmen auf die Höhe der — erst zu ermittelnden — Selbstkosten herabdrückte.

Da eine Reform nicht möglich war, so blieb nichts übrig, als die Zölle abzuschaffen und dann, wenn man wollte, Gebühren auf ganz neuer, selbständiger Grundlage einzuführen.

Das letztere wollte man in den Jahren 1867 und 1871 aber nicht, man wollte es wenigstens nicht am Rhein und an der Elbe. Es fragt sich nur, ob man auch auf die rechtliche Möglichkeit verzichten wollte, und diese Frage ist zu verneinen, weil weder die Absicht des Verzichtes aus dem Wortlaut der Verfassung noch ein Unlaß hierzu aus der Entstehungsgeschichte und der politischen Lage erkennbar ist.

In den östlichen Provinzen, dem alten Kern der preußischen Monarchie, hat man die Fahrwassergelder damals nicht abgeschafft; man hat sie bis heute beibehalten und durch neue vermehrt, ohne irgend welche Zeichen der Erregung oder des Widerspruchs der öffentlichen Meinung.

## 2. Die historische Entwicklung der Abgabenfrage auf dem Gebiete der

Seeschiffahrt ist von derjenigen, welche sich im Bereich der Binnenschiffahrt vollzogen hat, nicht unwesentlich verschieden.

Wie bereits erwähnt, hatten die Vertreter der deutschen Regierungen in ihrer gemeinsamen Erklärung vom 21. August 1848 die Forderung erhoben, daß im Bereich der Seeschiffahrt die Finanzierung aller Schiffahrtsanstalten, namentlich auch der Fahrwasserverbesserungen, durch Gebührenerhebung gestattet sein müsse.

Der im volkswirtschaftlichen Ausschusse gestellte Antrag, die Erhebung von Fahrwassergeldern auf den Flüssen bis zum Meere zu verbieten und die Unterhaltung der gemeinsamen Ströme in derselben Begrenzung auf das Reich zu übernehmen, hatte ebenso wie der später von diesem Ausschusse gefasste Beschluß, den Bau und die Unterhaltung der Seewasserstraßen und sonstigen Seeschiffahrtsanstalten zur Reichssache zu machen und demgemäß auch dem Reiche das alleinige Recht zur Erhebung von Schiffahrtsabgaben vorzubehalten, bei den Hansestädten, welche schon damals für die Beurteilung der deutschen Seeschiffahrtsinteressen ausschlaggebend waren, die allerernstesten Bedenken erregt.

Diesem Bedenken wurde von den bremischen Vertretern schon bei der Unterzeichnung der gemeinsamen Kundgebung durch eine besondere Zusätzliche Erklärung Ausdruck gegeben, in welcher es heißt:

„Einen ferneren Widerspruch sind wir wegen der Lage der Hauptseestädte Norddeutschlands verpflichtet, gegen den § 1 des Entwurfs zu erheben, insofern derselbe eine Aufhebung aller Abgaben auf den Flüssen bis ins Meer ausspricht. Bremen und Hamburg liegen tiefer im Lande, da wo Seeschiffahrt von Flusschiffahrt sich scheidet. Verhältnisse sehr verschiedener Art finden auf der Weser oberhalb und auf der Weser unterhalb Bremen statt. Jene fällt in das Gebiet der eigentlichen Flusschiffahrt und in den Bereich der durch die Weserschiffahrtsakte festgesetzten Flusszölle, welche auf der ganzen Weser 236<sup>1/4</sup> Pfennig für 300 Pfund betragen, von denen Bremen 45 Pfennig zu erheben berechtigt ist. Zur Erleichterung des durch die frühere Vernachlässigung der Oberweser sehr behelligten Schiffahrtsverkehrs hat Bremen von dieser Berechtigung keinen Gebrauch gemacht, und sie nur in den seltenen Fällen eintreten lassen, daß Güter unter Befreiung von jeder andern Abgabe, auf dem Wasser transitierend direkt aus dem Flussverkehr in den Seeverkehr oder umgekehrt übergingen. Ganz anders sind die Verhältnisse auf der untern Weser. Den Hansestädten lag bisher die Last ob, alle diejenigen kostspieligen Anstalten zu errichten und zu unterhalten, welche Deutschlands Seeschiffahrt und Handel erheischen, und die in andern Ländern nicht die betreffende Handels-

stadt, sondern das ganze Land zu errichten und zu erhalten hat. Es galt dabei in Bremen der Grundsatz, daß eine Entschädigung dafür von den diese Anstalten Benützenden geleistet werden müsse und verschiedene Erhebungen fanden unter verschiedenen Benennungen, als Tonnen-, Baken-, Convoy-, Schlachtgeld usw. statt. Nach der französischen Gewaltherrschaft wurde die Einrichtung getroffen, daß alle von verschiedenen Verwaltungen erhobenen Abgaben in eine Generalkasse flossen und aus derselben die Verwendungen bestritten wurden. Man fand nun auch zweckmäßiger, die vorgedachten verschiedenen, zugleich den Ersatz für nicht erhobenen Weserzoll gewährenden, durch Handel und Schiffahrt zu erlegenden Abgaben zu vereinigen, unter der gemeinschaftlichen Benennung von eingehenden und ausgehenden Rechten, weil sie bei Gelegenheit des Imports und Exports erhoben wurden. Diese geringen Abgaben von resp.  $\frac{2}{3}$  und  $\frac{1}{8}$  pro Cent von allen Bremen selbst betreffenden Importen und Exporten übersteigen nicht das Maß der für Handel und Schiffahrt zu machenden Verwendungen, Bremen ist in deren unvordenlichem und unbestrittenem Erhebungsrechte, und hat auf dieses Recht hin die nötigen Anstalten errichtet und für dieselben Staatsanleihen gemacht, zu deren beziehungsweiser Erhaltung und Verzinsung die aus den eingehenden und ausgehenden Rechten fließenden Einnahmen um so weniger entbehrt werden können, als andere Mittel dazu nicht vorhanden sind. Am einfachsten wird dieses aus der folgenden Zusammenstellung der betreffenden Einnahmen und Ausgaben hervorgehen.“

Es folgt hier eine Aufzählung der auf die Seeschiffahrtsanstalten bezüglichen Einnahmen und Ausgaben des bremischen Staates. Sodann heißt es weiter:

„Die fernere Verpflichtung Bremens zu auch nur vorschußweiser Erhaltung der Schiffahrtsanstalten unter Aufhebung der Abgaben ist unmöglich, da die Mittel dazu nicht auf andere Weise zu beschaffen sind. Wollte aber die Reichskasse auch schon jetzt die bedeutenden Ausgaben selbst bestreiten, so würde noch die Befriedigung der gewissermaßen auf jene Einnahmen angewiesenen Staatsgläubiger dieser Übernahme vorangehen müssen.“

Wie demnach die Aufhebung der Abgaben am 1. Januar 1849<sup>1</sup>, abgesehen von den durch den preußischen Herrn Bevollmächtigten wegen der Verhältnisse zu fremden Staaten geltend gemachten Schwierigkeiten, nicht minder erhebliche in finanzieller Hinsicht für die kleineren Staaten darbietet, so liegt in der beabsichtigten Zentralisation, wenn sie das Maß

<sup>1</sup> Zu diesem Zeitpunkte sollen sie nach den gestellten Anträgen eintreten.

einer starken und wirksamen Oberaufsicht übersteigt, ein ferneres zwiefaches Bedenken. Bis jetzt konnte der einzelne Staat für sich oder in Verbindung mit anderen, die für seine Angehörigen zuvörderst und am meisten wichtigen Anstalten beschließen und ausführen, so schnell es die Umstände erforderten. In der Folge wird diese Befugnis von der Genehmigung der Zentralgewalt in jedem Falle abhängig sein, da nur, wie auch ganz natürlich, für die gebilligten Ausgaben eine Erstattung in Aussicht steht. Am schwersten wird man solches in den kleinen Republiken empfinden, wo der Grundsatz der Selbstverwaltung in alle Verhältnisse gedrungen ist, und der Erkenntnis eines Bedürfnisses für Handels- und Schiffahrtszwecke in der Regel die Befriedigung desselben auf dem Fuße zu folgen pflegte, nun aber der Genehmigung einer Zentralbehörde untergeordnet werden soll, von der man kaum voraussehen wird, daß sie unsere Bedürfnisse besser Kenne, als wir selbst. Hier wird also der Reichsgewalt eine Befugnis beigelegt, die uns über das Wünschenswerte und Zweckmäßige hinauszugehen scheint, besonders wenn erst der Zeitpunkt gekommen sein wird, wo die Zentralgewalt die Ausführung der Arbeiten selbst in die Hand nehmen wird. Alle Vorteile, welche die Einzelpaaten in der Ausführung durch ihre mit den Lofal- und Personalverhältnissen vertrauten und gleichzeitig bei anderen Arbeiten verwandten Beamten in technischer und ökonomischer Hinsicht finden, werden dann unnötig verloren gehen, um auf weniger zweckmäßige Weise dem größeren Aufwande von Reichsbauten Platz zu machen."

Es handelte sich also bei den Seewasserstraßen nicht, wie bei den Binnenschiffahrtswegen, um die konditionale Verknüpfung der Abgabenfreiheit — oder vielmehr vom hanseatischen Standpunkte aus des Zwanges zur Richterhebung von Schiffahrtsabgaben — mit der Reichsbaulast; für die kleineren Bundesstaaten war weder das eine noch das andere annehmbar, sie konnten die Abgabenfreiheit unter keinen Umständen gebrauchen und die selbständige Verfügung über ihre Seewege unter keinen Umständen missen<sup>1</sup>.

Von der starken Zentralisation, welche die Folge der Übernahme der Seewasserstraßen in die unmittelbare Verwaltung des Reiches gewesen wäre, wurden übrigens auch in Preußen nachteilige Folgen befürchtet. Der preußische Abgeordnete Graf Wartensleben-Swirzen warnte in der Sitzung

<sup>1</sup> Der Hamburger Merk sprach bei der Beratung in der Nationalversammlung am 10. November 1848 mit Entschiedenheit gegen den Verfassungsantrag des volkswirtschaftlichen Ausschusses, der hauptsächlich durch süddeutsche — Moritz Mohl aus Stuttgart — und sächsische Unitarier verteidigt wurde. Wigard, Stenograph. Berichte V S. 3229.

der Nationalversammlung vom 10. November 1848 eindringlich vor einer Organisation, welche dazu führen müßte, daß „wegen eines Pfahles in Memel Kommissare des Reiches geschickt werden müßten.“

Schließlich fiel die Entscheidung im Sinne des aus dem volkswirtschaftlichen Ausschusse vorgelegten „Minoritätsvertrags“, welches davon ausging,

„daß den einzelnen Uferstaaten die Fürsorge und nähre Überwachung der für den Seehandel und die Schifffahrt nötigen Verfugungen, Einrichtungen und Anlagen überlassen bleiben muß. Die Sache begreift so viele verschiedene Teile in sich, als Häfen, Seetonnen, Leuchttürme und Leuchtschiffe, Baken, Lotsenwesen, Regulierung des Fahrwassers, Quarantäneanstalten usw., zu deren richtiger und zweckmäßiger Handhabung eine genaue Kenntnis durch langjährige Erfahrung erforderlich ist, daß, wenn die Reichsgewalt allerdings die Oberaufsicht zur Sicherstellung des allgemeinen Interesses darüber ausüben soll, sie doch nicht die Ausführung selbst in die Hand nehmen kann, ohne dadurch höchst wahrscheinlich das Schifffahrtsinteresse sehr wesentlich zu beeinträchtigen und so auf den ganzen, sich unter den seitherigen Verhältnissen so großartig aufgeschwungenen Seeverkehr nachteilig einzuwirken. Der Paragraph des volkswirtschaftlichen Ausschusses erklärt dagegen die Schifffahrtsanstalten am Meere ohne weiteres für Reichssache usw.“<sup>1</sup>.

Gleichzeitig wurde das Recht zur Erhebung von Fahrwassergeldern den Bundesstaaten zugestanden.

Um die Nutzanwendung aus den damaligen Vorgängen auf die Auslegung der heutigen Verfassung im Wege des Wahrscheinlichkeitschlusses ziehen zu können, ist es notwendig, sich die politische Lage der Hansestädte jenem Antrage des volkswirtschaftlichen Ausschusses gegenüber klar zu machen. Wenn Delbrück in seiner Druckschrift von 1848 schon für Preußen gesagt hatte, die „Übertragung der Flusshoheit an die Reichsgewalt“ würde „die Wirksamkeit der Staatsgewalt in einem sehr wichtigen und in das Leben eingreifenden Zweige vernichten“, so bedeutete diese Maßregel für die kleinen Seestadtstaaten, deren Lebensinteresse in der Unterhaltung und Verbesserung des Fahrwassers nach dem Meere und ihrer sonstigen Schifffahrtsanstalten beruht, nicht viel weniger als die praktische Mediatisierung, den Verlust ihrer Selbständigkeit. Sie hätten aufgehört, Herr ihrer Geschichte zu sein, wenn sie hinsichtlich der Frage, ob und was und wann es an der unteren Weser, Elbe und Trave geschehen sollte, abhängig geworden wären von den

<sup>1</sup> Der Anfang dieses Zitats ist schon auf S. 103 unter III. B. 2. a. in § 7 in anderem Zusammenhange erwähnt.

Entschießungen einer weit entfernten Zentralregierung und den Abstimmungen eines Reichsparlaments.

Sie waren also durch zwingende Gründe genötigt, die Übernahme ihrer Seewasserstrafen auf das Reich als Danaergeschenk abzulehnen; sie waren ebenso stark darauf angewiesen, mit der Verwaltung dieser Wasserstrafen auch die Befugnis zur Abgabenerhebung zu behalten. Ohne die letztere wäre die erstere auch ein Danaergeschenk gewesen, weil diese kleinen Staatsgebilde trotz aller Kapitalkraft, trotz aller kaufmännischen Tüchtigkeit und Opferbereitschaft für große wirtschaftliche Ziele, die Kosten der verhältnismäßig weiten, nicht von den Uferstaaten, sondern von ihnen allein zu unterhaltenden Schiffahrtswege bis zur offenen See ohne gebührenmäßige Heranziehung der Schiffahrt nicht aufbringen konnten und können<sup>1</sup>. Wenn auch in den Hansestädten die Schiffahrtsinteressen in viel höherem Maße sich den allgemeinen Staatsinteressen annähern und viel weniger von ihnen verschieden sind, wie in den anderen Bundesstaaten, so ist es dennoch auch bei ihnen nicht möglich, alle Kosten für Schiffahrtsverbesserungen auf die Schultern der Steuerzahler zu legen. Hierbei spielt ferner der Umstand eine sehr wichtige Rolle, daß die Schiffahrtsabgaben zum großen Teil von den Reedern ohne Möglichkeit der Überwälzung auf andere, also auch von Nichthanseaten und Nichtdeutschen, aufgebracht werden.

Für die Seestaaten war die Lage gegenüber dem Verfassungswerk von 1848/49 insofern eine andere als für die Binnenstaaten, als letzteren im Rahmen ihres gemeinsamen Entschlusses: keinesfalls territoriale Strombaulast ohne Schiffahrtsabgaben: die Alternative: entweder Reichstrombaulast ohne oder territoriale Baulast mit Schiffahrtsabgaben: offen blieb, während die Seestaaten oder wenigstens die Hansestädte nur die zweite Möglichkeit hatten.

Das hat selbst die zu doktrinären und radikalen Maßregeln stark hinneigende Nationalversammlung von 1848/49 eingesehen und den Seestaaten ihre Wasserstrafen samt den Schiffahrtsabgaben gelassen.

Die Interessen dieser Staaten in der Abgabenfrage hatten sich zur Zeit der Reichsgründung gegen das Jahr 1849 in keiner Weise verschoben; die Erhaltung der partikularen Hoheitsrechte hinsichtlich der Wasserstrafen und ihres notwendigen Korrelats in Gestalt der rechtlichen Zulässigkeit von Fahr-

<sup>1</sup> In der anonymen hamburgischen Broschüre, welche unter III. B. 2. a. § 7 auf S. 102 Anm. 2 zitiert ist, wird schon die Tatsache, daß die Hansestädte bei ihren Aufwendungen für die Seeschiffahrt nur die Selbstkosten durch Abgaben decken, als eine Art Ruhmestitell hingestellt, wenn auch die Bemerkung gemacht wird: „Es soll damit das Verfahren Hamburgs keineswegs als eine besondere Freigebigkeit hingestellt werden; man verfährt so im wohlverstandenen eigenen Interesse usw.“

wasser geldern war für die hinsichtlich der deutschen Seeschiffahrt ausschlaggebenden Hansestädte nach wie vor die einzige mögliche Lösung. Daß diese Lage der Dinge den maßgebenden Kreisen der preußischen Regierung bei Aufstellung des Entwurfs zur Bundesverfassung entgangen sein könnte, ist völlig ausgeschlossen; es ist am wenigsten denkbar bei dem mit den Verhandlungen und Vorgängen der Jahre 1848 und 1849 auf das genaueste vertrauten Delbrück. Man mußte, daß die Finanzierung von Schiffahrtsverbesserungen durch Abgaben für die Hansestädte eine staatliche Notwendigkeit war und man hatte gar keinen Anlaß, dieser schon von der Frankfurter Nationalversammlung anerkannten Notwendigkeit jetzt die verfassungsmäßige Berücksichtigung zu versagen. Hätte man das gewollt, so wäre es nicht nur angezeigt, sondern geradezu geboten gewesen, solche Willensmeinung in deutlich erkennbare Form zu kleiden. Daß der Art. 54 in deutlich erkennbarer Weise die Erhebung von Abgaben für Seewasserstrafen untersagt, wird aber selbst der eifrigste Gegner solcher Abgaben nicht behaupten. Die Vermutung spricht hier für die Kontinuität der gesetzgeberischen Willensmeinung. Diese Willensmeinung ist in der Verfassung von 1849, dem anerkannten Vorbilde der heutigen, durch die ausdrückliche Zulassung von Fahrwassergeldern klar ausgedrückt. Es muß also angenommen werden, daß Fahrwassergelder auch mit dem Art. 54 vereinbar sind.

Die Hanseaten haben ihn jedenfalls bona fide so verstanden. Das geht nicht nur aus ihrer unangefochtenen Verwaltungspraxis — die sich in dieser Hinsicht von derjenigen der anderen Bundesstaaten nicht unterscheidet —, sondern auch aus den Erörterungen hervor, die im konstituierenden Reichstage 1867, im Reichstage von 1869 und in späteren Reichstagen über Schiffahrtsanstalten stattgefunden haben.

Im konstituierenden Reichstage wurde zu Art. 4 Nr. 9 der Bundesverfassung von dem Abgeordneten Grumbrecht beantragt, die Zuständigkeit des Reiches auszudehnen auf „die Anstalten für Seeschiffahrt, Häfen, Seetonnen, Leuchttürme, das Lotsenwesen, das Fahrwasser“. Über diesen Antrag, der im Jahre 1869 mit einer nicht sehr erheblichen Änderung wiederholt wurde und schließlich zu einer Ergänzung der Verfassung durch Reichsgesetz vom 3. März 1873<sup>1</sup> führte, entspann sich in den Jahren 1867 und 1869 eine längere Erörterung, welche an die entsprechenden Verhandlungen der Nationalversammlung von 1848 anknüpfte; auch die Fassung des Antrages war, wie der lübeckische Abgeordnete Görz zutreffend<sup>2</sup> bemerkte, dem § 20 des damaligen Verfassungsentwurfs entlehnt.

<sup>1</sup> R. Ges. Bl. S. 47.

<sup>2</sup> Reichstagssverhandl. vom 20. März 1867 Stenogr. Ber. S. 281.

Obwohl es sich bei dem Antrage nur um die Gesetzgebung und Aufsicht des Reiches, nicht um dessen unmittelbare Zuständigkeit für die Verwaltung des Seewesens handelte, so lebte doch bei den Hanseaten die alte Besorgnis vor schädlicher Zentralisierung wieder auf, und die Erörterung wurde von ihnen in dem Sinne geführt, als ob es darauf ankäme, die Autonomie der Bundesstaaten hinsichtlich der Anstalten für die Seeschiffahrt zu verteidigen. Gleich der erste Redner, ein hamburgischer Abgeordneter, konnte in der Reichstagsverhandlung vom 20. März 1867 „die Furcht nicht unterdrücken, daß, wenn z. B. eine Sandbank sich verschieben sollte, und dadurch eine neue Tonnenlegung erforderlich gemacht würde, eine geraume Zeit vergehen würde, bis zu dieser neuen Sandbank der entsprechende Altenhausen geschrieben wäre“. Auch konnte er sich „der Befürchtung nicht entschlagen, daß, wenn in richtiger Konsequenz beschlossen würde, daß, was Bundesache ist, auch aus der Bundeskasse zu bezahlen ist, es später äußerst schwer halten würde, die nötigen Bewilligungen zu erhalten“ usw. Es wurde also die — zunächst willkürliche und in dem Antrage nicht begründete — Voraussetzung gemacht, daß die Seeschiffahrtsanstalten vom Reiche in eigene, unmittelbare Verwaltung übernommen werden sollten oder würden.

Bei den Erörterungen über diesen Gegenstand lag es nahe, auch die Frage der Finanzierung von Schiffahrtsverbesserungen durch Fahrwassergelder zu berühren. Das ist auch in ausgiebiger Weise geschehen. Der Abgeordnete Meier aus Bremen, welcher sich ebenso wie die übrigen Hanseaten für die Belassung der Schiffahrtsanstalten in der Hand der Seestaaten aussprach, verwies in der Verhandlung vom 20. März 1867<sup>1</sup> auf das Beispiel Englands, wo die Unterhaltung der Seewasserstraßen auch nicht Reichssache, sondern den Nächstbeteiligten unter gleichzeitiger Zulassung von Schiffahrtsabgaben anheimgestellt sei.

Im Jahre 1869 wurde diese Seite der Sache noch eingehender behandelt. Der Antragsteller Grumbrecht erwähnte in der Reichstagsverhandlung vom 6. April 1869 ausdrücklich die hamburgische Schiffahrtsabgabe für die Befahrung der Unterelbe, das sogenannte „Lotsgeld“, unter Anführung der finanziellen Erträge. Der Abgeordnete Waldeck sprach ebenfalls von dieser Abgabe in dem Sinne, daß man sie wohl nicht entbehren könne; und nachdem ein hamburgischer Abgeordneter darauf hingewiesen hatte, daß Hamburg trotz der Abgaben „eine Unterbilanz von 300 000 Tälern a u s d e n Stromeinrichtungen“ habe, erklärte Waldeck nochmals:

<sup>1</sup> Stenogr. Berichte S. 283.

„Im konstituierenden Reichstage sagte ein anderer Abgeordneter für Hamburg, daß für diese Sache: Leuchttürme, Tonnen usw. auf ihrem Budget 500 000 Taler ständen<sup>1</sup>; der jetzige Herr Abgeordnete sagt, die Stromregulierung überhaupt gebe ihnen eine Unterbilanz von 300 000 Taler. Das kann ja immer so sein, das widerlegt aber nicht, was ich gesagt habe, nämlich, daß jene 500 000 Taler keineswegs durch Hamburgs Abgaben allein, sondern durch die Abgaben, die sie von den Schiffen — und ja ganz mit Recht — erheben, bestritten werden usw.“

Schließlich wurde von Grumbrecht nochmals eine genauere Rechnung über die hamburgischen Kosten „für die Fahrbarmachung der Elbe“ — gemeint ist natürlich die Verbesserung des Fahrwassers — und über die aus dem Fahrwassergelde fließenden Einnahmen aufgemacht. Er bezifferte den Ertrag dieser Abgabe auf 106 000 und die Ausgabe für das eigentliche Lotsenwesen auf 40 000 Mark banco jährlich, sodaß für die Unterhaltung der Fahrrinne und Vergütung der Strombaukosten 66 000 Mark banco zur Verfügung ständen<sup>2</sup>.

Grumbrecht war damals wie auch schon in der Frankfurter Nationalversammlung Vertreter für Harburg, wo man Grund zur Klage über die hamburgische Verwaltung des Schiffahrtswesens auf der Unterelbe zu haben glaubte. Das gab ihm Veranlassung, immer wieder diese Verwaltung im Reichstage zu kritisieren. Am 5. Juni 1872 sagte er über die hamburgische Elbschiffahrtsabgabe:

„Es ist tatsächlich und faktisch das ganze Lotsengeld eine Schiffahrtsabgabe, wie die Herren, die mit jenen Verhältnissen nicht vertraut sind, daraus erkennen werden, daß die Lotsen bezahlt werden nicht nach ihrer Arbeit, sondern nach dem Tiefgange der Schiffe. — Es ergibt sich daraus sehr klar, daß das Lotsengeld, welches gezwungenermaßen bezahlt werden muß, eine Schiffahrtsabgabe ist<sup>3</sup>.“

Auch später noch, am 16. November 1876<sup>4</sup>, hat Grumbrecht im Reichstage über diese Schiffahrtsabgabe gesprochen.

Die hier erwähnten parlamentarischen Vorgänge gehören, auch soweit sie sich in den Jahren 1869 und 1872 abgespielt haben, zur Entstehungs-

<sup>1</sup> Es war der Abgeordnete de Chapeaurouge am 20. März 1867.

<sup>2</sup> Stenograph. Berichte I S. 211—216.

<sup>3</sup> Vgl. Stenograph. Berichte S. 749. Die Bemerkung über den vom hamburgischen Staate geübten Zwang bezieht sich darauf, daß auch diejenigen Schiffe das sogenannte Lotsengeld bezahlen müssen, welche keine Lotsen an Bord nehmen. Es ist tatsächlich ein Fahrwassergeld.

<sup>4</sup> Stenograph. Berichte S. 183.

geschichte der Verfassung vom 16. April 1871 und des obenerwähnten Verfassungsnachtrages vom 3. März 1873. Die Regierung hat sich an den Verhandlungen — auch Delbrück persönlich durch Abgabe einer Erklärung in der Reichstagsitzung am 6. April 1869 — beteiligt, ohne die von den Hanseaten und anderen Reichstagsabgeordneten bekundete Auffassung, daß Schiffahrtsabgaben für die Benutzung verbesserter natürlicher Wasserstraßen zu Recht erhoben würden, zu bestreiten. Freilich wurde die Erörterung von allen Beteiligten gar nicht in dem Sinne geführt, als ob die Befugnis der Bundesstaaten zur Erhebung solcher Abgaben zweifelhaft oder streitig wäre und besonders festgestellt werden müsse; diese Befugnis wurde vielmehr stillschweigend als vorhanden vorausgesetzt. Das galt auch für den Abgeordneten Grumbrecht, der trotz seiner wenig freundlichen Auffassung der hamburgischen Verkehrspolitik die rechtliche Zulässigkeit der Elbschiffahrtsabgabe nicht in Abrede stellen wollte.

Es wäre zu weit gegangen, wenn man aus jenen Reichstagsverhandlungen eine Willenskundgebung der gesetzgebenden Faktoren für die Zulässigkeit der Schiffahrtsabgaben konstruieren wollte. Denn der Reichstag hat keinen Besluß nach dieser Richtung gefaßt und auch das Schweigen der Bundesratsvertreter kann als eine solche Kundgebung nicht aufgefaßt werden.

Wohl aber sind diese wiederholten und ausführlichen Verhandlungen ein unanfechtbares Zeugnis für die Rechtsauffassung der beteiligten Kreise. Es war hiermit reichstagsnotorisch und der Öffentlichkeit bekannt — vor der Emanation der Reichsverfassung von 1871 auch in Süddeutschland bekannt —, daß die Seestaaten bona fide den Art. 54 als inhaltlich übereinstimmend mit dem die Seeschiffahrtsanstalten behandelnden Art. IV des Verfassungsentwurfs von 1849 ansahen. Mit dieser Auffassung mußte politisch gerechnet werden; wenn man sie nicht teilte, hatte man sicherlich Veranlassung, sie ausdrücklich und rechtzeitig zu bestreiten.

Dass auch das Rechtsbewußtsein der handel- und schiffahrtreibenden Kreise an der Forterhebung der Schiffahrtsabgaben auf natürlichen Seewasserstraßen keinen Anstoß nahm, geht aus dem Umstande deutlich hervor, daß im Jahre 1885 fünfzehn Handeskammern und Kaufmannschaften des deutschen Küstengebietes und seines nächsten Hinterlandes in einer gemeinsamen Eingabe den Reichskanzler batzen, er möge dahin wirken, daß die Schiffahrtsabgaben für die Küstenfahrt „in den Häfen und auf den natürlichen Wasserstraßen des Reichsgebietes“ ermäßigt würden<sup>1</sup>.

\* \* \*

<sup>1</sup> Wenn man die hier behandelten parlamentarischen Vorgänge aus der Zeit der Reichsgründung liest, so begreift man, daß der Abgeordnete von Bedlich,

Das Ergebnis dieser Erörterungen ist dahin zusammenzufassen: es fehlt an einem hinreichen Grunde für die Annahme, die verbündeten Regierungen und die Volksvertretung hätten diejenige Rücksichtnahme auf die politischen und finanziellen Interessen der kleineren Bundesstaaten, welche sie im Jahre 1848 durch Zulassung von Fahrwassergeldern betätigten, in den Jahren 1867 und 1871 verweigern wollen. Im Gegenteil spricht der Verlauf der Dinge und der Vergleich der politischen Konstellation dafür, daß solche Rücksichtnahme mindestens in gleichem Maße wie früher obgewaltet hat.

Ist das richtig, so bleibt nur die Schlussfolgerung übrig, daß von den beiden innerlich verschiedenen Lösungen der Abgabefrage, die der Verfassungsentwurf von 1849 für See- und Binnenschiffahrt im Art. IV und V gebracht hatte, die erstere, die Zulässigkeit von Fahrwassergeldern in sich schließende, in der jetzigen Reichsverfassung verallgemeinert worden ist. Die Verallgemeinerung der anderen Lösung ist aus den hier ausführlich dargelegten Gründen unwahrscheinlich. Sie wäre gerade im Seeverkehr großenteils ausländischen Interessen zugute gekommen, während die Steuerzahler der Seestaaten den Ausfall zu tragen gehabt hätten; denn jeder Sachkenner weiß, daß die Schiffahrtsabgaben, soweit sie vom Raumgehalt gezahlt werden müssen, in der Regel von der Reederei endgültig getragen werden. Diese Wirkung der radikalen Abschaffung aller Fahrwassergelder werden die verbündeten Regierungen sich sicherlich klar gemacht und deshalb von einer solchen Maßregel abgesehen haben.

Die Abstammung des Art. 54 aus dem Entwurf von 1849 ist bisher nur von Schumacher näher untersucht und als Auslegungsmittel herangezogen worden. Indessen hat Schumacher nur über Binnenschiffahrt geschrieben und deshalb nur den Art. V jenes Entwurfs mit dem Art. 54 der Verfassung in Beziehung gesetzt.

---

der dem konstituierenden Reichstage angehört hatte, in der Sitzung des preußischen Abgeordnetenhauses vom 4. Februar 1905 erklären konnte:

„Da kann ich bezeugen, daß es damals (1867) niemandem eingefallen ist, daß Verbot der Abgabenerhebung in Art. 54 der Reichsverfassung so aufzufassen, daß damit etwas anderes geschützt werden sollte, als den Verkehr auf denjenigen natürlichen Wasserstraßen in demjenigen Zustande, welchen der preußische Staat infolge seiner öffentlichrechtlichen Verpflichtung gemäß Tit. 15 Teil II des Allgemeinen Landrechts erhalten muß, daß nur die Befahrung der natürlichen Wasserstraßen in diesem Zustande frei gewährleistet werden sollte, daß aber nicht im mindesten ausgeschlossen werden sollte, eine Gebühr zu erheben als Entgelt für diejenigen Kosten, die der Staat aufwendet, um die natürlichen Wasserstraßen mit künstlichen Mitteln über das Maß ihrer natürlichen Schiffbarkeit hinaus zu verbessern usw.“ Vgl. Stenogr. Berichte S. 9466.

Die vorstehenden Grörterungen unterscheiden sich von denjenigen des Schumacherschen Werkes darin, daß sie auf der breiteren Grundlage der gesamten Schifffahrt sich bewegen, alle Arten von Wasserstraßen und Schifffahrtsabgaben berücksichtigen und demgemäß auf die Duplicität der Abstammung des Art. 54 ein erhebliches Gewicht legen. Von diesem Standpunkte aus ist es notwendig, den Verbleib des finanzpolitischen Gedankens, welcher im fünften Artikel des Verfassungsentwurfs von 1849 verkörpert war, in der weiteren Rechtsentwicklung zu verfolgen. Es muß eine Antwort gefunden werden auf die Frage, ob die früher gewährte Möglichkeit der Finanzierung von Verbesserungen für Seewasserstraßen durch Schifffahrtsabgaben später ausgeschaltet und aus welchen Gründen etwa diese Ausschaltung erfolgt ist.

Die erstere dieser Fragen ist zu verneinen<sup>1</sup>.

### e) Die Praxis.

#### § 1.

##### Allgemeine Bemerkungen.

Dieselben politischen und wirtschaftlichen Kräfte und Beweggründe, welche bei der Rechtsbildung wirksam waren und durch die Erforschung der Entstehungsgeschichte des Gesetzes erkennbar werden, pflegen auch in seiner praktischen Anwendung sich zu betätigen; sie können sogar rechtsbildend weiterarbeiten, insoweit der Praxis die Aufgabe zufällt, Lücken in der Gesetzgebung oder doch in dem Ausdruck des gesetzgeberischen Willens sinngemäß zu ergänzen. Die Identität der Praxis und des gesetzgeberischen Willens ist für die Zeit des absoluten Staates, also in Preußen für die Zeit vor 1848, beinahe selbstverständlich, weil die gesetzgebende Gewalt zugleich die ausführende war; nur wo die letztere ihre Befugnisse auf nachgeordnete Verwaltungsorgane übertragen hatte, konnten Abweichungen infolge mangelhafter Überwachung vorkommen. Aber auch für die Zeit des Verfassungsstaates muß bis zum positiven Beweise des Gegenteils angenommen werden, daß die zwischen den gesetzgebenden Faktoren vereinbarten Gesetze von der vollziehenden Gewalt loyal und sinngemäß ausgeführt wurden<sup>2</sup>.

Die Praxis ist also der Regel nach das Spiegelbild der gesetzgeberischen

<sup>1</sup> Die Vorgänge im Erfurter Parlament sind wegen ihres allzu episodenhaften Charakters, und weil dem damaligen Versuch einer Reichsgründung ein großer Teil des heutigen Deutschen Reiches von vornherein fernblieb, nicht berücksichtigt.

<sup>2</sup> In Preußen wurden bis zum Jahre 1882 alle Tarife für Schifffahrtsabgaben im Wege der Königlichen Verordnung festgestellt; es war also in der vormärzlichen Zeit ein Unterschied zwischen Gesetzgebung und Praxis rechtlich nicht möglich.

Willensmeinung, die reale Verkörperung des Rechtsgedankens. Die Ver-  
mutung spricht dafür, daß sie im Rahmen und auf den Spuren dieses  
Gedankens sich bewegt. Die Feststellung der Praxis hat gewissermaßen die  
Bedeutung einer Probe auf das Exempel der Rechtsauslegung; sie ist insofern  
selbst ein Auslegungsmittel von großer Bedeutung.

Freilich ist bei der Anwendung dieses Mittels kritische Vorsicht geboten,  
weil verschiedene Momente die Brauchbarkeit der Praxis als Erkenntnis-  
quelle des geltenden Rechtes beeinträchtigen können und gerade bei demjenigen  
Rechtsgebiete, um dessen Erforschung es sich hier handelt, tatsächlich be-  
einträchtigen.

Eines dieser Momente ergibt sich aus dem Umstände, daß die in  
Betracht kommenden Gesetze in der Hauptsache nicht *jus cogens*, sondern  
*jus dispositivum* geben; sie verleihen Befugnisse, aber sie nötigen im all-  
gemeinen nicht zu bestimmten Handlungen und Unterlassungen. Ein Zwang  
zur Erhebung von Schiffahrtsabgaben besteht in gewissem Umfange zwar  
für Preußen hinsichtlich der kommunalen Schiffahrtsanstalten nach § 4 des  
Kommunalabgabengesetzes vom 14. Juli 1893, welcher anordnet:

„Die Erhebung von Gebühren hat zu erfolgen, wenn die Veranstaltung  
(es ist die Rede von den „im öffentlichen Interesse unterhaltenen Ver-  
anstaltungen, Anlagen, Anstalten und Einrichtungen“) einzelnen Gemeinde-  
angehörigen oder einzelnen Klassen von solchen vorzugsweise zum Vorteile  
gereicht.“<sup>1</sup>

Die Ausübung dieses Zwanges liegt in der Hand der Gemeindeauf-  
sichtsbehörden. Nach Reichs- und internationalem Vertragsrecht gibt es  
aber keine Verpflichtung zur Erhebung von Fahrwassergeldern oder sonstigen  
Schiffahrtsabgaben. Zwingendes Recht enthält hier nur die Vorschriften  
über die Voraussetzungen, unter welchen die Abgabenpflicht im Einzelfalle  
eintritt, und über die für die Tarifbildung maßgebende Höchstgrenze des  
Gesamtertrages.

Die tatsächliche Entwicklung hat in Deutschland und ganz besonders  
in Preußen dahin geführt, daß von den vertrags- und verfassungsmäßigen  
Befugnissen von der Mitte bis zum Ende des vorigen Jahrhunderts ein  
äußerst sparsamer Gebrauch gemacht wurde. Diese Entwicklung beruhte  
einerseits auf der, im preußischen Handelsministerium hauptsächlich durch  
Delbrück vertretenen wirtschaftspolitischen Anschauung, welcher Schiffahrts-  
abgaben ebenso wie jede andere, wenn auch im Rahmen des Gebührenprinzips  
gehaltene Belastung des Verkehrs grundsätzlich als unerwünscht galten,  
anderseits in den Jahren 1866 bis 1871 auf allgemein politischen Motiven  
und Popularitätsrücksichten. Man schaffte in jener Zeit die Schiffahrts-

<sup>1</sup> Diese Voraussetzung wird bei kommunalen Schiffahrtsanstalten immer zutreffen.

abgaben soviel als möglich ab und führte sie so wenig wie möglich ein. In den neuerworbenen Provinzen wurde damals bei der Neuregelung des Abgabenwesens für die Schiffahrt mit weitgehender Liberalität vorgegangen; in Schleswig-Holstein wurden beispielsweise im Jahre 1867 die in dänischer Zeit allgemein erhobenen Leuchtfreuer-, Tonnen- und Baken gelder aufgehoben und die ziemlich beträchtlichen Ausgaben für die Bezeichnung der Seewasserstrassen auf allgemeine Staatsmittel übernommen, obwohl die Tages- und Nachtmärken immer als besondere Anstalten im Sinne der Verfassung angesehen worden sind. Es kann also die Aufhebung einer Schiffahrtsabgabe in Schleswig-Holstein<sup>1</sup> und in anderen, vor 1867 zum Zollauslande gehörigen Ländern nicht ohne weiteres als Beweis dafür geltend gemacht werden, daß man diese Abgabe für unvereinbar mit dem Zollvereinsvertrage und der Bundesverfassung erachtet habe; vielmehr kommt es wesentlich auf die Begründung an, welche der Aufhebung in dem nach preußischem Staatsrecht an den König zu richtenden Antrage gegeben wurde. Wenn die Begründung nur aus wirtschaftlichen und sonstigen Zweckmäßigkeitserwägungen entnommen ist, so wird man die rechtliche Zulässigkeit oder den Glauben der Minister an die rechtliche Zulässigkeit der Abgabe schon deshalb als dargetan ansehen können, weil die Begründung durch die Vertrags- und Verfassungswidrigkeit einer Abgabe sehr viel einfacher gegeben werden konnte.

Allgemeine politische Erwägungen haben sicherlich zu dem Entschluß beigetragen, nach Beseitigung der Flukzölle auf dem Rhein und der Elbe keine Fahrwassergelder im Rahmen der Selbstkostendeckung einzuführen.

Die starke Abneigung, welche bei der preußischen Regierung in den 60er Jahren des vorigen Jahrhunderts und auch später noch gegen die Einführung derartiger Abgaben bestand, erschwert die Erkennung des Rechtszustandes aus der Praxis; es ist nicht immer ohne weiteres klar, ob man damals eine Abgabe ablehnte, weil man sie nicht wollte, oder weil man sich zu ihrer Erhebung nicht für befugt erachtete. Die Fälle der negativen Praxis, der nicht erhobenen Schiffahrtsabgaben, können aber bei der durch die Lage der Verhältnisse gebotenen sorgfältigen Untersuchung des Gegenstandes nicht außer acht gelassen werden; es ist notwendig, sie neben der positiven Praxis für die Auslegung zu verwerten. Ein Fall der ersten Art wird im folgenden näher dargelegt werden; er läßt den grundsätzlichen, man könnte fast sagen theoretischen Standpunkt der Regierung, welche, um die von den Beteiligten lebhaft gewünschte Einführung von Fahrwassergeldern zu hindern,

<sup>1</sup> Nach Einverleibung des Landes wurden sämtliche Tarife für Schiffahrtsabgaben in Schleswig-Holstein einer Prüfung aus dem Gesichtspunkte der Zulässigkeit und Zweckmäßigkeit unterzogen und größtenteils aufgehoben oder ermäßigt.

erst ihre eigene Erhebungsbefugnis und dann die wirtschaftliche Zweckmäßigkeit in Abrede stellte, deutlich erkennen. Während kaum ein Menschenalter später die Regierung den Ausbau des Wasserstraßennetzes von Beiträgen der Provinzen und der Erhebung von Schiffahrtsabgaben abhängig machte, hatte in den 60er Jahren eine Provinz einen hohen Kostenbeitrag für Zwecke der Stromverbesserung angeboten und im Verein mit den Handelskammern um Schiffahrtsabgaben gebeten. Im Gegensatz zu den Nächstbeteiligten, welche auch von dem mit Schiffahrtsabgaben belegten verbesserten Stromen noch wesentliche Verkehrsvorteile erwarteten und in der Abgabenerhebung ein zweckmäßiges Mittel zur Finanzierung von Strombauten sahen, hielt damals der Staat Fahrwassergelder für nachteilig und lehnte alle von der Provinzialvertretung gestellten Anträge lediglich aus allgemeinen Erwägungen ab.

Ein weiteres Moment der Unsicherheit ergibt sich aus der wenig klaren und scharfen Fassung der maßgebenden Bestimmungen. Bei öffentlich-rechtlichen Vorschriften über wirtschaftliche Fragen findet sich diese Erscheinung nicht selten, weil die anzuwendenden wirtschaftlichen Begriffe — man denke nur an denjenigen der Unterhaltungs- und Herstellungskosten — oft eine gewisse Unbestimmtheit aufweisen. Auch die Vorschriften über Schiffahrtsabgaben haben einen mehr programmatischen Charakter, sie enthalten weniger positive Rechtsnormen von unmittelbarer Übertragbarkeit in die Praxis als vielmehr Rechtsgrundsätze ohne starre Umgrenzung, welche einen gewissen Spielraum einerseits für subjektive Auffassungen und anderseits für praktische Rücksichten und Erwägungen gewähren.

Innerhalb dieses Spielraumes hat der Strom der Entwicklung zuweilen serpentiniert. Der Gang der Verwaltungsmaschine war nicht immer gleichmäßig. Nicht immer hat man sich bei der Entscheidung des Einzelfalles die ganze Vergangenheit gegenwärtig gehalten; man handelte nicht durchweg nach einheitlichen Gesichtspunkten. Es sind infolgedessen zuweilen Schwankungen im Kurse eingetreten, aber sie bewegten sich doch im großen und ganzen um eine feste Linie.

In einigen, wenn auch seltenen Fällen, sind freilich entgegengesetzte Auffassungen zu verzeichnen. Es ging eben bei diesen, ebenso wie auch bei vielen anderen Staatsgeschäften nicht ohne gelegentliche Irrungen und Missverständnisse ab, die zu Trübungen des ursprünglichen Rechtsgedankens führten. Viele Köpfe und Federn haben seit dem Inkrafttreten der ersten Zollvereinsverträge in der Praxis hinsichtlich der Schiffahrtsabgaben sich betätigt und zuweilen auch Spuren subjektiver Meinungen in wechselnder Anwendung des Rechtes hinterlassen. Schließlich bleibt nichts anderes übrig, als die Totalität der Wahrnehmungen, den schließlich Gesamteindruck, bei Bewertung der Praxis für den Auslegungszweck entscheiden zu lassen.

Auch die Judikatur des Verwaltungs-, Zivil-, Straf- und Prozeßrechts ist bekanntlich von derartigen Schwankungen und gelegentlichen Widersprüchen keineswegs frei<sup>1</sup>. Ihr Vorkommen ist auf demjenigen Gebiete des öffentlichen Rechts, um welches es sich hier handelt, vielleicht noch erklärlicher und entschuldbarer. Die verhältnismäßig geringe Zahl der Anwendungsfälle bei den Rechtsvorschriften über Schiffahrtsabgaben ist für ihre Auslegung und praktische Handhabung kein Vorteil, sondern eher ein Nachteil, weil hierdurch die Bildung einer gleichmäßigen Rechtsanschauung und festen Überlieferung sehr erschwert wird. Die große Zahl der Anwendungsfälle auf anderen Rechtsgebieten führt nicht nur sachlich zu weitgehender Klärung der einzelnen Fragen, sondern auch äußerlich zur Entstehung von Aufzeichnungen und Zusammenstellungen, welche dem Praktiker die Information erleichtern. Die nicht der Judikatur, sondern lediglich der Verwaltung zustehende und seltener eintretende Anwendung von öffentlichrechtlichen Bestimmungen mit beschränktem Geltungsbereich ist infofern wesentlich schwieriger, als die Feststellung der früher vorgekommenen gleichen oder ähnlichen Fälle für eine Vergangenheit von einigen Jahrzehnten oft nur durch zeitraubendes und mühevolleres Studium in Akten und Archiven möglich ist. Die Schwierigkeiten eines solchen Studiums werden von Fernstehenden leicht unterschätzt.

Die Gefahr einer gelegentlichen Entgleisung aus den Bahnen der Tradition ist infolgedessen hier größer als auf den einer Judikatur unterstehenden Rechtsgebieten<sup>2</sup>.

Die Praxis soll hier zunächst für die Zeit vor der Reichsgründung dargestellt werden. Die dann folgende Untersuchung der Praxis nach 1867 müßte, wenn unter „besonderen Anstalten“ in Art. 54 der Verfassung ein engerer Kreis von Wasserbauten und sonstigen Schiffahrtseinrichtungen verstanden wäre, wie unter den Anstalten zur Erleichterung des Verkehrs im Sinne

<sup>1</sup> Da hier von Wasserstraßen die Rede ist, so mag nur daran erinnert werden, daß das preußische Obertribunal früher entschieden hat, ein auf einer Strecke seines Laufes schiffbarer Fluß habe die Eigenschaft eines „öffentlichen“ im Rechtsinne für seine ganze Erstreckung, während es später erkannte, daß diese Eigenschaft auf die schiffbaren Teile des Flusses beschränkt sei.

<sup>2</sup> In Preußen ist über die Verpflichtung zur Errichtung von Schiffahrtsabgaben im allgemeinen der Rechtsgang nicht zugelassen. Dagegen ist bezüglich der kommunalen Schiffahrtsabgaben die Zuständigkeit der Verwaltungsgerichte begründet; der Natur der Sache nach kommt diese Zuständigkeit nur bei Abgaben für die Benutzung örtlicher Schiffahrtseinrichtungen in Frage. Die Wasserstraßen gehören in Preußen fast sämtlich dem Staate. Die wenigen nichtfiskalischen gehören Zweckverbänden; der Teltowkanal wird die erste kommunale Wasserstraße sein.

der Zollvereinsverträge, diese Begriffseinschränkung erkennen lassen. Da eine rein chronologische Schildderung im Interesse der Übersicht und auch aus anderen Gründen unzweckmäßig wäre, so wird sie für das Reich, für Preußen und für die anderen Bundesstaaten gesondert gegeben. Außerdem wird die Praxis hinsichtlich der Wasserstraßen und der Häfen auseinandergehalten werden.

## § 2.

### Die Praxis bei den Wasserstraßen in Preußen vor der Reichsgründung.

Die Darstellung der Praxis der preußischen Regierung bei der Erhebung von Schiffahrtsabgaben auf natürlichen Wasserstraßen ist aus den unter II § 2 S. 17 dargelegten Gründen von der größten Wichtigkeit für die Beurteilung des heutigen Rechtszustandes. Das gilt auch von der Praxis unter der Herrschaft der älteren Zollvereinsverträge vor 1867, da nach den früheren Ausführungen der damalige Rechtszustand mit dem heutigen im wesentlichen sich deckte. Eine Verschiedenheit liegt nur vor hinsichtlich des zulässigen Höchstbetrages für Schiffahrtsabgaben auf nicht fiskalischen künstlichen Wasserstraßen; aber dieses Moment ist ohne Bedeutung für die folgenden Darstellungen, welche sich fast ausschließlich mit fiskalischen Wasserstraßen und bei den nicht-fiskalischen nur mit der Feststellung des Substrats der Abgabenerhebung, nicht mit der Frage des Höchstbetrages beschäftigen werden. Die letztere Frage soll erst in Abschnitt V zur Erörterung kommen.

Die besondere Beweiskraft der preußischen Praxis bedarf in Unbetracht des Umstandes, daß die Zollvereinsverträge auf preußischer Initiative beruhten und die Verkörperung derjenigen wirtschaftlichen Gedanken waren, für welche die preußische Regierung in Deutschland wirkte und warb, keiner besonderen Begründung.

Natürlich ist diese Praxis — sonst würde sie der Beweiskraft für das thema probandum ermangeln — nur hinsichtlich der eigentlichen Befahrungsabgaben auf natürlichen Wasserstraßen, nicht hinsichtlich der Hafengelder und sonstiger örtlicher Schiffahrtsgebühren, auch nicht bezüglich der Schleusengelder, und ferner nur insoweit dargestellt worden, als es sich um die nach dem Gebührenprinzip gebildeten Abgabentarife handelte. Die nach dem Steuerprinzip erhobenen Flusszölle mußten als incommensurable Erscheinungen außer Betracht bleiben.

Die Anwendung des letzteren Prinzips bei der Erhebung von Schiffahrtsabgaben war seitens der preußischen Regierung schon vor der Be-

gründung des Zollvereins im Wege der autonomen Entschließung sehr stark beschränkt worden.

Sie hatte im Jahre 1816 die Wasserzölle auf einer großen Zahl von ostelbischen Flüssen, namentlich auf der Havel, Spree und Oder beseitigt, während sie die eigentlichen Schiffahrtsabgaben vielfach beibehielt, namentlich auf der Havel und Spree, und zwar nicht nur als Schleusengebühr, sondern zur Deckung der sämtlichen im Schiffahrtsinteresse aufgewendeten Selbstkosten. Bei denjenigen deutschen Strömen, an welchen außer Preußen noch andere Staaten beteiligt waren, erhielten die Flusszölle sich weit länger, weil die auf ihre Abschaffung gerichteten Bestrebungen des ersten Staates an den Finanzinteressen der letzteren Widerstand fanden. Schließlich waren in Preußen nach Beseitigung der Flusszölle auf der Weser im Jahre 1857 nur noch die Elb- und Rheinzölle übrig geblieben.

Aber auch gegenüber der Rheinschiffahrt beschränkte Preußen die Anwendung des Steuerprinzips auf die durchgehende Hauptverkehrsstraße; die Nebenwasserstraßen des Rheins, welche ausschließlich auf preußischem Gebiete lagen, wurden von vornherein hinsichtlich der Schiffahrtsabgaben nach dem Gebührenprinzip behandelt.

Schon auf S. 50 war in anderem Zusammenhange von denjenigen Wasserstraßen die Rede, welche den jetzigen Hauptstrom mit Neuß, Rheinberg und Cleve verbinden. Es handelt sich um frühere Rheinarme, die durch spontane oder künstliche Änderungen der Stromrichtung zu toten Wassern geworden, aber schiffbar geblieben und durch Baggerungen offengehalten worden sind. Die Unterhaltung der Wasserstraße nach Neuß hat diese Stadt übernommen, ebenso hat früher die Stadt Rheinberg ihre Anschlußwasserstraße instand gehalten, während der Rheinarm von Brienens unweit Cleve bis Schenkenschanz oder Bimmen am fließenden Rhein eine staatliche Wasserstraße geblieben ist. Auf diesen drei natürlichen Wasserstraßen wurden Schiffahrtsabgaben eingeführt, welche die Kosten der Offenhaltung des Fahrwassers decken sollten und gedeckt haben. Die ersten Tarife wurden für die Wasserstraße nach Neuß am 19. Oktober 1836, für diejenige nach Rheinberg am 25. August 1843 und für den die Stadt Cleve mit dem Rhein verbindenden Spoykanal am 11. Oktober 1847 erlassen. Hinsichtlich des letzteren war und ist noch heute der Sprachgebrauch etwas schwankend; man bezeichnet zuweilen die ganze Wasserstraße von Cleve bis zum fließenden Rhein, zuweilen nur den Teil zwischen Cleve und der sogenannten Spoyschleuse bei Brienens als Spoykanal. Der Tarif vom 11. Oktober 1847 gilt nach seiner Überschrift<sup>1</sup> „für die Benutzung des Spoykanals zu Cleve und des regulierten alten Rheins“

<sup>1</sup> Preuß. Ges. S. 1847 S. 357.

zwischen den Orten Keeken und Griethausen". Der alte Rhein wurde also, weil seine Fahrbarkeit nur durch Baggerungen aufrechterhalten werden konnte, als Gegenstand der Abgabenerhebung nach dem Gebührenprinzip unter der Herrschaft der Zollvereinsverträge angesehen. Auch diejenigen Schiffe, welche die Schleuse bei Brienien nicht durchfuhren, sondern nur auf dem Ultrhein verkehrten, wurden der Abgabenpflicht unterworfen; weil man die im Schiffahrtsinteresse erforderlichen Baggerungen als „Anstalten zur Erleichterung des Verkehrs“ behandelte und in der Befahrung der vertieften Wasserstraße einen Benutzungsakt erblickte; in dieser Hinsicht hat sich bis zur Gegenwart nichts geändert. Dass bei der Bildung des ersten Abgabentariffs und aller folgenden nur die Deckung der Selbstkosten des Wasserweges einschließlich der Zinsen des Anlagekapitals für zulässig und zweckmäßig erachtet wurde, geht aus den Verhandlungen mit zweifelloser Klarheit hervor. Der heute geltende Tarif vom 31. Dezember 1874<sup>1</sup> bezeichnet sich ebenso wie der erste als maßgebend für die Benutzung des Spoykanals „und des regulierten alten Rheins“. Es war und ist also eine Verkehrsabgabe für die Benutzung einer regulierten natürlichen Wasserstraße.

Die Überschrift der in der preußischen Gesetzesammlung abgedruckten Tarife für die Schiffahrtsabgaben auf den Wasserstraßen nach Neuß und Rheinberg könnte mit Rücksicht auf den darin gebrauchten Ausdruck „schiffbar gemacht“ zu dem Mißverständnis führen, als ob es sich hier um eigentliche Kanäle handelte. Das ist aber in Wirklichkeit nicht der Fall; vielmehr sind jene beiden Wasserstraßen von jeher dem Schiffverkehr zugänglich gewesen, wenn auch in geringerem oder vielmehr in allmählich abnehmendem Maße.

Der Gebrauch des Ausdrucks „schiffbar machen“ oder ähnlicher Wendungen für eine auf Verbesserung der Schiffbarkeit gerichtete Bautätigkeit findet sich in den Urkunden jener Zeit häufig<sup>2</sup>.

Die Schiffahrtsabgaben waren hier ebenso wie auf dem die Verbindung mit Cleve vermittelnden Rheinarm das Entgelt nicht für die Befahrung künstlicher Wasserstraßen<sup>3</sup>, sondern für die Benutzung der Baggerrinnen in

<sup>1</sup> Preuß. Ges. S. 1875 S. 86.

<sup>2</sup> Z. B. in dem Allerhöchsten Erlass vom 14. Mai 1866, Preuß. Ges. S. S. 323 über die Erbauung des sogenannten Emsterkanals in der Provinz Brandenburg, wo von „Herstellung einer öffentlichen Schiffahrtsstraße“ in der Emsterniederung gesprochen wird, obwohl eine solche in Gestalt des Emsterflusses dort seit unvorstellbarer Zeit vorhanden war und lediglich eine Regulierung dieses Wasserlaufes bevorstand.

<sup>3</sup> Wenn man diesen Begriff im historischen Sinne auffassen und ihm einen character indelebilis gegenüber allen künstlichen Schiffahrtsverbesserungen beilegen will.

natürlichen Gewässern; diese Fahrinnen wurden als Anstalten im Sinne der die maßgebenden Rechtsvorschriften enthaltenden Zollvereinsverträge angesehen.

Von den größeren Nebenwasserstraßen des Rheins war damals die Ruhr die weitaus wichtigste. Sie ist hinsichtlich der Schiffsahrtsabgaben von jeher nach dem Gebührenprinzip behandelt worden. Eine besondere Bürgschaft für die Durchführung dieses Prinzips und gegen die fiskalische Belastung der Schifffahrt wurde hier durch die Einrichtung einer selbständigen Verwaltung geschaffen, welche die Einnahmen zu einer eigenen Kasse vereinnahmte und hieraus nicht nur die laufende Unterhaltung der Wasserstraße, sondern auch die Ausgaben für den Neubau von Schleusen und Stromregulierungswerken bestritt. Die Ruhr war und ist nur teilweise angestaut, auf langen Strecken aber durch Buhnen und sonstige Wasserbauten reguliert. Die schon unter Friedrich dem Großen begründete sogenannte Ruhrschiffsverwaltung hat bis heute alle Aufwendungen für den Fluß und den an seiner Mündung in den Rhein erbauten Umschlagshafen Ruhrort aus eigenen, wiederholt im Anleihewege verstärkten Mitteln bestritten und niemals irgend welche Reineinnahmen für allgemeine Staatszwecke abgeliefert.

Nur vorübergehend wurde im Jahre 1839 die Ruhrschiffsverwaltung mit der Lippeschiffsverwaltung vereinigt, und zwar auf Grund der Erwägung, daß beide Wasserstraßen in Unbetracht der zwischen ihren Verkehrsgebieten vorhandenen engen Beziehungen als eine zusammenhängende Schiffahrtsanlage gelten könnten.

Für die Lippe, deren durchgreifende Verbesserung für die Schifffahrt in den 20er Jahren des vorigen Jahrhunderts durch Aufnahme von Darlehen ermöglicht wurde, bestand seitdem eine ganz ähnliche Organisation der Verkehrsinteressen. Auch die Lippeschiffsverwaltung hatte ihre eigene Kasse und verwandte die von ihr erhobenen Abgaben nur zur Verzinsung und Tilgung der Bauschulden sowie zu Neubauten und Unterhaltungsarbeiten.

Ein Erlass des Finanzministers an den Oberpräsidenten von Bimpe in Münster vom 26. Juni 1839, welcher die Frage der Umgestaltung des damaligen Abgabentariffs für die Lippeschiffsabgaben behandelt, sagt ausdrücklich, daß die in Ausführung der Zollvereinsverträge ergangene, das Gebührenprinzip verwirklichende Verordnung über die Kommunikationsabgaben<sup>1</sup> „auch auf Wasser kommunikationsabgaben der Natur der Sache nach anwendbar sei. Man könnte hiernach die auf die Unterhaltung und Wiederherstellung der Bauwerke an und in der Lippe zu verwendenden Kosten, einschließlich landesüblicher Zinsen von dem früher aufgewendeten Anlage-

<sup>1</sup> Königl. Verordnung vom 16. Juni 1838 Preuß. Ges. S. 353.

kapital, als diejenige Summe betrachten, welche durch die Einnahme an Schiffahrtsabgaben zu decken wäre.“

In einer späteren auf dieselbe Frage bezüglichen Äußerung des Finanzministeriums vom 11. Juni 1842 wird der Grundsatz aufgestellt, „daß die Benutzung des Stromes in seinem natürlichen Zustande frei sei und die Abgabe nur als ein Äquivalent für die Schleusen- und Uferbauten angesesehen werden müsse“.

Ende der 40er Jahre war die Lippeschiffahrt durch den Wettbewerb der Eisenbahn notleidend geworden. Infolge der starken Verminderung des Schiffssverkehrs waren die Einnahmen aus den Schiffahrtsabgaben von 113 417 Mark im Jahre 1847 auf 39 110 Mark im Jahre 1849 gefallen. Die Beteiligten batzen um Beseitigung dieser Abgaben und ihr Gesuch vom 21. Dezember 1850 wurde von dem Provinzialsteuerdirektor zu Münster am 4. Januar 1851 dem Finanzministerium vorgelegt mit dem Bemerkung, die Entscheidung hierüber müsse „wesentlich von den Grundsätzen abhängen, welche in bezug auf Fluzölle überhaupt maßgebend werden“. Zum Verständnis dieses Satzes ist daran zu erinnern, daß damals das Scheitern der Frankfurter Reichsverfassung sowohl als auch des Erfurter Verfassungsentwurfes feststand, während die jetzige preußische Verfassungsurkunde noch nicht veröffentlicht war. Im Finanzministerium wurde zu jener Äußerung bemerkt:

„die Lippeschiffahrtsabgabe ist der Sache nach kein Zoll wie der Rheinzoll, sondern eine Kommunikationsabgabe wie die Schleusengelder in der Mark, Hafengelder usw.“.

Es wurde dann im Februar 1851 zwar nicht die Aufhebung der Schiffahrtsabgabe, aber doch ihre Ermäßigung für den hauptsächlich in Betracht kommenden Artikel Salz verfügt.

Bald darauf wurde jedoch der Antrag auf „Erlaß oder Ermäßigung der Ruhr- und Lippeschiffahrtsabgaben“ von 17 Abgeordneten mit dem Staatsminister a. D. von Bodelschwingh an der Spitze in einer Vorstellung vom 30. April 1851 wiederholt. Sie beginnt mit den Worten: „Es ist Grundsatz der preußischen Verwaltung, die dem Staate gehörenden natürlichen Wasserstraßen im Interesse des Verkehrs ohne besondere Abgaben auf öffentliche Kosten zu erhalten und nur für einzelne Bauwerke, besonders für Schleusen, eine mäßige zur Deckung der Verwaltungskosten bestimmte Gebühr zu erheben“: und zieht aus diesem Grundsatz praktische Folgerungen für die finanzielle Behandlung jener beiden Wasserstraßen, von welchen behauptet wird, daß sie allein unter allen nicht konventionellen Flüssen in Preußen nicht nach jenem Grundsatz verwaltet worden seien.

Diese Vorstellung gab in den beteiligten Ministerien zu einer ausführlichen Schriften CXV. — Erster Teil.

lichen Grörterung der Rechtslage und der maßgebenden Verwaltungsgrundsätze Veranlassung.

Zunächst stellte sich der Finanzminister in einer Erklärung vom 30. Juni 1851 auf den ablehnenden Standpunkt, indem er unter anderm ausführte:

„Die Erhebung der Ruhrschiffahrtsabgabe ist dem Prinzip nach gerechtfertigt, weil, wie schon oben bemerkt, die Schiffbarkeit des Flusses nur durch künstliche Anlagen erhalten werden kann. Daß die Abgabe im Tarife vom 23. März 1839 auf die beförderten Gegenstände, nicht auf die Schiffsgefäße gelegt und verschieden normiert ist, je nachdem Steinkohlen oder andere Waren befördert werden, ist nur von formeller Bedeutung; der Sachen nach nimmt die Abgabe dadurch nicht die Natur eines Binnenzolles an, sondern ist, wie das Chausseegeld, eine Kommunikationsabgabe<sup>1</sup>. Die Einnahme davon wird allerdings jetzt zur Staatskasse eingezogen<sup>2</sup>, ist jedoch lediglich zur Erhaltung der Schiffbarkeit der Ruhr bestimmt. Dagegen, daß der Ertrag der Ruhrschiffahrtsabgaben nicht allein zur Unterhaltung usw. der Schleusen, sondern auch für andere Anlagen, Uferbauwerke usw. verwendet wird, deren Zweck die Erhaltung oder vervollständigung der Schiffbarkeit ist, läßt sich wohl mit Grund nichts erinnern. Die Kosten dieser sonstigen Anlagen sind nicht etwa nur bei Abmessung der Ruhrschiffahrtsabgaben in Betracht gekommen, sondern werden auch bei den Abgaben auf anderen Wasserstraßen als maßgebend betrachtet, so namentlich bei den Wasserstraßen in der Mark Brandenburg. Die Ermäßigung des Tariffs vom 24. Juli 1828<sup>3</sup> ist Allerhöchsten Orts im Jahre 1845 wiederholt zurückgewiesen worden, weil sich dabei ein Ausfall der Einnahmen gegen den Gesamtbedarf an Kosten für die Unterhaltung der gedachten Wasserstraßen, einschließlich derer für Uferbauten, Baggerungen usw. ergeben haben würde usw.“

Der Handelsminister trat am 2. Oktober 1851 dem Finanzminister darin bei, daß die Aufhebung der Schiffahrtsabgaben nicht zugestanden werden könne, und bemerkte hierbei:

<sup>1</sup> Vgl. die allgemeinen Ausführungen über Binnenzölle und Verkehrsaufgaben Seite 133—138 dieser Arbeit; insbesondere auch Anm. 1 auf S. 136.

<sup>2</sup> Das sollte heißen, daß die bisherige selbständige Verwaltungseinrichtung aufgehoben sei. Die etatsrechtliche Sonderstellung des Ruhrschiffahrtsfonds war geblieben und besteht bis heute fort.

<sup>3</sup> Für die Wasserstraßen zwischen Elbe und Oder, die sogenannten „Märkischen Wasserstraßen“.

„In betreff der Höhe dieser Kommunikationsabgaben wird, wie bei allen nicht konventionellen Wasserstraßen, in Gemäßheit des § 21 des Zollgesetzes von 23. Januar 1838, der Grundsatz anerkannt werden müssen, daß die Höhe der Schifffahrtsabgaben nach dem Maße der zur Unterhaltung der Stromschifffahrt erforderlichen Kosten bemessen werden muß.“

Der Hinweis auf jene Gesetzesstelle ist, da sie den Grundsatz der Selbstkostendeckung nicht ausspricht, nicht ganz zutreffend; er läßt aber die Ansicht des Ministers, daß hier die Bestimmungen der Zollvereinsverträge anwendbar seien, mit hinreichender Deutlichkeit erkennen. Das Zollgesetz von 1838 war nämlich zwischen den Zollvereinsstaaten vereinbart und zur Ausführung der Zollvereinsverträge bestimmt, welche — damals galt für die Verkehrsabgaben auf Wasserstraßen der Art. 17 des Vertrages vom 12. Mai 1835 — die Grenze der „gewöhnlichen Herstellungs- und Unterhaltungskosten“ vorschrieben für

„Kanal-, Schleusen-, Brücken-, Fähr-, Häfen-, Wagen-, Kranen- und Niederlagegebühren und Leistungen für Anstalten, die zur Erleichterung des Verkehrs bestimmt sind.“.

Auf diese Vertragsvorschrift stützte sich die Stellungnahme des Handelsministers.

Von den hier besonders bezeichneten Verkehrsanstalten kommen bei der Ruhr und Lippe nur Schleusen und Häfen als Substrate der Abgabenerhebung in Betracht. Außer ihnen wurden aber auch, wie die mitgeteilte Erklärung des Finanzministers zeigt, alle anderen Bauten und Maßregeln zur Erhaltung und Verbesserung der Schifffahrt als Gegenstände der Abgabenerhebung behandelt, insbesondere Buhnen, Parallelwerke, Uferbauten und Baggerungen. Der Finanzminister bezeugt ausdrücklich, daß diese Rechtsauffassung und Verwaltungsbürgung allgemein, nicht nur für die Ruhr und Lippe, bestehet. An der Lippe gab es damals und gibt es noch heute zwar Schleusen, aber auch lange Flussstrecken, die nicht im Stau liegen, sondern mit Buhnen und sonstigen Regulierungswerken ausgebaut sind; insbesondere ist die 72 km lange untere Strecke von Bogelsang abwärts ohne Schleusen und Wehre. Ähnlich ist die Sachlage bei der Ruhr, nur ist dort die regulierte Mündungsstrecke bedeutend kürzer. Die Abgabenerhebung bestand nicht nur an den Schleusen, sondern auch an anderen Punkten und betraf auch den Verkehr, der keine Schleuse benutzte. An der Lippe gab es unterhalb Bogelsang bis 1852 zwei Hebestellen, bei Füstenberg und Haltern, von diesem Jahre nur noch eine in Dorsten.

Hieraus ergibt sich, daß man damals Buhnen, Parallelwerke und

sonstige Bauten sowie Baggerungen als „Anstalten, die zur Erleichterung des Verkehrs bestimmt sind“, in Preußen angesehen hat.

Die beiden beteiligten Minister beantworteten schließlich die Vorstellung vom 30. April 1851 mit einem an den Herrn von Bodelschwingh gerichteten ablehnenden Bescheid vom 14. Oktober 1851, in welchem es heißt:

„Auf das Schreiben vom 30. April e., betreffend die Ruhr- und Lippe-Schiffahrtsabgaben, welches Eure Exzellenz in Gemeinschaft mit mehreren Abgeordneten an uns gerichtet haben, erwidern wir Eurer Exzellenz, daß wir bedauern, dem Antrage, die Ruhr- und Lippe-Schiffahrtsabgaben ganz aufzuheben, oder doch auf den Betrag der Verwaltungskosten zu ermäßigen, die Kosten der Strom- und Uferbauten aber auf allgemeine Staatsfonds zu übernehmen, nicht Folge geben zu können.“

Wo für die Herstellung oder Erhaltung der Schiffbarkeit natürlicher Wasserstraßen künstliche Anlagen erforderlich geworden sind, werden auch auf den nichtkonventionellen Flüssen innerhalb der Monarchie vielfach Schiffahrtsabgaben erhoben. Nach dem Tarife für die Erhebung der Schiffahrtsabgaben auf den Wasserstraßen zwischen Elbe und Oder vom 24. Juli 1828 — Ges.-Sammel. von 1828 S. 107 — werden derartige Abgaben von der Schiffahrt auf der Spree und Havel; nach dem Tarife vom 21. Dezember 1819 — Ges.-Sammel. von 1820 S. 29 — für den kanalisierten Klodnitzfluß, nach dem Tarife vom 15. Dezember 1843 — Ges.-Sammel. pro 1844 S. 57 — von der Schiffahrt auf der Oder, nach dem Tarife vom 24. Oktober 1840 — Ges.-Sammel. pro 1840 S. 324 — für die Befahrung der Swine und Driebenow, nach dem Tarife vom 1. März 1828 — Ges.-Sammel. von 1828 S. 41 — für die Schiffahrt auf der Deime erhoben.

In der Erhebung von Schiffahrtsabgaben auf der Ruhr und Lippe liegt hiernach keine Ausnahme, da die Schiffbarkeit beider Flüsse nur durch zahlreiche künstliche Werke begründet ist, und nur durch deren kostspielige Unterhaltung ferner gewahrt werden kann. Nur in betreff der Form ist bei der Regulierung dieser Abgaben für die Ruhr und Lippe von dem allgemeinen Prinzip abgewichen, indem dieselben sich einem Warenzoll nähern, während auf andern Flüssen derartige Abgaben als Schiffsgefäßgelder normiert sind. Es ist dies indessen nicht von materieller Bedeutung, da auch für die Ruhr und Lippe die Kosten der Unterhaltung der Fahrbarkeit den Titel für die Abgabenerhebung bilden, und die Abgabe selbst die Natur einer Kommunikationsabgabe hat.“

Als im nächsten Jahre der Oberpräsident der Provinz Westfalen einen Antrag auf Abänderung des Tariffs stellte, wurde von den Ministern des Handels und der Finanzen durch Erlass vom 14. Juli 1852 „die Umwandlung der Abgabe in ein Schleusengeld“ ausdrücklich abgelehnt.

Unlänglich der auf Beseitigung der Lippeschiffahrtsabgaben gerichteten Petitionen eines Kaufmanns aus Dorsten, welche vom Abgeordnetenhaus im Januar 1867 der Staatsregierung „als Material bei der beabsichtigten Reform der Lippe- und Ruhrschiffahrtsabgaben zur Erwägung“ überwiesen war, erwirkten dann die beteiligten Minister die Beseitigung der Schiffahrtsabgaben auf der Lippe durch den wörtlich folgenden Immmediatbericht vom 13. September 1867:

„Nachdem die Rheinschiffahrtsabgaben in Gemäßheit des Gesetzes vom 24. Dezember v. J. (Gesetzsammlung Seite 873) mit dem 1. Januar d. J. in Wegfall gekommen sind, ist von selbst die Frage wegen Beseitigung der auf der Ruhr und Lippe noch bestehenden Schiffahrtsabgaben entstanden. Auch wurde im Beginn dieses Jahres eine die Aufhebung der Lippeschiffahrtsabgaben betreffende, bei dem Abgeordnetenhaus eingegangene Petition des Kaufmanns A. Reischel zu Dorsten der Staatsregierung als Material für die beabsichtigte Reform der Lippe- und Ruhrschiffahrtsabgaben zur Erwägung überwiesen.“

Abgesehen von Salz und Steinkohlen, für welche ermäßigte Säze bestehen, beläuft sich die Lippeschiffahrtsabgabe für die ganze Strecke von Wesel bis Lippstadt nach dem Allerhöchsten Erlass vom 24. Februar 1862 (Gef.-Sammel. S. 79) pro Zentner auf 3 Pfennig.

Diese Abgabe kommt jedoch nur streckenweise, und zwar dergestalt zur Erhebung, daß für die Stromstrecke von Dorsten bis Wesel ein Pfennig, für jede der übrigen vier in dem Tarife vom 21. September 1848 (Gef.-Sammel. S. 269) benannten Stromstrecken je ein halber Pfennig zu entrichten ist.

Wenngleich die Abgabe hiernach als eine hohe sich keineswegs bezeichnen läßt, so hat sich doch der Verkehr von dem Lippefluß immer mehr abgewendet und ist auf die konkurrierenden Eisenbahnen übergegangen.

Die Einnahmen aus der Abgabenerhebung, welche im Jahre 1851 noch 10 450 Rtl. betrugen, sind im stetigen Sinken begriffen und beliefen sich im Jahre 1862 auf 4076 Rtl., im Jahre 1866 auf nur 3233 Rtl.

Es wird allerdings auch die völlige Beseitigung der Abgabe die frühere Blüte der Lippeschiffahrt nicht wieder herbeiführen, indessen wird sie doch unzweifelhaft wesentlich dazu beitragen, den Verkehr auf dem

Lippesluß gegenüber dem auf den benachbarten Eisenbahnen konkurrenzfähiger zu machen.

Indem wir alleruntertänigst bemerken, daß auch die wegen Ermäßigung beziehentlich Beseitigung der Ruhrschiffahrtsgefälle schwiebenden Erörterungen ihrem Abschluß nahe sind und den Gegenstand eines besonderen Vortrages bilden werden, bitten wir Eure Königliche Majestät ehrerbietigst

durch Vollziehung des anliegenden Allerhöchsten Erlasses huldreichst genehmigen zu wollen, daß die Erhebung der Lippeschiffahrtsabgaben vom 15. Oktober d. J. ab eingestellt werde.

gez. von der Heydt. Graf Jenpliz."

Der Bericht ist hier wörtlich abgedruckt, weil er als ein Beweismittel dafür gelten soll, daß die preußische Regierung nicht der Meinung war, sie sei durch Art. 54 der Bundesverfassung und Art. 25 des Zollvereinsvertrages von 1867 genötigt, diejenigen Schiffsabgaben aufzuheben, welche für Benutzung regulierter Ströme erhoben wurden. Sie nahm offenbar an, daß der Begriff der „Anstalten“, welche zur Erleichterung des Verkehrs bestimmt und deshalb als Substrat der Abgabenerhebung geeignet sind, kein anderer, insbesondere kein engerer geworden sei, als er unter der Herrschaft der älteren Zollvereinsverträge war. Anderenfalls hätte sie auf eine wirtschaftliche Begründung in dem Immediatbericht vom 13. September 1867 verzichten und sich mit einer verfassungsrechtlichen begnügen können. Wenn sie die letztere auch nicht kumulativ verwendet, sondern diese Seite der Angelegenheit ganz mit Stillschweigen übergangen hat, so kann daraus nur die Schlußfolgerung gezogen werden, daß man die Rechtslage als unverändert ansah. Diese Folgerung deckt sich auch mit der protokollarischen Erklärung Delbrücks vom 28. Juni 1867 über die Identität des Inhalts der Zollvereins- und Verfassungsvorschriften<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> In Delbrück's „Lebenserinnerungen“, Leipzig 1905, Bd. II S. 192 wird von der Ruhr und Lippe mit Bezug auf das Jahr 1863 gesagt:

„Es waren diese beiden Flüsse die einzigen rein preußischen Wasserstraßen, auf welchen die Abgaben für die Benutzung der zur Erleichterung der Schifffahrt bestimmten Anlagen (Schleusen) in Form eines Warenzolles erhoben wurden.“

Delbrück bestätigt hier, daß die Ruhr und Lippe zu denjenigen Wasserstraßen gehörten, welche hinsichtlich der Schiffsabgaben nach dem durch die Zollvereinsverträge festgelegten Gebührenprinzip, nicht nach dem Steuerprinzip behandelt wurden. Seine Erinnerung ist im übrigen aber nicht ganz zutreffend gewesen. Nicht nur auf der Ruhr und Lippe, sondern auch auf den Wasserstraßen nach Neuß und Rheinberg wurden damals die Schiffsabgaben nach dem Gewicht der Ladung

Die vorerwähnte ministerielle Entscheidung über die Lippeschiffahrtsabgaben vom 14. Oktober 1851 ist insofern von besonderem Interesse, als sie eine authentische Kundgebung derjenigen Rechtsauffassung und Verwaltungsübung enthält, welche innerhalb der preußischen Regierung in bezug auf die Bildung von Tarifen für Schiffahrtsabgaben auf natürlichen Wasserstraßen bestand. Von den in Betracht kommenden Wasserstraßen sind einige in jener Kundgebung ausdrücklich genannt worden. Die Spree und die Havel sind ebenso wie die Lippe unvollständig kanalisiert; auf langen Strecken — unter anderem auf der 63 km langen Havelstrecke unterhalb Rathenow — sind sie nicht gestaut, sondern durch Buhnen und sonstige Strombauwerke für die Schiffahrt verbessert.

Gleichwohl sind die Anlage- und Unterhaltungskosten dieses Gesamtneßes, ohne Unterscheidung der einzelnen Wasserbauten nach Klassen und Arten, damals der Tarifbildung zu Grunde gelegt, und in derselben Weise ist bis heute verfahren worden.

Der Bescheid vom 14. Oktober 1851 nennt ferner die Abgaben für die Befahrung der Swine, Divenow und Deime; er hätte noch die auf der Peene, auf dem Pregel unterhalb Königsberg, sowie auch dem Stettiner und dem Frischen Haff erhobenen hinzufügen können. Die Tätigkeit der Staatsbauverwaltung für die Verbesserung und Unterhaltung der Schiffbarkeit dieser Gewässer bestand hauptsächlich in Baggerungen sowie in der Bezeichnung des Fahrwassers durch Bojen, Baken und Leuchtfieber. Man betrachtete diese Maßregeln und Einrichtungen in Preußen als „Anstalten zur Erleichterung der Schiffahrt“ im Sinne der Zollvereinsverträge, indem man

---

erhoben; dies geht aus den in der preußischen Gesetzesammlung veröffentlichten Tarifen (Jahrgang 1843 S. 324 und 1853 S. 74) hervor. Ferner waren nach den für Ruhr und Lippe geltenden Tarifen die Abgaben nicht nur für die Benutzung der Schleusen, sondern für die Benutzung aller Schiffahrtseinrichtungen, einschließlich der Baggerungen und Stromregulierungsbauten zu zahlen. Die Abgaben wurden meist bei den Schleusen eingezogen, weil diese als Hebestellen bequem lagen; es gab aber auch Hebestellen an schleusenlosen Strecken und es waren auch diejenigen Schiffe abgabepflichtig, welche keine Schleuse durchfuhren. Ferner waren die Abgaben so berechnet, daß sie nicht nur die Vergütung des Anlagekapitals und die laufenden Kosten der Schleusen, sondern den Gesamtaufwand für die ganze Wasserstraße deckten. — Delbrück gebraucht in dem obigen Zitat das Wort Anlage als gleichbedeutend mit dem in den Zollvereinsverträgen angewendeten Ausdruck „Anstalt“; daß er den letzteren nicht nur für Schleusen — wie es nach jenem Zitat vielleicht scheinen könnte —, sondern für alle Wasserbauten während seiner amtlichen Tätigkeit gebraucht hat, geht aus dem auf S. 126 auszugsweise mitgeteilten Schriftstück hervor.

die clausula generalis, welche der Text der Verträge am Schlusse der Aufzählung einzelner Arten von Anstalten enthielt und heute noch enthält, auf jene Baggerungen oder gebaggerten und bezeichneten Rinnen anwandte.

Im sechsten Jahrzehnt des vorigen Jahrhunderts bestand bei der Regierung das Bestreben, die Verkehrsabgaben möglichst herabzusetzen oder zu beseitigen, soweit die Finanzlage es irgendwie gestatten möchte. Diese Strömung richtete sich besonders auch gegen die bestehenden Schiffahrtsgebühren. Bei einem Teile der abgabepflichtigen Wasserstraßen schien aber das von der Regierung verfolgte Ziel, die Schiffahrt durch Erleichterung der öffentlichen Lasten zu fördern, nur unter Mitwirkung derjenigen Städte erreichbar, deren Häfen an jenen Wasserstraßen liegen oder durch sie mit dem Meere verbunden sind. Dies galt insbesondere von dem städtischen Hafen in Stettin im Verhältnis zur Peene, Swine und Divenow und vom städtischen Hafen in Königsberg hinsichtlich der Pregelwasserstraße.

Die Regierung machte nun den beteiligten Gemeinden gegenüber die Ermäßigung oder Aufhebung der staatlichen Abgaben auf den Zugangswasserstraßen von einer gleichzeitigen Herabsetzung der kommunalen Schiffahrtsabgaben, welche für die Benutzung der Häfen zu zahlen waren, abhängig. Als diese Herabsetzung in Königsberg erreicht war, hob die Regierung im Frühjahr 1867 zunächst das sogenannte „Pregelmündungsgeld“ auf. Die Verhandlungen mit Stettin zogen sich länger hin, und erst im November 1867, nachdem die Stadt endlich sich gefügt hatte, wurden die Schiffahrtsabgaben auf den 3 Mündungsarmen der Oder beseitigt. Der dieserhalb an den König erstattete Immediatbericht ist vom 9. November 1867, also aus einer Zeit, wo die Erinnerung an die gesetzgeberische Willensmeinung des Art. 54 der im August veröffentlichten Bundesverfassung vollkommen zuverlässig und zweifellos sein mußte oder jedenfalls sein konnte. Der Art. 54 war in demselben Ministerium entworfen, welches jenen Bericht miterstattete. Der letztere enthält keine Hinweisung irgend welcher Art auf die Rechtslage, sondern nur Erörterungen über die Zweckmäßigkeit weiterer Verkehrserleichterungen für die Ostseehäfen und über die Einwirkung, welche auf die Hafenstädte dadurch geübt worden war, daß man die staatlichen Tarifmaßregeln von einem gleichzeitigen Nachlaß an den kommunalen Abgaben abhängig mache.

Der Bericht lautet:

„Eurer Königlichen Majestät haben wir bereits in unserm alleruntertänigsten Berichte vom 3. Mai d. J. vorgetragen, daß die Ermäßigung der fiskalischen Hafenabgaben in den preußischen Ostseehäfen im Interesse der Hebung des Verkehrs und der Gleichstellung mit andern konkurrierenden

Hafenplätzen geboten sei, und daß diese Vergünstigung den einzelnen Seestädten zuzuwenden sein werde, sobald sie sich entschließen, ihrerseits in eine entsprechende Ermäßigung der für städtische Rechnung zur Hebung gelangenden Schiffahrtsabgaben zu willigen.

In Königsberg, Pillau und Memel ist diese Bedingung bereits erfüllt, und infolgedessen durch die Allerhöchsten Erlassen vom 13. Mai und 29. Juli d. J. die beabsichtigte Ermäßigung eingetreten; jetzt hat sich auch die Stadt Stettin zur Herabsetzung der städtischen Schiffahrtsabgaben entschlossen.

In Stettin wird für städtische Rechnung erhoben:

- a) ein Hafengeld auf Grund des Allerhöchsten Erlasses vom 7. März 1864 (G.S. S. 123);
- b) ein Bohlwerksgeld nach Nr. III des Tariffs vom 4. Mai 1857 (G.S. S. 555).

Das außerdem noch nach Nr. III des letzterwähnten Tariffs zur Erhebung kommende Brückenaufzugsgeld und die sonstigen für bestimmte Leistungen zu entrichtenden Gebühren bleiben hier außer Betracht.

Die städtischen Behörden haben sich nun bereit erklärt, das Hafen- und Bohlwerksgeld auf die Hälfte herabzusetzen und es steht somit nichts mehr im Wege, auch bezüglich der fiskalischen Abgaben, die in Aussicht genommenen Erleichterungen herbeizuführen.

Diese Abgaben sind die nach dem Tarif vom 24. Oktober 1840 (G.S. S. 324) und dem Allerhöchsten Erlass vom 25. Juni 1863 (G.S. S. 442) für die Befahrung der Peene, Swine und Divenow, sowie des großen und kleinen Haffes zu entrichtenden Schiffahrtsgelder und die in dem Hafen von Swinemünde zur Erhebung kommenden Hafengelder; die ersten werden gänzlich zu beseitigen, die letzteren auf die in Pillau und Memel eingeführten Sätze von 4 resp. 2 Sgr. herabzusetzen sein usw.

Der Bericht läßt mit zweifelloser Klarheit erkennen, daß man im Finanz- und Handelsministerium die Rechtslage seit Erstattung des Immmediatberichts vom 3. Mai 1867 als nicht verändert oder mit anderen Worten den Art. 54 der Bundesverfassung vom 24. Juni 1867 als eine bloße Kodifikation der in den Zollvereinsverträgen enthaltenen Rechtsvorschriften ansah.

Wäre durch den Art. 54 eine Änderung der Rechtslage dahin eingetreten, daß Baggerungen und Stromregulierungen nicht mehr als „Anstalten“ angesehen werden könnten und die Erhebung von Abgaben für jede Art von technischen Verbesserungen an natürlichen Wasserstraßen nicht mehr zu-

lässig war, so hätte das in dem Immmediatbericht notwendig zum Ausdruck kommen müssen. Nicht etwa nur deshalb, weil die Verfassungswidrigkeit der Abgabe eine zutreffendere und sehr viel kürzere Begründung des dem Könige unterbreiteten Antrages ermöglicht hätte, sondern insbesondere auch aus dem Grunde, weil die Benutzung der staatlichen Abgabentarife als Druckmittel gegenüber den Stadtgemeinden dann unzulässig gewesen wäre<sup>1</sup>.

Durch den die Odermündungen entlastenden Allerhöchsten Erlass vom 22. November 1867 wurden damals gleichzeitig die Schiffahrtsabgaben, welche für die Benutzung der Fahrrinnen nach Stralsund, Greifswald und Wolgast unter dem Namen Tiefgelder an die Staatskasse zu zahlen waren, lediglich aus Zweckmäßigkeitssgründen aufgehoben.

Das Hafengeld in Swinemünde und Pillau wurde beibehalten, aber ermäßigt. Es war und ist noch heute für die nicht in Swinemünde und Pillau sich aufhaltenden, sondern nach Stettin und Königsberg weitergehenden Schiffe, also für den weitaus größten Teil des Verkehrs ein Fahrwasser- geld, welches die Gegenleistung für die Bezeichnung und insbesondere für die Vertiefung der natürlichen Wasserstraßen darstellt. Wäre die preußische Regierung im Jahre 1867 der Meinung gewesen, daß Baggerungen — sie waren das hauptsächliche Mittel zur Vertiefung und Unterhaltung der Fahr- straßen über die Haffe — keine „Anstalten“ im Sinne des Zollvereins- vertrages von 1867 oder „besondere Anstalten“ im Sinne der Bundes- verfassung seien, so hätte sie die sogenannten Hafengelder in Swinemünde und Pillau für den Durchgangsverkehr im Jahre 1867 nicht ermäßigen, sondern aufheben müssen. Freilich hätte sie dann zugleich einräumen müssen, daß jene Schiffahrtsabgaben schon vor 1867, unter der Herrschaft der älteren Zollvereinsverträge, zu Unrecht erhoben worden seien.

Der Umstand, daß die Abgabe hier eine dem Wesen der Sache nicht entsprechende Bezeichnung führt, kommt gerade auf dem Gebiete der Schiff- fahrtsabgaben häufig vor und braucht deshalb nicht wunder zu nehmen. Beispielsweise ist das von Hamburg auf der Unterelbe erhobene sogenannte Lotsgeld zugleich eine Fahrwassergebühr für die Unterhaltung der Schiff- fahrtsrinne; dasselbe gilt von dem bremisch-preußisch-oldenburgischen Feuer-

<sup>1</sup> In dem Immmediatbericht vom 3. Mai 1867 wird ausdrücklich gesagt: „Wesentliche Voraussetzung eines desfallsigen Vortrages bei Eurer Egl. Majestät (d. h. wegen Ermäßigung der staatlichen Schiffahrtsabgaben) schien es uns jedoch zu sein, daß diejenigen Städte, in denen neben den zur Staatskasse fließenden Hafengeldern für städtische Rechnung noch andere Schiffahrtsabgaben erhoben werden, auf die letzteren ganz oder teilweise Verzicht zu leisten sich bereit erklären.“

und Befehlde, aus dem zugleich die Kosten der Vertiefung und Unterhaltung des Weserfahrwassers unterhalb Bremerhaven bestritten werden.

Die Saale gehörte und gehört noch heute zu den unvollständig kanalisierten Flüssen, bei welchen die beiden Verbesserungsmethoden der Kanalisation und Regulierung nebeneinander — auf verschiedenen Strecken — angewendet worden sind. Diejenigen Flusstrecken, welche nicht unter dem Stau der Wehre lagen, wurden durch Buhnen, Baggerungen und sonstige Regulierungsmittel im Schiffsinteresse ausgebaut. Auch hier zeigt sich die Erscheinung, daß in Preußen für die Berechnung des nach den Zollvereinsverträgen zulässigen Höchstbetrages der Schiffsabgaben die sämtlichen Aufwendungen, nicht nur diejenigen für Stauanlagen und Schleusen, als maßgebend angesehen wurden.

Als in den Jahren 1845 und 1846 der Abgabentarif für die Saale und Unstrut revidiert werden sollte und vom Finanzminister eine Berechnung der Selbstkosten zu diesem Zwecke eingefordert war, legte die Regierung in Merseburg eine Zusammenstellung vor, in welcher nicht nur die Kosten der Schleusen, sondern auch eine Summe „an Baggern der Schleusen, deren Kanäle und feichten Stellen im Flusse und sonstiger Verbauung im Flusse“, sowie ferner die Kosten der Strombefahrungen, kurz alle Aufwendungen im Interesse der Gesamtwasserstraße enthalten waren.

Da die Ausgaben hiernach die Einnahmen überstiegen, so unterblieb damals eine Tarifermäßigung.

Für die Befahrung der schon anderweitig erwähnten regulierten Emster wurde im Jahre 1866 einer Gesellschaft das Recht zur Erhebung von Schiffsabgaben verliehen. Es handelte sich um eine natürliche Wasserstraße, die durch Baggerungen und Begrädigungen auf einen höheren Grad von Schiffbarkeit gebracht wurde; man sah in diesen Wasserbauten Anstalten im Sinne der Zollvereinsverträge und in der Befahrung der regulierten Emster eine Anstaltsbenutzung. Dieselbe Auffassung wird in der Verwaltungspraxis bis heute betätigt.

Von besonderer Wichtigkeit für die Beurteilung der Frage, ob Schiffsabgaben auf regulierten Strömen nach den Zollvereinsverträgen zulässig waren oder — anders ausgedrückt — ob außer den Schleusen auch andere Bauten zur Verbesserung des Fahrwassers als Schiffsanstalten im Sinne der Zollvereinsverträge galten, sind die Verhandlungen, welche in Preußen um die Mitte des vorigen Jahrhunderts über die Regulierung der Oder geführt wurden.

Bei diesen Verhandlungen ergab sich die eigentümliche Lage, daß die Beteiligten, insbesondere die Kaufmannschaften in Stettin und Breslau und

die Provinzialstände von Schlesien, sich für Schiffsabgaben aussprachen, weil sie in ihrer Einführung ein Mittel zur Finanzierung großer Regulierungsbauten erblickten, während die Regierung eine widerstrebende Haltung einnahm.

Die Erörterungen hierüber zogen sich Jahrzehnte lang hin und führten zu einer eingehenden Untersuchung und Klarstellung der Rechtslage. Ihre Bedeutung für die Auslegung des Art. 54 der Reichsverfassung liegt in der Identität des damaligen Rechtszustandes mit dem heutigen und in dem weiteren Umstande, daß sie erst im Jahre 1868, also unter der Herrschaft jenes Artikels, zum Abschluß kamen.

Die Wichtigkeit des Gegenstandes rechtfertigt ein näheres Eingehen auf die in Betracht kommenden Vorgänge und die wörtliche Wiedergabe des wesentlichsten Teiles der zur Sache abgegebenen Erklärungen.

Nachdem die Schlesier schon seit den vierziger Jahren immer wieder ihre Anträge auf Verbesserung der Oderschifffahrt vorgebracht hatten, beschloß im Jahre 1859 das Abgeordnetenhaus auf Grund eines Berichtes seiner Kommission für Handel und Gewerbe vom 15. April (Drucksachen 161)<sup>1</sup>, die Staatsregierung zur Vorlage eines Bau- und Finanzplanes für die Oderregulierung aufzufordern, „aus welchem zugleich zu ersehen sein müsse, welche Beiträge von den beteiligten Provinzen und Korporationen zu erwarten sind.“

Als infolgedessen der Handelsminister durch die Oberpräsidenten der drei Oberprovinzen zur Leistung solcher Beiträge aufforderte, erklärte sich zunächst die Stettiner Kaufmannschaft hierzu bereit unter der Voraussetzung, daß ihr die Aufnahme einer Aufleihe gestattet würde, deren Verzinsung und Tilgung durch eine Schiffsabgabe aufzubringen wäre. Der Minister erwiderte am 10. November 1859, die Erhebung einer solchen Abgabe von dem Warenverkehr — letzteres Wort ist durch eine Delbrück'sche Korrektur aus dem ursprünglich gebrauchten Ausdruck „Schiffsverkehr“ entstanden — sei nach den Zollvereinsverträgen unzulässig.

Die nähere Begründung dieses Standpunktes ergibt sich aus einem Schreiben des Handelsministers an den Finanzminister vom 22. Dezember 1859, in welchem es heißt:

„Nur die Stettiner Kaufmannschaft (diejenigen in Breslau und Frankfurt a. O. hatten sich ablehnend verhalten) hat sich dahin erklärt, daß sie, obwohl ihr keine Fonds zur Verfügung ständen, falls eine allseitige

<sup>1</sup> Aus diesem Bericht ist die ältere Vorgeschichte der Angelegenheit, welche den Landtag seit 1849 beschäftigt hatte, ersichtlich.

Beteiligung der betreffenden Korporationen und Provinzen erforderlich sei, hiervon sich nicht ausschließen würde, sobald ihr die Kontrahierung einer Anleihe zu diesem Zwecke und die Erhebung einer geringen Schiffahrtsabgabe, behufs Verzinsung und Amortisation dieser Anleihe, gestattet würde. Dies berührt die auch sonst vielfach besprochene Frage nach der Zulässigkeit einer Belastung der Oderschiffahrt mit einer dem in Rede stehenden Bedürfnis entsprechenden Abgabe.

Indessen ist die Einführung einer solchen, soweit sie den Warenverkehr auf der Oder betreffen würde, nach den unter den Zollvereinsstaaten zurzeit bestehenden Verträgen (vergl. Art. 4 der Übereinkunft zwischen Preußen, Sachsen pp. vom 4. April 1853 — Gesetz-Sammlung 1853 S. 432 —) jedenfalls solange unzulässig, als die Aufhebung der Durchgangszölle<sup>1</sup> nicht erfolgt sein wird. Abgesehen hiervon wird es aber auch dann der ernstesten Erwagung unterliegen müssen, ob, während seit langer Zeit das Streben der Gesetzgebung und der Staatsverwaltung dahin gerichtet gewesen ist, den inneren Verkehr möglichst von allen hemmenden Lasten und Abgaben zu befreien, es anrätig sei, auf der einzigen, dem preußischen Staate allein angehörenden, großen Wasserstraße eine solche jedenfalls höchst lästige Abgabe neu einzuführen. Auch würde es mißlich sein, den Klagen des Schifferstandes über die gegenwärtigen Beschwerden und Hindernisse seines Gewerbebetriebes damit zu begegnen, daß man damit anfinge, ihm eine neue Abgabe aufzulegen, von deren Verwendung die jetzt Schiffahrtreibenden oder ihre Nachfolger im Gewerbebetriebe erst nach Ablauf von 10 Jahren Nutzen ziehen sollen. Es würde daher eine solche Abgabe füglich nicht als Mittel, um das Baukapital zu beschaffen, sondern erst nach ausgeführter Oderregulierung, um das verwendete Kapital zu verzinsen und zu amortisieren, in Frage kommen können. Jedemfalls würde zur Einführung einer solchen Abgabe nur geschriften werden können, wenn nach sorgfältiger Erforschung der Ansichten des Handelsstandes und des sonst beteiligten Publikums die dagegen aus allgemeinen Gesichtspunkten sich ergebenden Bedenken für erledigt erachtet werden könnten.“

Es wurde dann eine Denkschrift der Staatsregierung über die Verbesserung der Oderschiffahrtsstraße ausgearbeitet, welche vom Dezember 1859 datiert war und dem Landtage im Jahre 1860 zuging (Drucksachen des Abgeordnetenhauses Nr. 26). Diese Denkschrift bezeichnet (S. 24 und 25) den Gedanken der Einführung einer neuen Abgabe für den Schiffahrtsverkehr auf der Oder „der sorgfältigsten Prüfung wert“. Indessen könne er, soweit

<sup>1</sup> Diese Zölle bezogen sich nur auf die Durchfuhr über die Oder und die östlicher liegenden Flüsse.

es sich um eine auf den Warenverkehr zu legende Abgabe handele, vor Beseitigung der Durchgangszölle nach dem Übereinkommen von 1853 nicht verwirklicht werden.

Im Jahre 1861 gab eine Petition der Handelskammer zu Breslau dem Abgeordnetenhaus wiederum Anlaß zu einer Erörterung der Regulierung- und Abgabenfrage. Die Sachlage hatte sich inzwischen insofern geändert und zwar zugunsten des von der Handelskammer verfolgten Ziels, als jene Durchgangszölle aufgehoben<sup>1</sup> waren und ein Beschluß des schlesischen Provinziallandtages vorlag, welcher die Bewilligung von Beiträgen für die Regulierungsbauten aus ständischen Mitteln der drei Oderprovinzen in Aussicht nahm<sup>2</sup>. Die Handelskammer machte diese neuen Momente ausdrücklich geltend. Sie führte aus, daß außer der zu erhoffenden Mitwirkung der beteiligten Provinzen sich jetzt auch noch auf anderem Wege die Möglichkeit darbiete, die Mittel zum rascheren Ausbau des Oderstromes zu beschaffen, da nach Aufhebung der Durchfuhrzölle das Hindernis beseitigt wäre, welches bisher „wiederholt der Einführung einer Schiffsahrtsabgabe zur Verzinsung und Amortisation eines zum Zweck der Oderregulierung aufzunehmenden Kapitals auf Grund der bestehenden Zollverträge entgegengesetzt worden sei.“ So wenig empfehlenswert im allgemeinen „Stromabgaben“ erschienen, so müsse man die Einführung einer solchen Abgabe von mäßigem Betrage doch im Verhältnisse zu der Größe und Wichtigkeit des Zweckes im vorliegenden Falle für einen geringen Preis erachten, welcher von jedem Interessenten gewiß mit Freuden entrichtet werden würde.

Bei der Beratung dieser Petition in der Kommission des Abgeordnetenhauses für Handel und Gewerbe erklärten die Vertreter der Staatsregierung (Dresden Band 5 Nr. 180. Bericht vom 30. April 1861):

„Was den eben erwähnten Antrag des Provinziallandtages (gemeint ist der schlesische Provinziallandtag, welcher Verhandlungen zwischen dem Staat und den drei Oderprovinzen über die Finanzierung durchgreifender Stromverbesserungen vorgeschlagen hatte) betreffe, so sei die Allerhöchste Entscheidung über denselben noch nicht erfolgt. Es könne daher nur vorbehaltlich derselben bemerkt werden, daß dieser Antrag sich auf den-

<sup>1</sup> Sie traten am 1. März 1861 außer Kraft.

<sup>2</sup> Auf diesen Weg waren die Provinzialstände durch einen Allerhöchsten Landtagsabschluß vom 30. September 1856 hingewiesen worden, in welchem ihnen eröffnet wurde, daß der schnellere Ausbau der Oderschiffahrtsstraße nur dann in Aussicht zu nehmen sei, wenn die Provinz ihr Interesse zur Sache durch Kostenbeiträge betätige.

jenigen Weg zur Beschaffung der Mittel für eine beschleunigte Oderregulierung beziehe, welcher in der im vergangenen Jahre übergebenen Denkschrift als der dritte bezeichnet sei, der, wenn der erste (Gewährung der erforderlichen Mittel rein aus Staatsfonds oder durch ein Staatsdarlehn) und der zweite (Vermehrung der bisherigen Staatsfonds durch direkte Beiträge der Provinzen oder sonst beteiligten Korporationen) sich verschließe, der sorgfältigsten Prüfung wert, und dem, sobald die Durchgangszölle beseitigt sein würden, mit Rücksicht auf die bisherigen Tendenzen der Gesetzgebung und Staatsverwaltung, sowie im Hinblick auf die Interessen der zunächst Beteiligten, eine eingehende Information zu widmen sei. Dieser Weg weise auf die Einführung einer neuen Abgabe für den Schiffsverkehr auf der Oder hin, um hierdurch ein für die Oderregulierung zu verwendendes Darlehn zu verzinsen und zu amortisieren. Der Provinziallandtag nehme an, daß ein solches Darlehn, sobald es gesichert sei, gute Interessen trage und amortisiert werde, leicht zu effektuieren sein werde, daß es hierbei vorzugsweise auf die Regulierung von Garantien ankomme, und behufs derselben eine Beratung von Mitgliedern der Provinzialstände dieser Provinzen unter Bziehung von Vertretern des Handelsstandes herbeizuführen sei. Auf eine solche, die Modalitäten der Ausführung betreffende Vorbereitung könne indessen seitens der Staatsregierung nur eingegangen werden, wenn die Frage, ob eine Schiffsabgabe einzuführen sei, zuvor bejahend beantwortet worden. Zurzeit fehle es noch an einer genügenden Vorbereitung für die Beantwortung dieser Hauptfrage. Es könne daher, da auch das leitverflossene Jahr die Hoffnung auf die direkte Beschaffung der zur schleunigen Ausführung der Oderregulierung erforderlichen Zuschüsse seitens der beteiligten Provinzen und Korporationen nicht erfüllt habe, trotz der prinzipiellen Bedenken, die gerade bei dem Streben der Gegenwart nach Beseitigung der Flußzölle der Einführung einer Oderschiffsabgabe entgegenständen, und deren Gewicht ohne Zweifel auch bei den weiteren Beratungen sich in hohem Maße geltend machen werde, der in der gedachten Denkschrift erklärten Absicht gemäß jetzt zunächst nur mit Einziehung der Information darüber vorgegangen werden, ob es den Interessen der Provinzen Schlesien, Brandenburg und Pommern und des beteiligten Handelsstandes in der Tat entspricht, die Einführung einer solchen Abgabe in Aussicht zu nehmen. Diese Information werde die Staatsregierung veranlassen. Da indessen eine solche Abgabe keinesfalls vor gänzlicher oder mindestens abschnittsweiser Beendigung der Regulierung zu erheben sein werde usw."

Die Staatsregierung mache also nicht mehr rechtliche Einwendungen, sondern nur noch wirtschaftspolitische und praktische Bedenken geltend.

Die Kommission war indessen nicht geneigt, auf die Darlegungen der Staatsregierung, welche auf eine dilatorische Behandlung des Gegenstandes hinauszulaufen schienen, einzugehen. Sie erklärte vielmehr, daß ihre Überzeugung von der Notwendigkeit eines nachdrücklichen Vorgehens in der Sache nicht erschüttert sei.

Im Gegenteil werde diese Überzeugung noch verstärkt durch die inzwischen erfolgte Aufhebung der Durchfuhrzölle und die hierdurch eingetretene Erleichterung für Beschaffung des erforderlichen Baukapitals. Die königliche Staatsregierung habe den erleichternden Einfluß dieser Maßregel selbst anerkannt, indem sie am Schluß ihrer Denkschrift vom Dezember 1859 die Frage der Einführung von Schiffahrtsabgaben auf der Oder als der sorgfältigsten Prüfung wert erachtet und gleichzeitig zugesagt habe, eine solche Prüfung nach Beseitigung jener Zölle eintreten zu lassen.

Es sei also nach dem eigenen Anerkenntnis der Staatsregierung jetzt der Zeitpunkt gekommen, wo sie unbehindert durch Verträge mit anderen Staaten die Frage wegen Einführung einer Schiffahrtsabgabe auf der Oder allein aus dem Standpunkte der einheimischen Staatsinteressen in Erwägung nehmen könne.

„Wenn nun nach der Erklärung der Regierungskommissarien die Staatsregierung zwar bereit sei, in dieser Hinsicht informatorische Ermittlungen anzustellen, gleichzeitig aber aus den bei dieser Erklärung ausgesprochenen Bedenken über die Zweckmäßigkeit einer solchen Abgabe eine prinzipielle Abgeneigtheit der Staatsregierung gegen die Einführung einer solchen Abgabe hervorgehe, so halte sich die Kommission verpflichtet, diese Frage auch ihrerseits in den Bereich ihrer Erwägungen zu ziehen, und das Resultat derselben in diesem Berichte auszusprechen.“

Dieses ergab sich dahin, daß ungeachtet der vielfachen Wünsche auf Beseitigung bestehender Flußzölle der hier in Frage stehende Zweck einer beschleunigten und gründlichen Durchführung der Oderregulierung, doch im allgemeinen Staatsinteresse, wie im Interesse der zunächst Beteiligten so überwiegende Vorteile mit aller Sicherheit verspreche, daß die Einführung einer lediglich für diesen Zweck bemessenen Schiffahrtsabgabe verhältnismäßig als ein geringes Opfer zu betrachten sei.

Die Kommission trat daher auch in dieser Hinsicht einstimmig der in der Petition der Breslauer Handelskammer ausgesprochenen Überzeugung bei, indem sie die genannte Handelskammer vorzugsweise als kompetente Vertreterin derjenigen Interessen anerkannte, welche bei der Verbesserung

der Oberschiffahrt in Erwägung kommen. Zugleich wurde zur Widerlegung prinzipieller Bedenken geltend gemacht, daß eine Schiffahrtsabgabe, welche lediglich zu dem angegebenen Zweck eingeführt und verwendet werde, *keineswegs* den Charakter eines Flüßzolles, sondern *vielmehr* den eines Wasserwegegeldes<sup>1</sup> haben werde und daher ebensowenig prinzipiell verworfen werden könne, wie die Erhebung der überall ohne Klage bestehenden Chausseegelder.

Wenn ferner von Seiten der Regierungskommissarien Bedenken gegen die Zweckmäßigkeit einer solchen Abgabe daraus hergeleitet worden seien, daß dieselbe nicht vor gänzlicher oder mindestens abschnittsweise Beendigung der Regulierung zu erheben sein werde, so müsse zwar die Richtigkeit dieser Prämisse anerkannt werden, da es in der Natur der Sache liege, daß diese Abgabe nicht früher gefordert werden könne, als bis die Vorteile der verbesserten Schiffahrt ins Leben getreten seien, eine Schwierigkeit könne jedoch hierin nicht erblidt werden. Wie schon in dem vorjährigen Berichte der Kommission vom 1. Mai 1860 nachgewiesen sei, reicht das bisherige Etatsquantum von 100 000 Rtlr. jährlich vollständig aus, um während der zehnjährigen Bauzeit das gesamte Baukapital zu verzinsen, falls dasselbe allmählich nach Maßgabe des jährlich fort schreitenden Bedarfs beschafft werde, und es bedürfe daher für diesen Zweck nicht der Entraden aus einer Schiffahrtsabgabe. Nach vollendeter Regulierung aber werde dieselbe den Vorteilen einer regelmäßigen Schiffahrt gegenüber durchaus nicht als eine drückende Last empfunden werden. Sie werde überdies vorzugsweise die Mittel zur Amortisation des verwendeten Baukapitals liefern können, wenn man erwäge, daß nach dem Plane der Staatsregierung eine 30 jährige Bauzeit mit jährlicher Verwendung von durchschnittlich 100 000 Rtlr. projektiert sei, und also noch 20 Jahre nach der bei beschleunigter Ausführung in 10 Jahren zu vollendenden Regulierung dieselbe Summe jährlich disponibel gemacht werden müsse, welche alsdann zur Verzinsung anstatt zum Bau verwendet werden könne.

Trete nun ferner die von dem schlesischen Provinziallandtage in Aussicht gestellte Beihilfe dieser Provinz, sowie die nach solchem Vorgange kaum zu bezweifelnde Beteiligung der Provinzen Brandenburg und Pommern hinzu, so werde eine rasche Amortisation des ganzen Bau-

---

<sup>1</sup> Hier ist das Wort „Wasserwegegeld“ als gebührenmäßige Schiffahrtsabgabe und der Ausdruck „Flüßzoll“ für die steuerliche Belastung der Schiffahrt zugunsten der Staatskasse gebraucht. Die Terminologie ist indessen schwankend gewesen. In den Zollvereinsverträgen werden beide Ausdrücke synonym gebraucht. Vgl. S. 136.

kapitals gesichert, welche nicht nur die Beschaffung desselben wesentlich erleichtern, sondern auch die Aussicht gewähren würde, die Schiffahrtsabgabe nach verhältnismäßig kurzem Bestehen wieder aufheben oder ferner weiteren Verbesserungen der Oderschiffahrt zuweisen zu können.“

Die Kommission beschloß, die Petition der Breslauer Handelskammer der Staatsregierung zur Berücksichtigung zu überweisen, und das Abgeordnetenhaus trat diesem Beschlusse am 22. Mai 1861 mit sehr großer Mehrheit bei, nachdem der Berichterstatter noch besonders auf die Möglichkeit der Kostendeckung durch Schiffahrtsabgaben hingewiesen hatte, obwohl diese Art der Finanzierung von dem Handelsminister als „nicht erwünscht“ bezeichnet worden war. (Stenographische Berichte S. 1319, 1320.) Aber auch dieser Kundgebung gegenüber verblieb die Staatsregierung bei ihrer ablehnenden Haltung.

Demgemäß erklärte der Handelsminister in einem Erlass vom 7. August 1861 an den Oberpräsidenten in Breslau:

„Wenn die Aufnahme eines Staatsdarlehns für die Zwecke der Oderregulierung nicht angemessen erschien, so konnte sich dieser Weg, wenn damit die Erhebung einer Schiffahrtsabgabe auf der Oder behufs Verzinsung und Amortisation eines solchen Darlehns in Verbindung gesetzt würde, auch deshalb nicht empfehlen, weil das berechtigte Streben der Gegenwart dahin gerichtet ist, dergleichen Abgaben möglichst zu beseitigen, es daher schon im Prinzip höchst bedenklich sein müßte, im Gegensatz hierzu auf der Oder eine neue Abgabe dieser Art einzuführen.“

Die von dem Provinziallandtage in Aussicht gestellte Garantie würde aber zur Voraussetzung füglich nur haben können, daß von einer Privatgesellschaft das Baukapital aufgewendet, und derselben das Recht zur Erhebung einer Schiffahrtsabgabe behufs Verzinsung und Amortisation des Baukapitals eingeräumt würde.“

Am 1. November 1862 berichtete der Handelsminister an den König über den bereits erwähnten Vorschlag der schlesischen Provinzialstände, dessen Ablehnung er befürwortete, weil die angeregte Art der Finanzierung von Strombauten auf grundsätzliche Bedenken stoße. Es heißt darin:

„Die Einführung einer Schiffahrtsabgabe auf der Oder, auch nachdem die Regulierung vollendet und dadurch etwas Wesentliches für die Erleichterung der Schiffahrt gewonnen wäre, würde den bisher konsequent befolgten Grundsätzen der preußischen Verwaltung widersprechen, welche nach freier Schiffahrt auf allen öffentlichen Strömen strebt und es sich mit Erfolg hat angelegen sein lassen, auf eine allmähliche Herabsetzung

der bestehenden Flußzölle<sup>1</sup> hinzuwirken, wo der Abschaffung derselben vertragsmäßige Hindernisse entgegenstehen.“

Die Aufstellung eines zweckmäßigen Abgabentariffs sei übrigens auch sehr schwierig; wenn durch ihn die Verzinsung und Tilgung der Baukosten erzielt werden sollte, so müßten die Abgaben so hoch und infolgedessen die Wasserfracht so teuer sich stellen, daß die Schifffahrt den Wettbewerb mit der Eisenbahn nicht aushalten könne.

In diesem Sinne erging dann auch die Entscheidung durch den Landtagsabschied vom 15. November 1862. Die Schiffsabgabe wurde abgelehnt, weil sie den bestehenden Grundsätzen nicht entspreche und weil durch ihre Erhebung der von der Regulierung für die Schifffahrt zu erwartende Vorteil erheblich beeinträchtigt werden würde.

Die Schlesier ließen sich aber auch hierdurch nicht abschrecken. Der Provinziallandtag trat nunmehr mit dem positiven Anerbieten einer bestimmten Beitragseleistung hervor. Er beschloß:

„Zunächst und vorbehaltlich weiterer Landtagsbeschlüsse die Summe von einer halben Million Talern aus Mitteln der Provinz, behufs Regulierung der Oder von Ratibor bis Schwedt Eurer Königlichen Majestät Regierung zur Verfügung zu stellen und zwar unter folgenden bedingenden Voraussetzungen.“

Unter diesen Bedingungen lautete die zu 8:

„daß von der Oderschifffahrt eine Abgabe erhoben, und deren Ertrag zwischen dem Staate und den beitragenden Provinzen, nach dem Verhältnis ihrer Beiträge, so lange geteilt werde, bis die Summe dieser Beiträge durch Amortisation mit 1 Prozent jährlich getilgt ist.“

Hierzu wurde die Begründung gegeben,

„daß es billig erscheine, daß diejenigen, welchen die Oderregulierung zunächst zum Vorteil gereiche, auch an erster Stelle herangezogen werden, daß dadurch die Beitragsslast der entfernter Beteiligten sich wesentlich vermindern würde, daß gesetzliche Hindernisse einer Abgabe von der Oderschifffahrt nicht entgegenstehen und dieselbe um so weniger bedenklich sei, als sie nur eine vorübergehende sein würde.“

Dieser Beschuß wurde nebst Begründung am 18. Oktober 1864 dem Könige überreicht mit der Bitte, nunmehr das weiter Erforderliche wegen der längst ersehnten Oderregulierung anzuordnen.

<sup>1</sup> Hier zeigt sich wiederum die Unsicherheit der Terminologie in dem unterschiedlosen Gebrauch der Worte „Flußzoll“ und Schiffsabgabe“.

Die Erledigung der Angelegenheit, die mit ihrem Für und Wider sehr ausführlich erörtert war, so daß Neues kaum noch vorgebracht werden konnte, zog sich einige Jahre lang hin. Schließlich wurde jene Petition beantwortet durch den Allerhöchsten Landtagsabschied vom 11. März 1868, in welchem es heißt:

„Die Bedingungen, unter denen Unsere getreuen Stände in der Petition vom 18. Oktober 1864 einen Beitrag von 500 000 Rtl. aus Mitteln der Provinz für die Oderregulierung zur Verfügung gestellt haben, sind für annehmbar nicht zu erachten. Denn wenn diese Bedingungen eine Vollendung der Regulierung binnen längstens 10 Jahren nach einem einheitlichen Prinzip und unter Begründung einer Zentralstelle für diesen Zweck, die Übernahme der nach Abzug der Provinzialbeiträge noch erforderlichen Kosten auf die Staatskasse und die Erhebung einer Abgabe von der Oberschiffahrt, sowie eine Teilung des Ertrages derselben zwischen dem Staat und den beteiligten Provinzen nach Verhältnis ihrer Beiträge behufs Amortisation der letzteren mit 1 Prozent jährlich in Aussicht nehmen, so ist dabei übersehen, daß die Einführung einer Schiffahrtsabgabe auf der Oder, wie Wir dies bereits in dem Abschied vom 15. November 1862 ausgesprochen haben, mit den allgemeinen Verwaltungsgrundzügen, welche überall auf Befreiung der Schiffahrt von solchen Abgaben gerichtet sind, nicht vereinbar ist.“

Hier ist wiederum, wie in allen Kundgebungen der Staatsregierung seit dem Frühjahr 1861, lediglich die Zweckmäßigkeitfrage, nicht der Rechtsstandpunkt als entscheidend für die Stellungnahme der Krone bezeichnet. Der Umstand, daß seit dem Sommer 1867 der Art. 54 der Norddeutschen Bundesverfassung in Kraft war, hat zu einer veränderten Beurteilung der Rechtslage nicht geführt, wie aus der Bezugnahme auf den Landtagsabschied vom 15. November 1862 deutlich erhellt. Wenn die preußische Regierung der Meinung gewesen wäre, daß die bisherige — von ihr ungern anerkannte — Zulässigkeit von Schiffahrtsabgaben auf der regulierten Oder durch die Bundesverfassung beseitigt worden sei, so hätte sie sicherlich dieses Ablehnungsgrundes dem Provinziallandtag gegenüber vorzugsweise sich bedient, wie sie es früher — bis zum Ablauf des Vertrages vom 4. April 1853 — getan hatte.

Die Erklärungen, Erlasse und Berichte in dieser Sache sind, soweit sie aus dem Handelsministerium kommen, fast ausnahmslos von Delbrück selbst unterzeichnet. Der Entwurf des Allerhöchsten Landtagsabschiedes vom

11. März 1868 ist im Handelsministerium Ende August 1867 aufgestellt, also nur wenige Wochen nach dem Erscheinen der Bundesverfassung<sup>1</sup>.

Im Herbst 1867 wurde dann noch eine „Denkschrift, betreffend den Plan zur Fortsetzung und Vollendung der Oderregulierung“, entworfen, welche wiederum die Abgabenerhebung nur „als mit den allgemeinen Verwaltungsgrundsätzen, welche überall auf die Befreiung der Flusschiffahrt von solchen Abgaben gerichtet sind, unvereinbar“ bezeichnet. Diese vom 15. November 1867 datierte Denkschrift wurde am 15. Januar 1868 den beiden Häusern des preußischen Landtages über sandt. Es ist kaum denkbar, daß auch bei dieser Gelegenheit die Änderung der Rechtslage, wenn sie eingetreten wäre, lediglich übersehen sein sollte.

\* \* \*

Diese Darstellung der preußischen Verwaltungspraxis aus der Zeit vor der Reichsgründung dürfte genügen, um die Tatsache außer Zweifel zu stellen, daß die Erhebung von Fahrwassergeldern auf regulierten Flüssen und sonstigen Wasserstraßen im Rahmen der Selbstkostendeckung — also auf der Grundlage des Gebührenprinzips — damals für zulässig gehalten wurde. War sie es damals, so ist sie es auch heute noch; denn der Rechtszustand hat sich nur hinsichtlich der Flusszölle mit steuerlichem Charakter, nicht aber hinsichtlich der Schiffahrtsabgaben, seitdem geändert.

### § 3.

#### Die Praxis bei den Wasserstraßen im Reiche.

Die gesetzgebenden Körperschaften des Norddeutschen Bundes und des Deutschen Reiches haben seit 1867 viermal Veranlassung gehabt, zu der Auslegung des Art. 54 durch Beschlüsse — im Gegensatz zu bloßen Erörterungen ohne Abstimmung — Stellung zu nehmen.

1. Im Jahre 1868 hatten Holzhändler aus Raulsdorf und Gimte die Belastung der Flößerei auf der oberen Saale und Werra durch Abgaben beschwerdeführend zur Sprache gebracht. Über diese Angelegenheit wurden von den Bundesratsausschüssen für Zoll- und Steuerwesen und für Justizwesen zwei Berichte erstattet. Der erste vom 29. Juni 1869 beantragt die Ernennung eines Bundeskommis sars, welcher die Verhältnisse in Gemeinschaft mit Bevollmächtigten der beteiligten Regierungen untersuchen und vor allem feststellen

---

<sup>1</sup> Die Länge der Zwischenzeit erklärt sich aus den Perioden des Zusammenschlusses der Provinziallandtage.

sollte, inwieweit der bestehende Zustand dem Art. 54 und dem Zollvereinsvertrage entspräche.

Der zweite vom 13. April 1870 erörtert das Ergebnis dieser Untersuchungen; er ist dem Entwurf des Bundesgesetzes vom 1. Juni 1870 über die Flößereiabgaben als Begründung beigegeben.

In beiden Berichten mußte die Frage des geltenden Verfassungsrechtes beantwortet werden, weil es sich bei der Werra um Flößereiabgaben handelte, die auf der schiffbaren Flußstrecke erhoben wurden, also unzweifelhaft unter die durch Art. 4 Nr. 9 der Verfassung begründete Zuständigkeit des Bundes fielen, während bei der Saale diese Zuständigkeit zweifelhaft war. Es handelte sich zwar um Flößereiabgaben auf der nicht schiffbaren Strecke, aber es war die Meinung vertreten, die Zuständigkeit des Bundes nach Art. 4 Nr. 9 sei für die ganze Saale begründet und Art. 54 für den ganzen Lauf dieses Flusses deshalb anwendbar, weil er auf seiner unteren Strecke zu den „Wasserstraßen“ gehöre.

Endlich waren auch Zweifel darüber vorhanden, ob die Bestimmungen in Art. 23 des Zollvereinsvertrages noch neben Art. 54 der Verfassung Geltung hätten.

Die Wasserzölle werden in den Ausfuhrberichten historisch begründet und aus dem mittelalterlichen Begriff der Regalität hergeleitet, wobei stets der Unterschied zwischen „eigentlichen“ Zöllen und gebührenmäßigen Schiffahrtsabgaben festgehalten wird.

„Eigentliche Flußzölle sind Ausfluß eines Hoheitsrechtes, und solches wurde nur an größeren öffentlichen Strömen<sup>1</sup> behauptet; flumina navigabilia et ex quibus sunt navigabilia. Abgesehen von der Frage über die Richtigkeit der Regalitätstheorien ist so viel gewiß, daß auf den als öffentliche betrachteten Flüssen die Staaten Abgaben erhoben, teils für die Gestaltung der Benutzung durch Schiffahrt überhaupt, teils für Gestaltung einer den gemeinen Gebrauch einschränkenden Benutzung, teils als Geleitgeld für gewährten Schutz. Hin und wieder mögen derartige Abgaben ihren ursprünglichen Charakter dadurch eingebüßt haben, daß man sie als Ersatz für die Kosten der Unterhaltung des Stromes und die Hinwegräumung von Hindernissen ansah, ähnlich wie bei den Landstraßen.“

Der letzte Satz bezieht sich auf die gebührenmäßigen Fahrwassergelder; er läßt deutlich erkennen, daß man sich des grundsätzlichen Unterschiedes

<sup>1</sup> Gemeint ist der Gegensatz zu den nur flößbaren Wasserstraßen.

zwischen solchen Abgaben und „eigentlichen Flusszöllen“ vollkommen bewußt war.

Es heißt dann S. 23 des Berichts vom 13. April 1870:

„Für unrechtmäßig können die in Frage stehenden (auf der Werra und Saale erhobenen) Abgaben also auf keine Weise gehalten werden, wohl aber stehen sie mit dem ganzen Entwicklungsgange und mit den Anforderungen, die der Verkehr macht, nicht im Einklange. Flussabgaben ohne Gegenleistung sind immer mit Widerwillen betrachtet, weil sie für die Benutzung einer von der Natur gegebenen Sache gefordert sind. — In den Vorschriften der Reichsgesetze und Wahlkapitulationen über die Zölle, der Wiener Kongressakte über die konventionellen Flüsse, der Zollvereinsverträge, der späteren Verfassungen entwürfe und endlich der Norddeutschen Bundesverfassung ist deutlich die Tendenz zu erkennen, die Erhöhung und Vervielfältigung der Wasserzölle auszuschließen, sie nach und nach einzuschränken und endlich sie ganz abzuschaffen, wo sie ohne Entgelt genommen werden<sup>1</sup>. Die Idee ist dabei keine andere, als daß die von Natur gegebenen öffentlichen Wasserstrassen dem gemeinen Gebrauch ohne Beschränkung und Belastung überlassen werden sollen.“

Herner wird auf S. 25 a. a. O. bemerkt:

„Es ist hier noch des Umstandes zu erwähnen, daß die Flussabgaben oft als Äquivalente für die Erhaltung der Flüsse dargestellt werden usw.“

Jedenfalls ist nun durch Art. 54 der Verfassung soviel bestimmt, daß Wasserabgaben nur für die Benutzung besonderer Anstalten entrichtet werden sollen. Die bloße Unterhaltung der Strombahn<sup>2</sup> ist aber keine besondere Anstalt. Wo man daher die Erhebung von Wasserzöllen auf den konventionellen Flüssen eingestellt hat, ist dieses ohne alle Rücksicht auf die Unterhaltungslast geschehen. In der Tat ist auch das Verhältnis ein anderes als bei den Landstrassen. Die künstliche Landstraße ist mit baulichem Aufwande angelegt, wird durch den Gebrauch abgenutzt und eben das Befahren führt die Notwendigkeit der Reparaturen herbei. Die natürliche Wasserstraße, der Lauf des

<sup>1</sup> Diese Darstellung ist freilich hinsichtlich der Wiener Akte und der Verfassung von 1849 nicht richtig. Erstere wollte die Wasserzölle als solche keineswegs abschaffen und letztere wollte die Schiffahrtsabgaben für die Binnenschiffahrt auch da abschaffen, wo sie gegen Entgelt gefordert wurden. Vgl. S. 23—25 u. S. 139, 140.

<sup>2</sup> Bei Schumacher ist statt „Strombahn“ irrtümlich „Strombauten“ gedruckt S. 137.

Wassers wird durch Besfahren nicht verschlechtert, und die Notwendigkeit der Unterhaltung der Strombahn folgt aus natürlichen Verhältnissen, die mit der Schiffahrt oder Flößerei in keinem Zusammenhange stehen.“

Aus dem letzten Satze ergibt sich klar, daß der Bericht nur an solche Wasserstraßen denkt, welche sich in natürlichem Zustande befinden, oder nur den ursprünglichen Naturzustand der Wasserstraßen im Auge hat. Denn von künstlich hergestellten Fahrtrinnen — von den durch Baggerung hergestellten Seewegen im Frischen und Stettiner Haff z. B. — kann man unmöglich sagen, daß ihre Unterhaltung „aus natürlichen Verhältnissen folge, die mit der Schiffahrt in keinem Zusammenhange stehen“. Ebenso wenig läßt sich eine solche Behauptung aufstellen für die Fahrinne im Rhein, welche im Interesse der Schiffahrt hergestellt ist und nur durch Unterhaltung zahlreicher Buhnen, Grundschnellen und Parallelwerke, hin und wieder auch durch Baggerungen, vor Verflachung und Verengung geschützt werden kann, außerdem aber auch durch Tonnen und andere Fahrwasserzeichen kenntlich gemacht werden muß. Unrichtig ist ferner die Annahme, die natürliche Wasserstraße werde durch Besfahren nicht verschlechtert. Abgesehen von der Verschlechterung durch Wracks, deren Hineingeraten in das Fahrwasser doch eine Folge der Besfahrung ist, und deren Beseitigung der preußische Handelsminister und Reichskanzler mehreren norddeutschen Regierungen gegenüber als „besondere Anstalt zur Erleichterung des Verkehrs“ im Jahre 1885 anerkannt hat, erleidet auch die natürliche Wasserstraße durch die Bewegung der Fahrzeuge, insbesondere großer und schnell fahrender Dampfer, Verschlechterungen. Die Akten sind angefüllt mit Klagen, welche in der Zeit des Aufkommens der Dampfschiffahrt über die Uferabbrüche und die Hineinspülung von Erdmassen in den Strom infolge des Wellenschlages der Dampfer erhoben wurden. Auch in neuester Zeit werden Uferdeckungen aus diesem Anlaß notwendig.

Im übrigen stellt sich aber der Bundesrat in jenem Bericht klar und deutlich auf den Gebührenstandpunkt; nur „Flußabgaben ohne Äquivalente“ werden verhorresziert und im übrigen der Anstaltsbegriff als maßgebend erklärt, aber nicht deklariert oder doch nur negativ dahin begrenzt, daß „die bloße Unterhaltung der Strombahn“ nicht dazu gehören. Diese Bemerkung gestattet e contrario den Schluß, daß Verbesserungen der Strombahn besondere Anstalten seien. Wiedenfeld will allerdings in seinem mehrerwähnten Vortrage vor dem Deutschen Landwirtschaftsrat das nicht zugeben; er glaubt den Ton nicht auf die Worte „bloße Unterhaltung“, sondern auf „Strombahn“ legen zu sollen. Gegen diese Auffassung spricht

aber nicht nur der Zusammenhang, sondern auch die innere Wahrscheinlichkeit. Wäre Wiedenfelds Ansicht zutreffend, so hätte richtiger das Eigenschaftswort „bloße“ vor „Strombahn“ gestellt werden müssen. Außerdem müßte dann vorausgesetzt werden, der Bundesrat hätte den Begriff der besonderen Anstalt nur im Rahmen der „Unterhaltungstätigkeit“ definieren wollen, während es doch nicht nur viel näher liegt, sondern geradezu geboten ist, bei einer solchen Definition den Unterschied zwischen der Erhaltung des status quo und seiner Verbesserung ins Auge zu fassen. Es gibt Anstalten, die nach ihrer Herstellung keine oder so gut wie keine Unterhaltung erfordern, und andere, bei welchen es mit der bloßen Unterhaltung nicht getan ist, sondern daneben der Betrieb eine entscheidende Bedeutung hat.

Daß die Erhebung der Flußzölle „ohne Rücksicht auf die Unterhaltungskosten“ der Wasserstraßen eingestellt worden war, ergab sich mit Notwendigkeit aus dem Mangel einer Beziehung der ersten zu den letzteren und aus der schon früher dargelegten technischen Unmöglichkeit, die Zölle in Fahrwassergelder — gebührenmäßige Schiffahrtsabgaben — zu modernisieren.

2. In demselben Sinne wird in einem von Delbrück vollzogenen Berichte der vereinigten Bundesratsausschüsse für Handel und Verkehr und für Zustiitzwesen vom 18. März 1870 über die Aufhebung des Elbzolles festgestellt, „daß die Zölle auf den deutschen Strömen nicht als Ersatz für die Unterhaltungskosten erhoben werden und erhoben worden sind.“ Die Begründung zu dem Entwurfe des Bundesgesetzes über die Aufhebung der Elbzölle vom 11. Juni 1870<sup>1</sup> sagt ausdrücklich:

„Es hatten weder diese Zölle (die früheren von den einzelnen Uferstaaten besonders erhobenen Elbzölle, im Gegensatz zu der damals für gemeinschaftliche Rechnung und nur noch an einem Orte eingeforderten Abgabe), noch hat folgerecht die jetzt (in Wittenberge) zur Erhebung kommende Abgabe die Natur einer Abentrichtung für den Gebrauch besonderer, zur Erleichterung des Verkehrs bestimmter Anstalten, sondern es wird die Abgabe als einfacher Passagezoll erhoben. Sonach aber wird der fragliche Zoll durch das Verbot in der Bundesverfassung direkt betroffen.“

Man war im Bundesrat nach einem Schwanken zum Entschluß darüber gekommen<sup>2</sup>, daß Flußzölle trotz der Bestimmung in Art. 23 des später publizierten und in Kraft getretenen Zollvereinsvertrags verfassungsmäßig unzulässig seien. Indem man die Zulässigkeit des Elbzolls verneinte, nahm man keineswegs Stellung zu der Frage, ob besondere Anstalten zur Er-

<sup>1</sup> B.G.BL S. 416, Drucksachen des Reichstages Nr. 136.

<sup>2</sup> Vgl. S. 137 Anm. 2.

leichterung des Verkehrs im Sinne des Art. 54 auf der Elbe vorhanden seien. Man ließ diese Frage im Gegenteil offen und begnügte sich mit der Feststellung, daß der Elbzoll keinesfalls eine Gegenleistung für die Benutzung solcher Anstalten darstelle.

Das Fehlen jeder rechtlichen und wirtschaftlichen Verbindung zwischen dem Elbzoll und der Unterhaltung oder Verbesserung des Stromes oder mit anderen Worten der rein fiskalische Charakter jener Abgabe zeigte sich auch in der Behandlung der Frage, ob, inwieweit und in welcher Weise den am Elbzoll beteiligten Uferstaaten eine Entschädigung für den ihnen bevorstehenden Einnahmeverlust zu gewähren sei. Die Zustimmung solcher Entschädigungen wurde vom Bundesrat nur mit der allgemeinen Finanzlage jener Staaten begründet. Bei der Bemessung der Abfindungssumme wurde der volle Ertrag des Elbzolles zu Grunde gelegt; es wurden nur die Erhebungskosten gekürzt, nicht aber die Aufwendungen für die Unterhaltung der Wasserstraße, obwohl sie bei der Berechnung abgezogen werden mußten, wenn man in den Zöllen zugleich eine Gegenleistung für die Strombaulast und in der letzteren eine aus allgemeinen Mitteln zu erfüllende Obliegenheit der Uferstaaten erblickt hätte. Endlich wurde die Entschädigungspflicht nicht von der Elbenschiffahrt oder von den die Elbenschiffahrtsinteressen vertretenden Bundesstaaten, sondern vom Bunde übernommen.

Jedes Eingehen auf die Frage, ob nach Aufhebung der Elbzölle ein Fahrwassergeld auf der Elbe im Rahmen der gebührenmäßigen Selbstkostendeckung erhoben werden könnte, oder mit anderen Worten, ob die im Strombett der Elbe vorgenommenen Verbesserungen besondere Anstalten im Sinne des Art. 54 der Verfassung seien<sup>1</sup>, hatte der Bundesrat vermieden. Anders der Reichstag, der trotz seiner Eigenschaft als Volksvertretung damals weniger antifiskalisch und der Anwendung des Gebührenprinzips auf Wasserstraßen günstiger war als die Regierung.

Am 14. April 1869 hatte die Petitionskommission über Petitionschriften wegen Beseitigung des Elbzolles berichtet:

„Der Elbzoll habe durch den Art. 54 insofern seine rechtliche Gültigkeit verloren, als er die zur Unterhaltung und gewöhnlichen Herstellung der zur Erleichterung des Verkehrs bestimmten Anstalten erforderlichen Kosten übersteige“.

In der Sitzung des Reichstages vom 28. April 1869 erläuterte der Abgeordnete Freiherr Nordeck zur Rabenau die Stellungnahme der Kommission durch folgende Ausführungen:

<sup>1</sup> Man könnte die Frage auch auf den Übergang von der natürlichen zur künstlichen Wasserstraße stellen.

„Wie Herr Graf Schwerin vorhin schon erwähnt hat, lautete der Antrag der Referenten ursprünglich dahin, die Petition dem Bundeskanzler mit der Aufforderung zu überweisen, die Aufhebung der Elbzölle unverweilt herbeizuführen.

Erst im Laufe der Diskussion der Petitionskommission sind auf meinen Antrag die Worte: auf Grund des Art. 54 der Bundesverfassung: in den Antrag der Petitionskommission hineingekommen. Der Art. 54 handelt aber in dem Teile, der uns hier interessiert, im wesentlichen davon, daß auf den natürlichen Wasserstraßen Abgaben für die Benutzung resp. Unterhaltung besonderer Anstalten und Anlagen, die zur Erleichterung resp. Unterhaltung des Verkehrs dienen, bestehen bleiben; jedoch dürfen sie die zur Unterhaltung und gewöhnlichen Herstellung der Anstalten und Anlagen erforderlichen Selbstkosten nicht übersteigen. Also von reiner Aufhebung kann nicht die Rede sein. Der Art. 54 präzisiert genau, unter welchen Verhältnissen gewisse Abgaben bestehen bleiben sollen. Die Petitionskommission hat natürlich gewollt, daß dieser Artikel der Verfassung auch hier die ihm gebührende Berücksichtigung finde; daß sie das aber wollte, es wollte mußte, hat sie einfach dadurch bekundet, daß sie dem ursprünglichen Antrage der Referenten die ausdrückliche Bezugnahme auf Art. 54 der Verfassung hinzufügte“<sup>1</sup>.

Die Ausführungen des Abgeordneten Nordeck zur Rabenau wurden von keiner Seite, namentlich auch nicht von dem anwesenden Vertreter der verbündeten Regierungen, beanstandet.

Indem der Reichstag den so erläuterten Antrag der Kommission nach längerer Erörterung annahm, stellte er sich in unzweideutiger und bestimmter Weise auf den ihm zu Grunde liegenden Rechtsstandpunkt, welcher darauf hinauslief, daß Befahrungsabgaben auf der Elbe im Rahmen des Gebührenprinzips zulässig seien. Er wollte ebensowenig wie die deutschen Regierungen einschließlich der preußischen im Jahre 1848 die Strombaukosten den Steuerzahlern in den Uferstaaten zur Last legen; man wünschte vielmehr eine Elbschiffahrtsabgabe an Stelle des Zolles und fand in der ersten ebensowenig ein wirtschaftliches oder rechtliches Bedenken, wie die schlesischen Provinzialstände und der preußische Landtag ein solches kurz vorher in der Einführung einer Oderschiffahrtsabgabe gefunden hatten. Es wurde ferner in jenem Berichte die Tatsache des Vorhandenseins besonderer Anstalten im Sinne des Art. 54 für die natürliche Wasserstraße der Elbe anerkannt. Die Elbe war damals bis zu einem gewissen Grade schon reguliert und in der

<sup>1</sup> Stenogr. Berichte S. 660.

Regulierung begriffen. Also hat die Kommission und der Reichstag selber sich bei jenem Anlaß dahin ausgesprochen, daß Regulierungsbauten oder die durch solche Bauten geschaffenen Fahrtrinnen besondere Anstalten im Sinne der Bundesverfassung seien.

Auch in der Literatur wurde damals diese Ansicht vertreten. In Hirths Annalen 1869 war ein Aufsatz über die Frage der Elbzölle erschienen, in welchem es heißt (S. 430):

„Der ganze Art. 54 alin. 4 der Bundesverfassung ist so deutlich und präzis gefaßt, daß es keinem Zweifel unterliegen kann, daß die Elbzölle, insoweit sie die zur Unterhaltung und gewöhnlichen Herstellung der zur Erleichterung des Verkehrs dienenden Anstalten übersteigen, mit dem Augenblick der Einführung der Bundesverfassung ihre rechtliche Grundlage verloren haben“.

Dieselben Anschauungen kamen wiederum im Reichstage zur Geltung, als ihm im Jahre 1870 von den verbündeten Regierungen der Gesetzentwurf über die Aufhebung des Elbzolls vorgelegt wurde. Bei der Beratung hierüber am 19. Mai 1870 vertrat der Abgeordnete Koppe den Standpunkt, daß der Elbzoll teilweise allerdings reiner Finanzzoll, teilweise aber auch ein Äquivalent für die Kosten der Unterhaltung des Fahrwassers sei. Gerechtfertigt sei aber nur die Aufhebung des ersten Bestandteiles der Abgabe; ihre völlige Beseitigung würde eine staatliche Subvention der Elbschiffahrt zu Lasten der Steuerzahler bedeuten. In demselben Sinne erklärte der Abgeordnete von Benda, daß die Frage, ob man für die Unterhaltung des Fahrwassers eine mäßige Abgabe erheben dürfe, noch geprüft werden müsse, und der Abgeordnete von Bülow stellte schließlich den Antrag, an Stelle des die Abfindung einiger Elbuferstaaten betreffenden § 2 die Bestimmung:

„Vom 1. Juli 1875 an darf nur eine die Kosten der Unterhaltung und gewöhnlichen Herstellung der Anstalten und Anlagen für die Elbstromschiffahrt nicht übersteigende Schiffahrtsabgabe erhoben werden“ zu setzen.

Diesem Antrage — dessen Fassung von neuem die Subsumierung der Elbstrombauten unter den Anstaltsbegriff erkennen läßt und insofern die Bedeutung eines weiteren Sprachgebrauchszeugnisses hat — widersprach namens des Bundesrats der Staatsminister Delbrück, indem er ausführte<sup>1</sup>:

„Die Bundesverfassung spricht in Art. 54 ausdrücklich aus, daß Schiffahrtsabgaben, wie sie hier ins Auge gefaßt sind, nicht erhoben werden sollen; sie beschränkt die Zulässigkeit von Abgaben für die

<sup>1</sup> Stenograph. Berichte S. 1031.

Schiffahrt auf solche, welche für die Benutzung bestimmter Anstalten erhoben werden, welche ein Äquivalent für die Benutzung solcher Anstalten sind, und sie läßt es nicht zu, Abgaben zu erheben, welche lediglich den Zweck haben, die Kosten für die gewöhnliche Unterhaltung der Fahrbarkeit der Ströme aufzubringen.“

Der Minister unterstellte also, daß in dem Antrage nur solche Anstalten gemeint gewesen seien, die im Rahmen der „gewöhnlichen Unterhaltung“ der Fahrbarkeit der Elbe lägen; und der Abgeordnete von Bülow scheint in der Tat eine solche Meinung gehegt zu haben, da er seinen Antrag angesichts der Delbrück'schen Erklärung zurückzog.

Die letztere trägt zur Klärung der Rechtslage leider wenig bei. Nachdem die Petitionskommission des Reichstages und der Reichstag selbst im Jahre 1869 befunden hatten, daß sie die Elbstrombauten als besondere Anstalten im Sinne des Art. 54 ansahen, und nachdem diese Auffassung in der Reichstagsverhandlung vom 19. Mai 1870 wiederum von verschiedenen Seiten vertreten worden war, hätte der Vertreter der verbündeten Regierungen wohl Veranlassung gehabt, sich deutlich darüber auszusprechen, weshalb jenen Bauten gleichwohl die Anstaltseigenschaft abzusprechen sei, und unter welchen Voraussetzungen Wasserbauten an schiffbaren Flüssen zu den abgabefähigen Anstalten gerechnet werden könnten. Zu diesem Zweck hätte der Begriff des „besonderen“ im Sinne des Art. 54 erläutert werden müssen; Delbrück spricht aber nicht von „besonderen“, sondern von „bestimmten“ Anstalten. Er beschränkt sich auf eine negative Begriffserläuterung, indem er ausspricht, daß Unterhaltungskosten nicht durch Schiffahrtsabgaben eingebbracht werden dürfen. Aber auch diese Erklärung wird durch die Wahl der Ausdrücke „lediglich“ (den Zweck haben) und „gewöhnliche“ (Unterhaltung) stark eingeschränkt und geflissentlich abgeschwächt. Wäre Delbrück der Meinung gewesen, daß auch für Verbesserungen der Fahrbarkeit des Elbstroms durch Regulierungsbauten, wie wirksam und wie kostspielig sie immer sein mögen, niemals eine Schiffahrtsabgabe erhoben werden dürfe, weil solche Bauten ihrem Wesen nach unter den Begriff der „besonderen Anstalt“ niemals subsumiert werden könnten, so hätte er sich viel kürzer und verständlicher etwa dahin ausdrücken können: Fahrwasser- gelder sind verfassungswidrig, nur Schleusengelder sind zulässig, weil nur Stauanlagen besondere Anstalten sind. Stromverbesserungen durch Kanalisierung können aus Schiffahrtsabgaben finanziert werden, und Stromverbesserungen durch Regulierungswerke, wie sie damals an der Elbe schon erbaut waren, müssen künftig zu Lasten der Steuerzahler gehen. Durch

eine solche Erklärung hätte sich Delbrück allerdings mit der Praxis unter der Herrschaft der Zollvereinsverträge, deren Rechtszustand nach seiner eigenen Erklärung unverändert geblieben war, in Widerspruch gesetzt. Er selbst hatte noch im Jahre 1862 in einem *Immediatbericht* die gebaggerten Fahrinnen in den Obermündungen als abgabefähige Anstalten behandelt.

Da Delbrück bei Abgabe der Erklärung vom 19. Mai 1870 zweifellos wußte, daß Fahrwasserverbesserungen vorhanden waren, so kann aus dem Umstände, daß er ihr Vorhandensein ignorierte und sich nur über die Kostendeckung für Unterhaltungsarbeiten äußerte, kaum eine andere Schlufffolgerung gezogen werden als die, daß er eine Stellungnahme zu der durch den Gang der Verhandlungen der Regierung nahegelegten Frage: ob Fahrwasserverbesserungen durch Regulierungsbauten im Wege der Abgabenerhebung finanziert werden könnten: vermeiden wollte.

Zum Verständnis jener Delbrück'schen Erklärung muß man den Geist der damaligen Zeit und ihre wirtschaftliche Grundrichtung mit berücksichtigen. Die Regierungen — vor allem die preußische, aus welcher Delbrück hervorgegangen war — hatten eine tiefgehende grundsätzliche Abneigung gegen Schiffahrtsabgaben. Man suchte ihre Einführung auch bei solchen Anlässen, wo die gesetzliche und vertragsmäßige Befugnis vorlag, möglichst zu vermeiden. Vielleicht hat diese wirtschaftliche Tendenz auch die Fassung jener Delbrück'schen Erklärung etwas beeinflußt.

Die Umwandlung des Elbzolles in eine Schiffahrtsabgabe wäre allerdings, wie die Verhältnisse einmal lagen, durch bloße Reduktion der Einheitsfahrt unmöglich gewesen; schon deshalb, weil der Zoll nur an einer Stelle, in Wittenberge, erhoben wurde, so daß insbesondere der ganze Verkehr vom Süden nach Berlin und Magdeburg dort nicht erfaßt werden konnte. Zu einer gebührenmäßigen Schiffahrtsabgabe hätte eine annähernd gleichmäßige Belastung des Gesamtverkehrs gehört, und diese war im Rahmen der bestehenden Tarife und Verwaltungseinrichtungen nicht zu erreichen. Beides hätte völlig neu geschaffen werden müssen.

Daz man aber eine gebührenmäßige Schiffahrtsabgabe in Gestalt eines Fahrwassergeldes für zulässig und für vereinbar mit dem Art. 54 der Reichsverfassung ansah, zeigte sich in dem Fortbestehen einer solchen Gebühr auf der Unterelbe. Trotz der Beseitigung des Elbzolles durch das Bundesgesetz vom 11. Juni 1870 und trotz des mit Österreich geschlossenen Elbzollvertrages vom 22. Juni 1870 erhob man das hamburgische sogenannte Lotsgeld für die 114 km lange Strecke unterhalb Hamburg weiter. Die Beibehaltung dieser Abgabe stieß nirgends auf Widerspruch, obwohl sie — wenn auch aus anderen Gesichtspunkten — im Reichstage wiederholt aus-

drücklich zur Sprache gebracht wurde, wie auf S. 163—166 dieser Arbeit näher dargelegt worden ist. Aber auch abgesehen von den im Reichstage vertretenen politischen Kreisen war die breite Schicht der Schifffahrts- und Handeltreibenden selbstverständlich über den Inhalt des Elbzollvertrages ebenso wie über das Fortbestehen der hamburgischen Elbschifffahrtsgabe unterrichtet.

3. Einige Jahre nach der Beseitigung der Elbzölle kamen die gesetzgebenden Körperschaften des Reiches wiederum in die Lage, zu der Auslegung des Art. 54 der Verfassung Stellung nehmen zu müssen. Die Veranlassung hierzu ergab sich aus den eigentümlichen Verhältnissen, welche hinsichtlich der Unterhaltung des Fahrwassers der Unterweser zwischen Bremen und dem Meere bestanden. Diese Unterhaltung lag seit dem Mittelalter allein Bremen ob, ebenso wie die Unterhaltung der Unterelbe lediglich Sache Hamburgs und die der Trave Aufgabe Lübecks war.

Die Weserschifffahrtsakte vom 10./22. November 1823<sup>1</sup> hatte außer dem „Weserzoll“, der nur für das Gebiet der Binnenschifffahrt oberhalb Bremen erhoben werden durfte, jede andere Befahrungsabgabe für den ganzen Lauf der Weser bis zum Meere untersagt und in § 15 Abs. 2 ausdrücklich bestimmt: „Von Bremen bis ins offene Meer und umgekehrt findet weder Zoll noch sonstige Abgabenerhebung statt“. Nur örtliche Schifffahrtsgebühren, „Hafen-, Kran- und Niederlagegebühren in den Handelsplätzen“ waren in § 23 neben dem seit 1856 suspendierten und später durch die Bundesverfassung auch de jure beseitigten Weserzoll zugelassen. Der bremische Staat konnte aber die für die Unterhaltung des Fahrwassers erforderlichen bedeutenden Aufwendungen nicht aus allgemeinen Mitteln bestreiten und führte deshalb gleichwohl — die Verhältnisse waren eben stärker als das geschriebene Vertragsrecht — im Jahre 1826 eine Schifffahrtsabgabe ein, von welcher er späterhin die hannoverschen, oldenburgischen und preußischen Schiffe frei lassen mußte. Die Einführung der Bundesverfassung, welche die gleichmäßige Behandlung aller deutschen Schiffe hinsichtlich der Schifffahrtsabgaben vorschrieb, machte diesen Zustand unhaltbar. Die Seeschifffahrtsabgabe wurde tatsächlich nach 1867 nur noch von den nach bremischen Weserhäfen gehenden bremischen und nichtdeutschen Schiffen gezahlt; aber der Ertrag war dementsprechend geringer und die Unzufriedenheit in Bremen über die Benachteiligung der bremischen gegenüber der sonstigen deutschen Reederei groß.

<sup>1</sup> Preuß. Ges. S. 1824 S. 25.

Als im Jahre 1868 von preußischer Seite die Auslegung eines Feuerschiffes am Kreuzungspunkte der Seewasserstraßen nach der Jade und der Wesermündung als wünschenswert erklärt worden war, benutzte Bremen diesen Anlaß, um ein gemeinsames Vorgehen der drei Uferstaaten Preußen, Oldenburg und Bremen, bei der Unterhaltung der Seezeichen auf der Unterweser und dem angrenzenden Gebiet der Nordsee anzuregen, und zwar in dem Sinne, daß Bremen nach wie vor die Unterhaltung allein übernehmen sollte, während die Kosten durch eine Abgabe aufzubringen wären, welche von allen Schiffen ohne Unterschied des Heimatshafens und des Bestimmungs-ortes — also auch von den nach nichtbremischen Weserhäfen gehenden Fahrzeugen — zu erheben sei.

Preußischerseits wurde im Laufe der Verhandlungen die grundsätzliche Berechtigung dieses Vorschlagcs anerkannt. Die Minister des Handels und der Finanzen erklärten dem Auswärtigen Amt am 30. April 1872, daß

„prinzipielle Bedenken der Erhebung einer Vergütung von dem schiffahrtstreibenden Publikum für die Unterhaltung pp. der Seezeichen nicht entgegenstehen. Bekanntlich werden auch außer auf der Weser zurzeit auf der Ems Abgaben für Schiffahrtszeichen erhoben, und das altpreußische Hafengeld ist als Entgelt nicht allein für die Nutzung der Hafenanstalten, sondern auch für die Lots hilfe und die Schiffahrtszeichen aufzufassen.“

Zu den Schiffahrtszeichen, welche für die Ansegelung der Wesermündung — für die Auffindung des richtigen Fahrwassers — notwendig waren, gehörten auch der Kirchturm und der Leuchtturm auf der oldenburgischen Insel Wangeroog, die ebenso wie die ganze Insel durch den Angriff der Nordsee mit Verstörung bedroht waren. Um diese Schiffahrtszeichen zu erhalten, mußte der Strand von Wangeroog mit sehr kostspieligen Uferbauten geschützt werden. Nun hatte an dem Schutze der Insel und jener Türme gleichzeitig die Reichsmarine ein Interesse. Die Türme waren und sind für die Schiffe der Marine ebenso wie für die Kauffahrteischiffe als die einzigen weit sichtbaren Seezeichen vor der Weser- und Jade mündung von hervorragender Bedeutung. Die Erhaltung der Insel war aber ferner auch für den Reichskriegshafen an der Jade insofern wichtig, als die Verstörung der ersten das Fahrwasser nach dem letzteren wahrscheinlich verschlechtert haben würde. Mit Rücksicht hierauf beteiligte sich das Reich an den Verhandlungen über die Seezeichen an der Wesermündung und schloß im Jahre 1875 mit den Weseruferstaaten Preußen, Oldenburg und Bremen ein Abkommen, wonach das Reich die Strandbefestigungen auf Wangeroog herstellen und sie nebst den Leuchtfuern unterhalten sollte, während die Weseruferstaaten sich ver-

pflichteten, für den Bau der Strandbefestigungen einmalig etwas mehr als eine halbe Million Mark aufzubringen und einen laufenden Zuschuß zu den Unterhaltungskosten dieser Befestigungen zu leisten. Gleichzeitig schlossen die drei Uferstaaten einen Vertrag, wonach die Kosten aller Seezeichen von Begehof bis zum Meere, und vor der Wesermündung, einschließlich eines Teiles der von ihnen übernommenen jährlichen Zuschüsse zur Unterhaltung der Strandbefestigungen auf Wangeroog, durch eine als „Feuer- und Baken- geld“ bezeichnete Schifffahrtsabgabe vom Raumgehalt der in die Wesermündung einlaufenden Fahrzeuge aufgebracht werden sollte.

Dieser Vertrag wurde als wesentlicher Bestandteil der Finanzierung des Gesamtunternehmens dem Bundesrat am 24. November 1875 vorgelegt<sup>1</sup>. Durch die Genehmigung des vom Reiche mit den Uferstaaten geschlossenen Abkommens wurde auch der Vertragsinhalt vom Bundesrat als verfassungsmäßig unbedenklich anerkannt. Der demnächst von den gesetzgebenden Körperschaften der drei Einzelstaaten angenommene, in der Preußischen Gesetzesammlung<sup>2</sup> unter dem Datum des 6. März 1876 veröffentlichte Vertrag macht in Art. 3 die Übernahme der Baulast hinsichtlich der Anlagen auf Wangeroog durch das Reich zur ausdrücklichen Voraussetzung seiner Geltung.

Es ist also von Reichs wegen bei diesem Anlaß der Standpunkt eingetragen worden, daß nicht nur die Seezeichen selbst, die Tonnen, Baken und Leuchtfeuer, sondern auch die Strandbefestigungen auf Wangeroog, insofern sie zur Erhaltung des dortigen Kirchturms und Leuchtfeuers beitragen, besondere Anstalten im Sinne der Reichsverfassung sind, deren Herstellungskosten und Unterhaltungskosten aus Schifffahrtsabgaben gedeckt werden können. Das Beispiel der Strandbefestigungen zeigt mit besonderer Deutlichkeit, daß die von der Verfassung geforderte Bestimmung oder vielmehr Wirkung der „Erleichterung des Verkehrs“ keine unmittelbare zu sein braucht. Denn der Zusammenhang zwischen der Unterhaltung der Strandabschutzbauten und dem Verkehrsinteresse derjenigen Schiffe, welche durch Errichtung des Feuer- und Baken Geldes zur Unterhaltung dieser Bauten beitragen, ist so entfernt und mittelbar wie möglich.

Die Frage der Anwendbarkeit des Begriffs der „besonderen Anstalt“ auf jene Strandabschutzbauten oder mit anderen Worten die Frage ihrer Abgabefähigkeit ist damals nicht etwa unerwähnt geblieben oder obenhin behandelt, sondern vielmehr zum Gegenstande einer staatsrechtlichen Erörterung gemacht worden. Einer von den bremischen Vertretern bei den

<sup>1</sup> Mit Delbrück's Unterschrift.

<sup>2</sup> Ges. S. 1877 S. 178.

Vertragsverhandlungen, der Handelskammerpräsident Mosle, gab am 8. Mai 1875 ein Separativotum ab, in welchem er bestritt oder wenigstens bezweifelte, daß die Deckung von Kosten für die Unterhaltung der Strandbefestigung aus Schiffahrtsabgaben mit Art. 54 der Verfassung vereinbar sei. Die beteiligten Bundesregierungen, einschließlich des bremischen Senats, und das Reich erachteten jedoch das Bedenken für unbegründet.

Von den Folgerungen und Nutzenwendungen, welche aus diesem Falle hinsichtlich des Begriffs der „Benuzung“ zu ziehen sind, wird noch an anderer Stelle die Rede sein.

4. Zehn Jahre später kamen Bundesrat und Reichstag wiederum in die Lage, bei der Finanzierung eines großen Unternehmens zur Förderung der Schiffahrtsverhältnisse an der Wesermündung mitzuwirken.

Um die Befassung der Reichsgesetzgebung mit der Frage der Schiffahrtsabgaben auf der Unterweser im Jahre 1886 ganz zu verstehen, muß man sich der Tatsache erinnern, daß die Verbesserung dieser Wasserstraße für die Seeschiffahrt schon seit dem Jahre 1870 als Bundes- und später als Reichsangelegenheit im Sinne des Art. 4 Nr. 9 der Verfassung behandelt worden ist, weil mehrere Bundesstaaten territorial beteiligt und die etwa erforderlichen Maßregeln ohne allseitiges Zusammenwirken oder wenigstens Einvernehmen nicht möglich waren. Im Jahre 1870 hatten Vertreter der Uferstaaten unter Leitung eines Bundeskommisssars eine örtliche Prüfung vorgenommen; sie waren dabei zu dem Ergebnis gekommen, daß der Zustand des Fahrwassers den Schiffahrtsinteressen nicht entspreche und der Verbesserung bedürfe. Unter den Weseruferstaaten war jedoch eine Verständigung über das, was in der Sache weiter geschehen sollte, nicht zu erreichen. Infolgedessen machte das Reich von seinem Aufsichtsrechte gegenüber den Einzelpaaten hinsichtlich „des Schiffahrtsbetriebes auf den mehreren Staaten gemeinsamen Wasserstraßen und des Zustandes der letzteren“ Gebrauch, und der Bundesrat beschloß am 15. Februar 1874 auf Grund des Art. 4 Nr. 9 a. a. D.

„daß durch technische Kommissare des Reiches der Zustand des Fahrwassers der Weser von Begegack abwärts einer eingehenden Untersuchung unterzogen und behufs Abstellung der etwa vorgefundenen Mängel ein Korrektionsplan festgestellt und letzterer dem Bundesrat zur weiteren Beschlussnahme vorgelegt werde.“

Die infolgedessen eingeführte, aus Vertretern der drei Uferstaaten gebildete Reichskommission hatte nochmals festgestellt, daß das Fahrwasser sich „in einem sehr mangelhaften, stellenweise geradezu verwilderten Zustande befindet und eine Korrektion erheischt“, und ferner sich dahin ausgesprochen,

„daß diese Korrektion nur nach einem einheitlichen Plane, welcher auf das gesamte Flußgebiet der Unterweser von Bremen bis zur Mündung sich zu erstrecken haben werde, erfolgen könne“.

Es wurden dann durch die Reichskommission umfangreiche technische Vorarbeiten angestellt, deren Kostendeckung wiederum ein Eingreifen des Bundesrats nötig machte, weil die Uferstaaten sich über die Verpflichtung zur Beitragsleistung nicht verständigen konnten. Aus diesen Vorarbeiten ging schließlich der im wesentlichen von dem bremischen Oberbaudirektor Franzius aufgestellte Bauplan hervor, welcher mit einem veranschlagten Kostenbedarf von 30 Millionen Mark abschloß. Bremen machte sich keine Hoffnung darauf, von den anderen Uferstaaten Beiträge für die Ausführung dieses Planes zu erlangen; Preußen hatte ihn als über eine „ordnungsmäßige Instandsetzung des bisherigen tatsächlichen Zustandes“ hinausgehend und darum als einen solchen bezeichnet, zu dessen Ausführung die Einzelaufgaben auf Grund des Art. 4 Nr. 9 der Verfassung nicht angehalten werden könnten. Anderseits war Bremen auch darüber außer Zweifel, daß ein so großes Unternehmen nicht zu Lasten der bremischen Steuerzahler ausgeführt, sondern nur durch Schifffahrtsabgaben finanziert werden könne.

Nach der bisherigen Entwicklung der Angelegenheit hatte Bremen alle Veranlassung, sich für die Zukunft auf einen festen und gesicherten Boden zu stellen, und sich namentlich hinsichtlich der Schifffahrtsabgaben vor jeder Möglichkeit einer späteren Anfechtung seines Erhebungsrechtes zu schützen. Ohne sichere Gewähr gegen solche Anfechtungen konnte es so große Kapitalien nicht aufwenden; diese Gewähr war nach Lage der Dinge nur von der Reichsgesetzgebung im Wege der authentischen Auslegung des Art. 54 zu erlangen.

Bremen selbst war der Meinung, daß es sich nur um eine Auslegung handele, da die Erhebung von Schifffahrtsabgaben für eine derartig ausgebauten Wasserstraße — wie es in dem Antrage des Senats an den Bundesrat vom 29. Mai 1885 heißt — „dem Geiste der Reichsverfassung durchaus entsprechen“ würde. Demgemäß beantragte auch Bremen keine Verfassungsänderung, sondern nur „eine im Wege des Spezialgesetzes zu erlassende Deklaration“. Der gleichen Ansicht war Preußen, daß ja in demselben Jahre die Entfernung von Wracks und Baumstämmen aus dem Strome für abgabefähige „besondere Anstalten“ erklärt hatte, und der Bundesrat, welcher in der Begründung zu dem Gesetzentwurfe aussprach: „Auch aus den einschlagenden Bestimmungen der Reichsverfassung (vergl. Art. 54 derselben) werden begründete Einwendungen gegen die Zulassung einer Abgabenerhebung im vorliegendem Falle nicht herzuleiten sein. —

Der leitende Gedanke ist augenscheinlich der gewesen, daß für die bloße Nachhilfe, welche erforderlich ist, um die natürlichen Wasserläufe in fahrbarem Zustande zu erhalten, der Verkehr nicht belastet werden sollte, daß dagegen da, wo durch Anwendung künstlicher Mittel eine Fahrbahn erst geschaffen wird, die Deckung der alsdann aufgewandten außordentlichen Kosten durch eine Benutzunggebühr innerhalb gewisser Grenzen berechtigt sei."

Bei der Beratung des Gesetzes im Reichstage am 12. März 1886 hatte zunächst der Abgeordnete Gebhard die Frage, ob die Abgabenerhebung auf der Unterweser im Rahmen der Verfassung liege, als zweifelhaft bezeichnet; es lasse sich „immerhin die Behauptung hören und begründen, daß hier eine Änderung der Verfassung in Frage sei“. Hierauf erwiderte der Staatssekretär des Innern von Bötticher:

„Ich möchte nicht unterlassen, auf die Frage, die der Herr Vorredner angeregt hat bezüglich der Stellung des Bundesrats zu der Frage, ob eine Verfassungsänderung im Entwurfe enthalten sei, Auskunft zu geben. Wie ich höre, ist in den Ausschüssen des Bundesrats, welchen diese Vorlage vorgelegen hat, ebenfalls die Frage angeregt, ob in der Vorlage nicht eine Änderung gegenüber den Vorschriften des Art. 54 der Verfassung zu finden sein möchte. Diese Frage ist im Plenum nicht weiter verfolgt worden, es ist also eine Entscheidung des Bundesrats nach dieser Richtung hin nicht abgegeben worden; indessen ist eine solche Entscheidung auch um deswillen entbehrlich, weil bei der Abstimmung über den Entwurf nicht eine so große Anzahl von Stimmen im Bundesrat gegen die Vorlage sich erklärt hat, daß dadurch eine Verfassungsänderung gehindert wäre. Der Bundesrat hat vielmehr mit einer Majorität, wie sie für Verfassungsänderungen nach der Verfassung erforderlich ist, die Vorlage angenommen. Daraus ergibt sich also, daß nach dieser Richtung hin die Vorlage formellen Bedenken nicht unterliegt.“

Die Kommission, an welche die Sache zunächst verwiesen wurde, erstattete am 18. März 1886 mündlichen Bericht, in welchem sie ihre Stellung zur Verfassungsfrage mit den Worten ausdrückte:

„Die Kommission erblickt in der Annahme des Gesetzes eine Abweichung von den Bestimmungen unter Art. 54 Abs. 4 Alinea 1<sup>1</sup> der Reichsverfassung; nach den Erklärungen des Herrn Staatssekretärs von Bötticher in der Sitzung des Reichstages vom 12. März, wonach gegen den Gesetzentwurf im Bundesrate weniger Stimmen sich erklärt haben, als erforder-

<sup>1</sup> Soll heißen Satz 1.

lich sind, um eine Verfassungsänderung zu verhindern, erachtet die Kommission aber die etwa aus dem Art. 54 der Verfassung herzuleitenden Bedenken bei Annahme des Gesetzentwurfs im Reichstage für erledigt.“

Bei der dritten Beratung am 19. März 1886 erklärte sich Windthorst für die Ansicht, daß eine Verfassungsänderung vorliege, während der Abgeordnete Barth sich zweifelhaft ausdrückte, indem er von „Schwierigkeiten, die etwa aus dem § 54 erwachsen könnten“, sprach. Die Vorlage wurde nach dem Vorschlage der Kommission unverändert angenommen; eine besondere Abstimmung über die Frage der Verfassungsmäßigkeit oder Verfassungsänderung hat indessen nicht stattgefunden. Aber selbst wenn man als feststehend ansehen wollte, daß der Reichstag sich auf den Rechtsstandpunkt seiner Kommission — der auf die Beschlusssfassung selbst nach Lage der tatsächlichen Umstände ohne Einfluß war — gestellt hätte, so wäre doch immer noch keine übereinstimmende Willensäußerung der gesetzgebenden Körperschaften vorhanden gewesen. Denn der Bundesrat hatte den Gesetzentwurf keineswegs als einen verfassungsändernden aufgefaßt und vorgelegt, wie nicht nur aus der Begründung, sondern auch aus der Erklärung des Staatssekretärs vom 12. März 1886 hervorgeht.

Das so zustande gekommene Reichsgesetz vom 5. April 1886 ermächtigt die freie Hansestadt Bremen, für den Fall der Korrektion der Weser zwischen Bremen und Bremerhaven von den „die Wasserstraße benützenden“ Schiffen eine „Abgabe nach Maßgabe der für künstliche Wasserstrafen im Art. 54 Abs. 4 der Reichsverfassung getroffenen Bestimmungen zu erheben.“

Hiermit ist durch authentische Deklaration festgestellt, daß die Unterweser nicht etwa Zubehör des bremischen Seehafens — „Schiffahrtsanstalt“ — im Sinne des dritten, sondern Wasserstraße im Sinne des vierten Absatzes des Art. 54 ist, und daß der vierte Absatz nicht etwa nur für Binnenwasserstrafen, sondern auch für Seewasserstrafen gelten soll.

Die Richtigkeit der letzteren Auffassung war schon im Jahre vorher durch die Erklärung des Reichskanzlers und preußischen Handelsministers, daß die Freihaltung der Fahrrinne in der Wesermündung von Wracks und Baumstämmen zu den „besonderen Anstalten“ im Sinne des Art. 54 gehöre, anerkannt worden; denn von den besonderen Anstalten ist nur im vierten, von den Wasserstrafen handelnden Absatz die Rede. Ist schon diese periodisch ausgeübte Freihaltungstätigkeit, die bloße Vorsorge gegen Verschlechterungen der natürlichen Fahrrinne, eine „besondere Anstalt“, so muß diese Eigenschaft den positiven Leistungen für die Verbesserung des Fahrwassers durch Vertiefung, Verbreiterung, Begrädigung und Bezeichnung des Fahrwassers noch weit mehr zuerkannt werden.

Sind diese Leistungen oder die durch die Bautätigkeit der Staaten geschaffenen Anlagen aber sämtlich „besondere Anstalten“ im Sinne des Art. 54 Abs. 2 und somit zulässige Substrate der Abgabenerhebung, so verschwindet für staatliche Wasserbauten — und um solche handelt es sich hier — jedes rechtliche und praktische Interesse an der Unterscheidung von natürlichen und künstlichen Wasserstraßen; sie wäre nur für nichtstaatliche Wasserstraßen von Bedeutung.

Eine Erklärung des preußischen Handelsministers und Reichskanzlers vom Jahre 1885 steht also mit der Fassung des Reichsgesetzes vom 5. April 1886 durchaus im Einklange<sup>1</sup>.

Die Auffassung der preußischen Regierung von dem nur deklaratorischen Charakter des Gesetzes ist später nochmals im preußischen Landtage zum Ausdruck gekommen. Bei Beratung der Resolution Bodelow über die Einführung von Schiffahrtsabgaben auf natürlichen Wasserstraßen in der Sitzung des Abgeordnetenhauses am 23. Mai 1894 sagte der Minister Miquel:<sup>2</sup>

„Aber der Bundesrat spricht in den Motiven zu diesem Gesetz ausdrücklich aus, daß nach seiner Auffassung die Gebühren erhebung durch die bestehende unveränderte Reichsverfassung auch nicht verhindert sei, und es handelte sich dabei doch nur um eine wirkliche Regulierung des Flusses, um eine Vertiefung desselben, ohne daß Schleusen oder sonstige Vorrichtungen besonderer Art zur Erleichterung des Verkehrs vorhanden sind.“

Für die Auslegung der Reichsverfassung sind jedoch die parlamentarischen Vorgänge von 1886 deshalb wenig verwertbar, weil die eigentlich entscheidende Frage damals offen bleiben konnte und offen blieb. Die Reichstagskommission nahm allerdings einen Standpunkt ein, der sich mit demjenigen des Kommissionsberichtes vom 14. April und des Reichstagsbeschlusses vom 28. April über die Elbjölle nicht deckte.

#### § 4.

### Die spätere Praxis bei den Wasserstraßen in Preußen.

Wäre die preußische Regierung der Meinung gewesen, daß die Bundesverfassung in Art. 54 hinsichtlich der Schiffahrtsabgaben neues Recht schuf,

<sup>1</sup> Allerdings nicht ganz mit seiner Begründung, soweit die Abgabefähigkeit der Unterhaltungsarbeiten in Betracht kommt.

<sup>2</sup> Stenograph. Berichte S. 2186.

und hätte sie insbesondere einen Unterschied zwischen den in den früheren Zollvereinsverträgen für abgabefähig erklärt „Anstalten“ und den in Art. 54 Abs. 4 erwähnten „besonderen Anstalten“ anerkannt, so hätte sie Veranlassung gehabt, die Tarife der preußischen Wasserstraßen einer allgemeinen und grundsätzlichen Prüfung aus dem Gesichtspunkte ihrer Vereinbarkeit mit dem neu geschaffenen Rechtszustande zu unterziehen. Diese Prüfung hätte nur durch eine allgemeine Anweisung an die Provinzialbehörden eingeleitet werden können; hierbei hätte eine Stellungnahme zu der Frage, nach welchen Gesichtspunkten und in welchem Maße der Kreis der Substrate der Abgabenerhebung durch die Einschaltung des Eigenschaftswortes „besondere“ eingengt worden sei, erfolgen und eine entsprechende Erläuterung gegeben werden müssen. Nach einer solchen Anweisung sucht man aber vergebens. Nur in den damals neu erworbenen Landesteilen wurde eine solche — aus anderen Gründen ohnehin notwendige und auch für andere Verwaltungsgebiete durchgeführte — Generalvisitation angeordnet. Was die alten Provinzen anbetrifft, so nahm man an, daß der bestehende, auf der Praxis der Zollvereinsverträge beruhende Zustand auch dem Art. 54 der Bundesverfassung entspreche; daß diese Annahme rechtlich begründet war, ist in früheren Abschnitten dargetan.

Die Verhandlungen über die Prüfung der Tarife für Schifffahrtsabgaben in den neuen Provinzen lassen mehrfach<sup>1</sup> die grundsätzliche Auffassung, welche bei den preußischen Zentralbehörden damals über die Bedeutung des Art. 54 bestand, erkennen; für die Auslegung dieser Verfassungsvorschrift sind sie um so wichtiger, als die eigentliche gesetzgeberische Willensmeinung damals noch in frischer Erinnerung und jedenfalls leichter festzustellen war, als in späteren Jahren.

Über die Schifffahrtsabgaben auf der Krückau, einem holsteinischen Nebenfluß der Elbe, berichtete der Provinzialsteuerdirektor in Glückstadt am 22. Februar 1870 an den Finanzminister, daß sie nach Art. 54 der Bundesverfassung aufgehoben werden müßten, weil die Krückau eine natürliche Wasserstraße sei und irgend welche zur Erleichterung des Verkehrs bestimmte Anstalten sich an oder in diesem Flusse nicht befänden. Der Staat tue für die Krückaufschiffahrt nichts weiter, als daß er die natürliche Fahrwassertiefe durch „Aufmodern und Aufgraben“ erhalte. Im Finanzministerium wurde von einer Seite geltend gemacht, auch eine solche Unterhaltungstätigkeit falle unter den Begriff der „besonderen Anstalt“, wenn und soweit

<sup>1</sup> Es versteht sich von selbst, daß nicht jede derartige Verhandlung oder Tariffeststellung zu grundsätzlichen Grörterungen führe.

sie zur Ermöglichung oder Sicherung der Schiffahrt notwendig sei. Diese Ansicht drang nicht durch; es wurde jedoch der Provinzialsteuereidirektor am 22. März zu einer nochmaligen Äußerung darüber aufgefordert:

„ob die Krückau, von welcher Sie lediglich anführen, daß dieselbe zu den natürlichen Wasserstränen gehöre, etwa durch besondere Anstalten, Rektifikation, Vertiefung usw. zu einer (schiffbaren) Wasserstraße (künstlich) hergerichtet ist oder ob die dabei vorgenommenen Arbeiten lediglich die Erhaltung einer von jeher bestehenden natürlichen Straße betroffen haben.“

Diese Fragestellung ist insofern unklar, als der Begriff der besonderen Anstalt nur bei einer natürlichen Wasserstraße eine Rolle spielen kann, während die künstliche Wasserstraße als solche — in ihrer Totalität — ein zulässiges Substrat der Abgabenerhebung wäre; sie ist hauptsächlich durch die nachträglich erst hineingebrachten, im Text eingeklammerten Worte „schiffbaren“ und „künstlich“ unklar geworden. Sie lässt aber jedenfalls die Tatsache erkennen, daß man auch Begradiigungen und Vertiefungen — nicht nur Schleusen — als besondere Anstalten im Sinne des Art. 54 ansah. Die Ausdrucksweise des Erlasses vom 22. März 1870 erinnert einigermaßen an den das Fahrwasser zu den Schiffahrtsanstalten rechnenden Art. 20 der Reichsverfassung vom 28. März 1849.

Nachdem die angeordneten Ermittlungen ergeben hatten, daß nur auf einer ganz kurzen Strecke des Flusslaufes periodische Baggerungen überhaupt in Frage kamen, und daß irgend nennenswerte Verbesserungen der natürlichen Schiffbarkeit des Flusses nicht ausgeführt seien, wurde die königliche Ermächtigung zur Aufhebung der Krückauschiffahrtsabgabe erwirkt. Aus dem dieserhalb von den Ministern für Handel und der Finanzen am 8. Juni 1870 erstatteten Immediatbericht geht allerdings hervor, daß man damals in der bloßen Erhaltung der Fahrrinne durch den Staat eine besondere Anstalt nicht sah. Anderseits lässt der Verlauf der Angelegenheit deutlich erkennen, daß man nicht nur Kanalisierungsbauten sondern auch Stromregulierungsarbeiten zu den „besonderen Anstalten“ im Sinne des Art. 54 rechnete.

Für die Befahrung der Schlei wurde seit alter Zeit von der Stadt Schleswig eine Schiffahrtsabgabe erhoben. Im Jahre 1869 wurde diese Abgabe zugleich mit der Fürsorge für die bisher von der Stadt unterhaltene Wasserstraße vom Staat übernommen. Im folgenden Jahre machte der Provinzialsteuereidirektor zu Glückstadt in einem Bericht vom 29. März 1870 darauf aufmerksam, daß die Erhebung der verstaatlichten Schleiaabgaben mit Art. 54 der Bundesverfassung nicht vereinbar sei. Die Schlei sei unzweifelhaft eine natürliche Wasserstraße; die zur Offenhaltung der Fahrrinne stattfindenden Baggerungen seien keine „besonderen Anstalten“ im Sinne

des Art. 54 Abs. 4, weil sie nur dazu dienten, „einen von jeher schiffbar gewesenen Strom in schiffbarem Zustande zu erhalten“<sup>1</sup>. Als Gegenstand der Abgabenerhebung könnten nur die sogenannten Schleimündter Werke in Betracht kommen. Sie dienten zur Offenhaltung der Mündung in die Ostsee und bestanden aus zwei in die See hinausgebauten, die Versandung durch den Küstenstrom hindernden Molen. Die jetzige Mündung sei zum Ersatz für eine alte, etwas nördlicher liegende, jetzt versandete, im 18. Jahrhundert hergestellt worden. Man habe damals die alte Mündung verlassen, weil ihre Offenhaltung auf die Dauer kostspieliger gewesen sei, als ihre Verlegung an eine der Versandungsgefahr weniger ausgesetzte Stelle. Insofern handele es sich auch bei den „Schleimündter Werken“ nur um die Erhaltung des status quo der natürlichen Schiffbarkeit der Schlei.

Gleichwohl erwirkten die beteiligten Minister vom Könige den Erlass eines neuen Tarifes, nach welchem Schiffahrtsabgaben für die Befahrung der Schlei — wenngleich in geringerer Höhe als früher — erhoben werden sollten. Der Immediatbericht vom 27. Juli 1870 bezeichnet die Abgaben als Gegenleistung „für die Unterhaltung der Schleimündter Werke und des Fahrwassers.“

Sind die Molen — um nur von diesen zu sprechen — „besondere Anstalten zur Erleichterung des Verkehrs“ im Sinne des Art. 54, und liegt in der Einfahrt durch die Molen ein zur Entrichtung von Schiffahrtsabgaben verpflichtender Benutzungsakt, so kann weder der Begriff der Verkehrserleichterung noch derjenige der Benutzung auf das Maß des Unmittelbaren beschränkt sein. Unmittelbar den Verkehr erleichternd wirkt nur das zwischen den Molen liegende Fahrwasser und nur das wird unmittelbar benutzt. Die Molen haben für das Fahrwasser nur die Bedeutung, daß sie seine Spülung durch den ein- und ausgehenden Strom bei wechselnden Winden und Wasserständen ermöglichen und seine Versandung durch den Wellenschlag an der Küste verhindern; eine unmittelbare Benutzung der Molen durch die Schiffe ist der Natur der Sache nach ausgeschlossen.

Hinsichtlich ihrer kaufalen Beziehungen zur „Erleichterung des Verkehrs“ sind die Molen an der Schleimündung und alle anderen Molen an der Einmündung von Wasserstraßen in Meere und Seen nicht anders zu beurteilen wie Buhnen und Parallelwerke in den Strömen. Die einen sind ebenso wenig

<sup>1</sup> Das letztere Wort ist in dem Berichte vom 29. März 1870 durch Unterstreichung besonders hervorgehoben. In Wirklichkeit ist die Schlei kein Strom, sondern ein Meeresarm.

wie die anderen einer unmittelbaren Einwirkung auf die Erleichterung des Verkehrs und einer unmittelbaren Benutzung durch die Schiffahrt fähig. War also die im Jahre 1870 hinsichtlich der Schlei getroffene Entscheidung richtig — man war damals geradezu antifiskalisch in Sachen der Schiffahrtsabgaben und ging bis an die Grenze des Möglichen in wohlwollender Auslegung des Art. 54 —, so beweist das für die Richtigkeit der Ansicht, daß auch Wasserbauten von mittelbarer Nutzwirkung für den Schiffsverkehr „besondere Anstalten“ im Sinne des Art. 54 Abs. 4 sein können. Mindestens ist bewiesen, daß die preußischen Minister im Jahre 1870 dieser Meinung waren.

Eine Anzahl von Schiffahrtsabgaben auf natürlichen Wasserstraßen, welche lediglich das Entgelt für die Unterhaltung der Fahrrinne waren, wurden damals in den neu erworbenen Provinzen aufgehoben, ohne daß in den an den König darüber erstatteten Berichten verfassungsrechtliche Gründe geltend gemacht worden wären; die Minister beschränkten sich bei der Begründung ihrer Anträge auf wirtschaftliche Erwägungen. Zu den in dieser Art beseitigten Schiffahrtsabgaben gehört unter anderen auch die bei Wanfried an der Werra im ehemaligen Kurfürstentum Hessen erhobene.

In Altpreußen wurden die Abgaben für die Benutzung der Häfen in Königsberg und Stettin, für die Befahrung der Deime<sup>1</sup> im Regierungsbezirk Königsberg, der begradigten Ufer im Regierungsbezirk Stettin, der regulierten Emster im Regierungsbezirk Potsdam, der Rheinarme bei Neuß und Cleve im Regierungsbezirk Düsseldorf weiter erhoben. Die Einführung neuer Fahrwassergelder — nur von solchen, nicht etwa von Schleusen- und Kanalgebühren ist hier die Rede — unterblieb in den beiden ersten Jahrzehnten nach der Bundesverfassung, weil Verkehrsabgaben überhaupt als Anachronismus angesehen wurden. Aber schon in den achtziger Jahren des vorigen Jahrhunderts trat der Umschwung ein. Die Stadt Königsberg erstreute eine wesentliche Vertiefung der Fahrrinne, welche ihren Hafen über Pillau auf einer 40 km langen Linie mit der offenen See verbindet; nur hierdurch konnte die Entwicklung des dortigen Seehandels von den Hemmnissen befreit werden, welche sich bei der zunehmenden Größe der Seeschiffe daraus ergaben, daß die Überladung der Güter in Pillau auf Leichterfahrzeuge Kosten, Zeitverlust und Materialschäden verursachte und die Wettbewerbsfähigkeit mit den wesentlich verbesserten russischen Nachbarhäfen beeinträchtigte. Die Kosten dieser Fahrwasserverbesserung wurden in dem preußischen

<sup>1</sup> Die Deime ist ein Arm des Pregels, welcher bei Tapiau vom Hauptstrome abzweigt und nördlich von Tapiau in das Kurische Haff mündet.

Staatshaushaltsetat für 1888/9 unter B Kap. 7 Tit. 27 des Etats der Bauverwaltung ausgebracht; in der Begründung wurde gesagt:

„Die Kosten der Bauausführung sind auf 7 300 000 Mk.<sup>1</sup> veranschlagt worden. Ein Teil dieser Kosten soll durch Erhebung einer Schiffahrtsabgabe gedeckt und diese Abgabe so bemessen werden, daß durch dieselbe außer den Kosten der Unterhaltung der Fahrstraße, soweit sie den gegenwärtig für diesen Zweck zu verwendenden Betrag übersteigen, die Baukosten zu einem Viertel verzinst und allmählich getilgt werden. Die Kaufmannschaft zu Königsberg soll die Gewähr dafür übernehmen, daß der Ertrag der Abgabe hinreicht, um daraus das Mehr der Unterhaltungskosten zu decken sowie die Verzinsung und Tilgung eines Viertels der tatsächlich aufgewendeten Baukosten beschaffen zu können usw.“

Die Kaufmannschaft übernahm die ihr angesessene Gewährleistung. Die beiden Häuser des preußischen Landtags bewilligten die Baukosten mit der durch die Staatsregierung aufgestellten Bedingung der Erhebung von Schiffahrtsabgaben, deren Zulässigkeit davon abhing, daß man die neu herzustellende Fahrrinne im Haff entweder als künstliche Wasserstraße oder als besondere Anstalt in einer natürlichen Wasserstraße ansah.

In ganz ähnlicher Weise wurde wenige Jahre später der Ausbau des Seeweges zwischen Stettin und Swinemünde finanziert; auch hier handelte es sich darum, in der natürlichen Wasserstraße des Haffs einen Unterwasserkanal durch Ausbaggerung der Fahrrinne auf 7 m herzustellen.

Der preußische Staatshaushaltsetat enthielt hierfür unter B Kap. 7 Tit. 28 des Etats der Bauverwaltung für 1895/96 eine Forderung von 6 400 000 Mark, und es heißt in der Begründung:

„Zur möglichsten Deckung der dem Staate erwachsenden Aufwendungen ist die Einführung einer neuen Schiffahrtsabgabe bezw. die Erhöhung der bestehenden geplant. Und zwar erschien es angemessen, die Kaufmannschaft zu Stettin mit Rücksicht darauf, daß das Unternehmen ihr in erster Linie zugute kommt, an der Sache finanziell zu beteiligen — die Garantieleistung dafür zu fordern, daß durch die Abgabe außer den Kosten der Unterhaltung der Fahrstraße, soweit sie den gegenwärtig für diesen Zweck zu verwendenden Betrag übersteigen, die Ausgabe für die Vertiefung des Fahrwassers zu rund einem Viertel verzinst und allmählich getilgt wird.“

Im Jahre 1899 wurden für die Befahrung der unteren Neße, die

<sup>1</sup> Sie wurden bedeutend überschritten und erreichten schließlich den Betrag von 12,3 Millionen für eine Fahrtiefe von 6,5 m.

durch Begradiigungen, Einschränkungen und sonstige Regulierungsbauten für die Schiffahrt verbessert war, — die gleichzeitig hergestellten vier Stauanlagen waren für landwirtschaftliche Zwecke und nicht „zur Erleichterung des Verkehrs“ bestimmt —, Schiffahrtsabgaben neu eingeführt.

Dasselbe geschah im Jahre 1903 für die Befahrung des Bets- und Niewendtsees und des sie verbindenden Wasserlaufs im Regierungsbezirk Potsdam, nachdem an diesen Gewässern verschiedene Bauten ausgeführt waren, welche ihre Brauchbarkeit als Wasserstraßen wesentlich steigerten.

Nach dem preußischen Staatshaushaltsetat für 1905 soll die sogenannte Alte Oder, eine natürliche und seit unvorstellbaren Zeiten befahrene Wasserstraße, welche von Wriezen bis zum Finowkanal eine Längenausdehnung von 25 km hat, von Staats wegen für Schiffahrtszwecke verbessert werden. Die Begründung zu B Kap. 5 Tit. 26 des Etats der Bauverwaltung sagt, daß der Ausbau in der Weise geplant ist,

„daß die vorhandene Fahrrinne, die sich zurzeit in teilweise sehr scharfen Krümmungen innerhalb des Wasserlaufes hin und her windet, durch entsprechende Baggerungen mit flacheren Krümmungen versehen wird. —

Nach Vollendung der Arbeiten werden auf den verbesserten Schiffahrtsstraßen<sup>1</sup> Abgaben nach den Säzen für die Märkischen Wasserstraßen zweiter Ordnung zur Erhebung gelangen. Das nach den bisherigen Schätzungen für die alte Oder auf rund 16 000 Mark — berechnete Aufkommen an Verkehrseinnahmen sichert neben der Deckung der dem Staate — zufallenden Unterhaltungskosten eine genügende Verzinsung der staatlichen Baugelder“.

Alle diese Dinge haben sich nicht nur im Rahmen der parlamentarischen Behandlung von Etatgesetzen, sondern auch sonst im vollen Lichte der Öffentlichkeit abgespielt, ohne daß von irgend einer Seite, weder von den politischen Parteien, welche nach ihrer wirtschaftlichen Anschauung zu einer einschränkenden Auslegung des Art. 54 der Reichsverfassung neigen, noch auch aus den örtlich unmittelbar beteiligten Kreisen jemals ein Einspruch oder auch nur ein Bedenken laut geworden wäre. Diese Erscheinung darf doch wohl als ein Symptom des öffentlichen Rechtsbewußtseins hinsichtlich der Verfassungsfrage, um welche es sich hier handelt, gedeutet werden, zumal es sich nicht um vereinzelte Vorkommnisse, sondern um eine ganze Reihe von solchen handelt.

Nur eine einzige Ausnahme ist zu verzeichnen; eine Stettiner Firma

<sup>1</sup> Es handelt sich außerdem noch um den sogenannten „Freienwalder Landgraben“, der wahrscheinlich keine natürliche Wasserstraße ist.

hat sich der Zahlung des Fahrwassergeldes, welches nach Vollendung der vertieften Haffrinne im Jahre 1901 eingeführt wurde, auf Grund der Behauptung, eine solche Abgabe sei mit Art. 54 Abs. 4 der Reichsverfassung nicht vereinbar, im Wege des bürgerlichen Rechtsstreites zu entziehen versucht, ohne indessen hiermit einen Erfolg zu erzielen.

### § 5.

#### Die Praxis der anderen Bundesstaaten hinsichtlich der Wasserstrafen.

Bei der Darstellung der Praxis des Reiches ist auf S. 209 dieser Arbeit die Schiffahrtsabgabe erwähnt worden, die auf Grund des preußisch-oldenburgisch-bremischen Staatsvertrags vom 6. März 1876 zur Erhaltung der Seezeichen zwischen Begegack und dem Meere und der Strandbefestigungen von Wangeroog unter dem Namen eines „Feuer- und Bakeneldes“ erhoben wurde. Wenngleich sie auf einem Abkommen der drei Uferstaaten beruht, soll sie doch hier als eine bremische Schiffahrtsabgabe behandelt werden, weil die dabei in Betracht kommenden Interessen zum weit überwiegenden Teil bremische sind und auch die Verwaltung sowohl des Seezeichenwesens als auch der Abgabe fast ausschließlich in bremischen Händen liegt.

Die Einnahmen aus dieser Abgabe flossen reichlich und ihre Verwendungszwecke wurden allmählich immer weiter ausgedehnt.

Zunächst verständigten die 3 Uferstaaten sich in einem Vertrage vom 20. März 1886<sup>1</sup> darüber, daß auch die Schiffahrtszeichen auf der Strecke zwischen Bremen und Begegack aus den Erträgen des Feuer- und Bakeneldes bestritten werden sollten. In Art. 2 des Schlußprotokolls zu diesem Vertrage war ferner bestimmt:

„Die Beseitigung von Wracken, Baumstämmen und ähnlichen Gegenständen, welche innerhalb oder an den Grenzen des betonnten Fahrwassers auf der der gemeinschaftlichen Betonung und Bekalkung unterliegenden Stromstrecke der Weser die Schiffahrt gefährden oder beeinträchtigen, wird unbeschadet der Hoheitsrechte der einzelnen Staaten von Bremen veranlaßt.

Die diesfälligen Kosten werden aus dem durch den Ertrag des Feuer- und Bakeneldes gebildeten gemeinschaftlichen Fonds bestritten<sup>2</sup>.“

Bei den vorbereitenden Verhandlungen über diese Vereinbarung hatte

<sup>1</sup> Preuß. Ges. S. 303.

<sup>2</sup> Gesetzblatt für das Herzogtum Oldenburg Bd. XXVII S. 506, 507. Bremisches Gesetzblatt 1886 S. 178/179.

der preußische Handelsminister, welcher damals zugleich Reichskanzler und preußischer Ministerpräsident war, mit einer Äußerung, deren Inhalt in anderem Zusammenhange schon mehrfach erwähnt worden ist, zur Verfassungsfrage Stellung genommen. Er erklärte am 19. Mai 1885:

„daß es auch mir zweckmäßig erscheint, wenn die Beseitigung von Bräcken und Baumstämmen und ähnlichen die Schiffahrt gefährdenden oder beeinträchtigenden Gegenständen aus dem gemeinschaftlich von Preußen, Oldenburg und Bremen beseuerten und betonnten Weserfahrwasser zur tunlichsten Vermeidung von Verzögerungen von dem die Fahrwasserbezeichnung besorgenden bremischen Staate mit übernommen wird.“

Zur Deckung der Kosten sind zwar die — dazu voraussichtlich mit ausreichenden — gemeinschaftlichen Weser- Feuer- und Bakengelder an sich nicht bestimmt, indessen die drei beteiligten Regierungen nicht gehindert, eine solche erweiterte Verwendung unter sich zu vereinbaren.

Auch steht die Bestimmung im letzten Absätze des Art. 54 der Reichsverfassung, wonach auf allen natürlichen Wassersträßen Abgaben nur für die Benutzung besonderer Anstalten, die zur Erleichterung des Verkehrs bestimmt sind, erhoben werden dürfen, meines Erachtens einer solchen erweiterten Verwendung der Feuer- und Bakengelder nicht entgegen, weil die ordnungsmäßig geregelte Reinhaltung solcher Wassersträßen von Schiffahrtshindernissen zu den vorausgesetzten Anstalten zu rechnen sein dürfte.“

Der Vertrag vom 20. März 1886 und das zugehörige Protokoll sind unterzeichnet zu derselben Zeit, als der Reichstag über das Gesetz, betreffend die Erhebung eines Fahrwassergeldes für die Weserstrecke zwischen Bremen und Bremerhaven beriet. Hieraus geht klar hervor, daß die Regierungen der drei Staaten dies Gesetz nur als deklaratorisch ansahen und sich nach Art. 54 der Verfassung zur Erhebung einer Schiffsahrtsabgabe selbst dann für befugt erachteten, wenn es sich nur um Deckung von Unterhaltungskosten handelte.

Eine neue Verwendung erhielt das Feuer- und Bakengeld durch einen Vertrag, den die Weseruferstaaten am 11. März 1891 über die Verbesserung der Schiffsahrtsverhältnisse in der sogenannten Außenweser — der Mündungsstrecke von Bremerhaven bis zum Meere — abschlossen. Es heißt in diesem Vertrage:

„In der Außenweser wird durch Anwendung künstlicher Mittel mit einem Kostenbetrage bis zu 3 000 000 Mk. eine neue Fahrbahn hergestellt. Die Ausführung wird auf Grund des von den drei Regierungen im Ein-

verständnis mit der Kaiserlichen Marineverwaltung vereinbarten Planes durch Bremen bewirkt,"

und in einem folgenden Artikel wird bestimmt:

„Die Kosten der Ausführung und der Unterhaltung bis zu 3 000 000 Mk. zugleich einer Verzinsung von 3,5 % werden aus dem Aufkommen der zufolge Staatsvertrages vom 6. März 1876 zur Hebung gelangenden Schiffahrtsabgabe erstattet.“

In der zum Vertrage gehörenden Denkschrift wird die Selbstkosten-deckung durch Schiffahrtsabgaben mit den Worten begründet:

„Schließlich mag noch hervorgehoben werden, daß einer Bestreitung dieser Kosten aus den Erträgen der Weserschiffahrtsabgabe der Art. 54 der Reichsverfassung nicht entgegensteht, da es sich in dem vorliegenden Falle nicht um eine gewöhnliche Instandsetzung des alten Flusslaufes, sondern darum handelt, durch die Beseitigung einer ausgebildeten Stromspaltung ein neues einheitliches und regelmäßiges Fließbett unter Anwendung künstlicher Mittel, insbesondere der Erbauung eines großen Leidammes mit Querdämmen herzustellen.“

Es sind dann noch zwei weitere Verträge über den Ausbau der Fahrinne und die Erhebung von Schiffahrtsabgaben in der Außenweser mit fast gleichem Wortlaute des Textes und der Begründung zwischen den drei Staaten am 25. Februar 1896 und 1. März 1900 geschlossen worden; in jedem dieser Verträge wurden weitere 5 Millionen Mk. für Schiffahrtsverbesserungen ausgeworfen.

Alle diese Verträge sind von den gesetzgebenden Körperschaften in Preußen, Oldenburg und Bremen angenommen worden. Die Reichsverwaltung hat von ihnen amtlich Kenntnis erhalten, ohne ihren Inhalt aus dem Gesichtspunkte der Verfassungsmäßigkeit zu beanstanden.

Die Begründung der Verträge scheint an den Gedankengang der Erklärung, welche von Delbrück bei der Beratung des Elbzollgesetzes im Reichstage am 19. Mai 1870 abgegeben wurde, anzuknüpfen, insofern sie davon auszugehen scheint, daß die Kosten der gewöhnlichen Unterhaltung oder gewöhnlichen Instandsetzung des Fahrwassers nicht durch Schiffahrtsabgaben gedeckt werden dürfen. Diese Auffassung steht freilich im Widerspruch mit der Bestimmung im Schlusprotokoll des Vertrages vom 20. März 1886, wonach schon die Beseitigung von Wracks und Baumstämmen aus dem Fahrwasser eine besondere Anstalt im Sinne des Art. 54 ist. Solche Arbeiten sind als Teil der Fahrwasserunterhaltung anzusehen.

Anderseits sind aber die Verträge von 1891, 1896 und 1900 weitere unanfechtbare Beweismittel dafür, daß die beteiligten Weseruferstaaten sich

zur Erhebung von Fahrwassergeldern auch ohne autorisierendes Reichsgesetz für befugt hielten. Die nach diesen Verträgen ausgebaute Weserstrecke schließt nördlich an die auf Grund des Reichsgesetzes vom 5. April 1886 regulierte unmittelbar an.

\* \* \*

Die hamburgische Praxis zeigte sich in der Forterhebung der mehr erwähnten, als Lotsgeld bezeichneten, im Reichstage wiederholt zur Sprache gebrachten Elbschiffahrtsabgabe. Über die Umgestaltung dieser Abgabe schwieben seit etwa 10 Jahren Verhandlungen zwischen Preußen und Hamburg, bei welchen der Natur der Sache nach auch die Frage zur Erörterung kam, welche Aufwendungen für das Fahrwasser der Unterelbe durch eine Schiffahrtsabgabe gedeckt werden dürfen. In dieser Beziehung erklärte der Senat zu Hamburg am 6. April 1898:

„Zu der Ausscheidung der aus der Beseitigung von Wracks und sonstigen Schiffahrtshindernissen erwachsenden Kosten aus den durch die Fahrwasserabgabe zu deckenden Ausgaben gibt der Art. 54 Abs. 4 der Reichsverfassung nach der Auffassung des Senats keinen Anlaß, da die erforderlichen besonderen Anstalten, sobald das Bedürfnis eintritt, in jedem einzelnen Fall, und zwar meistens infolge Vertragsabschlusses mit einer Bergungsgesellschaft, vom hamburgischen Staat hergestellt werden. Auch erfolgt die Freihaltung des Fahrwassers von Schiffahrtshindernissen lediglich zur Erleichterung, in manchen Fällen sogar zur Aufrechterhaltung des Verkehrs, und es entspricht deshalb dem Art. 54 der Reichsverfassung, wenn die dem Staat hieraus erwachsenden Kosten aus der Fahrwasserabgabe bestritten werden.“

Der Senat stellt sich also hinsichtlich der Verfassungsfrage auf denselben Standpunkt, den Preußen, Oldenburg und Bremen im Jahre 1886 eingenommen hatten.

Dass positive Verbesserungen der Fahrinne — im Gegensatz zur bloßen Beseitigung von Schiffahrtshindernissen — durch Schiffahrtsabgaben finanziert werden können, wurde von vornherein als feststehend angesehen.

Lübeck hat die Trave auf ihrem 20 km langen Unterlauf bis Travemünde mit einem Kostenaufwande von mehr als 8,5 Millionen Mark seit

<sup>1</sup> Die vielfach auf historischen Überlieferungen beruhenden Bezeichnungen einer Abgabe dürfen hier keine Rolle spielen und über ihr inneres Wesen nicht täuschen. Wie das hamburgische „Lotsgeld“ zugleich Fahrwasserabgabe ist, so ist anderseits das „Hasengeld“ in den staatlichen Häfen an der preußischen Ostseeküste zugleich Lotsengebühr, da es zugleich die Gegenleistung für die Dienste der Seelotsen in sich schließt.

1850 bedeutend vertieft und verwendet auf die Unterhaltung dieser Wasserstraße, einschließlich Betonnung, Bebauung und Befeuerung etwa  $\frac{1}{4}$  Million Mark jährlich. Die Gegenleistung für diese Aufwendungen besteht in einem Hafengeld, dessen Ertrag etwas über 300 000 Mk. jährlich beträgt. Ufergelder im Lübecker Hafen werden nicht erhoben; das Hafengeld wird im wesentlichen für die Verbesserung und Unterhaltung des Travefahrwassers gezahlt. Als Bestandteil des Hafens kann letzteres wegen seiner bedeutenden Längenausdehnung und auch wegen der Art seiner Benutzung durch die Schifffahrt nicht angesehen werden; denn es dient nicht zum Liegen, Löschern und Laden, sondern als Verkehrsweg für die Bewegungen der Fahrzeuge. Nur in der Zweckbestimmung und Benutzungsweise kann schließlich die Unterscheidung von Häfen und Wasserstraßen gefunden werden, nicht in den überlieferten örtlichen Bezeichnungen der Gewässer und der für ihre Benutzung zu zahlenden Gebühren. Zum Swinemünder und Pillauer Hafen gehört auch nach ortsüblicher Bezeichnung ein weites Revier von Gewässern, die in Wirklichkeit nicht dem Hafenzwecke dienen, sondern dem Durchgangsverkehr nach binnenwärts liegenden Hafenplätzen.

In ähnlicher Weise scheint das Rostocker Hafengeld nach Zweckbestimmung und Verwendungsart mehr den Charakter eines Fahrwassergeldes für die Benutzung der 12 km langen, vertieften, betonnten und befeuerten Warnow zwischen Warnemünde und Rostock als den eines eigentlichen Hafengeldes zu haben. Die Lage der Dinge ist insofern derjenigen in Königsberg — Pillau, Stettin — Swinemünde und Lübeck — Travemünde ganz ähnlich, als auch hier der Endhafen mit einem Vorhafen durch eine Seewasserstraße verbunden ist, die nicht zum Liegen, Löschern und Laden, sondern zur Durchfahrt dient.

## § 6.

### Die Praxis bei den Häfen.

Außer der Praxis bei den Wasserstraßen kann und muß auch diejenige bezüglich der Häfen für die logische Auslegung des geltenden Rechts herangezogen werden. Fahrwassergelder und Hafengelder werden in den Tarifen nicht immer scharf auseinandergehalten und gehen vielfach ineinander über. Beide stehen überdies unter der Herrschaft gleicher Rechtsfälle. Wie in Abschnitt II § 3 S. 30 bis 33 bereits dargelegt worden ist, sind die für die Rechtsbildung maßgebenden wirtschaftlichen und technischen Gesichtspunkte für Wasserstraßen und Häfen dieselben; insbesondere spielt die Unterscheidung von künstlichen und natürlichen Verkehrsmöglichkeiten bei beiden dieselbe Rolle. Die für Seehäfen in Art. 54 Abs. 3 getroffene Regelung ist hinsichtlich der leitenden Gesichts-

punkte gleichbedeutend mit den in Abs. 4 a. a. D. für Wasserstraßen aufgestellten Rechtssätzen; die Binnenhäfen sind in Art. 54 überhaupt nicht erwähnt, fallen aber unter die allgemeinen, zwischen See- und Binnen-schiffahrt nicht unterscheidenden Rechtsregeln des Art. 25 des Zollvereinsvertrages.

\* \* \*

Der städtische Hafen in Königsberg besteht nur aus Pregelarmen, also aus natürlichen Wasserstraßen. Die laufenden Unterhaltungskosten für diese Pregelarme betragen etwa 17 000 Mk.; dazu kommen noch die Zinsen eines für die Fahrwasservertiefung aufgewendeten Kapitals von etwa 200 000 Mk., so daß die Stadt ungefähr 25 000 Mk. jährlich für die Erhaltung der Fahrtiefe in ihren Hafengewässern aufwendet. Da diese Gewässer von Natur schiffbar sind, so müßte, wenn die städtischen Baggerungen oder die durch diese Baggerungen geschaffenen Fahrrinnen keine „besondere Anstalten“ wären, jene Summe ohne Anspruch auf gebührenmäßige Gegenleistungen von der Stadt hergegeben werden. Die Stadt ist indessen keineswegs dieser Ansicht. Sie erhebt von den ein- und ausgehenden Schiffen ohne Rücksicht darauf, ob sie anlegen oder auf dem Strome löschen und laden, eine Raumgebühr im geschätzten Jahresertrage von 67 000 Mk. Diese Gebühr würde, wenn man den Begriff der „Benutzung“ und der „Erlichterung des Verkehrs“ in engerem Sinne auslegen wollte, doch nur auf die Benutzung der natürlichen, wenn auch künstlich aufrechterhaltenen und verbesserten Fahrtiefe bezogen werden können.

Die Frage liegt jedenfalls für die zum städtischen Hafenbezirk gehörige Pregelstrecke nicht anders, wie für die oberhalb und unterhalb anschließenden Stromstrecken, deren Fahrbarkeit vom Staate verbessert worden ist und unterhalten wird.

Die Stadt Stettin verausgabte im Rechnungsjahre 1899/1900 für die „Unterhaltung des Fahrwassers“ in ihrem aus Oberarmen, also aus natürlichen Wasserstraßen bestehenden alten Hafen rund 78 000 Mk., während ihre Einnahme aus dem Hafengelde — der von allen einkommenden Schiffen zu zahlenden Raumgebühr — 135 000 Mk. betrug. Die das Bohlwerk oder beim Überladen auf dem Strome die städtischen Haltepfähle benützenden Fahrzeuge haben hierfür noch besondere Abgaben zu zahlen.

Die Städte Wolgast, Greifswald, Stralsund, Kiel, Heiligenhafen, Rappeln, Burg a. F., Schleswig, Eckernförde, Hadersleben und andere, deren Hafengewässer aus Meeresarmen bestehen, behandeln ebenfalls die Kosten für die Baggerung dieser Gewässer als Bestandteile der durch Schiffahrtsabgaben aufzubringenden Gesamtkosten der Hafenverwaltung; sie erblicken also — und von Staatsaufsichts wegen ist diese Auffassung stets gebilligt worden — in

den Baggerungen oder den gebaggerten Fahrrinnen und Liegestellen Schiffahrtsanstalten im Sinne des die Seehäfen behandelnden dritten Absatzes des Art. 54 der Reichsverfassung. Bei einigen dieser Städte erreichen die Baggerungskosten eine sehr bedeutende Höhe.

Ferner haben alle oder fast alle Hafenstädte Anteile der allgemeinen Verwaltungskosten, insbesondere der Besoldung des Bürgermeisters, der Magistratsmitglieder und des Polizeiexecutivpersonals dem Hafenkonto zur Last geschrieben und aus Schiffahrtsabgaben gedeckt, weil sie die Hafenpolizei und die sonstige Hafenverwaltung zu den Schiffahrtsanstalten im weiteren Sinne rechneten<sup>1</sup>.

Auch die Hafenmolen sind überall als abgabefähige Schiffahrtsanstalten angesehen worden, ebenso wie die Molen an der Schleimündung in dem vorher dargestellten Falle.

\*       \*       \*

Die hier angeführten Beispiele sind lediglich aus der Gruppe der kommunalen Schiffahrtsanstalten entnommen worden; die Verwaltungsübung bei den Staatshäfen<sup>2</sup> war die gleiche, wie es auch insofern in der Natur der Sache liegt, als die kommunalen Hafengeldtarife — in Preußen wenigstens — der Genehmigung durch Staatsbehörden bedürfen. Als im Jahre 1861 das Hafengeld für den staatlichen Swinemünder Hafen neu geregelt werden sollte, ließ der Handelsminister nach Delbrück Angaben und auf seine Anregung eine Einträchtigkeitsberechnung aufstellen, welche sämtliche Baggerungs- und Stromregulierungskosten — zum Hafen gehörte auch das sogenannte „Revier“, einschließlich der Swine, des Haffs und der Oder bis Stettin — umfasste. Diese Berechnung wurde den weiteren Verhandlungen zu Grunde gelegt. Da die Ausgaben einschließlich der Zinsen des Anlagekapitals etwa 208 000 Taler betrugen, während die Schiffahrtsabgaben nur etwa 170 000 Taler brachten, so wurde die von der Stettiner Kaufmannschaft beantragte Ermäßigung des Abgabtariffs zunächst im März 1862 abgelehnt. Hätte man die Baggerungs- und Stromregulierungskosten von den Ausgaben abgezogen, so wäre ein nach den Zollvereinsverträgen unzulässiger Einnahmeüberschuss entstanden; der Rechtszustand war damals hinsichtlich der Schiffahrtsabgaben derselbe wie jetzt. Wenn ein Staatsmann, der so eifrig auf Ermäßigung und Beseitigung der Schiffahrtsabgaben bedacht war wie Delbrück, sich mit der Anrechnung jener Kosten auf die Schiffahrtsabgaben ein-

<sup>1</sup> Seite 217, 218.

<sup>2</sup> Im Hamburger Hafen wird ein „Tonnengeld“ auch von den Schiffen erhoben, welche nicht an den Kai gehen, sondern auf dem Strome laden oder löschen, also nur die künstlich offengehaltene oder vertiefte Wasserstraße benutzen.

verstanden erklärte, so kann man sicher sein, daß diese Anrechnung seiner Rechtsüberzeugung entsprach.

Die praktische Notwendigkeit der gleichmäßigen Behandlung von Häfen und Wasserstraßen tritt hier besonders deutlich in die Erscheinung, weil die Swinemünder Hafengenässer zugleich die 62 km lange Fahrstraße von der Ostsee nach Stettin umfaßten, das Hafengeld also hier mehr den Charakter eines Fahrmaßergeldes als den einer örtlichen Schiffahrtsabgabe hatte. Ein ganz analoges Verhältnis bestand bei dem Pillauer Hafen, zu dem auch die gebaggerten Fahrinnen durch das Frische Haff gehörten.

Eine nicht unerhebliche Zahl von kommunalen See- und Binnenhäfen verzinst sich aus Schiffahrtsabgaben und sonstigen Einnahmen vollständig oder wenigstens teilweise, so daß die Auszahlung der Baggerungen, der Hafenpolizei und der allgemeinen Verwaltung aus der Kategorie der „Schiffahrtsanstalten“ unmittelbar praktische Folgen für die Finanzgebarung der beteiligten Gemeinden haben würde. Die hier behandelte Frage ist demnach nicht nur für staatliche, sondern auch für wichtige kommunale Interessen von großer Bedeutung. Denn darüber wird man kaum verschiedener Meinung sein können, daß die logistischen, wirtschaftlichen, technischen und rechtlichen Erwägungen, welche für die Behandlung der Baggerungen oder sonstigen Vertiefungsarbeiten oder auch der so vertieften Gewässer als abgabefähige Anstalten in Betracht kommen, für die natürlichen See- und Flughäfen keine anderen sind wie für die natürlichen See- und Binnenwasserstraßen. Es ist kein annehmbarer Grund dafür zu finden, daß die Baggerungen zur Erhaltung oder Verbesserung der natürlichen Fahrtiefe in demjenigen Teile eines Stromes, der Bestandteil eines städtischen oder auch staatlichen Hafens ist, die Eigenschaft einer „besonderen Anstalt“, also einer durch Schiffahrtsabgaben rentbar zu machenden Anlage haben sollen, während dieselben Baggerungen an anderen Stellen desselben Stromes nicht als solche Anstalten angesehen werden. Der Umstand, daß die Hafenstrecken vorzugsweise zum Liegen und die anderen Stromstrecken vorzugsweise zum Fahren benutzt werden, genügt zur Rechtfertigung einer solchen Unterscheidung nicht.

Diese Erörterungen haben nicht etwa nur die lege ferenda Bedeutung; sie dienen vielmehr der Erforschung des in Art. 54 ausgedrückten gesetzgeberischen Willens, der von den beteiligten Hafenverwaltungen ständig und unangefochten in der hier dargelegten Art und Weise ausgelegt worden ist.

Wenn es richtig ist, daß eine solche Praxis die Vermutung der Gesetzmäßigkeit für sich hat, und wenn ferner anzuerkennen ist<sup>1</sup>, daß die Frage der Schiffahrtsabgaben für Häfen und Wasserstraßen gleichmäßig geregelt

<sup>1</sup> Vgl. die Ausführungen S. 30—33.

werden sollte, so ist aus der Gestaltung der Hasengeldtarife ein weiteres Beweismittel dafür zu entnehmen, daß die von Menschenhand hergestellten Vertiefungen in den von Natur schiffbaren Gewässern als zulässige Substrate der Abgabenerhebung anzusehen sind.

### § 7.

#### Abweichungen von dem regelmäßigen Gange der Praxis.

Die Auslegung und Anwendung des geltenden Rechtes in der Praxis ist auf dem Gebiete der Schiffahrtsabgaben ebenso wie auf anderen Gebieten des öffentlichen Rechtes nicht immer ganz gleichmäßig gewesen. Es sind Schwankungen und selbst Widersprüche vorgekommen, die teilweise schon aus dem Zusammenhange der bisherigen Darstellung sich ergeben und im übrigen hier besonders verzeichnet werden sollen, weil sie zu einer vollständigen Darstellung der Frage gehören.

Wie schon früher erwähnt, ist die Ruhr ein unvollständig kanalisierter Fluß, der auf weiten Strecken nicht im Stau liegt, sondern durch Regulierungsbauten, insbesondere Buhnen und Parallelwerke, auf die erstrebt Fahrtiefe gebracht worden ist; das letztere gilt insbesondere auch für die Mündungsstrecke abwärts Mülheim. Die Ruhrschiffahrtsabgabe hatte früher alle Aufwendungen für die Wasserstraße gedeckt; ihr Ertrag war allmählich gesunken, weil die Ruhrschiffahrt dem Wettbewerbe der Eisenbahn nicht mehr gewachsen war. Um ihm möglichst zu begegnen, hatte man die Abgabe wiederholt ermäßigt; im Jahre 1867 wurde sie ganz aufgehoben. Der damals an den König erstattete Immediatbericht führt aus, daß die Ruhrschiffahrtsabgabe, wenn man sie weiter erheben wollte, mit Rücksicht auf den durch Art. 54 der Bundesverfassung veränderten Rechtszustand jedenfalls eine wesentliche Umgestaltung erfahren müßte. Es könnte fortan bei der Tarifbildung nur noch „der Aufwand für die laufende Unterhaltung der öffentlichen Ruhrsleusen<sup>1</sup> mit Einschluß der Gehälter der Schleusenwärter, welcher etwa 9000 Taler jährlich beträgt“ und ein Kostenbetrag für Leinpfadverbesserungen in Rechnung gestellt werden; der schleusenlose Unterlauf der Ruhr müsse abgabenfrei bleiben.

Der Bericht mußte mit der größten Eile entworfen werden, weil die Aufhebung der Ruhrschiffahrtsabgaben schon mit dem 1. Januar 1868 in

---

<sup>1</sup> Es gab und gibt noch an der Ruhr 3 Schleusen, welche mit den zugehörigen Wehranlagen im Privatbesitz sind. Das Anlagekapital der staatlichen Schleusen war getilgt.

Kraft treten sollte. Der die Aufhebung genehmigende Königliche Erlass erging noch an demselben Tage, an welchem der Bericht erstattet wurde, am 14. Dezember 1867.

Die Rechtsausführungen dieses Berichtes, welche übrigens zu seiner Begründung nicht notwendig waren, weil die Abgaben ohnehin in ganzem Umfange beseitigt werden sollten, beruhen auf der Annahme, daß durch den Art. 54 der Bundesverfassung eine Änderung in der Lage der Gesetzgebung über Schifffahrtsabgaben eingetreten sei. Diese Annahme steht mit der mehrfach erwähnten protokollarischen Erklärung Delbrücks vom 28. Juni 1867, wonach der aus der Zeit der Zollvereinsverträge überlieferte Rechtszustand durch den Art. 54 der Verfassung und den Art. 25 des letzteren Vertrages nicht geändert worden ist, in Widerspruch. Die Identität des Rechtszustandes vor und nach 1867 ist, wie auch hierbei wieder in die Erscheinung tritt, von fundamentaler Bedeutung für die Beurteilung der Frage.

Wenn also die Abgabenerhebung für alle Schifffahrtsanstalten an der Ruhr, ohne Unterscheidung von Stauanlagen und Regulierungsbauten, vor 1867 rechtmäßig war — und sie ist niemals von irgendeiner Seite als gesetz- und vertragswidrig angefochten worden —, so war sie es auch später; Delbrück hat übrigens jenen Bericht vom 14. Dezember 1867 nicht mitgezeichnet.

Ein zweiter Fall, in welchem eine Abweichung von der regelmäßig bestandenen Rechtsauffassung gefunden werden kann, hat bei der Stör, einem holsteinischen Nebenfluß der unteren Elbe, sich zugetragen.

Am 16. April 1870 berichtete die Regierung in Schleswig über die Notwendigkeit einer Verbesserung des Fahrwassers der Stör zwischen Grönhude und Kellinghusen; sie berechnete die erforderlichen Baukosten auf 2600 und den jährlichen Unterhaltsaufwand auf 400 Taler. Zur Deckung der Regulierungskosten schlug sie die Einführung einer Schifffahrtsabgabe vor. Der letztere Vorschlag wurde von den Ministern der Finanzen und für Handel am 19. Juni 1870 abgelehnt mit den Worten:

„Die Erhebung einer Schifffahrtsabgabe zur Deckung der Ausgaben für die beabsichtigte Verbesserung des Fahrwassers der Stör können wir nicht für zulässig erachten, da derartige Abgaben nur für die Benutzung besonderer Anstalten nach Vorschrift des Art. 54 der Bundesverfassung erhoben werden dürfen.“

Hierbei muß allerdings berücksichtigt werden, daß es sich im Grunde genommen gar nicht um eine Verbesserung, sondern um eine bloße Unter-

haltungsarbeit handelte. Denn die Regierung hatte die Sachlage in jenem Berichte folgendermaßen dargestellt:

„Das Fahrwasser ist von Zehoe bis zur Mündung für die daselbst verkehrenden Schiffe ausreichend, und ebenso zeigt sich auch eine genügende Wassertiefe auf der Strecke oberhalb Zehoe bis Grönhude, soweit das Fließbett durch Deiche eingeengt ist. Dagegen ist über die Abnahme der Wassertiefe zwischen Grönhude und Kellinghusen schon seit längerer Zeit Klage geführt. Dieser Zustand hat sich in den letzten Jahren derart verschlimmert, daß die größeren Schiffe jetzt nicht mehr den Lösch- und Ladeplatz bei Kellinghusen erreichen können, sondern bei Grönhude löschen und laden müssen.“

Man wird hiernach diesem Falle für die Frage, ob Verbesserungen des Fahrwassers in nicht kanalisierten natürlichen Wasserstraßen als abgabefähige besondere Anstalten zu behandeln sind, eine besonders große Beweiskraft nicht beimessen können.

### § 8.

#### Die Feststellung des Anstaltsbegriffs.

Die im Rahmen der grammatischen Auslegung angestellten Untersuchungen S. 65—129 haben ergeben, daß der Ausdruck Anstalt einen sehr weiten und allgemeinen Inhalt hat. Der Anstaltsbegriff umfaßt insbesondere alle Bauten und Verwaltungseinrichtungen, die in irgend einer Weise dem Schiffahrtsinteresse dienen; erstere ohne Unterschied der technischen Methode und der Zweckbestimmung im einzelnen. Das ist nachgewiesen aus dem Sprachgebrauch des Lebens, der Gesetze, der Verwaltung und des Ministers Delbrück.

\* \* \*

Die Vermutung streitet dafür, daß auch die Sprache des Gesetzgebers in der Bundesverfassung von 1867 dieselbe gewesen ist, daß er keinen andern und insbesondere keinen engeren Sinn mit jenem Worte verbinden wollte, als früher von ihm und anderen damit verbunden worden war.

Diese Vermutung könnte freilich durch das Ergebnis der logischen Auslegung zerstört werden: die Zerstörung wäre aber nur möglich durch einen überzeugenden Beweis, nicht etwa durch eine Untersuchung, welche auf ein non liquet hinausliefe.

Es fragt sich zunächst, was die Entstehungsgeschichte zur Interpretation beitragen kann.

Der Art. 54 ist aus den Zollvereinsverträgen hervorgegangen und dem

Rechtsinhalte nach mit ihnen identisch. Diese Verträge enthalten in der bekannten clausula generalis ebenfalls den Anstaltsbegriff in seiner ganz allgemeinen Bedeutung. Sie behandeln alle Schifffahrtsanstalten als abgabefähig, auch das verbesserte offene Fahrwasser, und sind stets in dieser Weise unangefochten gehandhabt worden. Jergend ein vernünftiger Grund zur Abweichung vom Vertragswillen lag für die Regierungen nicht vor; jedenfalls nicht für die preußische, die Urheberin der Verträge war und zugleich den größten Teil der deutschen Wasserstraßen verwaltete. Wäre je ein praktischer Anlaß zu einer solchen Abweichung hervorgetreten, so hätten die in kurzen Zwischenräumen stattfindenden Vertragserneuerungen mehrfache Gelegenheit dazu geboten, die Übereinstimmung zwischen geschriebenem und angewandtem Rechte herzustellen.

Sind Fahrwassergelder in den Jahrzehnten vor 1867 zulässig gewesen — und die Regierungen waren dieser Meinung — so sind sie es auch heute noch. Denn der Rechtszustand hat sich in dieser Frage nicht geändert.

\* \* \*

Die Verfassung von 1849 regelte die Frage für den Bereich der Schifffahrt in einer Weise, die mit dem Ergebnis der grammatischen Auslegung, mit der clausula generalis der Zollvereinsverträge und schließlich auch mit den Forderungen staatswissenschaftlicher Logik übereinstimmte. Es sollte hier keinen Unterschied geben zwischen abgabefähigen und nicht abgabefähigen, besonderen und sonstigen Anstalten. Alles, was menschliche Arbeit zur Verbesserung der natürlichen Verkehrsmöglichkeiten getan hatte oder künftig tun würde, sollte einen Anspruch auf Selbstkostendeckung begründen. Die Besteuerung des freien Genußgutes der natürlichen Wasserstraßen und Häfen sollte ebenso unzulässig sein, wie die Überschreitung der durch das Gebührenprinzip gezogenen Grenzen in der Tarifbildung. Es war der einfache, beinahe selbstverständliche Standpunkt des wirtschaftlichen Naturrechts.

Dass dieser naturgemäße Standpunkt nur für die Seeschifffahrt und nicht auch für die Binnenschifffahrt im Texte des Verfassungsentwurfs maßgebend wurde, lag nicht etwa in fachlichen Erwägungen begründet. Niemand konnte damals behaupten — und auch heute kann es niemand —, dass irgend welche Gründe technischer oder wirtschaftlicher Art es rechtfertigen könnten, den Anstaltsbegriff im süßen und salzigen Wassers anders zu begrenzen und hinsichtlich der Finanzierung von Schifffahrtsverbesserungen durch Abgaben einen Unterschied zu machen zwischen den der Seeschifffahrt dienenden Mündungsstrecken der Flüsse und ihrem Oberlauf.

Die offenkundige Systemlosigkeit jenes Verfassungsentwurfs beruhte nur auf einem politischen Vorurteil, aus einer tiefeingewurzelten Abneigung gegen die auf den wichtigsten Strömen bestehenden, aus früheren Perioden des deutschen Staatslebens allzulange konservierten Flusszölle, oder — wie der Bundesrat sich im Jahre 1870 ausdrückte — auf „dem Widerwillen gegen Flussabgaben ohne Gegenleistung<sup>1</sup>.“

Die heterogenen Lösungen der Abgabensfrage von 1849 wurden im Jahre 1867 durch eine homogene ersetzt; welche von den ersten durch die letztere verallgemeinert werden sollte, das ist hier die Frage.

Die unmittelbare Beweisführung ist nicht möglich, da die schriftliche Überlieferung keine hinlängliche Auskunft gibt. Es muß daher eine Art Wahrscheinlichkeitsrechnung aufgestellt und in den festen Rahmen der bekannten politischen Konstellation die ungeschriebene Begründung des geschriebenen Verfassungsrechts eingezeichnet werden. Es gilt die Konstruktion der inneren Zusammenhänge, die Ausfüllung des Gerippes der Tatsachen mit der Muskulatur der politischen Triebkräfte, die in jener Zeit an der Arbeit waren, als das neue öffentliche Recht für Deutschland auf diesem Gebiete des Verkehrsreichs geschaffen wurde.

Es liegt auf der Hand, daß die preußische Regierung, als sie ihren Verfassungsentwurf für den Norddeutschen Bund aufstellte, mit zwei schwerwiegenden Faktoren zu rechnen hatte; auf der einen Seite mit der öffentlichen Meinung, deren Kapitivierung ihr am Herzen liegen mußte und am Herzen lag, auf der andern Seite mit den Interessen der Einzelstaaten und den Empfindungen der Dynastien.

Sie warb für den neuen Nationalstaat durch Gewährung von Freiheiten, Rechten und Vorteilen, die in der Vergangenheit vergebens erstrebt und lange Zeit versagt worden waren. Zu diesen Mängeln an die öffentliche Meinung gehörte auf wirtschaftlichem Gebiete die Abschaffung der Binnenzölle auf den Wasserstraßen. Daß die Abschaffung der Schiffsabgabens eine werbende Kraft in diesem Sinne gehabt und die Befriedigung eines nationalen Wunsches bedeutet hätte, wird man aber nach den Ausführungen, die S. 155—157 und S. 187—197 über den tatsächlichen Verlauf der Dinge gegeben sind, schwerlich behaupten können. Selbst die Nationalversammlung

<sup>1</sup> Vgl. S. 199. Die Staaten bauten zwar an den Strömen, aber die Strombaukosten blieben weit hinter den Einnahmen aus Flusszöllen zurück und standen mit ihnen in keiner notwendigen Beziehung. Auf den Rheinzöllen lasteten z. B. eine ganze Anzahl Renten an mediatisierte Fürstenhäuser usw., die mit der Rheinschiffahrt und ihren Verkehrsinteressen nichts zu tun hatten.

von 1848 war in dieser Frage sehr zweifelhaft gewesen. Als im Jahre 1861 der in Stade erhobene hannoversche Zoll auf der Unterelbe beseitigt wurde, erregte das Fortbestehen der auf derselben Flussstrecke erhobenen hamburgischen ElbSchiffahrtsabgabe keinerlei politisches Ärgernis oder auch nur Bedenken, obwohl der harburgische Abgeordnete Grumbrecht nicht müde wurde, in den Reichstagen von 1867, 1869 und auch später noch auf das Vorhandensein dieser Abgabe aufmerksam zu machen. Bezeichnend für die Beurteilung dieser Dinge in den seefahrenden hanseatischen Gemeinwesen ist eine im Jahre 1857 von dem „Verein für Handelsfreiheit“ in Hamburg herausgegebene Flugschrift „Der Stader Zoll“, in welcher für die Beseitigung dieser Verkehrsbesteuerung agitiert wurde. Es heißt dort auf Seite 4:

„Mit Zug spricht die Gegenwart allen Zöllen die innere Berechtigung ab, welche von der Bewegung der Ware als solcher erhoben werden, ohne daß dafür von den Erhebenden eine dieser Bewegung fördernd oder erleichternd zugute kommende Gegenleistung geboten werde.“ Man sieht, wie sehr die hamburgischen Reeder und Kaufleute zwischen Wasserzöllen und Schiffahrtsabgaben unterschieden.

Daß in den letzten Jahren vor 1867 die Handelskammern und Stände an der Oder wiederholt und dringend um Einführung von Schiffahrtsabgaben gebeten hatten, mag hier außer Betracht bleiben, weil man ihnen entgegenhalten kann, daß sie nicht die Stimmung des Volkes, sondern Verkehrsinteressen vertraten. Auch die wiederholte Stellungnahme des preußischen Landtages gegen einfache Beseitigung der Flusszölle und für Oderschiffahrtsabgaben<sup>1</sup> mag in Anbetracht der Provenienz des Abgeordnetenhauses aus dem dreiklassigen Wahlsystem als nicht völlig beweiskräftig gelten. Aber der aus dem allgemeinen Stimmrecht hervorgegangene Reichstag hatte sich 1869 nicht für radikale Aufhebung des Elbzolles, sondern für seine Umwandlung in Schiffahrtsabgaben ausgesprochen, und die Verhandlungen über denselben Gegenstand aus dem Jahre 1870 lassen es mindestens zweifelhaft erscheinen, ob nicht die Beschlusffassung des Reichstages wiederum in diesem Sinne ausgefallen wäre, wenn nicht Delbrück sich sehr entschieden für die unbedingte Beseitigung jenes Zolles eingesetzt hätte.

Nun war aber die grundsätzliche Beseitigung der Schiffahrtsabgaben oder mit anderen Worten: Die Legalisierung des Grundsatzes der Gebührenfreiheit für Schiffahrtsverbesserungen, weder damals in Frage, noch ist sie es heute. Durch die Aufstellung eines solchen Grundsatzes hätte man vielleicht eine volkstümliche Wirkung in ziemlich weiten Kreisen erzielen können, wenn man zu so drastischen Mitteln greifen wollte oder greifen zu müssen

<sup>1</sup> Vgl. Schumacher S. 132, 133 u. S. 187—197 dieser Arbeit.

glaubte und kein Bedenken hatte, die entsprechenden Opfer sich und den verbündeten Regierungen aufzuerlegen. In Wirklichkeit ist aber nur die Aufhebung einer gewissen Gruppe von Schiffahrtsabgaben — der in Gestalt von Fahrwassergeldern erhobenen — überhaupt zweifelhaft und streitig. Die Frage muß also in der Weise gestellt und beantwortet werden, ob man von der teilweise Beseitigung jener Abgaben, von der Aufstellung des Unterschiedes zwischen abgabefähigen und nichtabgabefähigen Schiffahrtsanstalten, einen politischen Nutzeffekt erwarten könnte.

Selbst wenn die Grenze zwischen beiden Gruppen von Anstalten nicht so unsicher und kontrovers wäre, wie sie es ist, könnte doch mit hinreichender Sicherheit behauptet werden, daß eine derartige, höchstens halbe Maßregel, eine fälschliche Lösung des Problems, eine erhebliche Wirkung auf die Stimmungen der Bevölkerung nicht ausüben, geschweige denn als Erfüllung eines nationalen Herzenswunsches gelten könnte. Sie hätte viel eher den Eindruck einer bürokratischen Erfindung machen können.

Wäre sich die Bevölkerung der verschiedenen Landesteile über die dem Art. 54 der Verfassung heute vielfach imputierte Unterscheidung von kanalisierten und nichtkanalisierten Flüssen und über die daraus folgende, jeder inneren Begründung entbehrende, imparitätische Behandlung ihrer Verkehrsinteressen damals klar gewesen, so hätte diese einseitige Neubildung des Verkehrsrechtes von Bundes wegen in denjenigen Staaten oder Provinzen, die zufällig auf kanalisierte Flüsse und Kanäle angewiesen waren, wahrscheinlich nicht nur keine Befriedigung, sondern eher eine gewisse Verstimmung hervorgerufen.

Jedenfalls kam eine solche Lösung der Abgabenfrage als zugkräftige politische Parole nicht in Frage, zumal man im Jahre 1867 doch einer nüchternen, realpolitischen Auffassung der Dinge sehr viel geneigter war als im Revolutionsjahr 1848.

Noch viel weniger ist von den der Schiffahrt nahestehenden und deshalb zu sachverständiger Beurteilung ihrer Interessen befähigten Kreisen, zu welchen außer den Reedern und Schiffern auch die mittelbar am Schiffahrtsbetriebe beteiligten Erwerbsgruppen gerechnet werden müssen, anzunehmen, daß sie in jener Lösung eine Förderung der allgemeinen Schiffahrtsinteressen erblickt haben könnten. Denn diese Kreise konnten sich nicht verhehlen oder hätten sich bei kritischer Erwägung nicht verhehlen können, daß ceteris paribus die Verbesserung einer Wasserstraße durch Regulierung wünschenswerter ist, als diejenige durch Kanalierung. Schleusen sind an sich immer Schiffahrtshindernisse, sozusagen ein pis aller. Sie bringen Zeitverluste und Havarie-

möglichkeiten mit sich, die man auf einer regulierten Wasserstraße mit nicht allzu starker Strömung vermeidet. Vom Standpunkte wohlverstandener Schifffahrtsinteressen wäre es geradezu ein Mißgriff, die praktische Entscheidung zwischen Regulierung und Kanalisierung dadurch zugunsten der letzteren Methode zu beeinflussen, daß man ihr auf Grund juristischer Distinktionen bessere Finanzierungsmöglichkeiten verschafft wie der ersteren. Solche Entscheidungen sollten nur nach rein sachlichen, verkehrstechnischen Gesichtspunkten getroffen werden; die einseitige Prämiierung einer bestimmten Methode durch die Gesetzgebung wäre vom Übel. Das haben fachkundige Geschäftsleute damals wahrscheinlich ebensogut gewußt, wie sie es heute wissen.

Soviel über die Möglichkeit der Einwirkung auf die öffentliche Meinung. Was nun die Rücksichtnahme auf die Einzelstaaten, Regierungen und Dynastien anbetrifft, so war hierzu bei der preußischen Regierung im Jahre 1867 sicherlich mehr Veranlassung und Geneigtheit vorhanden, wie bei der Frankfurter Nationalversammlung im Jahre 1848. Man wollte der partikularen Staatshoheit nur das nehmen, was die Zentralgewalt im neuen Bundesstaat notwendig haben mußte. Die Einschränkung der ersteren hat die Vermutung gegen sich. Sie ist auf dem hier zu behandelnden Gebiete des Verkehrsrechts und der Finanzhoheit ohne Zweifel insofern gewollt und verwirklicht, als die Binnenzölle auf den Wasserstraßen grundsätzlich und für immer aufgehoben sind. Ein Zwang zur Nichterhebung von Schifffahrtsabgaben im Rahmen der Selbstkostendeckung ist aber nicht nachweisbar, auch nicht für die besondere Abart der Fahrwassergelder. Die letzteren sind entweder garnicht oder allgemein verboten. Ein allgemeines Verbot gegen Fahrwassergelder hätte die Bundesseestaaten in dieselben oder annähernd dieselben Kalamitäten gebracht, wie sie ihnen im Jahre 1848 drohten und auf nachdrückliche Remonstration damals erspart wurden. Es ist gegen alle Wahrscheinlichkeit, daß Preußen den Seestaaten und namentlich den Hansestädten gegenüber ein geringeres Maß von Verständnis und Rücksicht gehabt haben sollte als das Frankfurter Parlament, und anderseits ist es sicher, daß die Fahrwassergelder, wenn sie zugunsten und im Interesse der Seestaaten nach dem Vorbilde der Verfassung von 1849 zugelassen worden sind, für alle deutschen Wasserstraßen als *jus dispositivum* zu Recht bestehen.

\* \* \*

Die Verwaltungspraxis von sieben Jahrzehnten beweist, daß die Regierungen den Anstaltsbegriff fast immer und überall so ausgelegt und angewendet haben, wie er aus der grammatischen und logischen Interpretation

sich ergibt. Sie zeigt namentlich auch, daß eine Einschnürung des Begriffs nach 1867 bei der Handhabung des Art. 54 der Bundesverfassung nicht eingetreten ist.

Die Praxis war freilich nicht immer ganz gleichmäßig und folgerichtig; Unsicherheiten, Schwankungen und Deviationen sind vorgekommen. Aber sie bilden doch so sehr die Ausnahme, daß man von ihnen sagen kann, sie bestätigen die Regel. Der Kurs blieb im allgemeinen gleichmäßig und konstant. Der die Praxis beherrschende, deutlich erkennbare Grundzug ist die Rechtsüberzeugung von der Abgabefähigkeit aller — konstruktiver und administrativer — Schiffsverbaesserungen. Für die Beurteilung kommen hier der Natur der Sache nach nur diejenigen Fälle vollständig in Betracht, wo Schiffsabgaben für die Benutzung von Wasserstraßen und Häfen wirklich erhoben wurden; denn es handelt sich um *jus dispositivum*. Die Fälle der Nichterhebung spielen hier nur insofern eine Rolle, als die Art ihrer Behandlung und Erledigung Rückschlüsse auf die zugrunde liegende Rechtsüberzeugung gestattet. Der wichtigste Fall dieser negativen Praxis ist die mehrwähnte Oderschiffsabgabe, deren Einführung die preußische Regierung in den sechziger Jahren ablehnte. Die Fälle der positiven Praxis könnten noch weit zahlreicher sein, wenn nicht bis 1867 auf den bedeutendsten Strömen die Binnenzölle bestanden hätten, neben welchen für Fahrwasser- gelder kein Raum war.

Es ist mit Bezug auf die Verwaltungspraxis in Sachen der Schiffsabgaben gesagt worden<sup>1</sup>, die Tatsache einer solchen Praxis biete allein noch keinen Beweis für ihre Gesetzmäßigkeit, und das ist an sich ohne Zweifel richtig. Es kommt darauf an, ob solche Praxis gelegentlich und vereinzelt, vielleicht gar bestritten, dem Lichte der Öffentlichkeit unzugänglich und unbeachtet, oder ob sie häufig, ständig, allgemein, unbestritten und offenkundig war. Die letzteren Voraussetzungen sind aber bei der hier dargestellten und für die logische Auslegung herangezogenen Praxis erfüllt. Sie war überdies durch öffentliche Verhandlung und Beschlusffassung mehrerer einzelstaatlicher Parlamente, jedenfalls des Preußischen Landtages und der entsprechenden Vertretungskörper in Oldenburg und Bremen, sanktioniert, während aus dem Reichstage in den Jahren 1869, 1870 und 1886 Kundgebungen verschiedener Richtung bei verschiedenen Anlässen erfolgt waren.

Will man eine solche Art der Rechtsanwendung nicht gelten und als unwesentlich für die Erforschung des objektiven Rechtszustandes bei Seite

---

<sup>1</sup> Vgl. Walther, Schiffsabgaben. Fischer's Zeitschrift für Praxis und Gesetzgebung der Verwaltung. Band XXX. Heft 1/2.

lassen, so muß man überhaupt auf die Benutzung der Praxis für die Gesetzesauslegung verzichten. Das wird aber niemand wollen.

Gerade bei den öffentlichrechtlichen Vorschriften, welche die Regelung wirtschaftlicher Fragen betreffen und ihrer Natur nach einer fein ausgestalteten, scharf begrenzten juristischen Fassung schwer zugänglich sind, ist die Praxis von großer Bedeutung. Hier ist, um das bekannte Wort anzuwenden, das Wirkliche vernünftig; es hat die Vermutung für sich, die sachgemäße Verkörperung der gesetzgeberischen Absicht und Willensmeinung zu sein. Wie der Rauch das Feuer, so zeigt die konstante, loyale, öffentliche, unangefochtene Praxis das stille Fortarbeiten des Rechtsgedankens im wirtschaftlichen Leben.

Um die Erscheinungen der Praxis in vollem Umfange für die Rechtsauslegung nutzbar zu machen, muß aber ferner versucht werden, sie in einen systematischen Zusammenhang zu bringen und die einen aus den anderen zu erklären. Es ist dabei von der Annahme auszugehen, daß die Praxis nicht willkürlich-fasuistisch, sondern im großen und ganzen nach einheitlichen logischen Gesichtspunkten arbeitete, die sie im wesentlichen aus der Technik des Wasserbaues und der Schiffahrt entnahm.

Hierbei soll zunächst das verbesserte Fahrwasser im offenen Strom oder Meeresarm, weil seine Subsumierung unter den Anstaltsbegriff streitig ist, außer Betracht gelassen und nur von denjenigen Erscheinungsformen ausgegangen werden, deren Eigenschaft als „Anstalt zur Erleichterung des Verkehrs“ allgemein anerkannt wird oder bei besonderem Anlaß in autoritativer Weise anerkannt worden ist.

Hierzu gehören zweifellos die Schleusen. Sie dienen aber nur mittelbar zur Erleichterung des Verkehrs, nämlich nur insofern sie Stauanlagen oder Bestandteile von Stauanlagen sind. Der eigentliche und unmittelbare Vorteil für die Schiffahrt liegt in der Erhöhung der Fahrtiefe durch den Stau; die Schleuse ist an und für sich ein Schiffahrtshindernis und nur das Mittel, um durch die Stauanlage hindurch zu gelangen.

Demgemäß liegt die von der Verwaltung dargebotene Verkehrserleichterung nicht in der Schleusenöffnung, sondern in der Stauhaltung.

Noch weit mittelbarer ist der ursächliche Zusammenhang zwischen der Schleuse und der Erleichterung des Verkehrs in denjenigen Fällen, wo der Stau nicht eigentlich zur Erhöhung der Fahrtiefe in einer Wasserstraße, sondern nur dazu dient, von der letzteren die schädlichen Einwirkungen eines anderen Gewässers fernzuhalten. Beispiele hierfür sind die Schleusen in Kiel und Brunsbüttel, welche den Zweck haben, den Wasserstandswchsel der Elbe und der Ostsee<sup>1</sup> und die hierdurch bedingten Strömungen vom

<sup>1</sup> In der Elbe durch die Gezeiten und in der Ostsee durch Windwirkung.

Kaiser-Wilhelm-Kanal fernzuhalten. Ein anderes Beispiel ist die Schleuse an der Abzweigung der Elbinger Weichsel vom Hauptstrom beim sogenannten Danziger Haupt. Die Elbinger Weichsel hat kein Gefälle, ihr Wasserstand ist der des Frischen Haffs. Die Schleuse soll verhindern, daß durch teilweise Ablenkung der Wassermassen des Hauptstroms nach der Elbinger Weichsel die zur Offenhaltung der Weichselmündung notwendige Spülkraft des ersten leidet und die letztere wiederum versandet, wie es in früheren Jahrzehnten infolge der Ablagerung von Sinkstoffen aus der strömenden Weichsel tatsächlich geschehen war.

Eine ähnliche Schleusenanlage bestand früher bei Tapiau, an der Abzweigung des als Deime bezeichneten nördlichen Mündungsarms des Pregels.

Die vorstehenden Bemerkungen beziehen sich nur auf Kammer-Schleusen; aber auch einfache Flut-Schleusen kommen hier in Frage. Sie sind stets als abgabefähige Anstalten anerkannt worden und noch jetzt mehrfach vorhanden, z. B. als Hafenschleusen in Glückstadt, Husum und Brake und als Flöß-Schleusen in Süddeutschland. Als Anstalten für Binnenschifffahrt haben sie bis vor wenigen Jahren in der Steckenitz und Delvenau, dem sogenannten Steckenitzkanale, bestanden<sup>1</sup>. Es war für sie unter der Herrschaft des Art. 54 ein Tarif vom 5. Juni 1869 erlassen worden<sup>2</sup>. Von den 17 Schleusen dieser Wasserstraße waren nur 6 Kammer-Schleusen; die übrigen 11 wurden in der Weise betrieben, daß durch Öffnung der Tore des Stauwerks eine abwärts fließende Welle erzeugt wurde, welche den Schiffen die zu ihrer Fortbewegung erforderliche Fahrttiefe für den Weg bis zur nächsten Stau-Schleuse bot.

In derselben Weise werden die Talsperren oder Staubecken, welche nach den neueren Gesetzen über den Ausbau der preußischen Wasserstraßen zur Erhöhung des Niedrigwassers der Weser und der Oder hergestellt werden sollen, der „Erleichterung des Verkehrs“ dienen. Die aus solchen Becken zu Tal gehende Wasserwelle wird sehr viel breiter und wirksamer sein, wie die durch die Steckenitzschleusen erzeugte, und die Stauanlage wird nicht im Bett des Hauptstromes liegen, sondern in den von Nebengewässern durchströmten Seitentälern; im wesentlichen ist aber der Kausalnexus zwischen der Anstalt und den Interessen der Schifffahrt derselbe. Man wird daher jene Staubecken ebenso als abgabefähige Anstalten anzusehen haben, wie man die jetzt beseitigten Steckenitzschleusen als solche behandelt hat.

<sup>1</sup> In Russland gibt es derartige Schleusen noch jetzt in mehreren Strömen für Schifffahrtszwecke.

<sup>2</sup> Offizielles Wochenblatt für das Herzogtum Lauenburg Nr. 38. Die älteren Tarife kommen hier auch deshalb nicht in Betracht, weil die frühere Steckenitzabgabe ein Wasserzoll war.

Wenn der durch menschliches Tun erhöhte Wasserstand eine abgabefähige Anstalt ist, so läßt sich kein sachlicher Grund dafür anführen, daß die gleiche Eigenschaft nicht auch der durch Baggerung oder Einschränkung vertieften Flußsohle oder erhöhten Flüßtiefe zuerkannt werden soll. Der tatsächliche Erfolg der aufgewendeten Arbeit, nämlich die Vergrößerung der nutzbaren Fahrtiefe, ist in beiden Fällen dieselbe.

Die unter III. c. auf S. 111—129 mitgeteilten Definitionsversuche für den Begriff der „besonderen Anstalt“ passen freilich auf keinen von beiden Fällen.

Zu den anerkannten Erscheinungsformen des Begriffs der abgabefähigen Anstalt gehören ferner die Schiffahrtszeichen, Bojen, Baken, Leuchtfeuer und sonstige Tages- oder Nachtsmarken. Schon § 20 des preußischen Zollgesetzes vom 26. Mai 1818 bezeichnet sie als „Anstalten für die Erleichterung des Verkehrs“. Ihre Eigenschaft als „besondere Anstalten“ im Sinne des Art. 54 der Reichsverfassung ist durch die auf S. 207 bis 214 und S. 221 bis 224 erwähnten Unterweserverträge unter Zustimmung des Reichs festgestellt worden. Sie verhalten sich zum Fahrwasser wie der Wegweiser zum Weg. Wenn für die Benutzung eines Fahrwassers schon aus dem Grunde eine Schiffahrtsabgabe erhoben werden kann, weil es in seiner Breite und Richtung durch derartige Zeichen kenntlich gemacht ist, so kann die Abgabenerhebung für eine Verbreiterung, Begradigung, Vertiefung oder sonstige Verbesserung des Fahrwassers unmöglich der Absicht des Gesetzgebers entgegen sein. Buhnen, Baggerinnen und in Fels gesprengte Unterwasserkanäle sind schließlich doch von viel größerer technischer und wirtschaftlicher Bedeutung wie Bojen und Baken. Die Buhnen erfüllen außer dem Zwecke der Zusammenfassung der Wassermengen und der Herstellung oder Erhaltung größerer Fahrtiefen gleichzeitig auch den der Kennlichmachung der Fahrrinne. Sie dienen viel intensiver, vielseitiger und unmittelbarer der „Erleichterung des Verkehrs“ wie bloße Schiffahrtszeichen.

Die Weseruferstaaten handelten durchaus logisch und im Rahmen der präsumtiven gesetzgeberischen Willensmeinung, wenn sie die steigenden Erträge des gemeinsamen „Feuer- und Bakeneldes“ zum Ausbau der Fahrrinne mitverwandten. Von diesem Standpunkte aus ist auch die Erklärung des preußischen Handelsministers, daß die Beseitigung von Bracks und Baumstämmen in den Kreis der „besonderen Anstalten“ falle, vollkommen verständlich, obwohl es sich hierbei nicht eigentlich um die Verbesserung, sondern nur um die Unterhaltung der Fahrstraße handelt. Ist die Bezeichnung der Fahrrinne ein Substrat der Abgabenerhebung, so muß die Unterhaltung es auch sein; man kann sogar die Ansicht haben, daß die

erstere einen Bestandteil der letzteren bilde. Wenn Delbrück im Jahre 1870 eine abweichende Äußerung getan hat in dem Sinne, daß für bloße Unterhaltung der natürlichen Wasserstraßen keine Abgaben erhoben werden dürften, so ist das zwar insofern richtig, als die Stromunterhaltung nicht lediglich im Interesse der Schiffahrt erfolgt, sondern vielfach anderen, namentlich landwirtschaftlichen Interessen mehr oder weniger zu gute kommt. So weit sie aber im Schiffahrtsinteresse stattfindet, muß sie auch als abgabefähige Veranstaltung angesehen werden. Sollte hiernach ein Widerspruch zwischen dem Präsidenten des Bundeskanzleramts von 1870 und dem preußischen Handelsminister von 1885 noch bestehen bleiben, so müßte die größere Autorität des letzteren den Ausschlag geben, denn es war Bismarck. Daß bei der damaligen Entscheidung etwa fiskalische Rücksichten von Einfluß gewesen wären, ist schon deshalb ausgeschlossen, weil Preußen bei der Angelegenheit so gut wie garnicht, jedenfalls nur in minimalem Umfange, beteiligt war.

Wollte man vertiefe Fahrrinnen in natürlichen Gewässern als nicht-abgabefähig, Stauanlagen hingegen als zulässige Gegenstände der Abgaben-erhebung behandeln, so könnte eine Wasserstraße durch intensivere Verbesserung ihrer Schiffahrtsverhältnisse aus einer abgabefähigen zu einer nichtabgabefähigen, oder es könnte — vom Standpunkte derjenigen, welche kanalisierte Flüsse für künstliche Wasserstraßen halten — eine künstliche Wasserstraße zu einer natürlichen werden. Derartige Fälle sind durchaus keine theoretischen Möglichkeiten, sondern in der Praxis vorgekommen. Die Deime war früher gestaut und mit Schleusen versehen; später wurden diese beseitigt und das Flußbett auf der ganzen Strecke so vertieft, daß die Gefälleunterschiede verschwanden<sup>1</sup>.

Die hier geschilderte rechtliche Folge einer Schiffahrtsverbesserung wäre absurd, und weil sie absurd wäre, kann die Voraussetzung hinsichtlich des Rechtszustands nicht zutreffen. Denn es kann dem Gesetzgeber nicht — ohne zwingende Gründe — unterstellt werden, etwas Absurdes gewollt oder die absurden Konsequenzen seiner Anordnung nicht vorausgesehen zu haben.

\* \* \*

Bei dem Versuch, den *Unstaltsbegriff* von einzelnen feststehenden Tatsachen aus nach logisch-systematischen Gesichtspunkten zu konstruieren und in seinen Grenzlinien zu bestimmen, muß freilich daran festgehalten werden,

<sup>1</sup> Vgl. „Memel-, Pregel- und Weichselwasserstraße“ im Auftrage des preußischen Wasserbauschusses von H. Keller. II, S. 529, 530.

daß derartige Versuche nicht über den durch die erkennbare Willensmeinung des Gesetzgebers gezogenen Rahmen hinausgehen dürfen. Dieser Rahmen müßte auch dann respektiert werden, wenn der gesetzgeberische Wille sich als unsachgemäß erweisen sollte.

Schumacher hat am Schluß seines Definitionsversuchs, von welchem er selbst sagt, daß er auf „rein formalen Gesichtspunkten“ beruhe, auf die Bedenken hingewiesen, welche der Konstruktion des Anstaltsbegriffs auf logischer oder naturrechtlicher Grundlage entgegenstehen. Die grundsätzliche Berechtigung dieser Bedenken ist nicht zu bestreiten; hier aber ist der Ausdruck des gesetzgeberischen Willens so wenig klar und scharf, der durch den Wortlaut gezogene Rahmen so weit, daß er jenen Konstruktionen den erforderlichen legalen Spielraum bietet.

Wird aber mit Schumacher zuungunsten des Gesetzgebers angenommen, er habe diese wirtschaftliche Frage nach „rein formalen Gesichtspunkten“ regeln wollen, so wäre man doch wohl zu der Erwartung berechtigt, daß die gewählte formalistische Lösung wenigstens den äußeren Vorzug besäße, um dessen Willen sie der fachlichen mitunter vorgezogen wird, nämlich den Vorzug der leichten Erkennbarkeit, der klaren Abgrenzung des Rechtsbegriffs nach äußeren Merkmalen.

Diesen Vorzug kann man aber dem Schumacherschen Definitionsversuch — „Anstalten sind gewisse künstliche, sichtbare Vorrichtungen und Bauten an, in oder auf den Flüssen, die einer besonderen Benutzung fähig sind“ — nicht zuerkennen, und noch viel weniger den Gesetzesvorschriften, auf welche der Versuch sich bezieht. Allein der Satz „die einer besonderen Benutzung fähig sind“ enthält eine Fülle von zweifelhaften und subjektiven Momenten. Außerdem widerspricht jener Versuch der Praxis.

\* \* \*

Es ist schon auf S. 109—111 ausgeführt worden, daß der Begriff des „Besondern“ eines selbständigen Daseins nicht fähig ist und nur durch die Beziehung auf einen latenten, im Wege der grammatischen Auslegung nicht auffindbaren Allgemeinbegriff Leben erhalten kann.

Der Ausdruck „besondere Anstalten“ oder vielmehr das darin vor kommende Eigenschaftswort ist hervorgegangen aus dem Bedürfnis nach starker Betonung und Unterstreichung des Gegensatzes zu dem freien Genüggut der natürlichen Wasserstraßen, — aus demselben Bedürfnis, welches in dem gleichen Zusammenhange die seltsam pleonastischen Wortbildungen „wirklich bestehende Einrichtungen“ im Zollvereinsvertrage gezeitigt hat. Der letztere Ausdruck ist eine Übersetzung der „besonderen Anstalten“; eine

andere Übersetzung gab Delbrück in der Reichstagsverhandlung vom 19. Mai 1870, indem er sie als „bestimmte Anstalten“ bezeichnete. Um die Gesetzgebung jener Zeit richtig zu verstehen, muß man sie perspektivisch gegen die Vergangenheit betrachten und auf ihren historischen Hintergrund projizieren. Dieser Hintergrund bestand in den veralteten, lästigen und allerdings sehr mißliebigen Binnenzöllen. Die Fassung der Gesetze ist absichtlich so gewählt, daß der Leser den starken Eindruck haben muß, es sei mit der bloßen „Flußfreibeuterei“ — um diesen in der Delbrück'schen Denkschrift von 1848 vorkommenden Ausdruck<sup>1</sup> hier zu wiederholen — ein für allemal zu Ende, und jede erdenkliche Bürgschaft gegen ihre Wiederkehr gegeben. Nur hierdurch ist es zu erklären, daß man sich nicht mit „Anstalten“ begnügte, obwohl dieser Ausdruck den Gegensatz des Menschenwerks zur freien Naturgabe an sich hinreichend ausdrückt, sondern noch die „besonderen“, die „bestehenden“ und gar noch die „wirklich bestehenden“ hinzufügte. Ohne jenen historischen Hintergrund hätte der Gesetzgeber sicherlich nicht für nötig erachtet, ein ausdrückliches Verbot der Abgabenerhebung für Anstalten, welche nicht bestehen, auszusprechen; ein logischer Anlaß war jedenfalls nicht vorhanden.

Dem Wort „besondere“ im vierten Absatz des Art. 54 wohnt aber noch eine weitere stilistische Beziehung und Bedeutung insofern bei, als damit der Gegensatz zu den im nächsten Satze erwähnten künstlichen Wasserstraßen, die in ihrer Gesamtheit Anstalten sind, bezeichnet wird. Die Anwendung des Anstaltsbegriffs auf Kanäle ist nach den Darlegungen auf S. 65—105 sprachlich zulässig, korrekt und üblich; es mag hier nur an die Zollvereinsverträge und an den preußischen Tarifgesetzentwurf von 1851<sup>2</sup> erinnert werden, welcher sogar die Wasserstraßen allgemein als Anstalten bezeichnet. Im Gegensatz zu den Kanälen sind die Korrektions- und Stauwerke in einer natürlichen Wasserstraße, sie mögen noch so nahe aufeinander folgen, doch nur immobile Bestandteile des Strombettes, sie sind kein zusammenhängendes Ganzes, sondern singuläre, wenn auch nach einheitlichem System angelegte und auf einheitliche Gesamtwirkung berechnete Bauwerke.

Das der Ausdruck „besondere“ eine weitergehende als die hier dargelegte Bedeutung gehabt, daß er sachlich eine Einschränkung des Kreises der abgabefähigen Anstalten bezieht haben könnte, — etwa eine Einschränkung auf örtliche Verkehrsanstalten nach dem Vorbilde des Art. 26 der Verfassung von 1849 — ist nach Lage der Umstände aus zwei Gründen ausgeschlossen.

<sup>1</sup> Vgl. S. 150, 151.

<sup>2</sup> Vgl. S. 87.

Es ist erstens nicht denkbar, daß der Gesetzgeber, wenn er am 26. Juni durch Einfügung jenes Eigenschaftswortes den Rechtszustand ändern wollte, dieses wichtige und folgenreiche Eigenschaftswort am 8. Juli desselben Jahres 1867 im gleichen Zusammenhange, bei Abfassung einer Rechtsvorschrift von zweifellos identischem Inhalt, wieder fortließ oder vielmehr durch „wirklich bestehende“ ersetzte. Eine derartige Variation der Wortfassungen in zwei fast gleichzeitigen Urkunden von fundamentaler Wichtigkeit für das neugebildete deutsche Staatswesen kann unmöglich auf einem bloßen Versehen beruhen und kaum anders als in der hier dargelegten Art erklärt werden.

Es würde ferner auch an einem vernünftigen Grunde dafür fehlen, daß man im nächsten Jahre beim Abschluß der Rheinschiffahrtsakte vom 17. Oktober 1868 abermals das Wort „besondere“ in der maßgebenden Vertragsbestimmung nicht gebrauchte und alle „künstlichen Anlagen“ als abgabefähig bezeichnete.

Von manchen Seiten wird ja die Ansicht vertreten, daß die Rheinschiffahrtsakte die Möglichkeit der Erhebung von Schiffahrtsabgaben noch über das durch die Verfassung gestattete Maß hinaus habe einschränken wollen. Hinsichtlich der hier erörterten, für die Frage entscheidenden Vorschrift würde der Wortlaut geradezu die entgegengesetzte Annahme rechtfertigen. Das Eigenschaftswort künstlich ist nichts als ein Pleonasmus; natürliche Anlagen gibt es nicht. Die Akte läßt also die Erhebung von Abgaben für alle Schiffahrtsanlagen zu und es handelt sich nur noch um die Frage, was man unter diesem Ausdruck zu verstehen hat.

Nach den Ausführungen S. 66—105 bedeutet das Wort Anlage in diesem Zusammenhange so viel wie bauliche Anstalt. Daß die Akte aber auch für unkörperliche Anstalten die Abgabenerhebung zulassen will, scheint aus Art. 27 hervorzugehen; er wird jedenfalls in der Praxis so aufgefaßt.

Die Akte ist allerdings eine Urkunde von ungewöhnlich mangelhafter und flüchtiger Fassung. Aber auf die Wiederholung des viel berufenen Eigenschaftswortes „besondere“ in ihrem Texte hätte man doch schwerlich verzichtet, wenn man der Meinung gewesen wäre, daß damit der Kreis der abgabefähigen Schiffahrtsanstalten verfassungsmäßig eingeengt worden sei und vertragsmäßig nochmals — mit internationaler Wirkung — eingeengt werden könnte und sollte.

Im deutsch-österreichischen Elbzollvertrage vom 22. Juni 1870 erscheint das bewußte Wort von neuem. Das hatte seinen äußeren Grund darin, daß die maßgebende Bestimmung des Vertrages wortgetreu dem Art. 54

der Verfassung entlehnt war. Daß materiell kein anderes Recht für die Elbe als für den Rhein geschaffen werden sollte, ist bereits unter II § 2 S. 19 dargetan. Wenn Delbrück der Meinung gewesen wäre, „besondere Anstalten“ seien örtliche Verkehrseinrichtungen im Gegensatz zur durchgehenden Fahrstraße, und nur die ersten sollten nach dem Vorbilde der Verfassung von 1849 abgabefähig sein, so wäre es geradezu unbegreiflich, weshalb er bei den Reichstagsverhandlungen von 1870 über die Elbzölle diese klare und einfache Erläuterung des unbestimmten Eigenschaftswortes nicht gab. Denn die Verhandlungen waren in dem Sinne geführt und der von Delbrück bekämpfte Antrag in der Voraussetzung gestellt worden, daß Fahrwasserverbesserungen besondere Anstalten seien oder doch sein könnten. Der Elbzoll wurde für die Befahrung erhoben; seine damals vorgeschlagene Reduktion auf das Maß der Selbstkostendeckung mußte also ein Fahrwassergeld ergeben. Es lag sehr nahe, die Zulässigkeit eines solchen mit kurzen Worten zu verneinen, wenn es verfassungsmäßig unzulässig war.

Der zweite Grund gegen die Annahme, daß die Einschaltung des Eigenschaftswortes „besondere“ einen anderen Zweck oder vielmehr Anlaß gehabt haben könnte, als den der Betonung der Gegensätzlichkeit gegen das freie Genüggut und gegen die in ihrer Totalität unter den Anstaltsbegriff fallenden Kanäle, ist aus der Vergleichung des dritten und vierten Absatzes in § 54 zu entnehmen. Im dritten sind die Schifffahrtsabgaben unbedingt für abgabefähig erklärt. Der Gegensatz von natürlichen und künstlichen Häfen erscheint nicht — wie im vierten Absatz bei den Wasserstrafen — in der Wortfassung. Der Gegensatz von Zöllen und Verkehrsabgaben hatte bei den Hafengeldern niemals eine Rolle gespielt; es lag also auch kein Grund dafür vor, den Begriff der Schifffahrtsanstalt durch entsprechende Zusätze, wie „besondere“ oder „wirklich bestehende“ noch schärfer von dem Hintergrunde des freien Genüggutes abzuheben.

Jedenfalls fehlt es, wenn man jene beiden Absätze des Art. 54 mit einander vergleicht, an jeglichem inneren und äußerem Anlaß, welcher den Gesetzgeber zu dem Entschluß bringen konnte, Häfen und Wasserstrafen aus dem hier in Betracht kommenden Gesichtspunkte der Finanzierung von Verkehrsverbesserungen durch Schifffahrtsabgaben verschieden zu behandeln und den Kreis der abgabefähigen Anstalten bei der einen Gruppe anders abzugrenzen, wie bei der anderen.

Er hatte sie in den Zollvereinsverträgen seit Jahrzehnten einer gleichmäßigen Regelung unterworfen und wollte an dieser Regelung sachlich nichts ändern.

\*

\*

\*

Die Entstehungsgeschichte des Art. 54 spricht also für die schon vorher durch die grammatische Auslegung begründete Annahme, daß jede im Schiffahrtsinteresse hergestellte Anstalt oder Einrichtung der Rentbarmachung durch Abgaben fähig ist.

Nur zwei Ausnahmen von diesem Grundsatz sind für Deutschland durch positive Vertragsbestimmungen statuiert worden.

Die eine findet sich in Art. 8 der Rheinschiffahrtsakte, welcher bestimmt, daß Bojen- und Bakenelder oberhalb Rotterdam und Dordrecht nicht gestattet sein sollen. Danach sollen auf dem Rhein Bojen und Baken nicht als abgabefähige „besondere Anstalten“ im Sinne des Art. 54 der Verfassung oder „künstliche Anlagen“ im Sinne des Schlußprotokolls zum Art. 3 der Akte — abweichend von dem gemeinen Rechte im ganzen übrigen Deutschland — angesehen werden.

Die andere ist enthalten in dem Vertrage über die Ablösung des Stader Elbzolles vom 22. Juni 1861<sup>1</sup>, in welchem Hannover gegen eine Entschädigung von beinahe 3 Millionen Talern sich außer zur Nichterhebung dieses oder eines ähnlichen Zolles auch dazu verpflichtete,

- „1. wie bisher und nach Maßgabe seiner bisherigen Verpflichtungen für die Unterhaltung derjenigen Werke, welche für die freie Elbenschiffahrt erforderlich sind, Sorge zu tragen.
2. Als Entschädigung für die aus der Ausführung dieser Verpflichtung erwachsenden Ausgaben keine Abgabe irgend welcher Art anstatt des Stader oder Brunshäuser Zolls einzuführen.“

Da Preußen in die völkerrechtlichen Verpflichtungen Hannovers eingetreten ist, so darf es auf der Unterelbe keine Schiffahrtsabgaben — auch nicht im Rahmen der Selbstkostendeckung nach Art. 54 der Reichsverfassung — erheben. Praktisch hat diese Beschränkung freilich nichts zu bedeuten, da die Unterhaltung der Schiffahrtsstraße auf der Unterelbe von Hamburg besorgt wird, welches dafür die bekannte Elbenschiffahrtsabgabe vereinnahmt. Bei Unterzeichnung des Vertrages über die Aufhebung des Stader Zolles gab der hamburgische Bevollmächtigte auf Wunsch der englischen Regierung die ausdrückliche Erklärung ab,

„dass die Aufhebung des Stader Zolles für Hamburg niemals eine Veranlassung abgeben werde, das bestehende Verhältnis in betreff der Erhaltung der Schiffbarkeit der Elbe auf seine Kosten von Hamburg bis

---

<sup>1</sup> Hannoversche Ges. S. 1863 S. 205. In der Preußischen Gesetzesammlung 1862 S. 388 ist der französische Vertragstext etwas anders ins Deutsche übertragen.

zur See zu ändern, welches Verhältnis in jeder Beziehung unverändert fortbestehen werde".

Der Vertrag vom 22. Juni 1861 bezog sich nur auf die der Seeschiffahrt dienende Elbstrecke. Von der Elbstrecke oberhalb Hamburg erhielt Hannover nach wie vor seinen Anteil am Elbzoll. Wenn Wittmack in seinem Aufsage „Völkerrechtliche Bedenken gegen die Einführung von Abgaben auf die Flusschiffahrt“ im Archiv für öffentliches Recht Band 19 S. 145 ff. sagt, daß „einer Erhebung von Elbzöllen“ in dem ehemals hannoverschen Staatsgebiet jener Staatsvertrag entgegenstehe, so geht dies in bezug auf den örtlichen Geltungsbereich des Vertrages zu weit<sup>1</sup>.

Daß Elbzölle nicht wieder eingeführt werden dürfen, ist zwar richtig, auch für die Strecke oberhalb Hamburg, weil sie dort durch die Verfassung und den deutsch-österreichischen Vertrag verboten sind. Hier handelt es sich aber um die, einen grundsätzlich verschiedenen Gegenstand betreffende und deshalb auch in einem besonderen Artikel des Vertrages vom 22. Juni 1861 ausgesprochene Verzichtleistung auf Schiffahrtsabgaben. Sie gilt nur für die der Seeschiffahrt dienende Elbstrecke.

\* \* \*

Zweifelhaft ist die Anstaltseigenschaft für diejenigen Einrichtungen und Leistungen, welche lediglich die Unterhaltung der natürlichen Fahrinne bezo gen. Die Praxis ist, wie die vorstehenden Ausführungen ergeben, nicht ganz gleichmäßig gewesen<sup>2</sup>. Man hat zuweilen die Kosten der bloßen Unterhaltung des natürlichen status quo als nicht deckungsfähig durch Schiffahrtsabgaben behandelt, zuweilen aber auch zwischen gewöhnlichen und sonstigen Unterhaltungskosten unterschieden und nur den ersten die Anstaltseigenschaft ab-

<sup>1</sup> Vgl. über den hannoverschen Anteil am Elbzoll den Staatsvertrag vom 4. April 1863 Preuß. Ges. S. 385. Wittmack spricht in seinem Aufsage von denjenigen „Werken“, die Hannover an der Unterelbe vertragsmäßig ohne Entgelt ausführen sollte, als von „Anstalten“, und liefert damit einen weiteren Beweis für den Sprachgebrauch hinsichtlich des Anstaltsbegriffs, da jene Werke nur in Uferschutz- und Korrektionsanlagen bestehen.

Daß es sich bei dem Vertrage über die Aufhebung des Stader Zolls nur um solche Verpflichtungen und Rechte der hannoverschen Regierung handelte, welche die der Seeschiffahrt dienende Unterelbe zum Gegenstande hatten, geht auch aus der Denkschrift vom 22. Mai 1862 hervor, mit welcher die preußische Regierung jenen Vertrag ihrem Landtage vorlegte. Drucksachen des Abgeordnetenhauses Nr. 48 Session 1862. Vgl. auch Bericht der Finanzkommission des Herrenhauses vom 17. Juli 1862, Drucks. des Herrenhauses Nr. 45.

<sup>2</sup> Vgl. S. 240, 241.

gesprochen. Grundsätzlich wird auch der Unterhaltungstätigkeit diese Eigenschaft nicht abgesprochen werden können, infofern ohne sie der Zustand der Fahrinne sich verschlechtern würde und durch sie ein dem Schiffahrtsinteresse nützlicher Beharrungszustand erhalten wird. Praktisch wird allerdings dieser Frage — bei den Binnenwasserstraßen wenigstens — eine verhältnismäßig geringe Bedeutung deshalb beiwohnen, weil die bloße Unterhaltung im allgemeinen schon im landwirtschaftlichen und im sonstigen allgemeinen Kulturinteresse notwendig sein wird, und infolgedessen der entstehende Kostenaufwand nicht der Schiffahrt oder doch nicht ihr allein zur Last gelegt werden kann.

---

## IV.

# Die Voraussetzung für den Eintritt der Abgabepflicht.



## § 1.

### Die grammatische Auslegung.

Nach der Verfassung und dem Zollvereinsvertrage ist für den Eintritt der Abgabepflicht maßgebend die Tatsache der „Benuzung“ besonderer Anstalten in natürlichen und die Tatsache der „Befahrung“ von künstlichen Wasserstraßen. Es entsteht vorab die Frage, ob diese Verschiedenheit des Ausdrucks nur stilistische Bedeutung hat oder die Absicht einer sachlich verschiedenen Behandlung von natürlichen und künstlichen Wasserstraßen erkennen lässt. Die Frage ist mehrfach im Sinne der letzteren Alternative beantwortet worden; insbesondere von Schumacher, der es nicht für möglich hält, in der Befahrung eines offenen, wenn auch technisch noch so sehr umgestalteten Flusses die „Benuzung von Anstalten“ zu finden. Auch Lönning vertritt einen ähnlichen Standpunkt.

Wenn es richtig ist — und in den vorhergehenden Abschnitten ist der Beweis hierfür angetreten worden —, daß künstliche Wasserstraßen, insbesondere Kanäle, ebenso unter den Anstaltsbegriff fallen, wie Verbesserungen an natürlichen Wasserstraßen, so verliert die Kontroverse über das Verhältnis der Begriffe Benuzung und Befahrung dadurch im wesentlichen ihre Bedeutung. Gleichwohl soll das Verhältnis hier untersucht werden, und zwar zunächst vom Standpunkte des Sprachgebrauchs.

Von diesem Standpunkte aus erscheint Benuzung als der allgemeine Begriff; eine Sache benutzen heißt, sie sich zunutze machen, aus ihr Vorteil ziehen. Dieser Vorteil kann ein unmittelbarer oder ein mittelbarer sein; in Ermangelung einschränkender Bestimmungen im Einzelfalle muß jede, wenn auch entfernte Beziehung zwischen der nutzbringenden Anstalt und demjenigen, welcher aus ihrem Bestehen Vorteil zieht, als Benuzung der erstenen durch den letzteren gelten. „Befahrung“ ist sprachlich nichts weiter als eine besondere Art und Erscheinungsform der „Benuzung“; man „benutzt“ einen Weg, indem man ihn „befährt“. Auch für den Verkehr auf den Wasserstraßen werden beide Worte vollkommen gleichwertig gebraucht.

Der Reichshandelsminister Duckwitz, ein bremischer Kaufmann, dem

ohne Zweifel die Ausdrucksweise der schiffahrtreibenden Kreise geläufig war, machte am 15. August 1848 dem Verfassungsausschusse des Reichstages in Frankfurt eine Vorlage über „Flußzölle und Flusskonventionen“, in welcher es heißt:

„Die Uferstaaten unterhalten die Fahrbahn ihrer Flüsse zunächst zum Betriebe der Schiffahrt ihrer eigenen Staatsgenossen. Diese benutzen die Ströme auch im Gebiete anderer Uferstaaten und die Genossen dieser letzteren tun desgleichen, so daß eine gegenseitige Benutzung der Flusstreken stattfindet. Obgleich es nicht genau zutrifft, kann man doch wohl annäherungsweise annehmen, daß die Benutzung eines gemeinsamen Flusses sich für die Bewohner eines Staates nach der Uferlänge derselben richtet. Somit würde den Uferstaaten konventioneller Flüsse ebensoviel eine Vergütung von Seiten des Reichs zukommen, als denjenigen der nicht konventionellen; denn bei beiden richtet sich die Schiffahrtbenutzung nach den Uferstrecken.“

Die hannoverschen Vertreter bei der provisorischen Reichsgewalt zu Frankfurt erklärten in derselben Angelegenheit am 21. August 1848:

„Wenngleich eine Verminderung der jetzt die Schiffahrt belastenden Abgaben für notwendig erkannt werden mag, so ist es doch jedenfalls nur für billig und angemessen zu erachten, daß diejenigen, welche zunächst den Vorteil von den Flüssen als Handelsstraßen beziehen und sie zu diesem Zwecke benutzen, einen mäßigen Beitrag als Wasserwegegeld zu den sehr bedeutenden Kosten der Unterhaltung der Fahrbarkeit der Flüsse und Wasserstraßen leisten. Wenn dieser Beitrag so bemessen wird, daß die Flüsse zu Zwecken des Handels, im Vergleich zu anderen Straßen, noch immer mit Vorteil benutzt werden können, so wird jene Abgabe in den verhältnismäßig erhöhten Transportkosten regelmäßig die Warenempfänger, mithin gerade diejenigen treffen, welche die Transportkosten überhaupt zu tragen haben<sup>1</sup>.“

Die im Jahre 1849 vom Reichstage angenommene Verfassung sprach in § 22 von den Abgaben, „welche in den Seeuferstaaten von den Schiffen und deren Ladungen für die Benutzung der Schiffahrtsanstalten erhoben werden“. Schiffahrtsanstalten sind nach § 20 a. a. D. sowohl Häfen, Seetonnen, Leuchtschiffe und das Lotsenwesen als auch das Fahr-

<sup>1</sup> Ähnliche Proben des Sprachgebrauchs ließen sich gerade aus den Verhandlungen der Jahre 1848/49 noch zahlreich anführen. Vgl. auch das bei Schumacher S. 77 abgedruckte Zitat von Oehlert 1818, wo von „Benutzung des Stromes“ gesprochen wird.

wasser; dies alles ist nach der Ausdrucksweise der Verfassung Gegenstand der „Benutzung“. Der letztere Ausdruck umfaßt jeden Verkehrsakt, mit welchem der Gebrauch irgend einer Schiffahrtseinrichtung körperlicher oder unförperlicher Art und deshalb der Eintritt der Abgabepflicht verknüpft ist.

Die Rheinschiffahrtsakte spricht, wie bereits in § 2 erwähnt wurde, von der „Benutzung künstlicher Wasserstraßen oder Anlagen, wie Schleusen u. dergl.“; sie gebraucht also das Wort Benutzung promiscue für die beiden Fälle, welche vermeintlich in Art. 54 durch die verschiedenen Ausdrücke „Benutzung“ und „Befahrung“ auseinandergehalten werden sollten. In der Verhandlung des konstituierenden Reichstags vom 20. März 1867<sup>1</sup> sprach der Abgeordnete Baumstark über die „Abgaben für Benutzung der Flüsse zur Deckung der Unterhaltungskosten“. Ebenso wird in der Begründung zu dem Reichsgesetze vom 5. April 1886 das auf der Unterweser einzuführende Fahrwassergeld als „Benutzungsgeld“ bezeichnet; Auch der badisch-schweizerische Vertrag über den Rhein zwischen Schaffhausen und Basel erwähnt die „Benutzung“ der Wasserstraße.

Daß Delbrück gerade in den Jahren, welche der Entstehung der beiden letzten Zollvereinsverträge von 1865 und 1867 und der Bundesverfassung von 1867 unmittelbar vorangingen, den mit „benutzen“ gleichwertigen Ausdruck „Gebrauch machen“ auf die Befahrung gebaggerter Rinnen angewendet hat, geht aus dem S. 126 auszugsweise mitgeteilten Immediatbericht vom 13. Mai 1862 hervor.

## § 2.

### Die logische Auslegung.

Auch die Entstehungsgeschichte der Verfassung und des geltenden Zollvereinsvertrages beweist, daß der Gesetzgeber, indem er die „Befahrung“ als maßgebend für den Eintritt der Abgabepflicht bei gewissen künstlichen Wasserstraßen bezeichnete, hiermit keinen Gegensatz zu der „Benutzung“ vereinzelter Schiffahrtseinrichtungen ausdrücken und keinen abweichenden Rechtszustand für die in Betracht kommenden Verkehrswege schaffen wollte.

Die älteren Zollvereinsverträge bis 1865 einschließlich kannten in diesem Zusammenhange nur den Begriff der Benutzung. Jedes Gebrauchmachen und Vorteilziehen von Schiffahrtseinrichtungen im weitesten Sinne des Wortes, sowohl von Schleusen, Regulierungswerken und sonstigen Einbauten in natürlichen Wasserstraßen, als auch von künstlichen Wasserstraßen wurde als

<sup>1</sup> Stenograph. Berichte S. 279.

Benuzung bezeichnet. Erst in den Zollvereinsvertrag von 1867 wurde der Zwischenabsatz eingeschaltet, welcher die Selbstkostengrenze für nichtstaatliche künstliche Wasserstraßen beseitigte, und nur in diesem Zwischenabsatz ist der Ausdruck „Benuzung“ durch „Befahrung“ ersetzt. Nun ist aber festgestellt, daß der Rechtszustand hinsichtlich der Schiffsabgaben — abgesehen von der Zulassung eines Reingewinns bei jener besonderen Gruppe von künstlichen Wasserstraßen — damals nicht geändert werden sollte. Also kann auch für den Wechsel des Ausdrucks zwischen Benuzung und Befahrung die Absicht einer sachlichen Unterscheidung hinsichtlich der Voraussetzungen für den Eintritt der Abgabepflicht nicht bestimmt gewesen sein. Die Abgabepflicht bei nichtfiskalischen Kanälen entstand vor 1867 durch „Benuzung“ und dann durch „Befahrung“; für die fiskalischen Kanäle ist der Ausdruck „Benuzung“ in Art. 25 des Vertrages vom 8. Juli 1867 beibehalten. Da der Unterschied zwischen beiden Gruppen nur in der Gröfzung einer Gewinnmöglichkeit für die erstere bestehen sollte, so muß Befahrung und Benuzung hier dasselbe bedeuten; und wenn beide Ausdrücke in synonymer Anwendung nebeneinander erscheinen, so ist das ebenso wie bei „Anstalt“ und „Anlage“ im vierten Absatz des Art. 54 der Verfassung nur durch äußerliche stilistische Beweggründe zu erklären.

Die Praxis hat sich im Rahmen der grammatischen Auslegung bewegt, indem sie den Begriff der Benuzung im weitesten und mittelbarsten Sinne anwendete.

Es ist schon auf S. 173—229 nachgewiesen worden, daß gebaggerte Fahrrinnen in den Odermündungen, im Stettiner und Frischen Haff, in der Außenweser und in andern See- und Binnengewässern, Regulierungsarbeiten an der Lippe, Ruhr, Saale, Oder, Deime, Ücker, Emster und Neße, Molen an der Mündung der Schlei und an allen See- und Binnenhäfen, Seezeichen einschließlich der Strandbefestigungen, welche sie vor Zerstörung schützen, und schiffahrtförderliche Verwaltungseinrichtungen, wie insbesondere die Hafenpolizei, als Gegenstände der „Benuzung“ im Sinne des Art. 54 der Verfassung und des Art. 25 des Zollvereinvertrages praktisch anerkannt sind.

Von „Benuzung“ der Seetonne und Leuchttürme wurde auch im konstituierenden Reichstage am 20. März 1867 gesprochen. Entfernter kann die Beziehung oder Verbindung zwischen dem Benutzer und der benutzten Anstalt kaum in irgend einem Falle sein, als in demjenigen des Sichtrichtens nach Baken, Tonnen oder Leuchtfeuern zum Zwecke der Auffindung des Fahrwassers. Gleichwohl ist dieses Vorteilziehen aus der Fahrwasserbezeichnung als Benuzungssakt im Sinne der maßgebenden Gesetze und Verträge an-

gesehen worden. Die Ansichten Schumachers, der das Postulat einer „besonderen Benutzung“ aufstellt, womit doch wohl eine besonders nahe, intensive und unmittelbare Art des Vorteilziehens von der benutzten Anstalt gemeint ist, und Wiedenfelds, der eine Bühne der Benutzung deshalb nicht für fähig hält, weil der Schiffer an ihnen vorbeifahren muß, sind also von der Praxis und zwar von einer etwa 70jährigen, fast ausnahmslosen Praxis nicht rezipiert<sup>1</sup>. Auch Bojen benutzt man, indem man sie seitwärts liegen läßt.

Im übrigen verschwinden die Bedenken, welche gegen die Ausdehnung des Begriffs der Benutzung auf das Gebiet der mittelbaren Verkehrsvorteile etwa bestehen können, wenn man den inneren Zusammenhang dieses Begriffs mit dem der „Erleichterung des Verkehrs“ und demjenigen der „Anstalt“ ins Auge faßt. Der erste ist ebenso allgemein und weit wie die beiden letzteren; alle drei beeinflussen sich gegenseitig und können ohne ihre Beziehungen zueinander nicht vollkommen bestimmt werden.

Da der Anstaltsbegriff nicht nur körperliche und mechanische, sondern auch unkörperliche und organisatorische Einrichtungen umfaßt, so muß auch die Grenze für den Begriff der Benutzung soweit gezogen sein, daß er Spielraum bietet für die Möglichkeit des Gebrauchmachens von den Einrichtungen der letzteren Gruppe. Da ferner die Abgabefähigkeit der „Anstalten“ von ihrer Wirkung auf die „Erleichterung des Verkehrs“ abhängt, und gerade in dieser Wirkung der durch die Abgaben zu entgeltende Nutzen liegt, so kann das Anwendungsgebiet für den Begriff der Benutzung im einzelnen Falle nicht enger begrenzt sein als der Bereich jener Wirkung.

Weder die „Erleichterung des Verkehrs“ noch die „Benutzung“ haben eine strikte Beziehung, einen konkreten Zusammenhang oder einen unmittelbaren Kausalnexus mit den einzelnen Schiffahrtsanstalten zur notwendigen Voraussetzung. Selbst das bloße zur Verfügung Stehen genügt unter Umständen zur Erfüllung jener beiden Tatbestände.

Als Beispiel sei hier die Schiffahrts- und Hafenpolizei angeführt; sie wird in Abgabenform von allen auf den Wasserstraßen oder in Häfen verkehrenden Schiffen und Gütern mitbezahlt, ohne Rücksicht darauf, ob und in welchem Maße der einzelne diese Verwaltungseinrichtungen beansprucht, weil deren Bestehen an und für sich dem Verkehr förderlich ist und solchergestalt auch dem einzelnen mittelbar nützt.

Ähnlich steht es mit den Leuchttewern, die der Natur der Sache nach

---

<sup>1</sup> Schumacher S. 138. Wiedenfeld, Vortrag im Landwirtschaftsrat, Archiv XXIX 1905 S. 79.

von denjenigen nicht unmittelbar benutzt werden, die bei Tage eine Wasserstraße befahren oder in einen Hafen einlaufen.

Der Nutzen für die Schiffahrt im allgemeinen, der mittelbar auch dem einzelnen Schiffe zugute kommt, liegt in der Sicherung des Verkehrs zu allen Tageszeiten, in der für die Entwicklung der Schiffahrt sehr wichtigen Ermöglichung oder Erleichterung der ununterbrochenen Fahrt in den Stunden der Dunkelheit. Der Tatsache, daß der Begriff der Benutzung hier im weitesten Sinne genommen werden muß, ist man sich übrigens von jeher bewußt gewesen.

In dem preußisch-österreichischen Handels- und Zollvertrage vom 19. Februar 1853<sup>1</sup> ist das dadurch zum Ausdruck gekommen, daß zwar der erste Absatz des Art. 15 ausdrücklich von der „Benutzung der Bezeichnung und Beleuchtung des Fahrwassers“ spricht und sie den Angehörigen beider Staaten zu gleichen Bedingungen verbürgt, daß dann aber im zweiten Absatz bestimmt worden ist:

„Gebühren dürfen, vorbehaltlich der beim Seebelieuchtungs- und Seelotsewesen zulässigen abweichenden Bestimmungen, nur bei wirklicher Benutzung solcher Anlagen oder Anstalten erhoben werden.“

Es wird also ein Unterschied von Benutzung und wirklicher oder unmittelbarer Benutzung gemacht; die Bojen und Baken sind anscheinend hier als ein Gegenstand der „wirklichen Benutzung“ angesehen worden. Dieselbe Regelung findet sich auch im Handels- und Zollvertrage zwischen den Staaten des Deutschen Zoll- und Handelsvereins und Österreich vom 11. April 1865<sup>2</sup>. Der Ausdruck „wirkliche Benutzung solcher Anlagen“ bezeichnet ebenso wie der im letzten Zollvereinsvertrage von 1867 gebrauchte „Benutzung wirklich bestehender Einrichtungen“ und wie die Bestimmung in Art. 27 der Rheinschiffahrtsakte: Es ist eine Gebühr nur insofern zu entrichten, als von den Anstalten „wirklich Gebrauch gemacht ist“: im Grunde genommen etwas Selbstverständliches, im Wesen des Gebührenprinzips Liegendes. Schiffahrtsabgaben, welche ohne Beziehung auf bestimmte Anstalten, Verkehrsvorteile und Benutzungsakte oder Benutzungszustände etwa erhoben werden sollten, würden fiskalische Verkehrssteuern sein; und über deren Beseitigung war man sich bei der Entstehung des geltenden Verfassungs- und Vertragsrechts einig und klar. Die Schiffahrtsabgaben im eigentlichen Sinne des Wortes beruhen, ebenso wie alle anderen Gebühren, auf dem Prinzip der speziellen Entgeltilkeit.

<sup>1</sup> Preuß. Ges. S. S. 357.

<sup>2</sup> Preuß. Ges. S. S. 565.

Immerhin kann die Beziehung zwischen Leistung und Gegenleistung nicht überall mit individueller Bestimmtheit hergestellt werden; sie hat zuweilen notgedrungen einen einigermaßen summarischen und pauschalen Charakter. Bei größeren und vielseitig ausgestalteten Schiffahrtsanlagen, die einer teilweisen Benutzung fähig sind, ist es oft praktisch unmöglich oder nur mit unverhältnismäßigen Schwierigkeiten und Verkehrsbelästigungen durchführbar, den Tarif im einzelnen so zu gestalten, daß die Höhe der Belastung mit Schiffahrtsabgaben dem Maße der Transpruchnahme oder des Vorteils genau oder auch nur annähernd genau entspricht. So werden insbesondere bei Wasserstraßen die Abgaben nicht besonders erhoben für die Benutzung des Leinpfades und des eigentlichen Schiffahrtsweges, obwohl die Herstellung des ersten oft sehr bedeutende Kosten erfordert hat, welche den nichtgetreidelten Schiffen nicht zugute kommen. Im Falle der Erhöhung von Niedrigwasserständen in Flüssen durch Abläffung der in Talsperren angesammelten Wassermassen wäre die Talsperre oder die aus ihr herabkommende Flutwelle als Anstalt oder besondere Anstalt und die Befahrung des Flusses bei dem künstlich erhöhten Wasserstande als „Anstaltsbenutzung“ anzusehen. Wahrscheinlich würde man aber die Abgaben nicht nur für die Zeit der Abläffung von Talsperren verlangen und sie noch weniger nach der Höhe der künstlichen Steigerung des Wasserstandes abstufen, sondern sie während des ganzen Jahres gleichmäßig erheben, weil überall außer den Talsperren noch zahlreiche andere schiffahrtsförderliche Anstalten vorhanden sind, und weil die Gewährleistung eines erhöhten Niedrigwasserstandes oder einer Verkürzung der Zeit der Schiffahrtssperre eine während des ganzen Jahres wirksame allgemeine Förderung der Schiffahrtsinteressen bedeutet. Die Erhebung von Abgaben oder Abgabenzuschlägen für einzelne Jahresabschnitte würde für den Verkehr ebenso lästig sein wie für die Verwaltung.

Nicht nur die unmittelbaren technischen, sondern auch die mittelbaren wirtschaftlichen Vorteile einer den Verkehr erleichternden „Anstalt“ sind Gegenstand der „Benutzung“. Aus diesem Gesichtspunkte hat man sehr oft auf verbesserten natürlichen Wasserstraßen alle Fahrzeuge, einschließlich derjenigen, welche auch vor Ausführung der Verbesserungsarbeiten verkehren konnten, der Abgabepflicht unterworfen, weil die aus solchen Bauten entstehende Vermehrung der Erwerbsgelegenheit der Schifffahrt im ganzen zugute komme. In anderen Fällen hat man jene Klasse von Fahrzeugen abgabefrei gelassen. Die Praxis ist auf diesem Gebiete nicht ganz gleichmäßig gewesen; freilich waren auch die Verhältnisse nicht immer dieselben.

In vielen Häfen wird nur eine pauschale Schiffahrtsabgabe erhoben,  
Schriften CXV. - Erster Teil.

welche den Gegenwert für sämtliche oder doch für viele verschiedene Verkehrsleistungen der Hafenverwaltung bildet und der Schiffahrt den Anspruch auf alle oder die meisten in Betracht kommenden Benutzungssakte — Ankern im Schutze der Hafenanlagen, Benutzung der Räts, Durchschleusung, Brückenöffnung usw. — gibt, während in anderen Häfen die Abgaben mehr oder weniger nach der Benutzung einzelner Teile der Gesamtanlage, z. B. der Hafengewässer ohne Anlegen und der Räts, gesondert berechnet werden. In den Fällen der letzteren Art ist dann aber die Bemessung der Einzelabgabe ohne Rücksicht auf die besonderen Kosten der Teilanlage erfolgt, wie aus den S. 225—229 in anderem Zusammenhange angeführten Beispielen hervorgeht, weil man den Begriff der Benutzung auf die Gesamtanlage bezog. Auch hierin zeigt sich der kollektive Charakter und die weite Ausdehnung dieses Begriffs im Sinne der Praxis.

V.

Die Höchstgrenze für die Bemessung der  
Schiffahrtsabgaben.

---



## § 1.

### Allgemeine Bemerkungen.

Die Rechtslage hinsichtlich der Grenze, bis zu welcher Schiffahrtsabgaben erhoben werden dürfen, ist weit verwickelter, als es auf den ersten Blick der Fall zu sein scheint. Es ist in dieser Beziehung zunächst zwischen staatlichen und nichtstaatlichen Schiffahrtsanstalten zu unterscheiden, außerdem aber auch zwischen Reichsrecht, Landesrecht und Völkerrecht.

1. Für staatliche Schiffahrtsanstalten und zwar sowohl für Wasserstraßen als auch für Häfen ist reichsrechtlich eine solche Grenze festgelegt.

Was die Hafenabgaben anbetrifft, so spricht zwar die Verfassung in Art. 54 Abs. 3 ausdrücklich nur von Seehäfen; dieser Mangel in der Wortfassung wird aber durch Art. 25 des Reichsrecht gewordenen Zollvereinsvertrages<sup>1</sup> ausgeglichen, wo dieselbe Grenzfestsetzung für alle Häfen ohne Unterschied getroffen ist.

Reichsrechtlich unbegrenzt ist die Höhe der Abgaben für nichtstaatliche Schiffahrtsanstalten. Das ist allerdings in Art. 54 der Verfassung und Art. 25 des Zollvereinsvertrages nur für Wasserstraßen ausdrücklich gesagt, nicht für Häfen. Es hätte aber keinen Sinn, die letzteren in diesem Zusammenhange anders zu behandeln als die ersten. Der leitende Gesichtspunkt, das Privatkapital und die Gemeinden — ob man an diese gedacht hat, ist freilich zweifelhaft — für nützliche Verkehrsanlagen zu interessieren, ist bei Kanälen oder Flusskanalisationen ganz derselbe wie bei Häfen; eher könnte man sagen, daß Hafenanlagen nach der ganzen Art ihres Betriebes besser geeignet sind, Gegenstand einer Privatunternehmung zu werden, als Wasserstraßen. Sie haben viel nähere Beziehungen und Anknüpfungen mit Handels- und Industriebetrieben; es gibt Häfen, die ausschließlich oder vorwiegend industriellen Zwecken dienen und es gibt auch Fälle, wo die

<sup>1</sup> Durch Art. 40 der Reichsverfassung ist der Zollvereinsvertrag Bestandteil dieser Verfassung geworden.

Hafenverwaltung gleichzeitig Spedition betreibt. Beispiele hierfür sind die städtischen Häfen in Magdeburg und Breslau.

Die offenbar vorhandene Lücke in der Gesetzgebung ist denn auch durch Rechtsauslegung und Verwaltungspraxis dahin ergänzt worden, daß für nichtstaatliche künstliche oder durch Schiffsahrtsanstalten verbesserte Häfen die Zulässigkeit eines Unternehmertgewinns, ebenso wie für nichtstaatliche künstliche Wasserstraßen anerkannt wurde. Gegenüber dem Wortlaut der maßgebenden Gesetzesvorschriften ist das allerdings eine sehr weitgehende Betätigung der Auslegungsbefugnis — einer derjenigen Fälle, von welchen Windscheid in der auf S. 7 angeführten Bemerkung sagt, daß „die äußere Erscheinung des Gesetzes durchbrochen wird, um seinen Kern zu enthüllen.“

2. Landesrechtlich, in Preußen wenigstens und wahrscheinlich auch in allen anderen deutschen Staaten, besteht hinsichtlich aller Schiffsahrtsabgaben die sogenannte Tarifhöheit.

Hiernach bedarf die Erhebung von Schiffsahrtsabgaben in jedem Falle der Genehmigung von Staats wegen. Die rechtsrechliche Sondervorschrift für nichtstaatliche künstliche Wasserstraßen und Häfen hat nur die Bedeutung, daß die partikularen Staatsgewalten nicht gehindert sind, den Eigentümern solcher Schiffsahrtsanstalten höhere, über die Selbstkostenbedeckung hinausgehende Tarife zu bewilligen; Tariffreiheit, etwa wie sie den Unternehmern von Kleinbahnen in dem preußischen Gesetz vom 28. Juli 1892 für eine Reihe von Jahren gesetzlich gewährleistet ist, haben die privaten und kommunalen Besitzer von Häfen oder Wasserstraßen nicht. Für kommunale Abgaben und Schiffsahrtsanstalten der Stadt- und Landgemeinden in Preußen ist durch das Kommunalabgabengesetz vom 14. Juli 1893 das Gebührenprinzip als maßgebend erklärt. Die Gemeinden sind also hier gehindert, den durch die Reichsverfassung ihnen gewährten Spielraum bei der Tarifbildung auszunützen.

3. Völkerrechtlich ergeben sich eigenartige Verhältnisse aus der inkongruenten Fassung der maßgebenden Staatsverträge. In dem deutsch-österreichischen Elbzollvertrage vom 22. Juni 1870 ist eine Bestimmung über die Höchstgrenze der Schiffsahrtsabgaben überhaupt nicht enthalten. Es ist kein Anhalt gegeben für die Vermutung, daß eine Bindung nach dieser Richtung der österreichischen Regierung überhaupt angesonnen ist; es ist auch nicht wahrscheinlich, daß Österreich, wenn eine solche gegenseitige Bindung verlangt worden wäre, sie abgelehnt hätte. Danach bleibt nur die Annahme übrig, daß hier eine Omission vorliegt. jedenfalls ist die tatsächliche Lage die, daß Österreich und Deutschland hinsichtlich der Höhe der Schiffsahrtsabgaben an und auf der Elbe gegenseitige Verpflichtungen nicht haben.

In der Rheinschiffahrtsakte ist seltsamer Weise eine Bindung hinsichtlich der Höhe der Schiffsabgaben nur in Art. 27 für die „Einrichtungen zur Erleichterung der Ein- und Ausladungen und zur Niederlage der Waren“ in den Hafenstädten, d. h. in den Umschlagshäfen, verabredet worden; nicht aber im Schlusprotokoll zu Art. 3 für die „Benutzung künstlicher Wasserstraßen oder Anlagen“, obwohl die künstlichen Wasserstraßen oder Anlagen an dieser — allerdings unglücklich gewählten — Stelle ausdrücklich für abgabefähig erklärt worden sind. Hieraus würde sich, wenn nicht Auslegung und Praxis hilfreich eingegriffen und den Vertragstext den Verkehrsbedürfnissen entsprechend eingerenkt hätten, folgendes wunderliche Bild ergeben.

Für künstliche Wasserstraßen — soweit solche im Geltungsbereich der Rheinschiffahrtsakte vorkommen können, was als ein Problem für sich behandelt werden muß — gilt in den Beziehungen zu Niederland keine Höchstgrenze der Abgabenerhebung, auch nicht für künstliche Wasserstraßen und Anlagen des Staates, die nach autonomem deutschen Rechte einer solchen Grenze unterworfen sind. Es fehlt insbesondere an einer internationalen Tarifgrenze für Sicherheitshäfen; denn Art. 27 kann seinem Sinn und Wortlaut nach auf diese Gruppe von Schiffsanstalten nicht bezogen werden. Nach deutschem Reichsrecht dürfen sie nur die Selbstkosten einbringen, aber die deutschen Rheinuferstaaten können eine gleichartige Tarifierung für niederländische Sicherheitshäfen nicht verlangen. Bei den Umschlagshäfen besteht nach der Rheinschiffahrtsakte eine völkerrechtliche Bindung hinsichtlich der Höhe der Schiffsabgaben aus dem Gesichtspunkte der Selbstkostendeckung. Diese Bindung ist aber für alle Häfen ohne Unterschied des Eigentums dieselbe. Auch bei privaten und sonstigen nichtstaatlichen Häfen sind die deutschen Rheinuferstaaten Holland gegenüber verpflichtet, die Tarife auf Selbstkostendeckung zu beschränken, obwohl das sinngemäß ausgelegte autonome Reichsrecht hier die Überschreitung der Selbstkostengrenze gestattet.

Nach Art. 7 des bayrisch-österreichischen Donauschiffahrtsvertrages vom 2. Dezember 1851 dürfen die Abgaben nur „die Zinsen des Anlagekapitals und die Unterhaltungskosten“ decken.

Wie die Rechtsauslegung und Praxis sich gegenüber diesem, durch eine sehr mangelhafte juristische Fassung entstandenen Wissal verhalten hat, wird in den beiden folgenden Paragraphen dargelegt werden. Die Ausgleichung zwischen den Bedürfnissen des praktischen Lebens und dem geschriebenen Recht ist schließlich in befriedigender Weise gefunden worden.

## § 2.

## Staatliche Schiffsahrtsanstalten.

Der zulässige Höchstertrag der Schiffsahrtsabgaben für staatliche Verkehrsanstalten ist rechtsrechtlich — in der Verfassung und im Zollvereinsvertrags — mit den Worten „Unterhaltungs- und gewöhnliche Herstellungs- kosten“ bezeichnet. Fast denselben Ausdruck hat die Donauschiffahrtsakte, die in Art. 36 von den „Herstellungs- und Unterhaltungskosten“ spricht.

In der Rheinschiffahrtsakte werden in entsprechendem Zusammenhange die „notwendigen Unterhaltungs- und Beaufsichtigungskosten“ als maßgebend hingestellt.

Endlich sollen nach § 19 des preußischen Gesetzes, betreffend die Herstellung und den Ausbau von Wasserstraßen vom 1. April 1905 die auf den natürlichen Wasserstraßen zu erhebenden Abgaben eine angemessene Verzinsung und Tilgung derjenigen Aufwendungen ermöglichen, die der Staat zur Verbesserung oder Vertiefung der Flüsse über das natürliche Maß hinaus im Interesse der Schifffahrt gemacht hat<sup>1</sup>.

Man sieht, daß der Wortlaut sehr stark — sogar in auffallender Weise — abweicht; im Jahre 1868 hat man statt der Herstellungskosten die Beaufsichtigungskosten genannt, während im Jahre 1905 die in den beiden früheren Bestimmungen angeführten Unterhaltungskosten unerwähnt geblieben sind.

Gleichwohl läßt sich nachweisen, daß die diesen Vorschriften zugrunde liegende gesetzgeberische Willensmeinung immer dieselbe gewesen ist; jene Abweichungen beruhen nur auf Mängeln in der Fassung.

<sup>1</sup> Ges. S. 179. Der § 19 lautet vollständig:

„Auf den im Interesse der Schifffahrt regulierten Flüssen sind Schiffsahrtsabgaben zu erheben.“

Die Abgaben sind so zu bemessen, daß ihr Ertrag eine angemessene Verzinsung und Tilgung derjenigen Aufwendungen ermöglicht, die der Staat zur Verbesserung oder Vertiefung jedes dieser Flüsse über das natürliche Maß hinaus im Interesse der Schifffahrt gemacht hat.

Die Erhebung dieser Abgaben hat spätestens mit Inbetriebsetzung des Rhein-Weserkanals oder eines Teiles desselben zu beginnen.“

Die Nebeneinanderstellung der Ausdrücke „Verbesserung“ und „Vertiefung“ zeigt eine ähnliche Verbindung des weiteren Begriffs mit dem engeren, wie sie in den Rechtsvorschriften über Schiffsahrtsabgaben bei „den Anstalten und Anlagen“ sowie bei der „Benutzung und Befahrung“ hervortritt.

## I.

Was zunächst den Begriff der Unterhaltungs- und gewöhnlichen Herstellungskosten anbetrifft, so ist dieser Ausdruck nicht besonders glücklich gewählt. Er läßt an Klarheit zu wünschen übrig und gibt insbesondere dem Zweifel Raum, ob auch die Verzinsung und Tilgung des Anlagekapitals durch Schifffahrtsabgaben gedeckt werden darf. Die grammatische Auslegung führt hier zu keinem sicheren Ergebnis.

Bei Anwendung der logischen Auslegung spricht für die Bejahung jener Zweifelsfrage zunächst die Konsequenz des Gebührenprinzips, welches für die Gesetzgebung über Schifffahrtsabgaben maßgebend gewesen ist. Das Wesen des Gebührenprinzips beruht in der speziellen Entgeltlichkeit im Rahmen der Selbstkostendeckung; nicht als ob die Selbstkostendeckung in jedem Falle voll beansprucht werden müßte, aber doch in dem Sinne, daß sie grundsätzlich zulässig ist. Zu den Selbstkosten gehört ohne Zweifel die Verzinsung und nach richtigen wirtschaftlichen Grundsätzen auch die Tilgung des Anlagekapitals. Die Absicht, auf diesen Bestandteil der Selbstkosten zu verzichten oder vielmehr den Zollvereins- und Bundesstaaten einen solchen Verzicht vorzuschreiben, hätte ja bei Vereinbarung der Zollvereinsverträge und der Bundesverfassung bestehen können. Die Vermutung spricht aber gegen die Annahme, daß sie bestanden hat; denn erstens ist es nicht wahrscheinlich, daß man die Autonomie der Einzelstaaten auf diesem Gebiete in weitergehendem Maße — durch ein Verbot der vollständigen Selbstkostendeckung — beschränken wollte, und zweitens hätte bei Erlaß eines solchen Verbotes eine einigermaßen erkennbare Grenze zwischen den in Abgabeform erstattungsfähigen und nichterstattungsfähigen Selbstkostenanteilen gezogen werden müssen. Daß eine derartige Grenzabsteckung in den Wörtern „Unterhaltungs- und gewöhnliche Herstellungskosten“ sichtbar sei, wird man nicht sagen können.

Schumacher hat in seinem Buche über Binnenschifffahrtsabgaben<sup>1</sup> den Beweis für die Zulässigkeit der vollen Selbstkostendeckung einschließlich der Kapitalzinsen aus der Entstehungsgeschichte und der Praxis in längerer Untersuchung geführt. Der Gedankengang der Untersuchung ist etwa folgender.

Die seit den zwanziger Jahren des vorigen Jahrhunderts von Preußen geschlossenen Handels- und Zollvereinsverträge stellen den Grundsatz auf, daß die Abgaben von Verkehrsanstalten keinen Gewinn abwerfen, sondern höchstens die für solche Anstalten gemachten Aufwendungen decken sollen. Dieser Grundsatz ist in die Worte gekleidet, daß der Abgabenertrag die

<sup>1</sup> S. 58—71.

„gewöhnlichen Herstellungs- und Unterhaltungskosten“<sup>1</sup> nicht übersteigen dürfe. Er wurde zunächst in Art. 6 des Vertrages vom 27. Mai 1829 und Art. 13 des Vertrages vom 22. März 1833 nur für Landverkehrs-anlagen vereinbart, während für Wasserstraßen und Häfen die Vertrags-staaten sich Bewegungsfreiheit vorbehielten. Von 1835 an wurde er aber auf Wasserstraßen und Häfen ausgedehnt, wobei die Vertragsstaaten sich zur Bezeichnung der Selbstkostengrenze des nämlichen Ausdrucks bedienten. Aus der Gleichheit der Ausdrucksweise ist auf die Gleichheit des Vertragswillens zu schließen; jene Grenze sollte also für alle Verkehrsanstalten ohne Unter-schied fortan dieselbe sein.

Der Vertragswillen wird erläutert durch eine in Preußen zur Ausführung der Verträge ergangene Verordnung vom 16. Juni 1838<sup>2</sup>, welche die Ver-zinsung des Anlagekapitals als Bestandteil der Herstellungs- und Unter-haltungskosten ausdrücklich anführt. Der gegen Schumacher angriffswise verwendete Umstand, daß die Verordnung vom 16. Juni 1838 sich nur auf Landverkehrsabgaben bezieht, läßt ihre Beweiskraft für die hier zu beurteilende Frage unberührt. Wer die Schumacherschen Deduktionen er-schüttern wollte, müßte dastun, daß die in der Verordnung vom 16. Juni 1838 authentisch, nämlich von dem führenden Staate im Zollverein, aus-gelegten Worte „gewöhnliche Herstellungs- und Unterhaltungskosten“ in dem von Schiffsahrtsanstalten handelnden Art. 17 des Zollvereinsvertrages vom 12. Mai 1835 etwas anderes zu bedeuten hätten, wie in dem die Land-verkehrsanstalten betreffenden Art. 13 derselben Vertragsurkunde. Dieser Nachweis ist aber nicht zu erbringen und im übrigen auch das Bestehen einer solchen Verschiedenheit so unwahrscheinlich wie möglich.

Gleichwohl ist die Anrechnung der Kapitalzinsen als Bestandteil der deckungsfähigen Selbstkosten für unzulässig erklärt worden, und zwar mit der Behauptung, daß den geltenden Rechtsvorschriften die Absicht des Ver-zichtes auf diesen Bestandteil zugrunde liege. Ein solcher Verzicht sei da-mals möglich und erklärlich gewesen, weil man bei Vereinbarung der Zoll-vereinsverträge und der Bundesverfassung an Wasserstraßen und Häfen von solcher Größe, Kostspieligkeit und Leistungsfähigkeit, wie sie seitdem aus-geführt und geplant worden seien, nicht gedacht habe und auch nicht habe denken können. Aus diesem Grunde gelte der von den Vereinsstaaten und

<sup>1</sup> In den älteren Zollvereinsverträgen erscheinen diese beiden Bestandteile der Selbstkosten in anderer Reihenfolge als im letzten und in der Bundesverfassung.

<sup>2</sup> Ges. S. S. 353. Die Verordnung variiert den Ausdruck „Herstellungskosten“ in „Wiederherstellungskosten“.

von der Bundesverfassung gewollte Verzicht auf die Verzinsung durch Schifffahrtsabgaben auch nur für diejenigen Verkehrsanstalten, welche entweder vor der Entstehung des geltenden Rechts oder später in dem früher gewohnten kleineren Maßstabe ausgeführt seien, nicht aber für die großen Bauten der Neuzeit, wie Kaiser-Wilhelm-Kanal, Dortmund—Ems- und Hannover—Rhein-Kanal.

Diese Auffassung kann indessen nicht als zutreffend anerkannt werden.

Es ist zunächst nicht richtig, daß bei der Vereinbarung der Bundesverfassung im Jahre 1867 den Regierungen und der Volksvertretung der Gedanke an den Bau großer und bedeutender Schifffahrtsstraßen nach der Art der jetzt bestehenden fremd gewesen sei und fern gelegen habe. Der Suezkanal war damals fast vollendet, der Nordostseekanal in nicht viel geringeren als den später ausgeführten Maßen und mit einem Kostenaufwande von etwas mehr oder weniger als 100 Millionen Mk. geplant<sup>1</sup>, der Rhein—Elbe-Kanal ebenfalls schon für Schiffe von 350 Tonnen Tragfähigkeit projektiert. Gerade auf die Förderung des Kanalbaues zwischen Nord- und Ostsee war die Einschaltung hinsichtlich der nichtstaatlichen künstlichen Wasserstraßen, welche den Unternehmern solcher Bauten Gewinnmöglichkeiten eröffnete und in Art. 54 der Bundesverfassung die einzige Neuerung gegenüber dem früheren Rechtszustande darstellte, besonders berechnet.

Aber selbst wenn der Gesetzgeber wirklich im Jahre 1867 so wenig in der Lage gewesen wäre, die Entwicklung der Verhältnisse auf dem Gebiete des Wasserstraßen- und Hafenbaues vorauszusehen, so würde doch die Schlussfolgerung, daß die Bestimmung in Art. 54 nur für ältere und kleine, nicht aber für neuere und große Schifffahrtsanstalten gelte, immer noch unzulässig sein. Denn eine Rechtsvorschrift kann nicht dadurch unanwendbar werden, daß die wirtschaftlichen oder sonstigen tatsächlichen Verhältnisse, deren Regelung sie bezieht, in ihren Maßen sich ändern. Wenn der Gegenstand einer gesetzlichen Anordnung sich derart entwickelt, daß der bisherige Rechtszustand dem neuen Entwicklungsstadium nicht mehr angemessen ist, so ist das sicherlich ein Grund zur Änderung, nicht aber zur Außerachtlassung des Gesetzes. Jede Abweichung von diesem Grundsätze würde unvermeidlich zur Verwirrung, Rechtsunsicherheit und Willkür führen. Denn wann ist der Zeitpunkt ge-

<sup>1</sup> Im Jahre 1864 hatte sich unter dem Vorsitz des inaktiven Staatsministers von der Heydt in Berlin ein Komitee zur Begründung einer Aktiengesellschaft für diesen Kanalbau gebildet. Das preußische Staatsministerium befaßte sich mit der Angelegenheit in einer Sitzung vom 23. Dezember 1864, wobei mit einer Baukostensumme bis zu 40 Millionen Taler gerechnet wurde. Im übrigen gab es damals schon mehrere Baupläne und Kostenanschläge.

kommen, mit dem das Gesetz aufgehört hat, den bei seiner Entstehung maßgebend gewesenen tatsächlichen Verhältnissen zu entsprechen und deshalb nicht mehr anwendbar ist? Und wer soll hierüber die Entscheidung haben?

Es entfällt hiernach die rechtliche Möglichkeit, die Schiffahrtsanstalten hinsichtlich der Selbstkostengrenze in zwei Gruppen zu zerlegen. Die Deckung der Kapitalzinsen durch Abgaben ist entweder bei allen zulässig, oder überhaupt nicht.

Die Beweisführung Schumachers spricht für die erstere Alternative. Wäre die Rechtslage anders, so würde die mit dem Aufwande gewaltiger Geldmittel betriebene Wasserstraßenpolitik der preußischen Regierung in einer sehr wichtigen Frage auf verfassungswidriger Grundlage beruhen; denn bekanntlich führt sich die Finanzierung nicht nur der großen Kanalbauten nach dem Gesetz vom 1. April 1905, sondern auch der früheren Verbesserungen natürlicher Wasserstraßen, insbesondere in der Wesermündung, in den Hafften und in der alten Oder<sup>1</sup> auf die Voraussetzung der völligen oder teilweisen Verzinsung der Baukapitalien aus Schiffahrtsabgaben.

Es würde kaum erforderlich sein, auf die Angriffe gegen die von Schumacher vertretene richtige Auffassung hier näher einzugehen, zumal diese Angriffe und die ihr zugrunde liegende Rechtsauslegung in weiteren Kreisen der Öffentlichkeit keinen Widerhall gefunden haben, wenn nicht der Name Delbrücks in die Polemik hineingezogen worden wäre. Es ist zum Zwecke der Beweisführung gegen die Meinung Schumachers mitgeteilt worden, Delbrück habe sich in den neunziger Jahren — also in seinem hohen Alter, lange nach seinem Ausscheiden aus dem Amte — dahin ausgesprochen, daß die Kapitalverzinsung nach der dem Art. 54 der Verfassung zugrunde liegenden gesetzgeberischen Absicht nicht zu den Unterhaltungs- und Herstellungskosten zu rechnen sei.

Da der Entwurf zu dieser Verfassungsvorschrift von Delbrück herrührt, so würde sein Zeugnis in der Sache allerdings Anspruch auf maßgebende Beachtung haben. Die Frage muß deshalb so gründlich wie möglich, unter Zuhilfenahme aller verfügbaren Auslegungsmittel, untersucht werden. Diese Auslegungsmittel ergeben sich aus der Praxis und zwar — da nach Delbrücks protokollarischer Erklärung vom 28. Juni 1867 der Rechtszustand im Jahre 1867 nur hinsichtlich der nichtstaatlichen Schiffahrtsanstalten geändert worden ist — hauptsächlich aus der Zeit vor der Reichsgründung. Die nachfolgende Darstellung wird ergeben, daß die Berücksichtigung der Kapitalzinsen unter den deckungsfähigen Selbstkosten nicht nur

<sup>1</sup> Vgl. S. 214—221.

einer gleichmäßigen Rechtsanschauung der Zollvereinsstaaten entsprach, sondern daß auch Delbrück selbst diese Ansicht, solange er im preußischen Handelsministerium tätig war, amtlich vertreten hat. Dabei ist übrigens zu berücksichtigen, daß Delbrück den Begriff der „Unterhaltungs- und Herstellungskosten“ als einen viel früher — in den Staatsverträgen von 1828, 1833 und 1835 — aufgestellten und in der Praxis angewandten vorgefunden hatte. Er war weder der Urheber des durch jene Worte ausgedrückten Gedankens noch der Verfasser des dafür gewählten Ausdrucks; er hat beides aus einer damals beinahe vierzigjährigen Vergangenheit in die Bundesverfassung übernommen.

#### a) Praxis in Preußen.

1. Nach Beendigung der großen Kriegsepochen des ausgehenden 18. und beginnenden 19. Jahrhunderts war in Preußen das Bedürfnis vorhanden, die Entwicklung des Verkehrs nicht nur mit den damals beschränkten Staatsmitteln, sondern auch durch Heranziehung des Privatkapitals zu fördern. Es erging daher ein ministerielles Publikandum vom 3. Mai 1816, in welchem die Bedingungen für die Zulassung von Privaten und Gesellschaften zum Bau von Verkehrsanstalten aller Art — „Chaussee-, Kanal-, Brücken- und anderen gemeinnützigen Anlagen“ — aufgezählt wurden. Dies Publikandum enthält unter anderem über die Verleihung des Rechts zur Erhebung von Verkehrsabgaben folgende Bestimmung:

„Bei Feststellung des Tarifs für Benutzung der Anlagen ist der wahrscheinliche Betrag der ersten Ausführungs- und jährlichen Unterhaltungskosten und der darauf zu erwartende Verkehr zur Grundlage zu nehmen.“

Die Unternehmer sind verbunden, der Regierung alle Jahr ihre Rechnung zur Einsicht vorzulegen.

Ist das Anlagekapital durch Aktien zusammengebracht und es findet sich künftig, daß der Ertrag den zweifachen Betrag landüblicher Zinsen übersteigt, so wird eine Ermäßigung vorbehalten.“

Dieser Vorgang liegt zwar vor dem Abschluß der Zollvereinsverträge, aber er zeigt doch die Ansichten, welche in der preußischen Regierung zu Anfang des vorigen Jahrhunderts über die Frage der Selbstkostendeckung durch Schiffahrtsabgaben bestanden haben.

2. Über die Schiffahrtsabgaben auf dem sogenannten Erfthafen sagt ein Immediatbericht vom 31. Juli 1835, daß der Tarif:

„demjenigen, wie er auf den Wasserstraßen rechts der Elbe in Gebrauch ist, nachgebildet werden soll. Der Ertrag ist so zu bemessen, daß er die Unterhaltungskosten deckt und das Anlagekapital verzinst wird.“

Daraufhin wurde am 21. August 1835 ein entsprechender Tarif vom Könige erlassen. Über diesen Tarif sagt ein weiterer Immediatbericht vom 26. September 1836:

„Die Sätze sind, dem eigenen Wunsche der Stadtbehörde gemäß, sehr niedrig normiert, wenn berücksichtigt wird, daß es, neben den laufenden Unterhaltungskosten, auf Verzinsung und Amortisation eines von der Stadt aufgewendeten Anlagekapitals von 29 000 Talern ankommt.“

Nach einem Immediatbericht vom 12. Januar 1841 haben

„nach Abzug der Verwaltungskosten, der Zinsen von den behufs des Kanalbaus usw. aufgenommenen 60 000 Talern und der Kosten der Instandsetzung des Kanals (in den letzten 5 Jahren) die zur Erhebung gekommenen Schiffahrts-, Kranen- und Hafengebühren einen Überschuß von 5820 Talern ergeben.“

Der Überschuß war von der Stadt für einen Straßenbau von Neuß nach Rheydt verwendet worden. Das wurde für unzulässig erklärt, da eine entsprechende Abschreibung hätte stattfinden müssen; indessen wurde die unveränderte Fortdauer des Tarifs bewilligt.

Am 25. Oktober 1851 beantragten die Minister für Handel und der Finanzen beim Könige abermals die Verlängerung der Gültigkeit des Tarifs mit der Begründung, daß

„die Gebührensätze sich auch in der Periode von 1846—1850 als angemessen ergeben haben, indem die Einnahmen in diesem Zeitraum 29 487 Tlr. 5 Sgr., die Ausgaben dagegen inkl. 11 117 Tlr. 10 Sgr. 10 Pf. Zinsen der aufgenommenen Kapitalien und 7500 Tlr. zur Amortisation derselben 27 673 Tlr. 15 Sgr. 8 Pf. betragen haben, so daß noch 1813 Tlr. 14 Sgr. 9 Pf. zu dem letzteren Zwecke disponibel sind.“

Der König genehmigte darauf die Beibehaltung des Tarifs.

Im Anfange der sechziger Jahre wurde wiederum die Frage der Angemessenheit des Tarifs erörtert. Nachdem zunächst ein Schriftwechsel über die finanziellen Verhältnisse des Erftkanals vorangegangen war, verfügten die zuständigen Minister am 12. Mai 1863 an die Regierung in Düsseldorf:

„Die früheren Berichte der Königlichen Regierung, betreffend die Verlängerung des Tarifs zur Erhebung der Schiffahrtsabgaben auf dem Erftkanal, rechtfertigten die Annahme, daß der Ertrag dieser Abgaben im Durchschnitt über die Summe der Unterhaltungskosten und einer mäßigen Verzinsung des Anlagekapitals nicht hinausgehen. Nach den hierbei zurückgehenden Vorlagen des Berichts vom 28. Februar d. J. ist diese Annahme jedoch eine irrite gewesen, vielmehr ergibt sich,

daß das Anlagekapital als durch die jährlichen Einnahmen bereits vollständig getilgt zu betrachten ist, wenn die mit dem Bau des Erftkanals nicht zusammenhängenden Anlagekosten ausgesondert, demgemäß auch die Ausgaben für die Unterhaltung auf das richtige Maß zurückgeführt und die von der Stadt ohne allen Grund unterlassene jährliche Zahlung von 1200 Talern für den Brücken- und Dammbau in Ansatz gebracht wird.

Unter solchen Umständen ist es nicht zulässig, die anderweite Regulierung des Tariffs bis zum Jahre 1864 hinauszuschieben, vielmehr hat die Königliche Regierung damit unverzüglich vorzugehen.

Zinsen des bisherigen Anlagekapitals werden unter den oben angeführten Umständen nicht ferner in Anrechnung zu bringen sein; es kann daher nur auf die Unterhaltungskosten unter Zutritt einer angemessenen Erneuerungsquote ankommen."

Demnächst wurde ein ermäßigter Abgabentarif vom Könige erlassen, und zwar auf Grund eines Immediatberichts vom 22. Januar 1864, in welchem es heißt:

„Die vorgedachte Ermäßigung der Tariffäze wird dem Verkehr ohne Zweifel förderlich sein. Die Handelskammer in Neuß hat sich deshalb auch damit einverstanden erklärt, zugleich aber auch den Wunsch ausgesprochen, daß aus den künftigen Überschüssen der Einnahmen über die Ausgaben ein besonderer Fonds gebildet werde, dessen Bestände nur zur Unterhaltung und Verbesserung des Erftkanals dienen, nicht aber zur Deckung anderer Bedürfnisse der Stadtkommune Neuß verwendet werden sollen. Die Handelskammer geht dabei von der Voraussetzung aus, daß auch der ermäßigte Tarif noch einen ansehnlichen Überschuß über die laufenden Ausgaben einschließlich einer, zur Erneuerung der Anlagen dienenden Reserve liefern werde. Nach den Verkehrsergebnissen der letzten Jahre erscheint diese Annahme allerdings nicht ungerechtfertigt. Ob aber so günstige Verhältnisse andauern werden, ist um so mehr fraglich, als die von der Rheinischen Eisenbahngeellschaft schon in nächster Zukunft zu erbauende Eisenbahn von Osterrath nach Essen, welche vorzüglich auf Beförderung von Kohlen berechnet ist, voraussichtlich dem Erftkanal einen Teil seines Verkehrs entziehen wird. Wir haben daher kein Bedenken gegen die Einführung des vorgelegten Tarifs.“

Dieser Immediatbericht ist ebenso wie der vorangegangene Ministerialerlaß vom 12. Mai 1863, welcher die Verzinsung des Anlagekapitals durch Schiffahrtsabgaben als zulässig anerkennt, von Delbrück unterzeichnet. In dem ersten ist sogar die Ansammlung von Mitteln für künftige Schiffahrtsverbesserungen aus den Abgaben als legal bezeichnet worden.

3. In dem Immediatbericht vom 11. August 1843 wurde die Verleihung des — demnächst durch Allerhöchsten Erlass vom 25. August 1843 bewilligten — Rechts zur Erhebung von Schiffsahrtsabgaben auf dem sogenannten Rheinberger Kanal mit den Worten begründet:

„Da mit der Zeit hoffentlich die Einnahme an Kanalgefällen außer der Verzinsung auch die Amortisation des Anlagekapitals möglich machen wird, so möchte der Tarif nur mit der Maßgabe zu genehmigen sein, daß eine Revision und Abänderung desselben von fünf zu fünf Jahren vorbehalten werde, und daß die Stadt verpflichtet sei, über die Einnahme an Gefällen sowie über die Ausgaben für Unterhaltungskosten, Verzinsung und Amortisation des Anlagekapitals sorgfältig Rechnung zu führen, diese Rechnung auch jederzeit auf Verlangen der Regierung zu Düsseldorf vorzulegen.“

4. Der Immediatbericht vom 12. Januar 1843, durch den die Königliche Ermächtigung für den Ausbau des Spoykanals und des alten Rheins von Schenkenschanz bis Brienen eingeholt wurde, enthält über die Frage der Kostendeckung durch Schiffsahrtsabgaben folgende Ausführungen:

„Nach Maßgabe des gegenwärtig zwischen dem Rhein und Cleve sich bewegenden Verkehrs vermutet man, an Schleusen- und Kanalgefällen usw. in den ersten Jahren eine Bruttoeinnahme von 5655 Talern bei mäßigen, das Interesse des Handels nicht verleidenden Tariffällen erheben zu können, so daß nach Abzug der Unterhaltungskosten ein Überschuß von jährlich 4755 Talern disponibel werden würde. Da somit auch von den Förderern des Unternehmens zunächst nur 3,3 % des Anlagekapitals an Einnahmen erwartet werden, so muß dasselbe in finanzieller Beziehung als nicht ganz sicher angesehen werden. Jedoch hofft man, daß in wenigen Jahren die steigende Frequenz der Schifffahrt ein zur Verzinsung und Abtragung jenes bedeutenden Anlagekapitals besser hinreichendes Ergebnis herbeiführen werde.“

Die Stadt Cleve wollte 60 000 Tlr. in  $4\frac{1}{2}\%$  igen Obligationen als Beitrag zu den Kanalbaukosten aufbringen; zur Zahlung der Zinsen sollten „die Überschüsse der Kanaleinnahmen vorweg verwendet werden.“ Mit dieser Maßgabe sollte der Staat die Ausführung des Kanalbaues übernehmen.

„Daß bei einem Unternehmen von solchem Umfange die Zinsen von 60 000 Tlr. durch die Schleusen- und Kanalgelder zu decken sein würden, läßt sich doch jedenfalls erwarten“, heißt es weiter in jenem Berichte.

Der König genehmigte durch Erlass vom 3. März 1843 den Bau auf alleinige Kosten des Staats, aber mit der ausdrücklichen Bedingung, daß

dann der Staat „auch die zu 5655 Thlr. veranschlagten Schleusen- und Kanalgefälle nebst Hafengeldern“ allein vereinnahmen und die Stadt auf alle Ansprüche hinsichtlich dieser Gefälle verzichten müsse.

Der Immmediatbericht vom 29. September 1847, mit welchem der Tarifentwurf zur Genehmigung vorgelegt wurde, berechnet die Einnahmen wieder auf 5655 Thlr. und die Unterhaltungskosten nach neuem Anschlage auf 1860 Thlr., sodass „noch ein Überschuss von 3795 Thlr. zur Verzinsung des Anlagekapitals sich ergeben würde.“ Dieser Tarif wurde am 11. Oktober 1847 genehmigt.

5. Die Einnahmen aus den Ruhr- und Lippe-Schiffahrtsabgaben wurden zur Verzinsung und Tilgung von Anleihen, welche für die Verbesserung dieser Wasserstraßen aufgenommen waren, verwendet<sup>1</sup>.

6. Bei den märkischen Wasserstraßen, den Wasserstraßen zwischen Elbe und Oder, sind die Zinsen des Anlagekapitals von jeher — so lange überhaupt die Schiffahrtsabgaben in Preußen nach dem Gebührenprinzip geregelt und Eintragsberechnungen aufgestellt worden sind — als Bestandteile der Selbstkosten behandelt worden.

Durch Ministerialerlass vom 31. Dezember 1837 wird der Provinzialsteuereidirektor in Magdeburg mit der Aufstellung eines Tarifentwurfs beauftragt, bei dessen Einreichung er berichten soll, „inwieweit die nach Maßgabe der gemachten Erfahrungen bei Anwendung der vorzuschlagenden Sätze zu erwartende reine Einnahme die laufenden Unterhaltungskosten sowie die Zinsen des Anlagekapitals und der auf Neubauten<sup>2</sup> im Laufe der Zeit zu verwendenden Beträge decken würde.“

Ein anderer Ministerialerlass vom 27. Juni 1842 sagt:

„Es wird beabsichtigt, den Tarif zur Erhebung der Schiffahrtsabgaben für das Befahren der Wasserstraßen zwischen der Elbe und Oder vom 18. Juni 1828 mit Rücksicht auf die Unterhaltungs- und Herstellungskosten der auf diesen Wasserstraßen befindlichen Schleusen und sonstigen Schiffahrtsanlagen anderweit zu regulieren. Die Ministerial-Bau-Kommission wird daher angewiesen, den nach den Grundsätzen der Verordnung über die Kommunikationsabgaben vom 16. Juni 1838 und der Anweisung vom 18. März v. J. berechneten Betrag jener Kosten innerhalb der letzten sechs Jahre für den in ihrem Verwaltungsbezirk belegenen Teil der in Riede stehenden Wasserstraßen pp. anzuzeigen.“

Die damals angestellten Berechnungen ergaben für 1842 eine Kapital-

<sup>1</sup> Vgl. S. 176.

<sup>2</sup> Es wird also auch hier, ebenso wie in dem Falle von Neuß (S. 271), auf künftige Baukosten bei der Tarifbildung mit gerücksichtigt.

verzinsung von 3,3 %, die im Jahre 1843 sogar auf 5,3 % anwuchs. Der Finanzminister beantragte mit dem Hinweise auf die günstige Finanzlage der märkischen Wasserstraßen und auf die anzustrebende Förderung der Binnenschiffahrt eine Ermäßigung der Schiffsahrtsabgaben, und zwar in zwei Immmediatherichten vom 17. Mai und 13. August 1845; der König lehnte den Antrag beide Male ab, und zwar mit der Begründung, bei der finanziellen Lage des Staates könne auf die Einnahme aus dem bestehenden Tarife nicht verzichtet werden.

7. Ein Ministerialerlaß vom 31. Dezember 1838 an den Oberpräsidenten in Stettin ordnete die Revision des Abgabentarifs für die regulierte Üder an. Dabei werden über die Grundsätze, nach welchen der neue Tarif aufzustellen sei, folgende Anweisungen gegeben:

„Zuvörderst wird es darauf ankommen, denjenigen Betrag festzustellen, welcher durch die Einnahme nach Abzug der Hebungskosten gedeckt werden muß. Dieser Betrag besteht in den landesüblichen Zinsen des Anlagekapitals, in den jährlichen Kosten der laufenden Unterhaltung der Anlage, für deren Benutzung die Abgabe entrichtet wird, und in den auf Jahresbeträge zu verteilenden Summen, welche im Laufe der Zeit auf größere Reparaturen und Neubauten verwendet werden müssen. Die Vergleichung der bezeichneten jährlichen Kosten mit der bisherigen nach Abzug der Hebungskosten sich ergebenden jährlichen Einnahme wird sodann ergeben, ob und inwieweit es zulässig ist, die Abgabe im ganzen zu ermäßigen, indem es nur darauf ankommt, daß die gedachten Kosten reichlich durch den Ertrag gedeckt werden.“

Sodann berichtet der Finanzminister an den König:

„Das auf den Kanal verwendete Baukapital beträgt im ganzen 20 245 Tlr. 15 Sgr. 8 Pf. Die Herstellungs- und Unterhaltungskosten belaufen sich nach den Grundsätzen der Verordnung über die Kommunikationsabgaben vom 16. Juni 1838 berechnet, auf jährlich: 1262 Tlr. 8 Sgr. 3 Pf.

a) nämlich: 5 v. h. (landesübliche Zinsen) vom gedachten Anlagekapital	1012 Tlr. 8 Sgr. 3 Pf.
b) Kosten der gewöhnlichen und der außerordentlichen Unterhaltung . . . .	130 " 0 " 0 "
c) Kosten für Beaufsichtigung des Kanals	120 " 0 " 0 "

Zusammen: 1262 Tlr. 8 Sgr. 3 Pf.

Die Einnahme hat in den vier Jahren 1837/40 durchschnittlich in jedem Jahre . .	1091 " 5 " 7 "
also	171 Tlr. 2 Sgr. 8 Pf.

weniger als die berechneten Kosten betragen. Demnach scheint eine bedeutende Ermäßigung des Tarifs vergestalt, daß auf eine reine Einnahme von etwas 700—800 Tlrn. gerechnet werden könnte, zulässig zu sein. Es ist nämlich bei Grabung des Kanals gegen die Stadt Ückermünde und die Schiffer-Kompagnie dafelbst von der Staatsbehörde ausdrücklich die Absicht ausgesprochen, von dem damals freilich nur zu 12 227 Tlr. 15 Sgr. 3 Pf. angenommenen Anlagekapital nicht mehr als 2% Zinsen durch die Kanalabgabe zu erlangen, und der Staat, welcher im Interesse des Verkehrs unter Umständen von den Zinsen des Anlagekapitals ganz würde abssehen können, wird bei einer reinen Einnahme von 700 bis 800 Tlrn. jährlich außer den oben zu b und c gedachten Kosten von zusammen 250 Tlrn. immer noch 450 Tlr. bis 550 Tlr. also mehr als 2% Zinsen des Anlagekapitals, welche sich auf 405 Tlr. belaufen, beziehen. Auf die erwähnte reine Einnahme ist aber bei Anwendung des entworfenen neuen Tarifs mit Wahrscheinlichkeit zu rechnen."

Der König genehmigte den so begründeten Tarifentwurf.

8. Ein Ministerialerlaß an den Oberpräsidenten in Stettin vom 22. April 1847 über die Umgestaltung der Abgabentarife für die pommerschen Seehäfen sagt:

„Als leitender Grundsatz bei den anzustellenden Erörterungen wollen Eure Exzellenz festhalten, daß es überall nicht in der Absicht liegt, aus den Hafen- und Schiffahrtsabgaben einen höheren Ertrag als einen Ertrag für die Unterhaltung der vorhandenen Schiffahrtsanstalten, wenn tunlich mit Einfuß einer mäßigen Verzinsung der darauf verwendeten Anlagenkosten, zu erzielen.“

Am 9. Juni 1861 beantragte die Kaufmannschaft in Stettin eine Heraussetzung der unter dem Namen des Swinemünder Hafengeldes erhobenen staatlichen Schiffahrtsabgaben. Der Handelsminister erforderte am 2. Juli 1861 von der Regierung in Stettin „eine Nachweisung der auf den Swinemünder Hafen und dessen Revier vermittelten Anlage-, Unterhaltungs- und Beaufsichtigungskosten“, bei deren Aufstellung dieselben Grundsätze maßgebend sein sollten, welche schon bei einer früheren gleichartigen Nachweisung befolgt worden seien. Die Regierung legte am 29. Oktober 1861 eine Berechnung vor, welche sehr sorgfältig und ins einzelne gehend aufgestellt war; sie schloß ab mit einem Gesamtbaukapital von 2 281 663 Talern, dessen 4prozentige Verzinsung mit 91 266 Talern als laufende Ausgabe gebucht war.

Daraufhin beschied der Handelsminister am 25. März 1862 die Kaufmannschaft folgendermaßen:

„Infolge der Vorstellung vom 9. Juni 1861, betreffend die Ermäßigung der Schifffahrtsabgaben in Stettin und Swinemünde, sind Erörterungen über das Verhältnis der zur Staatskasse fließenden Einnahmen an Schifffahrtsabgaben zu den für die Hafenanlagen zu verwendenden Ausgaben angestellt worden. Dabei hat sich ergeben, daß, abgesehen von den für Verbreiterung der Oder<sup>1</sup> unterhalb Stettin für das Jahr 1861 bereits verausgabten 130 000 Taler, die jährlichen Unterhaltungskosten und sonstigen Ausgaben einschließlich der Zinsen des Anlagekapitals im Jahre 1860 sich auf 208 043 Taler beliefen, wogegen an Schifffahrtsabgaben in demselben Jahre nur aufkamen 167 804 Taler, und im Durchschnitt der letzten fünf Jahre, unter denen sich das ungewöhnlich günstige Jahr 1857 befindet, nur 177 791 Taler eingenommen wurden. Unter diesen Umständen kann zurzeit eine Ermäßigung der Schifffahrtsabgaben nicht in Aussicht gestellt werden, und zwar namentlich so lange nicht, als die bisher bewilligte Abgabenermäßigung für regelmäßig fahrende Dampfschiffe in vollem Umfange beibehalten wird.“

Nach diesem aus dem Handelsministerium — nicht aus dem Finanzministerium — stammenden, im letzteren nicht einmal mitgezeichneten Bescheide wird man kaum noch daran zweifeln können, daß die Zinsen des Anlagekapitals an den maßgebenden Stellen in Preußen als Bestandteile der „Herstellungs- und Unterhaltungskosten“ im Sinne der Zollvereinsverträge angesehen worden sind.

Schon die Schlussworte des Bescheides vom 25. März 1862 lassen hinreichend erkennen, daß die Regierung, trotz ihrer vorläufig ablehnenden Haltung im Einzelfalle, doch einer Tarifreform grundsätzlich geneigt war. Und tatsächlich wurde auch noch in demselben Jahre vom Finanzminister eine grundsätzliche Prüfung aller Tarife für Häfen und Seewasserstrafen im Ostseegebiete aus dem Gesichtspunkte der anzustrebenden Entlastung des Verkehrs eingeleitet. Durch eine allgemeine Verfügung vom 24. September 1862 wurden die Provinzialsteuerdirektoren unter Hinweisung auf die geringere Höhe der Schifffahrtsabgaben in den Hansestädten, sowie in Frankreich und Italien zu einer Äußerung über eine entsprechende Umgestaltung der Tarife aufgefordert.

Bei diesen Erörterungen kam, wie es der Natur der Sache nach nicht anders sein konnte, auch das Verhältnis der Selbstkosten des Staates und der sonst beteiligten Korporationen — Gemeinden und Kaufmannschaften — zu den hauptsächlich aus Schifffahrtsabgaben fließenden Einnahmen zur Sprache.

<sup>1</sup> Diese Verbreiterung wurde also als „Anstalt zur Erleichterung des Verkehrs“ im Sinne der Zollvereinsverträge betrachtet.

Am 17. April 1863 beauftragte der Handelsminister die Regierung in Danzig mit der Aufstellung einer „Übersicht“ der auf den dortigen Hafen verwendeten Anlagekosten und der laufenden Ausgaben; der gleiche Auftrag erging an die Regierung in Köslin wegen der Häfen in Kolbergermünde, Rügenwaldermünde und Stolpmünde.

Am 3. Mai desselben Jahres — nachdem inzwischen die verlangten Übersichten eingegangen waren — erklärte der Handelsminister dem Finanzminister gegenüber:

„Unter den obwaltenden Umständen wird auch jetzt auf die Frage nicht näher einzugehen sein, ob ferner noch allgemein die Beschaffung der auf die Hafenanstalten zu verwendenden Mittel als entscheidendes Moment für die Feststellung der Abgabensätze zu betrachten ist oder nicht. In allen Fällen, wo die Rücksicht auf den Verkehr es gestattet, werde ich keine Veranlassung haben, der Aufrechterhaltung dieses Grundsatzes entgegenzutreten.“

In demselben Schreiben wird ferner die Bilanz des Swinemünder Hafens und „Schiffahrtsreviers“ besprochen und dabei bemerkt:

„Die obige Nachweisung ergibt aber, daß ein sehr ansehnlicher Teil der Gesamtsumme der Kosten auf Zinsen des Anlagekapitals fällt, nämlich 91 266 Taler, so daß als wirklich zu verausgabende Unterhaltungs- und Verwaltungskosten jährlich nur 116 776 Taler in Betracht kommen. Da der Staat weder auf einen Unternehmergewinn, noch auf eine verzinsliche Verwendung seiner Einnahmen zu sehen hat, so würde es billig sein, auf eine Anrechnung der Zinsen des Anlagekapitals zu verzichten und zunächst nur die Beschaffung der wirklich zu verausgabenden Beträge ins Auge zu fassen.“

Da der Finanzminister dem auf eine beträchtliche Ermäßigung der Schiffahrtsabgaben gerichteten Wunsche des Handelsministers zustimmte, so wurde von beiden ein entsprechender Bericht an den König erstattet. Dieser vom 19. Juni 1863 datierte Bericht ist nur mit wirtschaftlichen Erwägungen begründet. Am Schlusse wird über die finanzielle Wirkung der Tarifreform gesagt, daß trotz eines allerdings zu gewärtigenden Rückganges der Einnahmen doch immerhin noch mit hoher Wahrscheinlichkeit auf eine vollständige Deckung der laufenden Unterhaltungskosten zu rechnen ist und daß also ein Zuschuß aus anderen Einkünften der Staatskasse nicht zu leisten sein wird. Nur die Verzinsung des auf die Hafenanstalten verwendeten Anlagekapitals würde durch den Ausfall geschrägert werden, und eine derartige Verzinsung könne weniger in Betracht kommen, als der aus einer Belebung des Seeverkehrs entspringende allgemeine Nutzen.

Die hier erwähnten Schriftstücke vom 17. April und 3. Mai sind von Delbrück gezeichnet; es muß also angenommen werden, daß auch dieser Staatsmann die Kapitalzinsen de jure als Bestandteil der Herstellungskosten und Unterhaltungskosten angesehen hat.

9. Der Ministerialerlaß vom 12. September 1850 sagt über die Schiffsahrtsabgaben auf dem Weichsel-Haffkanal, daß sie „wenigstens die Unterhaltungskosten decken sollen“.

10. Als der Tarif für den Oberländischen Kanal vorbereitet wurde, bestimmte ein Ministerialerlaß vom 27. September 1852, daß die Abgaben „mindestens die laufenden Ausgaben“ decken sollten, wünschenswert sei außerdem noch eine „allmähliche Verzinsung und Tilgung“ des Baukapitals.

11. Im Jahre 1870 gab ein in der Provinz Pommern sich abspielender Einzelfall den Anlaß zu einer grundfächlichen Erörterung der Frage, ob die Kapitalzinsen zu denjenigen Selbstkosten einer Schiffsahrtsanstalt, deren Deckung durch Schiffsahrtsabgaben nach dem Zollvereinsvertrage von 1867 zulässig sei, gerechnet werden könnten. Die Minister der Finanzen und des Handels entschieden hierüber in einem an den Provinzialsteuerdirektor in Stettin gerichteten Erlass vom 18. November 1870, in welchem es heißt:

„Der von Ew. Hochwohlgeboren geäußerten Ansicht, daß nach Artikel 25 des Zollvereinigungs-Vertrages vom 8. Juli 1867 die Zinsen des Anlagekapitals bei Beurteilung der Frage, wie hoch die Kanalgebühren normiert werden dürfen, nicht in Betracht zu ziehen sind, kann nicht beigetreten werden, da nach dem Sprachgebrauche und insbesondere nach der im § 3 des Gesetzes vom 16. Juni 1838, die Kommunikationsabgaben betreffend, enthaltenen ausdrücklichen Bestimmung die landüblichen Zinsen des Anlagekapitals zu den Herstellungskosten gerechnet werden, deren Berücksichtigung im Art. 25 des erwähnten Vertrages und im Art. 54 der Verfassung des Norddeutschen Bundes zugelassen ist.“

12. In der Begründung zu dem Entwurfe des Gesetzes vom 6. Juni 1888, betreffend die Kanalisierung der oberen Oder, ist gesagt:

„Im übrigen wird in Aussicht genommen, für die Benutzung der Anlagen, welche zum Nutzen der Schifffahrt hergerichtet werden sollen, eine Abgabe in der Bemessung zu erheben, daß nicht nur die Unterhaltungskosten gedeckt, sondern auch das aufgewendete Kapital verzinst und nach Möglichkeit amortisiert werde.“

Eine Reihe von weiteren Fällen, in welchen die Verzinsung des Anlagekapitals von Schiffsahrtsanstalten durch Abgaben von der preußischen Regierung und Volksvertretung sowie von preußischen Gemeindeverwaltungen

für zulässig erachtet worden ist, hat bereits auf S. 214—224 in anderem Zusammenhange Erwähnung gefunden<sup>1</sup>.

Auch mit Hinzurechnung dieser Fälle ist die vorstehende Darstellung der Praxis keineswegs vollständig; sie wird aber im allgemeinen genügen, um ein zuverlässiges Bild von dem Geiste, in welchem die Zollvereinsverträge und die mit ihnen inhaltlich identische Reichsverfassung in Preußen aufgefaßt und gehandhabt worden sind, zu geben.

b) Die Praxis der nichtpreußischen Zollvereins- und Bundesstaaten.

1. Der Donau—Mainkanal brachte nach dem amtlichen „Bericht über die Ergebnisse des Betriebs der Königlich Bayrischen Eisenbahnen usw.“ 1902 Anlage 46 in den Jahren 1853 bis 1862/66 Betriebsüberschüsse von zusammen 1 003 120 Mk. bei einem Anlagekapital von (1858/59) 27 678 193 Mk.

Es hat sich also in jener Zeit eine, wenn auch nur geringe, Verzinsung ergeben. Aus dem Umstände, daß die bayrische Regierung diese Verzinsung nicht beseitigt hat, darf wohl der Schluß gezogen werden, daß sie ihr rechtlich zulässig erschien. Das ist um so wahrscheinlicher, als in Art. 7 des bayrisch-österreichischen Donauschiffahrtsvertrages vom 2. Dezember 1851 (Bayrisches Regierungsblatt 1852 S. 717) die Berechnung der Kapitalzinsen unter den durch Schifffahrtsabgaben zu deckenden Selbstkosten ausbedungen war. Bayern konnte damals in seinen Beziehungen zu Österreich keine andere Regelung der Frage vereinbaren, als die vermöge der Zollvereinsverträge für das ganze Vereinsgebiet geltende.

2. Die seit unvordenklicher Zeit mit Schifffahrtsabgaben belastete Saale liegt teilweise im Gebiet des Herzogtums Anhalt, welches seinerseits solche Abgaben an der Schleuse zu Bernburg erhob. Von den Schifffahrtstreibenden und sonst Beteiligten war behauptet worden, daß diese anhaltischen Abgaben über das durch Zollvereinsverträge zugelassene Maß der Selbstkostendeckung hinausgingen, und als im Jahre 1853 ein neuer Vertrag zwischen Preußen und Anhalt „über die Fortdauer des Anschlusses der Herzogtümer an das Zollsystem Preußens“ verhandelt wurde, versuchte Preußen im Interesse seiner oberhalb und unterhalb Bernburg an der Saale liegenden Gebietsteile unter Hinweisung auf jene Klagen eine Ermäßigung des Bernburger Tarifs zu erzielen. Diese Ermäßigung wurde aber von Anhalt abgelehnt. Es heißt darüber im Schlußprotokoll des Vertrages:

<sup>1</sup> Seeschiffahrtsstraßen Stettin—Swinemünde und Königsberg—Pillau, Fahrinne in der Außenweser, Ausbau der Fahrstraße in der alten Oder von Briesen bis zum Finowkanal.

„Von seiten des Anhalt-Bernburgischen Bevollmächtigten wurde hierauf entgegnet, daß bei der Beurteilung der Höhe der Bernburger Schleusengefälle zunächst der abgeschlossene besondere Vertrag vom 17. Mai 1831 in Betracht komme, daß aber auch bei Anwendung des allgemeinen Grundsatzes (der Zollvereinsverträge) sich ein Anspruch auf Ermäßigung der Schleusengefälle nicht begründen lassen dürfte, da auch das Anlagekapital in Betracht komme, und wenn dieses mit in Ansatz gebracht werde, die Bernburger Schleusengefälle die Herstellungs- und Unterhaltungskosten nicht übersteigen. Hiernach werde es bis zu einer Verständigung über die Abänderung des Vertrages vom 17. Mai 1831 bei den durch diesen Vertrag festgestellten Gefällen bewenden müssen.“

Königlich Preußischer Seite behielt man sich hiernach vor, den Gegenstand zum Zweck einer Verständigung wieder aufzunehmen.“

Tatsächlich blieb es vorläufig bei dem Bernburger Tarif.

Erst in den sechziger Jahren wurde, und zwar auf Delbrück's Anregung, ein neuer Versuch unternommen, um bei Gelegenheit von Verhandlungen über die „Erweiterung der Eisenbahnverbindung zwischen Preußen und Anhalt“<sup>1</sup> diesen Staat zur Gleichstellung seines Tarifs mit dem der preußischen Saale zu bewegen; der erste war damals etwa dreimal höher wie der letztere. Die Eisenbahnabteilung des Handelsministeriums wurde in einem von Delbrück unterzeichneten Schreiben der Handelsabteilung vom 27. April 1863 ersucht, bei den Verhandlungen mit Anhalt eine entsprechende Forderung aufzustellen. In diesem Schreiben wird berechnet,

„daß auch bei Übertragung des preußischen Tarifs auf die Bernburger Schleuse der anhaltischen Regierung immer noch eine jährliche Einnahme von etwa 3500 Talern verbleiben würde, besonders wenn erwogen wird, daß die Saalschiffahrt im Aufschwunge begriffen ist und durch Abgabenermäßigung gefördert werden wird. Daß eine Einnahme von 3500 Talern neben den Zinsen des Anlagekapitals die Unterhaltungs- und Wiederherstellungskosten mindestens deckt, kann nach diesseitigem Dafürhalten nicht zweifelhaft sein. Gegenüber der Bemerkung des bernburgischen Kommissars im Schlußprotokoll vom 20. Dezember 1853 verdient überdies hervorgehoben zu werden, daß die Erhebung der übermäßig hohen Abgabe während der dreißigjährigen Dauer des jetzigen Tarifs längst zu einer vollständigen Erstattung des Anlagekapitals geführt haben muß.“

<sup>1</sup> Es handelt sich um den in der Preuß. Ges. S. 1864 S. 165 veröffentlichten Vertrag vom 30. Januar 1864, der in Art. 15 tatsächlich eine Schleusengeldermäßigung brachte.

Hier wird also die Zulässigkeit der Verzinsung des Anlagekapitals aus den Schifffahrtsabgaben ausdrücklich anerkannt. Es gelang damals, die anhaltischen Sätze bis auf den Betrag der preußischen zu ermäßigen.

3. Die Nassauische Regierung hatte die Mittel für den Ausbau der Lahn als Schifffahrtsweg von der Landeskreditbank leihweise entnommen; die Zinsen dieser Anleihe wurden aus den Schifffahrtsabgaben gedeckt. Im Jahre 1867 brachten die Abgaben noch etwa 4000 Gulden Überschuß über die Betriebs- und Unterhaltungskosten. Durch Immediatbericht vom 4. März 1868 wurde die Aufhebung der Schifffahrtsabgaben erwirkt, weil „in neuerer Zeit auch in den älteren Landesteilen von der Erfstattung und Verzinsung des Anlagekapitals bei Regelung der Schifffahrtsabgaben Abstand genommen worden“ sei.

Aus der Fassung des Berichts ergibt sich, daß nicht Rechtsgründe, sondern Zweckmäßigkeitserwägungen für diese Tarifpraxis maßgebend waren.

4. Daß die Hansestadt Bremen und das Großherzogtum Oldenburg die Verzinsung des Baukapitals für die Fahrrinne der Außenweser — in Übereinstimmung mit der preußischen Regierung — für zulässig hielten, geht aus den S. 221—223 mitgeteilten Verträgen von 1891, 1896 und 1900 hervor.

5. Das vom Landesausschuß und Bundesrat verabschiedete Elsaß-Lothringische Kanalgesetz vom 26. Mai 1892 bestimmt, daß die auf den weiteren Ausbau der Kanäle zu verwendenden Kapitalien durch Schifffahrtsabgaben getilgt werden sollen. In diesem Falle hat die als gesetzgebender Körper organisierte Gesamtheit der deutschen Regierungen zur Frage Stellung genommen und zwar in dem Sinne, daß die Berücksichtigung des Anlagekapitals bei Berechnung der Selbstkosten im Sinne des Art. 54 der Reichsverfassung zulässig ist.

### c) Abweichungen vom regelmäßigen Gange der Praxis.

Auch in dieser Frage ist das geltende Recht nicht ganz gleichmäßig und folgerichtig angewendet worden. Es läßt sich indessen nur ein einziger Fall nachweisen, in welchem die Inrechnungstellung der Kapitalzinsen deshalb unterblieben ist, weil man sie für vertraglich und verfassungswidrig hielt.

In einem Immediatbericht vom 26. März 1870 heißt es:

„Nach den aufgestellten Nachweisungen hat die Elbschleuse zu Magdeburg im Durchschnitt der fünf Jahre von 1863—1866 4328 Taler an Abgaben ertragen, während die Unterhaltung nur 863 Taler erforderte.“

Die Saale- und Unstrut-Schleusen lieferten für dieselbe Zeit einen durchschnittlichen Abgabenertrag von 17 821 Tälern, während die Unterhaltung nur 10 096 Taler in Anspruch nahm.

Bei der Revision der Tarife mußte hiernach eine erhebliche Ermäßigung ins Auge gefaßt werden.“

Der Rechtsstandpunkt tritt zwar aus diesem Wortlaut nicht mit zweifeloser Klarheit hervor; die vorhergehenden Verhandlungen lassen aber erkennen, daß man hier die Zinsdeckung durch Abgaben als unzulässig ansah.

Im übrigen ist aber die Praxis — in Preußen wenigstens — durchaus konstant gewesen; man hat es mit einer Irrung zu tun, wie deren auch sonst zuweilen vorkommen.

Allerdings sind in den 60er und 70er Jahren zahlreiche Tarife in der Art herabgesetzt worden, daß auf die Verzinsung des Anlagekapitals verzichtet wurde. Indessen sind diese Maßregeln, von jener einen Ausnahme abgesehen, nur mit wirtschaftlichen Erwägungen begründet worden. Als Material für die Beurteilung dieser Rechtsfrage können, da es sich hier um *jus dispositivum* handelt, nur diejenigen Fälle in Betracht kommen, in welchen die Regierungen die Ermäßigung von Abgabentarifen auf den Betrag der bloßen Betriebs- und Unterhaltungskosten deshalb vornahmen, weil sie sich nach den Zollvereinsverträgen und der Verfassung hierzu verpflichtet erachteten.

#### d) Ergebnis der Untersuchung.

Der Ausdruck „Herstellungs- und gewöhnliche Unterhaltungskosten“ ist, wie diese Darstellung ergibt, fast ausnahmslos — auch von Delbrück selbst — so verstanden und angewendet worden, daß die Kapitalzinsen einen Bestandteil der durch Abgabentarife zu deckenden Selbstkosten bilden. Es ist hiernach nicht daran zu zweifeln, daß diese, gleichzeitig der wirtschaftlichen Logik de lege ferenda entsprechende Auslegung des geltenden Rechts mit der Willensmeinung des Gesetzgebers im Einklange steht.

Im übrigen ist die Frage, was zu den Selbstkosten bei der Bildung von Abgabentarifen für Wasserstraßen gerechnet werden kann, nach praktisch-geschäftlichen Gesichtspunkten zu beantworten. Die preußische Regierung hat diese Frage in einer allgemeinen Verfügung vom 11. Juni 1896 dahin geregelt, daß bei der Tarifbildung berücksichtigt werden dürfen:

- „1. Kosten der Abgabenerhebung, Betriebs-, Verwaltungs- und Unterhaltungskosten,
2. Verzinsung des Anlagekapitals,

3. Ansammlung eines Fonds für größere Reparaturen. Außerdem wird unter Umständen
4. die Deckung einer Amortisationsquote, deren Höhe den für die Amortisation von Gemeindeanleihen der in Rede stehenden Art üblichen Prozentsatz nicht übersteigen darf, und
5. die Ansammlung eines je nach der Art der betreffenden Verkehrsanstalt zu bemessenden Erneuerungsfonds für die seiner Zeit erforderlich werdende Neuherstellung derselben zugesstanden werden können.

Zu 4 und 5 darf jedoch nicht unberücksichtigt bleiben, daß bei sogenannten ewigen Anlagen, wie z. B. Kanälen ohne Kunstdämmen, schon die Inrechnstellung einer Amortisationsquote, bei allen übrigen Anlagen aber die Ansammlung eines Erneuerungsfonds neben der Amortisation des ursprünglichen Anlagekapitals eine Vorausbelastung der ersten Benützungssperiode zugunsten späterer Zeiten in sich schließt, welche in der Regel vermieden werden muß. Es werden deshalb gegebenenfalls diejenigen besonderen Gründe nachzuweisen sein, welche bei ewigen Anlagen die Tilgung des Anlagekapitals und bei den sonstigen Anlagen daneben die Bildung eines Erneuerungsfonds ausnahmsweise angezeigt erscheinen lassen."

Nach dem Preußischen Wasserstraßengesetz vom 1. April 1905 ist es zulässig, auch diejenigen Zuschüsse, welche für Unterhaltung und Verzinsung einer ihre Selbstkosten nicht vollständig deckenden Schiffahrtsanstalt aus sonstigen Mitteln geleistet werden mußten, und sogar die für solche Zuschüsse aufgelaufenen Zinsen demnächst durch Schiffahrtsabgaben wieder einzubringen.

In Preußen, Bremen und Oldenburg ist es für unbedenklich erachtet worden, aus den durch Schiffahrtsabgaben gewonnenen Einnahmen einen Reservefonds für künftig eintretende Bedürfnisse zurückzulegen. Aus den Einnahmen des für gemeinsame Rechnung der drei Staaten auf der Unter- und Außenweser erhobenen Feuer- und Bakengeldes ist allmählich ein Reservefonds gesammelt worden, der Ende 1904, obwohl in diesem Jahre aus den Mitteln des Fonds rund 780 000 Mf. auf die Verbesserung der Weser verwendet waren, rund 600 000 Mf. enthielt.

Die auf der Ruhr und im Ruhrorter Hafen erhobenen Schiffahrtsabgaben sind in großem Umfange zur Ansammlung von Neubaukapitalien verwendet worden, ohne daß von irgend einer Seite dagegen Widerspruch erhoben worden wäre. Das ist um so bemerkenswerter, als die Ruhorschiffahrt und der Verkehr des Ruhrorter Hafens nicht etwa eine interne preußische Angelegenheit war, sondern für das ganze rheinische Wirtschaftsgebiet eine sehr große Bedeutung besaß und noch heute besitzt.

Die Versorgung dieses Gebiets mit Kohlen vollzog sich früher über die Ruhrwasserstraße und den Ruhrorter Hafen, während heute nur noch der letztere die Verschiffung der durch die Eisenbahn angebrachten Kohlen neben dem Duisburger Hafen vermittelt.

## II.

Die Rheinschiffahrtsakte gestattet die Abgabendeckung nicht für „Unterhaltungs- und gewöhnliche Herstellungskosten“ wie Bundesverfassung und Zollvereinsvertrag, sondern nur für Unterhaltungs- und Beaufsichtigungskosten“. Als die Akte unterzeichnet wurde, waren die Bundesverfassung und der Zollvereinsvertrag wenig älter als ein Jahr. Für die deutschen Regierungen war es unter diesen Umständen nicht nur naheliegend, sondern beinahe selbstverständlich, daß sie für den Begriff der Selbstkostendeckung den in jenen Urkunden angewandten Ausdruck beibehielten, sofern sie den für das übrige Deutschland geltenden Rechtszustand auch für den Rhein erhalten wollten. Wenn sie einen anderen Ausdruck wählten oder annahmen — etwa weil die nichtdeutschen Rheinuferstaaten in der Sache etwas anderes wollten — so hätte wohl Veranlassung vorgelegen, die stark abweichende Wortfassung zu erläutern. Es ist eines der vielen Kennzeichen für die leider sehr nachlässige Formulierung der Akte, daß weder eine derartige Erläuterung gegeben worden noch die Absicht einer sachlichen Abänderung des autonomen deutschen Rechtszustandes vorhanden gewesen ist. Nach den Beschlüssen der durch die Rheinschiffahrtsakte eingesetzten Zentralkommission in Mannheim gehört zu den „Unterhaltungs- und Beaufsichtigungskosten“ auch die Verzinsung des Anlagekapitals. Dabei ist zwar die Voraussetzung gemacht worden, daß die Baukosten im Anleihewege beschafft seien; aber diese Voraussetzung ist rein formaler Natur und ohne jede praktische Bedeutung. Es ist nicht abzusehen, weshalb Staaten oder Städte oder sonstige Gemeinwesen, die etwa einen Hafen am Rhein erbauen wollten, hinsichtlich der Zulässigkeit der Selbstkostendeckung durch Schiffsahrtsabgaben verschieden gestellt sein sollen, jenachdem sie bereite Kapitalmittel oder verfügbare Grundstücke dabei benutzen oder ihren Bauplan im Anleihewege finanzieren. Hinge wirklich die Frage der Kapitalverzinsung durch Schiffsahrtsabgaben von einer so äußerlichen Voraussetzung ab, so würde es nicht schwer sein, ihr durch die Art der Geldbeschaffung äußerlich Rechnung zu tragen<sup>1</sup>. Bei richtiger Auslegung des geltenden Rechts müssen

<sup>1</sup> Die Beschlüsse der Zentralkommission sind inhaltlich mitgeteilt bei Schenkel, „Badisches Wasserrecht“, Karlsruhe 1902 S. 112 Anm. 10 zu § 1 des Ges. vom 26. Juni 1899.

alle für eine Schiffahrtsanstalt verwendeten Vermögenswerte anrechnungsfähig sein, ohne Rücksicht auf die Art und Weise ihrer Einbringung.

Wenn hiernach die Abweichung des Wortlauts der Akte von dem der Bundesverfassung und des Zollvereinsvertrages nur durch Flüchtigkeit zu erklären ist, so gilt dasselbe von dem Fehlen jeder die Selbstkostengrenze betreffenden Vertragsabrede für künstliche Wasserstraßen, Sicherheitshäfen und sonstige Schiffahrtsanstalten. Gemeint war selbstverständlich die Geltung dieser Grenze für alle, der „Erleichterung des Verkehrs dienende“ und durch Abgaben rentbar zu machende Anstalten ohne Unterschied der Zweckbestimmung. So ist der Inhalt der Akte auch von der preußischen Regierung aufgefaßt worden. Sie ist davon ausgegangen, daß ihr Inkrafttreten keinen Einfluß habe auf den durch Zollvereinsvertrag und Bundesverfassung geschaffenen Rechtszustand. Wäre sie anderer Ansicht gewesen und hätte sie insbesondere die Meinung gehabt, daß hinsichtlich der für die Tarifbildung bei den Schiffahrtsabgaben maßgebenden Selbstkostengrenze irgend eine Änderung durch die Akte hervorgerufen werde, so hätte sie eine allgemeine Nachprüfung der Tarife eintreten lassen müssen. Sie hatte bisher die Kapitalzinsen bei der Tarifbildung mitberücksichtigt; sie hielt das unter der Herrschaft der Akte nach wie vor für zulässig und ließ daher die Tarife unverändert.

### III.

Das preußische Wasserstraßengesetz spricht in § 19 nur von der Verzinsung und Tilgung des Anlagekapitals. Diese Wortfassung beruht aber nur auf Ungenauigkeit der Ausdrucksweise; gemeint war auch die Unterhaltung. Hierüber kann nach der Entstehungsgeschichte des § 19, der bekanntlich aus einem Zuschantrage der Mehrheitsparteien hervorgegangen ist, ein Zweifel nicht obwalten. Diese Parteien wollten der in Preußen bestehenden Ungleichheit — auf zahlreichen kanalisierten, regulierten und sonst verbesserten natürlichen Wasserstraßen werden jetzt Schiffahrtsabgaben erhoben, während andere abgabenfrei sind — ein Ende machen, und zwar durch Verallgemeinerung des Grundsatzes der Abgabepflicht. Die Absicht der Verallgemeinerung bestand der Natur der Sache nach nicht nur für den Grundsatz als solchen, sondern auch für seine weitere Ausgestaltung, insbesondere in bezug auf die wichtige, die Tarifbildung wesentlich beeinflussende Frage der Selbstkostengrenze. Andernfalls wäre die Imperfektät, deren Beseitigung erstrebt wurde, teilweise bestehen geblieben; man hätte die Anlieger — im weitesten Sinne des Wortes — der für die Schiffahrt verbesserten natürlichen

Wasserstraßen besser gestellt, als diejenigen der nach dem Gesetz vom 1. Mai 1905 zu erbauenden Kanäle. Denn die Abgaben auf den Kanälen sollen nach § 4 dieses Gesetzes die Unterhaltungskosten und Betriebskosten neben der Verzinsung und Tilgung des Anlagekapitals aufbringen. Die Kanäle hierbei anders zu behandeln wie die regulierten Ströme, lag weder ein Grund noch die Absicht vor.

Nach der Reichsverfassung war die preußische Regierung — wenn die hier vertretene Rechtsauffassung zutreffend ist — auch vorher schon zur Deckung ihrer vollen Selbstkosten für die regulierten Ströme befugt. Das preußische Landesgesetz konnte in dieser Beziehung eine neue Rechtslage nicht schaffen. Es hat nur die Bedeutung, daß es für die Regierung eine konstitutionelle Verpflichtung begründet, von ihren im Reichsrecht begründeten Befugnissen Gebrauch zu machen. Das *jus dispositivum* der Reichsverfassung und des Zollvereinsvertrages ist insofern für Preußen ein partikuläres *jus cogens* geworden. Daß mit diesem *jus cogens* nicht der Rahmen der reichsgesetzlichen Befugnisse vollkommen ausgefüllt sein sollte, ist nach den politischen Zusammenhängen, welche bei der Entstehung des Gesetzes vom 1. April 1905 wirksam waren, vollkommen ausgeschlossen.

Diese Auffassung ist übrigens auch in den damaligen parlamentarischen Verhandlungen deutlich erkennbar. In der zweiten Beratung des Gesetzes vom 4. Februar 1905 sagte der Abgeordnete Broemel, ein Gegner der Schifffahrtsabgaben:

„Hier wird die Forderung gestellt, auf regulierten Strömen sollen solche Abgaben erhoben werden, daß sie die Unterhaltungskosten, sowie die Verzinsung und Amortisation des aufgewendeten Kapitals decken“, und der Abgeordnete von Pappenheim führte an demselben Tage mit Bezug auf den Wortlaut des § 9 i, des jetzigen § 19 folgendes aus:

„Selbstverständlich bin ich der Ansicht, daß die Erhaltung des Rheines auf seiner jetzigen Fahrtiefe mit unter die Kosten fällt, die nach dem Art. 54 der Reichsverfassung als außerordentliche Anlage (gemeint sind die Selbstkosten) zu gelten haben.“

Da der Abgeordnete von Pappenheim der Urheber des konservativen Antrags war, durch den der § 19 in das Gesetz vom 1. April 1905 hineingekommen ist, so hat sein Zeugnis dafür, daß nach der Absicht dieses Antrags auch die Unterhaltungskosten durch Schifffahrtsabgaben aufgebracht werden sollten, gewissermaßen den Wert einer authentischen Auslegung<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Stenograph. Berichte S. 9486 und 9502.

Die Bestimmung der Selbstkostengrenze für den einzelnen Anwendungsfall ist nicht nur von der halb wirtschaftlichen, halb rechtlichen Frage, welche Aufwendungen zu den „Unterhaltungs- und gewöhnlichen Herstellungskosten“ gerechnet werden können und müssen, sondern ebenso sehr von räumlichen und örtlichen Momenten abhängig. Die Kostenberechnung, deren Ergebnis für jene Wertgrenze maßgebend ist, kann sehr verschieden ausfallen, je nachdem man die „Anstalt“ oder „besondere Anstalt“, das Substrat der Abgabenerhebung, das Objekt der „Benuzung“, als weitere oder engere Einheit auffaßt, und die „Erleichterung des Verkehrs“, für welche die Schiffahrtsabgaben den Gegenwert bilden, auf einzelne örtliche Bauwerke oder Einrichtungen oder auf größere zusammenhängende Gruppen von Schiffahrtsanstalten bezieht. Es zeigt sich auch hierbei wieder, daß alle diese Begriffe sich gegenseitig bedingen und beeinflussen. Eine „Anstalt“ muß der „Benuzung“ fähig sein, sonst ist sie keine Anstalt im Sinne des Gesetzes. Die „Erleichterung des Verkehrs“ muß hinsichtlich der Ausdehnung des Begriffs der „Benuzung“ entsprechen, weil der Nutzen eben darin besteht, daß die natürlichen Hemmnisse der Verkehrsbewegung durch menschliches Eingreifen — Bauten oder Verwaltungseinrichtungen — beseitigt oder vermindert werden. Die Abgaben sind der Gegenwert für die Verkehrs erleichterung und Benuzung; sie dürfen deshalb auch grundsätzlich nur auf die verkehrs fördernde und benutzte Anstalt bezogen und nach ihren Selbstkosten berechnet werden. Im Sinne dieses Kausalzusammenhanges von Leistung und Gegenleistung ist der Anstaltsbegriff von der Praxis bei Häfen und Wasserstraßen in sehr weitem Sinne aufgefaßt worden, wobei allerdings nicht immer sachliche Gründe, sondern zuweilen auch Zufälligkeiten der historischen Entwicklung bestimmend waren. Am einfachsten liegen die Verhältnisse im allgemeinen bei den Häfen, wo die örtliche Begrenzung der abgabepflichtigen Anstalt für die Berechnung der Selbstkosten in der Regel keine Schwierigkeiten macht. Man hat hierbei alle im Hafengebiet vorhandene Bauten und sonstige Einrichtungen, Molen, Ufer einschnitte, Räis, Krane und sonstige Hebezeuge oder Ausladevorrichtungen, Hafenschleusen, Bojen, Baken, Leuchttfeuer und andere Anlagen als wirtschaftliche Einheit betrachtet.

Es kommen auch Fälle vor, wo herkömmlicherweise Wasserstraßen mit den an ihrem Endpunkte liegenden Häfen als wirtschaftliche Einheiten hinsichtlich der Kostenberechnung und Tarifbildung behandelt worden sind; Beispiele hierfür sind die Häfen Swinemünde und Pillau mit den anschließenden Wasserstraßen über das Stettiner und Frische Haff.

Im übrigen hat man zusammenhängende Schiffahrtswege, auch solche von sehr bedeutender Länge, bei der Aufstellung von Einträchtigkeitsbe-

rechnungen und Abgabentarifen regelmäßig als große Verkehrsanstalten angesehen. Das ist sowohl bei eigentlichen Kanälen als auch bei kanalisierten und regulierten Flüssen geschehen, und zwar auch in solchen Fällen, wo einzelne Teile einer Wasserstraße oder eines Wasserstraßennetzes bedeutende Verschiedenheiten hinsichtlich der Verkehrsverhältnisse und der Selbstkosten aufwiesen. Das wichtigste Beispiel hierfür ist das weit verzweigte Netz der märkischen Wasserstraßen zwischen Elbe und Oder mit dem Mittelpunkte Berlin, das bei einer Gesamtlänge von fast 1200 km seit beinahe hundert Jahren — solange überhaupt das Gebührenprinzip auf die Schiffsahrtsabgaben dort angewendet wird — hinsichtlich der Selbstkostendeckung als wirtschaftliche Einheit angesehen worden ist. Ebenso ist die kanalisierte Oder von Kösel bis zur Neißemündung mit den Stauanlagen bei Brieg, Ohlau und Breslau und dem um die letztere Stadt herum geführten Großschiffahrtswege zusammen als eine einheitliche Verkehrs anlage in tarifärischer Hinsicht behandelt worden. Dasselbe gilt für den eigentlichen Dortmund—Ems-Kanal mit der kanalisierten Ems und dem Seitenkanal Oldersum—Emden an der Emsmündung.

Wollte man in äußerlicher Anwendung der Verfassungsvorschrift, wonach „Abgaben nur für die Benutzung besonderer Anstalten“ erhoben werden und „die zur Unterhaltung und gewöhnlichen Herstellung der Anstalten und Anlagen erforderlichen Kosten nicht übersteigen“ dürfen, die Selbstkostenrechnung für einzelne Staustufen oder Haltungen eines Kanals oder kanalisierten Flusses, für einzelne Abschnitte eines regulierten Stroms oder für einzelne Linien eines zusammenhängenden Wasserstraßennetzes besonders aufzumachen, so würde man zu sehr verschiedenen Ergebnissen kommen und für einzelne Strecken Schiffsahrtsabgaben von ganz verschiedener Höhe erheben müssen. Für die märkischen Wasserstraßen ist diese Forderung auch von solchen Kreisen, welche nur an bestimmten Linien mit niedrigem Anlagekapital und geringen laufenden Kosten ein Interesse haben, erhoben aber stets abgewiesen worden<sup>1</sup>. Die individuelle Bestimmung der Selbstkostengrenze für die einzelnen örtlichen Schiffsahrtsanstalten, die schließlich doch in ihrer Aneinanderreihung ein zusammenhängendes System darstellen, würde nicht nur das jetzt durch gegenseitige Übertragung und Ausgleichung vorteil-

<sup>1</sup> Im Jahre 1903 ist bei den märkischen Wasserstraßen die bis dahin unbekannte Einteilung in Wasserstraßen erster und zweiter Ordnung mit verschiedenen Tariffächen eingeführt worden. Sie beruht aber nicht auf der Verschiedenheit der Selbstkosten, sondern auf einer Abstufung nach der Leistungsfähigkeit. Die Selbstkostengrenze wird nur für das Gesamtnetz durch Gegenüberstellung der Einnahmen und Ausgaben des ganzen Systems bestimmt.

hafter gestaltete Verhältnis der Gesamteinnahmen zu den Gesamtausgaben verschlechtern, sondern auch eine dem Verkehrsinteresse nachteilige Bunt-schädigkeit der Tarife erzeugen. Diese praktischen Nachteile würden durch den idealen Vorteil einer größeren Annäherung an das Prinzip der wirtschaftlichen Gerechtigkeit nicht aufgewogen werden. Die Schiffer, welche eine — von ihrem Standpunkte aus zufällig — besonders teure Staustufe oder Kanalstrecke durchfahren müssen, würden es schwerlich verstehen<sup>1</sup>, wenn man ihnen dort höhere Abgaben abforderte, als bei anderen Staustufen und auf anderen Strecken derselben Wasserstraße zu zahlen sind; denn ihnen erscheint diese Wasserstraße als das, was sie für den Verkehr auch ist, nämlich als zusammenhängende Einheit.

Ein auffälliges Beispiel für die aus äußerlichen Gründen erfolgte Trennung einer zusammenhängenden Wasserstraße in zwei tarifatisch geschiedene Teile bietet die Unterweser von Bremen bis zum Meere. Auf der Strecke von Bremen bis Bremerhaven wird nach dem Reichsgesetz vom 5. April 1886 eine Schifffahrtsabgabe erhoben, welche das Entgelt für die dort vorgenommene Vertiefung und Begründung des Fahrwassers bildet, während durch das von den drei Weseruferstaaten ohne besondere reichs-gefechtliche Ermächtigung vereinbarte Feuer- und Bakengeld die Vertiefung des Fahrwassers von Bremerhaven bis zum Meere, außerdem aber auch die Belebung, Bebauung und Befeuierung des ganzen Schifffahrtsweges der unteren Weser bis Bremen aufwärts bezahlt wird. Die Selbstkostengrenze wird für beide Stromabschnitte und Gruppen von Schifffahrtsanstalten besonders bestimmt; für das Fahrwassergeld oberhalb Bremerhaven von Bremen allein, für das Feuer- und Bakengeld durch Verständigung der Uferstaaten.

Wenn das Preußische Gesetz vom 1. April 1905 die Erhebung von Schifffahrtsabgaben „auf den im Interesse der Schifffahrt regulierten Flüssen“ vorschreibt und diese Abgaben so bemessen haben will, daß die Aufwendungen des Staates für die „Verbesserung oder Vertiefung jedes dieser Flüsse“ Deckung finden, so kann in der hier angewendeten Wortfassung wohl ein Hinweis für die künftige Ausführung des Gesetzes in bezug auf die Bestimmung der Selbstkostengrenzen und die Bildung der Abgabentarife gefunden werden. Es sollen nicht sämtliche Flüsse des Staates hierbei als sinnierte Einheit behandelt, sondern die erforderlichen Berechnungen für

<sup>1</sup> Den selben Standpunkt würden jedenfalls die beteiligten Städte, Kaufmannschaften und Industriellen einnehmen.

jeden Strom — oder jedes Stromgebiet — einschließlich der in gleichem Maße schiffbaren Nebenflüsse besonders aufgemacht werden.

Eine solche Berechnungsweise würde auch der Zweckmäßigkeit und Billigkeit mehr entsprechen, wie die Zusammenfassung aller Stromgebiete mit ihren sehr stark abweichenden wirtschaftlichen Verhältnissen; zumal die in Betracht kommenden, von der Saar bis zur Memel in weiter Entfernung auseinanderliegenden, zum großen Teile völlig voneinander getrennten Wasserstraßen als einheitliches Netz nicht angesehen werden können.

### § 3.

#### Nichtstaatliche Schifffahrtsanstalten.

Nach dem Wortlaut der Bundesverfassung und des Zollvereinsvertrages soll die Beschränkung der Schifffahrtsabgaben auf die Selbstkostengrenze — soweit künstliche Wasserstraßen in Betracht kommen — nur für staatliche Unternehmungen gelten. Es ist aber mit sehr großer Wahrscheinlichkeit anzunehmen, daß die Absicht des Gesetzgebers einerseits nicht so weit reichte, wie es nach der Wortfassung den Anschein hat, anderseits darüber hinausging.

Die Absicht war die Heranziehung des Privatkapitals zum Bau von Schifffahrtsanstalten durch Gröffnung einer Gewinnmöglichkeit; zu diesem Zwecke brauchte aber eine solche Möglichkeit nicht auch den Gemeinden und Gemeindeverbänden gewährt zu werden. Von ihnen konnte man erwarten und verlangen, daß sie öffentliche Verkehrsanlagen, deren Herstellung zugleich im kommunalen Interesse lag<sup>1</sup>, auch unter der Voraussetzung der bloßen Selbstkostendeckung ausführen und nach dem Gebührenprinzip verwalten würden. Diese Auffassung hat auch — in Preußen wenigstens — durch den Gang der Entwicklung eine gewisse Bestätigung gefunden. Denn dort ist jenes Prinzip durch das Tarifhöheitsrecht des Staates und später durch die Vorschriften des Kommunalabgabengesetzes vom 14. Juli 1893 auch für kommunale Schifffahrtsanstalten vollständig eingebürgert und durchgeführt. Unter der Herrschaft dieses Prinzips haben insbesondere die Städte Neuß und Rheinberg die als Erftkanal und Rheinberger Kanal bezeichneten Rheinarme ausgebaut, indem sie aus den Schifffahrtsabgaben ihre Selbstkosten einbrachten oder einzubringen suchten, und ganz neuerdings hat der Kommunal-

<sup>1</sup> Ohne daß Vorliegen eines kommunalen Interesses ist der Bau einer Wasserstraße oder eines Hafens durch einen Gemeindeverband anderseits nicht gut denkbar.

verband des Kreises Teltow unter gleicher Voraussetzung einen Kanal von der Havel zur Oberspree südlich von Berlin mit großen Mitteln hergestellt.

Für Preußen handelt es sich also praktisch nicht um den Gegensatz von staatlichen und nichtstaatlichen, sondern um die Unterscheidung von privaten und öffentlichen Schiffahrtsanstalten, wobei die kommunalen als mittelbar staatliche behandelt und den eigentlich fiskalischen gleichgestellt werden.

Unterseits fehlt es an jedem ersichtlichen Grunde dafür, daß Reizmittel der Gewährung einer Gewinnmöglichkeit dem Privatkapital gegenüber, wenn man dessen Heranziehung im Interesse der Entwicklung der deutschen Schiffahrtsinteressen überhaupt für notwendig oder wünschenswert hielt, auf die Wasserstraßen zu beschränken und nicht auch für den Hafenbau nutzbar zu machen. Daß man im Jahre 1867 auch das letztere gewollt hat, ist trotz der zu engen Wortfassung in den gesetzlichen Vorschriften kaum zu bezweifeln. Es läßt sich aber auch aus der Praxis nachweisen. Trotz der Bestimmung der älteren Zollvereinsverträge, welche den Grundsatz der Selbstkostendeckung für alle Wasserstraßen und Häfen ohne Unterschied der Eigentumsverhältnisse aufstellten, hatte der einer Aktien-Gesellschaft gehörige Duisburger Rheinhafen in den fünfziger und sechziger Jahren hohe Dividenden gebracht; die Gesellschaft hatte 1855 bis 1857 je 10, 1858 15, 1859 und 1860 je 10, 1861 12, 1862 30, 1863 10 und seitdem stets 7 vom Hundert verteilt<sup>1</sup>. Der Duisburger Hafen — heute der erste Binnenhafen der Welt — war schon damals einer der größten und bedeutendsten im preußischen Staate; seine hohe Verzinsung war, wie sich auch aus den Akten jener Zeit nachweisen läßt, bei den Zentralbehörden in Berlin vollkommen bekannt. Niemand konnte auf den Gedanken kommen, ein solches für damalige Zeit sehr bedeutendes Privatunternehmen nach dem Inkrafttreten des Art. 54 der Bundesverfassung im Jahre 1867 auf Selbstkostendeckung zu reduzieren.

Noch weit auffallender ist die Tatsache, daß man bei dem Abschluß der Rheinschiffahrtsakte, die im Gegensatz zur Bundesverfassung und zum Zollvereinsvertrage doch nur einen beschränkten Kreis von verhältnismäßig leicht übersehbaren Schiffahrtsanstalten zu berücksichtigen hatte, sich des Duisburger Hafens und seiner Eigenschaft als gewinnbringende Privatunternehmung nicht erinnerte. Die Akte behandelt alle Häfen gleich und beschränkt sie alle auf Selbstkostendeckung, sogar noch in einer — der Bundesverfassung gegenüber — scheinbar verschärften Form.

<sup>1</sup> Vgl. „Der Duisburger Hafen 1826—1888 von Dr. Theodor Göde.“ Duisburg 1888, F. H. Nieten.

Die preußische Regierung hat weder bei der Emanation der Verfassung und des Zollvereinsvertrages von 1867 noch bei der Publikation der Rheinschiffahrtsakte die Meinung gehabt, daß sich hinsichtlich der Selbstkostengrenze bei den Häfen etwas ändere. Sonst hätte sie bei staatlichen, kommunalen und privaten Häfen eine allgemeine Revision der Tarife anordnen müssen, was sie aber nicht getan hat.

In der Folgezeit sind in Preußen mehrfach Privathäfen für den öffentlichen Verkehr angelegt und Abgabentarife für solche erlassen worden. In einem dieser Fälle — es handelte sich um den Flößereihafen bei Brahemünde an der Weichsel — wurde auch die Rechtsfrage erörtert und in dem Sinne entschieden, daß der Grundsatz der bloßen Selbstkostendeckung nach der richtig verstandenen Willensmeinung des Gesetzgebers nicht nur für künstliche Wasserstraßen, sondern auch für künstliche oder durch Bauten verbesserte Häfen unanwendbar sei, soweit diese Anstalten von privaten Unternehmern hergestellt und verwaltet würden.

---

## VI.

### Die Zahlungspflicht.

---



Über die Verpflichtung zur Zahlung der Schiffahrtsabgaben an den Erhebungsberechtigten enthält das öffentliche Recht keine Vorschriften. Die Verwaltung hält sich der Regel nach an den Schiffsführer, zieht von ihm die Abgaben ein und überläßt ihm den Rückgriff an Dritte. Das gilt auch von denjenigen Schiffahrtsabgaben, die nicht vom Schiff und seiner Tragfähigkeit oder seinem Raumgehalt, sondern von der Ladung zu entrichten sind<sup>1</sup>. Ob man die Abgabe nach dem einen oder dem anderen Maßstabe berechnet, ist eine bei der Tarifbildung zu beantwortende praktische Frage; für die rechtliche Natur der Abgabe ist sie ohne Bedeutung. In früheren Jahrzehnten dachte man freilich anders; die tief eingewurzelte Abneigung gegen die der Regel nach von der Ladung erhobenen Binnenzölle machte sich vielfach auch nach der Richtung geltend, daß man Schiffahrtsabgaben nach Gewicht und Gattung der beförderten Güter wegen dieser äußerer Ähnlichkeit mit jenen Zöllen perhorreszierte und möglichst vermied<sup>2</sup>. Diese Tendenz tritt in den Verhandlungen der Nationalversammlung zu Frankfurt aus den Jahren 1848 und 1849, aber auch in der Stellungnahme der Regierungen, vielfach hervor. So beantragten die Regierungen in ihrer Kollektivnote vom 23. Februar 1849 zum Entwurfe der Reichsverfassung aus dem die Seeschiffahrtsabgaben betreffenden § 22: „Die Abgaben, welche — von den Schiffen und deren Ladungen für die Benutzung der Schiffahrtsanstalten erhoben werden“ usw. die Worte „und deren Ladungen“ zu streichen, weil Abgaben auf die Schiffsladungen Eingangszölle seien. „Es wäre ja nicht ausgeschlossen, Schiffe mit Ladungen von großem Volumen und geringem Werte niedriger zu tarifieren, wie denn bisher schon Schiffe in Ballast niedrigere Schiffssabgaben entrichteten. Die Berechnung der Abgabe müßte aber nach dem Schiffssräume erfolgen.“ Der Verfassungsausschuß

<sup>1</sup> Abgesehen natürlich von denjenigen Abgaben, die erst im Augenblick der Ausladung fällig werden und die Gegenleistung für die Benutzung der Entlöschungseinrichtungen darstellen. Diese Gebühren werden, ebenso wie diejenigen für die Einladung von den Ladungsberechtigten eingezogen.

<sup>2</sup> Vgl. S. 180 u. 188—190 dieser Arbeit.

sprach sich dann aber auf Wunsch von Hamburg und Bremen für die Beibehaltung jener Worte aus, weil die Ausartung solcher Abgaben in Zölle nicht zu befürchten sei. Die der Reichsgewalt vorbehaltene Genehmigung der Tarife biete hiergegen die erforderlichen Bürgschaften<sup>1</sup>.

Auch die Darstellung der älteren preußischen Verwaltungspraxis S. 168 bis 197 lässt diese mißtrauische Abneigung gegen Schiffahrtsabgaben von der Ladung erkennen. Sie war sachlich nicht gerechtfertigt und ist jetzt längst verschwunden; im Gegenteil ist man gerade auf Betreiben der Schiffahrtsbeteiligten in letzter Zeit immer mehr zu dieser Art der Tarifbildung übergegangen. Das staatsrechtliche Wesen der Schiffahrtsabgabe ist von der Art der Abgabenberechnung ebenso unabhängig wie das Wesen des Binnenzolls. Man konnte und kann beide vom Schiffraum oder von der Ladung oder auch nach einem kombinierten System erheben; entscheidend ist nur die Festhaltung oder Auferachtlassung der Selbstkostengrenze.

Verschieden von der Frage, wer seitens der Verwaltung wegen Zahlung der Schiffahrtsabgaben in Anspruch genommen wird, ist die der Verpflichtung zur endgültigen Tragung dieser Gebühren. Sie ist durch dispositives Zivilrecht geregelt, und zwar in § 65 des Reichsgesetzes, betreffend die privatrechtlichen Verhältnisse der Binnenschiffahrt, vom 15. Juni 1895<sup>2</sup>, wonach in Ermangelung einer besonderen Vereinbarung die Hafen-, Schleusen-, Kanal- und Brückengelder sowie Lotsengebühren dem Frachtführer zur Last fallen, während er Ufer-, Kran- und Wiegegelder im Falle ihrer Verauslagung von den Frachtbeteiligten zurückfordern kann. Für die Seeschiffahrt bestimmt § 621 des Handelsgesetzbuchs, daß Lotsengeld, Hafengeld und Leuchtfeuergeld unter der gleichen Voraussetzung vom Verfrachter allein getragen werden müssen.

Dem Staate oder sonstigen Einziehungsberechtigten gegenüber besteht sowohl in der Binnens- wie in der Seeschiffahrt eine dingliche Haftung des Schiffes für alle Schiffahrtsabgaben. (§ 102 des Binnenschiffahrtsgesetzes. § 754 des Handelsgesetzbuchs.)

Die Einziehung fälliger Schiffahrtsabgaben in anderen Bundesstaaten ist nach dem Reichsgesetz vom 9. Juni 1895 über den Beistand bei Einziehung von Abgaben und Vollstreckung von Vermögensstrafen<sup>3</sup> zulässig.

Ob es zweckmäßig und aussichtsvoll wäre, die Verpflichtung nicht nur zur Zahlung, sondern auch zur Tragung der Schiffahrtsabgaben durch eine

<sup>1</sup> Vgl. Verhandlungen der Nationalversammlung von Wigard, Band VII S. 5446 und Band VIII S. 5748 und 5749.

<sup>2</sup> R.G.Bl. 1898 S. 868.

<sup>3</sup> Reichsges. Bl. S. 256.

öffentliche Vorschrift zu regeln, ist sehr zweifelhaft. Wer auch zunächst durch Gesetzgebung oder Verwaltung hierbei in Anspruch genommen wird; an dem Streben nach Abwälzung der Abgabenlast auf einen anderen kann er nicht gehindert werden. Die schließliche Verteilung der Lasten wird immer eine wirtschaftliche Machtfrage bleiben, das Ergebnis eines Interessenkampfes, der bei der Feststellung der Frachten durch Angebot und Nachfrage zwischen dem Transportgewerbe einerseits und Verbrauchern, Hervorbringern oder Kaufleuten anderseits ausgetragen wird. Immerhin könnte der Ausgang dieses Kampfes einigermaßen von der Gesetzgebung durch Aufstellung von Grundsätzen oder Regeln beeinflußt werden, wie er tatsächlich auch beeinflußt wird durch Handelsgebräuche. Solche bestehen schon jetzt, namentlich in der Seefahrt, vielfach in dem Sinne, daß Abgaben von der Ladung in der Regel den Empfänger und Versender, Abgaben vom Schiff dagegen den Reeder treffen.

---



## VII.

# Die Rheinschiffahrtsakte.



Die allgemeinen Gründe dafür, daß Schiffahrtsabgaben jeder Art, also auch Fahrwassergelder, mit den Vorschriften der Rheinschiffahrtsakte vereinbar sind, ergeben sich aus den historischen und rechtlichen Ausführungen der bisherigen Abschnitte dieser Arbeit.

Die historische Untersuchung ergab die Identität des Rechtsinhaltes der Akte mit dem der Verfassung und des Zollvereinsvertrages. Von entscheidender Bedeutung für diese Beweisführung war der Mangel eines Anlasses, einerseits zur Änderung des eben erst geschaffenen Rechtszustandes, andererseits zu verschiedener Rechtsbildung für den Rhein und die anderen deutschen Ströme. Daß bei Abschließung des Elbzollvertrages von 1870 kein anderes Recht als das der Rheinschiffahrtsakte — in bezug auf die entscheidende Frage der Zulässigkeit von Befahrungsabgaben — geschaffen werden sollte, ist auf S. 19 besonders nachgewiesen worden.

Und wenn es trotzdem irgendwelche Gründe fachlicher oder politischer Art gegeben hätte, welche dazu nötigten, den Rhein und seine Schiffahrt einem Sonderrecht zu unterstellen, so wäre die Erwähnung und Erläuterung dieser Tatsache bei den Verhandlungen über das Zustandekommen der Akte sicherlich angezeigt, bei ihrer Vorlage an den preußischen Landtag notwendig gewesen. Notwendig auch dann, wenn die Abweichung von dem für alle anderen Flüsse geltenden Rechtszustande nur darin bestanden hätte, daß man sich in der Ausnutzung des verfassungsmäßig für Schiffahrtsabgaben gewährten Spielraumes durch den Staatsvertrag beschränken wollte.

Die rechtlichen Gesichtspunkte ergeben sich im wesentlichen aus der grundfäßlichen Verschiedenheit zwischen Binnenzöllen und Schiffahrtsabgaben, sowie ferner aus dem allgemeinen Charakter des Anstalts- und Anlagebegriffes.

Die große Wichtigkeit des Gegenstandes und die überragende Bedeutung des Rheins für die deutsche Binnenschiffahrt — seine Verkehrsleistung in Tonnenkilometern ist etwa ebensogroß wie die aller anderen Wasserstraßen zusammen — machen aber die Beschränkung auf jene allgemeine Beweis-

führung unmöglich. Es ist vielmehr notwendig, außerdem noch die Entstehungsgeschichte der Akte und das innere Gefüge ihrer Vorschriften zum Gegenstande einer besonderen Untersuchung zu machen und jeden irgendwie erreichbaren Auslegungsbefehl, der zur Aufklärung der Rechtsfrage geeignet erscheint, mit heranzuziehen.

\* \* \*

Was zunächst die Entstehungsgeschichte anbetrifft, so war für das Verhalten der deutschen Regierungen bei den Vertragsgesprächen der Gesichtspunkt und das Bestreben, die bisherigen Binnenzölle den Niederlanden gegenüber als Negoziationsmittel zu benutzen, in erster Reihe maßgebend.

Dieser Gedanke war allerdings nicht nur naheliegend, sondern für den Beobachter der historischen Entwicklung geradezu selbstverständlich; denn schon in den Jahren 1848 und 1849 hatte er in den Verhandlungen über die Beseitigung der Flußzölle eine große Rolle gespielt. Insbesondere hatte die Minderheit des volkswirtschaftlichen Ausschusses der Nationalversammlung in ihrem „Erachten I zu dem Verfassungsparagraphen 26“<sup>1</sup> gegenüber dem Drängen der radikalen Mehrheit gewarnt:

„Es würde unpolitisch sein, diese Flußzölle mit einem Federstriche für immer und gänzlich aufzuheben, anstatt sie jenen fremden Staaten, namentlich den Niederlanden gegenüber, als Unterhandlungsmittel zu gebrauchen.“

Nun waren zwar die Binnenzölle von der Rheinschiffahrt infolge der Friedensverträge des Jahres 1866 seit dem 1. Januar 1867 de facto beseitigt. Der preußische Unterhändler für den Abschluß der Rheinschiffahrtsakte erklärte aber nach dem Protokoll vom 23. Juli 1868, die deutschen Staaten hätten auf diese Zölle „keineswegs ohne weiteres verzichtet“, wenn sie auch deren Erhebung eingestellt hätten. Die übrigen deutschen Vertreter schlossen sich dieser Auffassung im allgemeinen an.

Der französische Vertreter scheint, wenn er auch über die Auslegung jener Friedensverträge keine Meinung haben und noch weniger Rechte aus ihnen herleiten konnte, doch im wesentlichen den deutschen Standpunkt unterstützt zu haben. Diese Annahme ist um so wahrscheinlicher, als die von den Niederlanden für den Verzicht auf die Zölle verlangte Gegenleistung der gesamten Oberheinschiffahrt, also auch der elsäffischen, zugute gekommen

---

<sup>1</sup> Abgedruckt mit den stenographischen Berichten über die Sitzung der Versammlung vom 10. November 1848. Wigard, Band V S. 3220.

wäre. Die Gegenleistung sollte nämlich darin bestehen, daß die Niederlande ebenso wie alle anderen Rheinuferstaaten eine positive Verpflichtung übernehmen sollten, den Strom den steigenden Bedürfnissen der Schifffahrt entsprechend nicht nur zu unterhalten, sondern auch weiter auszubauen.

Die Rechtslage erschien in dieser Beziehung vom deutschen und wahrscheinlich auch vom französischen Standpunkte aus als nicht befriedigend.

Die damals geltende, für alle Rheinuferstaaten verbindliche Rheinschiffahrtsordnung vom 31. März 1831 kannte eine eigentliche Strombaupflicht nicht. Nach Art. 67 dieser Urkunde waren die Staaten nur gehalten „eine besondere Sorgfalt darauf zu verwenden, daß auf ihrem Gebiete der Leinpfad überall in guten Stand gesetzt, darin gehalten und, so oft es nötig sein wird, ohne einigen Aufschub auf Kosten desjenigen, den es angeht, wieder hergestellt werde, damit in dieser Beziehung der Schifffahrt nie einiges Hindernis im Wege stehe.“

Im übrigen erstreckte sich die Verpflichtung nur auf die Verhütung von Nachteilen, die der Schifffahrt durch Schiffmühlen, Wehre und „sonstige Kunstanlagen“ entstehen könnten, auf die Fürsorge für Öffnung der Schiffbrücken, und auf die Hinwegräumung „jedes anderen im Strombett selbst vorkommenden Hindernisses der Schifffahrt, sofern der gleichen Hindernisse von einem Mangel an der gehörigen Stromauflösicht und Instandhaltung herrühren.“

Neben diesen Vertragseinfestzungen bestand noch eine besondere Abrede über die Stromauflösicht in Art. 23 des Handels- und Schiffahrtsvertrages, den Preußen für sich und zugleich für den Zollverein am 31. Dezember 1851 mit den Niederlanden abgeschlossen hatte. Dort war in Art. 23 vereinbart:

„Um sobald als möglich die Hindernisse zu entfernen, welche der Zustand der Ströme, insbesondere zwischen Köln und Dordrecht und Rotterdam, der Schifffahrt in den Weg legt, verpflichten beide Regierungen sich gegenseitig, und zwar jede Regierung in betreff desjenigen Teiles des Rheins, welcher ihr Gebiet durchströmt, den Lauf desselben berichtigen und das Fahrwasser vertiefen zu lassen, um, insofern es durch künstliche Arbeiten geschehen kann, zu allen Jahreszeiten eine für beladene Fahrzeuge hinreichende Fahrtiefe zu sichern<sup>1</sup>.“

Nach dem klaren Wortlaut dieser Bestimmung besteht eine sehr weitgehende, nur durch das Maß des technisch Erreichbaren begrenzte internationale Verpflichtung zum Ausbau des Rheinstroms zwischen Deutschland und den Niederlanden für die Strecke oberhalb Rotterdam; eine Verpflichtung,

<sup>1</sup> Vgl. Preußische Gesetzsammlung 1852 S. 145.

die weder hinsichtlich der Kostenfrage noch hinsichtlich der für künftige Strombaupläne maßgebenden Schiffsgefäße und Wasserstände an irgendwelche Bedingungen und Einschränkungen gebunden ist.

Der Handels- und Schiffahrtsvertrag vom 31. Dezember 1851 ist kündbar; von dem Kündigungsrecht ist bisher kein Gebrauch gemacht worden. Er besteht infolgedessen — einschließlich der hier in Betracht kommenden Vorschrift des Art. 23 — heute noch zu Recht.

Das Streben der deutschen Unterhändler im Jahre 1868 war nun darauf gerichtet, die in jenem Vertrage ausgesprochene Strombaupflicht, deren praktische Bedeutung durch die Kündigungsclausel stark beeinträchtigt erschien, in gleicher oder ähnlicher Wortfassung in die unkündbare neue Rheinschiffahrtsakte zu übernehmen, um hierdurch eine feste Rechtsgrundlage für die künftige Entwicklung der größten deutschen Wasserstraße und eine Sicherung dagegen zu erlangen, daß der Ausbau der niederländischen Strecke gegenüber den Verbesserungsarbeiten in Deutschland zum Schaden der gesamten Rheinschiffahrt vernachlässigt oder verlangsamt werden könnte. Für das auf diesem Gebiete von den Niederlanden verlangte Entgegenkommen sollte der internationale Verzicht auf die Binnenzölle die Gegenleistung bilden.

Der preußische Standpunkt war in dem der niederländischen Regierung mitgeteilten Entwurf zu einer revidierten Rheinschiffahrtsakte mit den Worten:

„Les parties contractantes s'engagent chacune pour l'étendue de son territoire à mettre le chenal et le chemin d'halage en bon état et à les maintenir dans cet état“

als Art. 30 zum Ausdruck gebracht worden. Dieser Vorschlag drang jedoch nicht durch, und nach langen, mühevollen Verhandlungen kam es schließlich zu einem Kompromiß, wonach die Strombaupflicht der Uferstaaten durch die Einschaltung comme pour le passé oder deutsch: (machen sich) wie bisher (verbindlich) beschränkt werden sollte. Diese Einschaltung macht auf den ersten Blick den Eindruck einer contradicatio in adjecto. Denn eine Verpflichtung, das Fahrwasser „in guten Stand zu setzen“ oder mit anderen Worten für die Schiffahrt zu verbessern, war nach der Rheinschiffahrtsordnung vom 31. März 1831 nicht vorhanden, und der Art. 23 des Vertrages vom 31. Dezember 1851 konnte, weil er nicht für alle Rheinuferstaaten galt, in diesem Zusammenhange — zwischen den Kontrahenten der „revidierten Rheinschiffahrtsakte“ — nicht in Betracht kommen. Anderseits ist es nach dem Gange der Verhandlungen ausgeglossen, daß die nicht nur mangelhafte, sondern geradezu die Vertragsabsicht verdunkelnde Fassung des

jezigen Art. 28 lediglich einem der Flüchtigkeitsfehler, wie sie in der Rheinschiffahrtsakte leider vielfach vorkommen, ihre Entstehung verdankt. Hätte man hinsichtlich der Strombaupflicht nur den status quo ante aufrechterhalten wollen, so hätte man sich schließlich auch die Mühe einer neuen Vertragsabrede und Wortfassung ersparen können. Außerdem deuten die Bestimmungen im vorletzten und letzten Satze des Art. 28:

„Auf Stromstrecken, welche noch nicht hinreichend in den Stand gesetzt sind und deshalb ein veränderliches Fahrwasser haben, wird letzteres von der Regierung, in deren Gebiet die Stromstrecke belegen ist, kenntlich durch Baken bezeichnet werden.“

Befinden sich solche Stromstrecken in den Gebieten zweier sich gegenüberliegender Uferstaaten, so trägt jeder von ihnen die Hälfte der Anlage- und Unterhaltungskosten“, doch daraufhin, daß eine gewisse Verbindlichkeit hinsichtlich des künftigen Ausbaues der Wasserstraße übernommen werden sollte.

Es bleibt also kaum eine andere Erklärung übrig als die, daß man eine unklare und mehrdeutige Ausdrucksweise gerade wegen dieser Eigenschaften gewählt hat, um sachliche Meinungsverschiedenheiten zu überwinden oder vielmehr zu verdecken; wobei hinsichtlich der Wortfassung eine Art von sacrificium intellectus dargebracht wurde.

Demgegenüber ist der Art. 3 der Akte, welcher die deutsche Gegenleistung in Gestalt des internationalen Verzichtes auf die Binnenzölle enthält, vollkommen klar und deutlich. Diese Gegenleistung war für die Niederlande von hohem Werte. Sie bestand nicht nur in einer unmittelbaren Entlastung der sehr lebhaften niederländischen Rheinschiffahrt, sondern auch in einer mittelbaren, sehr bedeutenden Förderung der Handelsinteressen von Rotterdam und Amsterdam — um hier nur die wichtigsten niederländischen Seehäfen zu nennen. Die Entwicklung dieser Häfen ist und war schon damals von dem Umfange ihrer Verkehrsbeziehungen zum deutschen Hinterlande durchaus abhängig. Durch die spontane Beseitigung der deutschen Binnenzölle hatten diese Beziehungen an geographischer Ausdehnung und Intensität viel gewonnen, ebenso wie sie heute<sup>1</sup> viel gewinnen würden, wenn etwa die Mainkanalisation nach Aschaffenburg, die Neckarkanalisation nach Heilbronn, die Moselkanalisation nach Lothringen und die Rheinregulierung nach Basel zustande kommen sollten, und wie sie durch den Rhein—Weser-Kanal gewinnen werden, wenn nicht bei der Tarifierung der Kanalabgaben ein entgegengesetzter Einfluß geübt wird. Vom Standpunkte

<sup>1</sup> Zum Teil auf Kosten der deutschen Nordseehäfen.

der heute in gewaltigem Maßstabe zunehmenden Seehandelsinteressen ist die entscheidende Frage überall dieselbe; es handelt sich um die Abgrenzung der merkantilen Einflussbereiche von Rotterdam und Amsterdam gegenüber den deutschen Nordseehäfen und Genua. Grenzverschiebungen, wie sie damals durch Entlastung des Rheinverkehrs von Binnenzöllen eintraten, werden heute durch eine andere Form der Verkehrsverbilligung, nämlich durch den Ausbau der Binnenwasserstraßen, herbeigeführt. Insofern haben die holländischen Seehäfen und mit ihnen das Königreich der Niederlande schließlich selbst ein hohes Interesse an der Entwicklung des Wasserstraßenbaues in ihrem deutschen Hinterlande<sup>1</sup>.

Trotz alledem gelang es im Jahre 1868 nicht, durch die Konzession des internationalen Verzichtes auf die Binnenzölle den Niederlanden gegenüber — vielleicht weil man tatsächlich die Zölle vorher außer Hebung gesetzt hatte — mehr zu erreichen als jener unklare und ohne Zweifel absichtlich mehrdeutige Kompromiß<sup>2</sup>. In der Praxis erwies sich dieser Kompromiß als völlig wertlos; denn die Niederlande haben später jede Verpflichtung zur Verbesserung des Rheinstroms aus der Akte abgelehnt. Dasselbe taten die deutschen Staaten in ihren Beziehungen untereinander.

Ob die deutschen Regierungen bei Unterzeichnung der Akte ein besseres Ergebnis als das tatsächlich erreichte hinsichtlich der Sicherstellung des Ausbaues der Wasserstraße erwartet haben und erwarten konnten, mag dahingestellt sein. Denn die Enttäuschung solcher Erwartungen würde immer nur als politischer Faktor in Betracht kommen, nicht aber die Rechtsgültigkeit des Inhalts der Akte beeinträchtigen, insbesondere auch nicht die Rechtsverbindlichkeit der deutschen Konzession in Gestalt des Verzichtes auf Binnenzölle.

Hiernach ist die Rechtslage die, daß keine Strombaupflicht auf Grund der Akte besteht. Es besteht nur eine Strombaupflicht aus dem Handelsvertrage, dessen Art. 23 durch den Art. 28 der Akte nicht außer Kraft ge-

<sup>1</sup> Das analoge Interesse, welches der Seestaat Bremen an der Entwicklung des Wasserstraßennetzes in seinem preußischen Hinterlande hat, betätigt er durch Übernahme von Zinsgarantien für die neuherzustellenden Kanäle.

<sup>2</sup> Nach Nr. 206 der „Norddeutschen Allgemeinen Zeitung“ vom 3. September 1868 hatte die niederländische Regierung nicht einmal eine Vertragsvorschrift des Inhalts:

„Die niederländische Regierung wird dafür Sorge tragen, daß die Schiffahrt auf den Wasserwegen, welche die Verbindung des Rheins mit dem offenen Meere über Dordrecht, Rotterdam und Hellevoetsluis vermitteln, nicht erschwert werde“ zugestehen wollen.

sezt werden sollte und auch — abgesehen von anderen Gründen — schon deshalb nicht außer Kraft gesetzt werden konnte, weil die Kontrahenten der Akte und jenes Vertrages nicht dieselben waren. Der letztere ist vom Zollverein<sup>1</sup> geschlossen, dessen Rechtsnachfolger jetzt das Deutsche Reich ist, während die erstere von den einzelnen deutschen Rheinuferstaaten als solchen vereinbart wurde. Jeder Teil, Deutschland und Niederland, kann sich von dieser — in Deutschland allerdings den Einzelstaat, nicht das Reich treffenden — Baulast einseitig befreien, aber nur durch das Mittel der Vertragskündigung. Ob dieses Mittel zu dem etwa verfolgten Zwecke im Verhältnis stehen würde, kann hier unerörtert bleiben.

\* \* \*

Die Bestimmungen über Schiffahrtsabgaben sind in dem logischen Aufbau der Akte und des Schlussprotokolls auf zwei Gruppen verteilt; eine negative, welche gewisse Erhebungen verbietet, und eine zweite mit positivem Inhalt, welche — verteilt auf den Text der Akte und des Schlussprotokolls — gewisse andere Abgaben zuläßt.

Die negative Regelung ist in dem kurzen Satze des Art. 3 enthalten, welcher eine „lediglich auf die Tatsache der Beschiffung“ begründete Abgabe untersagt. Im französischen Texte ist der Gegenstand des Verbots bezeichnet als „aucun droit basé uniquement sur le fait de la navigation“. Dieser Text muß der weiteren Grörterung zugrunde gelegt werden, weil die Wortfassung einem französischen Vorbilde, dem Pariser Vertrage vom 30. März 1856, entlehnt ist. Wie die Vergleichung mit dem auf S. 20 mitgeteilten Texte des letzteren ergibt, ist der entscheidende Wortlaut — die Ausdrücke droit und péage sind synonym gebraucht — in beiden Urkunden völlig übereinstimmend. Diese Übereinstimmung enthält nicht nur eine Rechtfertigung, sondern geradezu eine Nötigung für die Annahme, daß auch der Sinn in beiden internationalen Vereinbarungen derselbe sein sollte. Das um so mehr, als die Gleichheit des Wortlautes nicht etwa auf Zufälligkeit, sondern, wie aus der Entstehungsgegeschichte der Akte nachzuweisen ist, auf Absicht beruht.

In dem ursprünglichen preußischen Entwurf vom Jahre 1867 lautete die entsprechende Bestimmung, damals Art. 2, wesentlich einfacher:

„Pour la navigation du Rhin aucun droit ne doit être percu ni sur les bâtiments ou leurs chargements ni sur les radeaux ou trains de

<sup>1</sup> Das Interesse an der besseren Schiffbarmachung der Rheinwasserstraße besteht auch bei anderen Zollvereinsstaaten, die nicht Rheinuferstaaten und deshalb nicht Signatarmächte der Rheinschiffahrtsakte sind, z. B. bei Württemberg.

bois.“ — „Für die Befahrung<sup>1</sup> des Rheins darf eine Abgabe weder von den Schiffen oder deren Ladungen noch von den Flößen erhoben werden.“

Vergleicht man mit diesem Wortlaut die schließlich, anscheinend auf Betreiben des französischen Vertreters, gewählte, aus dem Pariser Vertrage entlehnte Fassung, so springt die der letzteren zugrunde liegende Absicht, das Verbot seines allgemeinen Charakters zu entkleiden und in seiner sachlichen Wirkung einzuschränken, ohne weiteres in die Augen.

Der Gegenstand des Verbots ist nicht mehr aucun droit pour la navigation, sondern aucun droit basé uniquement sur le fait de la navigation. Wenn die Zusätze basé uniquement und sur le fait überhaupt irgendeinen Sinn haben sollen — anderenfalls hätte man sie doch wohl nicht gemacht, sondern den preußischen Entwurf einfach angenommen —, so kann er nur darin liegen, daß Befahrungsabgaben nicht unter allen Umständen unzulässig sein sollen. Wollte man sie unter keinen Formen und Voraussetzungen jemals gestatten, dann wäre dieser Gedanke durch den preußischen Vorschlag mit seiner kurzen, peremptorischen Fassung ohne Zweifel weit zutreffender zum Ausdruck gekommen.

Aus den Wandlungen, welche hiernach der Text des jetzigen Art. 3 im Laufe der Verhandlungen erlitten hat, geht hervor, daß seine Unpassung an Art. 15 des Pariser Vertrages gewollt und beabsichtigt war. Demgemäß erscheint das Auslegungsmaterial, welches in bezug auf diesen Art. 15 damals vorlag, und die Auslegung, die er auf Grund dieses Materials damals schon erfahren hatte, auch auf die gleichlautende Vorschrift der Rheinschiffahrtsakte anwendbar. Die näheren Ausführungen hierüber sollen in dem die Donauschiffahrtsakte betreffenden folgenden Abschnitt gegeben werden; es sei hier aber kurz vorweg bemerkt, daß für die Donau von den beteiligten Mächten die Auffassung vertreten und betätigt worden war, daß Fahrwassergelder als Gegenleistung für Stromverbesserungen keine droits basés uniquement sur le fait de la navigation und deshalb mit dem Art. 15 des Pariser Vertrages vereinbar seien.

Übrigens deutet auch der zweite Satz des Art. 3 der Rheinschiffahrtsakte,

„Ebensowenig ist auf diesen Gewässern oberhalb Rotterdam und Dordrecht die Erhebung von Bojen- und Bakengeldern gestattet“, und seine Beziehung auf das im ersten Satze ausgesprochene Verbot von Abgaben für die bloße Tatsache der Befahrung darauf hin, daß die Be-

<sup>1</sup> Dieser Ausdruck ist ohne Zweifel besser wie der im vollzogenen Vertrage gewählte, „Beschiffung“; zumal der letztere nicht auf die Flößfahrt paßt.

nutzung von Anstalten, Verkehrungen und Einrichtungen, welche die Be- fahrung erleichtern, grundsätzlich die Erhebung von Gebühren rechtfertigen, und daß eine solche Erhebung nicht als *bass uniquement sur le fait de la navigation* angesehen werden soll. Denn wenn die Meinung die ge- wesen wäre, daß die Unzulässigkeit der Bojen- und Bakengelder eine Konsequenz des im ersten Satze ausgesprochenen Verbots darstelle, so hätte die An- knüpfung des zweiten Satzes nicht mit „ebensoenig“, sondern etwa mit „insbesondere“ erfolgen müssen. Der Gebrauch des ersten Ausdrucks läßt erkennen, daß man Gebühren als Gegenleistung für Schiffsverkehrsverbesserungen grundsätzlich nicht verwerfen, aber in bezug auf Bojen- und Bakengelder eine besondere Regelung eintreten lassen wollte<sup>1</sup>.

\* \* \*

Die zweite, positive Gruppe von Vorschriften über Schiffsverkehrsabgaben findet sich einerseits in Art. 27 der Akte, anderseits im Schlusprotokoll zu Art. 3. Auch diese Vorschriften sind gegenüber dem preußischen Entwurf wesentlich verändert. Er hatte nur örtliche Gebühren, welche für die Benutzung von Umschlags- und Lagereinrichtungen in den Freihäfen sowie in den übrigen Hafenstädten entrichtet werden sollten, vorgeschlagen, während der Entwurf des Schlusprotokolls Bestimmungen über die Schiffsverkehrsabgaben überhaupt nicht enthielt. Auch hier traten im Laufe der Verhandlungen wesentliche Änderungen ein, und zwar ebenfalls im Sinne der Eröffnung eines größeren Spielraums für die Erhebung von Schiffsverkehrsabgaben. Der Einschränkung des in Art. 3 ausgesprochenen Verbots von Verkehrs- abgaben entsprach eine Erweiterung der positiven Vorschriften über die Erhebung von Gebühren als Entgelt für Verbesserungen und Verkehrs- leistungen. Demgemäß wurden in dem jetzigen Art. 27 die ursprünglich vorgesehenen Höchstsätze für Hafenabgaben beseitigt, und es wurde ferner in das Schlusprotokoll zu Art. 3 ein ausdrücklicher, nach Form und Inhalt sehr weitgehender Vorbehalt hinsichtlich der „für die Benutzung künstlicher Wasserstraßen oder Anlagen, wie Schleusen und dergl., zu entrichtenden Gebühren“ aufgenommen. Ein solcher Vorbehalt war angesichts der un- zulänglichen, viel zu engen Fassung des Art. 27 allerdings notwendig. Denn die Hafenstädte wollten und mußten nicht nur die Kosten ihrer Umschlags- und Lagereinrichtungen, sondern sämtliche Aufwendungen für ihre Schiffs- fahrtsanlagen durch Gebühren decken, und dasselbe Bestreben hatten selbst- verständlich alle anderen Besitzer von Häfen, namentlich auch die Duisburger Hafenaktiengesellschaft, von der bereits auf S. 291 die Rede war. Aber auch die Staaten waren nicht gesonnen, ihre Sicherheitshäfen dem Verkehr

<sup>1</sup> Vgl. S. 19 dieser Arbeit.

gebührenfrei zur Verfügung zu stellen. Ihre Benutzung war etwas von der bloßen Tatsache der Befahrung durchaus Verschiedenes.

Wollte man nur für diese Schiffsanlagen die Möglichkeit der Selbstkostendeckung durch Abgaben wahren, so hätte man das durch eine verhältnismäßig geringfügige Änderung des Art. 27 oder durch eine wesentlich kürzere, auf örtliche Verkehrsanstalten beschränkte Bemerkung im Schlußprotokoll erreichen können. Wenn man sich damit nicht begnügte, sondern dem Vorbehalt im Schlußprotokoll zu Art. 3 eine so weitgehende und allgemeine Fassung gab — die Bezeichnung aller „künstlichen Anlagen“ als abgabefähig erinnert an die clausula generalis der Zollvereinsverträge von den „Anstalten, die zur Erleichterung des Verkehrs bestimmt sind“ —, so ist dies kaum anders zu erklären als durch die Absicht, hinsichtlich der Zulassung von Schiffsabgaben denselben Rechtszustand zu schaffen oder vielmehr zu erhalten, wie er in Art. 54 Abs. 4 der Bundesverfassung bestand. Die Zulassung von Abgaben für die Benutzung von Schiffsverbesserungen jeder Art entsprach zugleich der Analogie des Pariser Vertrages von 1856 und der Donauschiffahrtsakte von 1858; die Festhaltung und Durchführung dieser Analogie im Schlußprotokoll war, nachdem man sie einmal für die grundätzliche Regelung der Frage im Art. 3 der Rheinschiffahrtsakte gewählt hatte, nicht nur naheliegend, sondern gewissermaßen selbstverständlich.

Auffallend ist die Erwähnung der künstlichen Wasserstraßen an dieser Stelle des Schlußprotokolls. Denn die Beschränkung des Geltungsbereichs der Rheinschiffahrtsakte auf natürliche Wasserstraßen liegt gewissermaßen schon in ihrem Namen und ist überdies in Art. 1 bis 4 noch ausdrücklich festgestellt, und zwar dahin, daß außer dem Rhein und seinen Nebenflüssen noch die Waal, der Leie und die Verbindungen nach dem Meere über Dordrecht, Rotterdam, Hellevoetsluis und Brielle den Vorschriften der Akte unterliegen. Alle diese Wasserstraßen sind im historischen Sinne natürlich, und da nach Art. 2 und 3 auch etwaige künstliche Schiffswege, welche als Ersatz für einen der vier letzterwähnten dem Verkehr eröffnet werden sollten, abgabefrei bleiben würden, so kann die Bemerkung im Schlußprotokoll zu Art. 3 auch auf solche Ersatzwasserstraßen sich nicht beziehen. Ebenso wenig kann an künstlich zu bauende, in den Rhein oder in Nebenflüsse des Rheins einmündende Kanäle gedacht sein; denn daß solche Wasserstraßen, etwa der Rhein—Weser- oder Rhein—Schelde-Kanal, nicht unter die Akte fallen können, ist doch wohl selbstverständlich. Anderseits ist es aber auch ausgeschlossen, daß die Erwähnung der künstlichen Wasserstraßen an jener Stelle auf einem Lapsus beruhte; die Wahrscheinlichkeit spricht dafür, daß man dabei an Erscheinungen dachte, die schon vorhanden waren, und

deren Wiederholung oder Erneuerung im Bereich der Möglichkeit lag. Als solche Erscheinungen kommen, auf preußischem Gebiete wenigstens, nur die bei niedrigen und mittleren Wasserständen nicht mehr durchströmten, in anderem Zusammenhange<sup>1</sup> mehrfach erwähnten Altarme des Rheins in Betracht, welche jetzt und schon seit längerer Zeit nur noch als Zugangswasserstraßen zu ehemaligen Uferplätzen dienen, durch künstliche Mittel offen gehalten, vielfach auch geradezu als Kanäle bezeichnet und seit langer Zeit als Gegenstände der Abgabenerhebung behandelt werden. Daß sie Bestandteile der Rheinwasserstraße sind, unterliegt weder vom historischen noch vom hydrographischen Standpunkte aus irgendeinem Zweifel; sie fallen also auch unter den Geltungsbereich der Rheinschiffahrtsakte. Daß jedenfalls die preußische Regierung bei Unterzeichnung der Akte an diese Wasserstraßen — an den sogenannten Erftkanal, den Rheinberger Altarm und den alten Rhein von Brienien bis Schenkenschanz — gedacht hat, ist wohl mit einiger Sicherheit daraus zu schließen, daß sie die Schiffsabgabens dort weitererhob oder ihre Weitererhebung gestattete. Eine Rechtsgrundlage für dieses Verfahren läßt sich nur aus der Bestimmung im Schlußprotokoll zu Art. 3 der Akte, soweit deren Inhalt neben dem der Reichsverfassung und des Zollvereinsvertrages hierbei in Betracht kommt, entnehmen. Sind aber jene künstlich offen gehaltenen Altarme „künstliche Wasserstraßen“, so ist damit im Grundsätze anerkannt, daß natürliche Wasserstraßen zu künstlichen, im Sinne jenes Schlußprotokolls, werden können. Freilich kommt hierauf wenig oder gar nichts an, wenn man dem Begriff der abgabefähigen „künstlichen Anlage“ denjenigen weiten Sinn und Umfang zuerkennt, den er offenbar haben sollte.

Eine eigenümliche Erscheinung bietet der erste Satz unter B des Schlußprotokolls zu Art. 3, in welchem der preußische Bevollmächtigte bemerkt:

„daß auf der Ruhr noch eine geringfügige Schiffsabgabe erhoben werde, daß es in der Absicht liege, diese binnen kurzem in Wegfall zu bringen, daß er aber die Bestimmung des Zeitpunktes seiner Regierung vorbehalten müsse.“

Es ist nicht recht ersichtlich, weshalb hier die Beseitigung der Ruhrschiffsabgaben verheißen wird. Die Meinung, daß diese Abgaben gegen die Bestimmungen der Akte verstießen, kann dafür nicht bestimmd gewesen sein; denn die Ruhr war kanalisiert und die Abgaben waren — mit einer praktisch ganz unwichtigen Ausnahme für die kurze Mündungsstrecke unter-

<sup>1</sup> Vgl. S. 50, 262, 270, 271, 272.

halb Mülheim — Schleusengebühren. Solche Gebühren waren aber in der Akte ausdrücklich für zulässig erklärt.

Nun gab es auf der Ruhr neben sieben staatlichen noch drei im Privat-eigentum stehende Schleusen. Die Abgaben an den staatlichen Schleusen waren, als die Rheinschiffahrtsakte am 17. Oktober 1868 unterzeichnet wurde, schon seit drei Vierteljahren, nämlich seit dem 1. Januar 1868, durch Königlichen Erlaß vom 14. Dezember 1867<sup>1</sup> aufgehoben. Die Ver-mutung spricht zunächst dafür, daß dies dem preußischen Bevollmächtigten bekannt war, daß er also die für Staatsrechnung erhobenen Abgaben nicht gemeint hat. Die Aufhebung der privaten Schleusenabgaben konnte er aber nicht „binnen kurzem“ versprechen; denn sie war nur gegen Entschädigung möglich und damals noch gar nicht in Angriff genommen oder auch nur angeregt. Sie ist auch nach dem Abschluß der Akte nicht angeregt oder in Angriff genommen worden; vielmehr bestehen jene privaten Schleusengeld-berechtigungen de jure bis auf den heutigen Tag, wenn sie auch durch den Rückgang der Ruhrschiffahrt inzwischen ihre praktische Bedeutung allmählich verloren haben.

In der Denkschrift, mit welcher die Rheinschiffahrtsakte im November 1868 dem preußischen Landtage zur Genehmigung vorgelegt wurde, findet sich hierüber der Satz:

„Zum Schlußprotokoll unter Nr. II B wird bemerkt, daß die Ruhrschiff-fahrtsabgabe durch den Allerhöchsten Erlaß vom 12. Dezember 1867 vom 1. Januar d. J. ab aufgehoben worden ist.“

Demnach muß gleichwohl angenommen werden, daß jene Bemerkung des preußischen Bevollmächtigten sich auf die staatlichen Abgaben bezog und einem — allerdings sehr auffälligen — Flüchtigkeitsfehler ihre Entstehung verdankt.

\* \* \*

Über den die Schiffahrtsabgaben betreffenden Inhalt der Rheinschiff-fahrtsakte ist in Nr. XVII des Jahrgangs XXVI des preußischen Ver-waltungsblattes vom 21. Januar 1905 ein Aufsatz von Küster veröffentlicht worden, welcher hinsichtlich der Rechtsfrage zu ganz anderen Ergeb-nissen kommt.

Küster stellt fest, daß die Akte ein völkerrechtlicher Vertrag sei, und fährt dann fort:

„Eine Kündigungsfrist ist nicht vorgesehen, so daß einer jeden der ver-tragschließenden Parteien das Recht zusteht, von dem Vertrage jeden Augenblick zurückzutreten.“

Wäre diese Schlußfolgerung richtig, so stünde der Einführung von Schiff-

<sup>1</sup> Vgl. S. 229, 230.

fahrtsabgaben ein rechtliches Hindernis nicht im Wege. Die Akte wäre im Grunde genommen kein Vertrag, denn ein von jedem Kontrahenten jederzeit beliebig lösbares Verhältnis würde den Namen eines Vertrages kaum noch verdienen, und es würde nicht der Mühe lohnen, sich auf mühevolle Untersuchungen über den Rechtsinhalt der Akte einzulassen. Eine Schlussfolgerung ist aber unrichtig. Ihr steht nicht nur die Meinung der Völkerrechtslehrer (vergl. von Holzhendorff, Handbuch des Völkerrechts 1887, Bd. III S. 79 ff.; Hefster, Völkerrecht 1888, S. 216 ff.; von Martens, Völkerrecht 1883, Bd. I S. 425 ff.; Bonfils-Fauchille, Droit international public 1901, S. 474 ff.; von Liszt, Völkerrecht 1906, S. 179—180), sondern auch die Praxis der Großmächte entgegen; denn als Russland während des deutsch-französischen Krieges sich von der im Pariser Frieden von 1856 ihm auferlegten Neutralisierung des Schwarzen Meeres einseitig los sagte, erklärten die auf der Londoner Konferenz im Jahre 1871 versammelten Mächte dieses Vorgehen ausdrücklich für völkerrechtswidrig. Und wenn Bismarck in seinen „Gedanken und Erinnerungen“ II S. 258, 259 sagt: „Die clausula rebus sic stantibus wird bei Staatsverträgen, die Leistungen bedingen, stillschweigend angenommen“ und „Ewige Dauer ist keinem Vertrage zwischen Großmächten gesichert“, so hat er damit sicherlich nicht die juristische, sondern die politische Seite der Frage erörtern wollen.

Im vorlegenden Falle kommt noch hinzu, daß aus den Verhandlungen über die Entstehung der Akte die Absicht der vertragsschließenden Teile, zu einer dauernden und unwiderruflichen Regelung der Angelegenheit zu kommen, mit zweifelloser Klarheit hervorgeht<sup>1</sup>. Es ist deshalb auch nicht nötig, in eine nähere Prüfung der Ansicht Küsters, daß die einseitige Auflösung der Rheinschiffahrtsakte unabsehbare Schäden oder „verderbenbringende Folgen“ für das wirtschaftliche Leben im Rheingebiete herbeiführen würde, hier einzutreten.

Im übrigen ist gegen die Ausführungen Küsters der Einwand zu erheben, daß sie zwei wesentliche Momente nicht berücksichtigen, nämlich erstens das historische, welches aus der Unlehnung des Art. 3 an den Pariser Vertrag von 1856 und aus der Interpretation dieses Vertrages in der Donauschiffahrtsakte sich ergibt, und zweitens das staatsrechtlich-wirtschaftliche, dessen Bedeutung in der fundamentalen Verschiedenheit von Binnenzöllen und Schiffahrtsabgaben beruht. Daß neben den früheren Binnenzöllen, die ohne Rücksicht auf die Höhe der Wasserbaukosten erhoben wurden, zur Deckung von allerlei fernliegenden Rentenansprüchen dienten und eine wichtige Finanzquelle darstellten, nicht noch Gebühren für die Benutzung von Durchstichen und anderen Stromverbesserungen erhoben werden konnten, war

<sup>1</sup> Vgl. S. 304.

allerdings nicht nur Rechtens, sondern auch in der Natur der Dinge begründet; daraus folgt aber nicht, daß nach Abschaffung dieser Binnenzölle auch Schiffsabgaben im Rahmen der Selbstkostendeckung unzulässig sein sollten. Eine dahingehende Absicht der Gesetzgeber und der vertragsschließenden Mächte versteht sich nicht von selbst, sondern bedarf des positiven Beweises. Es war kein besonderer Vorbehalt notwendig, um den Signatarmächten der Akte nach Abschaffung der Binnenzölle das Recht auf Schiffsabgaben für Fahrwasserverbesserungen — vorhandene oder künftig auszuführende — zu erhalten, so wenig ein solcher Vorbehalt bei Unterzeichnung des Pariser Vertrages von 1856 für notwendig erachtet worden war. Die Vermutung spricht für die Erhaltung der Bewegungsfreiheit der Staaten; ihre Autonomie auf allen Gebieten, auch auf dem der Erhebung von Schiffsabgaben, wird durch den Vertrag nur insoweit beschränkt, als die Absicht der Einschränkung klar nachzuweisen ist.

Da nach der Akte nur eine Leinpfadabbaulast, aber keine eigentliche Strombaulast besteht, so sind alle Fahrwasserverbesserungen im Sinne der Akte freiwillig. Sie geben einen Anspruch auf Erhebung von Schiffsabgaben auch dann, wenn man die auf Grund vertragsmäßiger Verpflichtung auszuführenden Anstalten als nicht abgabefähig ansehen will<sup>1</sup>; ob man dabei einen Übergang von der natürlichen zur künstlichen Wasserstraße bei sehr starker Verbesserung der ersten annehmen will oder nicht, ist für das praktische Ergebnis gleichgültig.

Um die Unmöglichkeit oder doch hohe Unwahrscheinlichkeit der von ihm bestrittenen Rechtslage zu demonstrieren, zieht Küster aus ihr gewisse Schlußfolgerungen, deren Verkehrtheit die Unrichtigkeit der Prämissen dargetun soll. Er sagt zunächst: „wenn ein Uferstaat ohne Vertragsverpflichtung Verbesserungen des Fahrwassers vornähme, so sei das eine einseitige Handlung. Diese einseitige Handlung könne nicht die Wirkung haben, die Rechte der Mitkontrahenten aus dem Vertrage aufzuheben und die Abgabenfreiheit in eine Abgabepflicht zu verwandeln“. Das ist natürlich richtig, wenn die Mitkontrahenten nach dem Vertrage die Abgabenfreiheit nicht nur für die bloße Tatsache der Befahrung, sondern auch für die Benutzung von Schiffahrtsanstalten beanspruchen können; aber hierüber besteht ja gerade die Meinungsverschiedenheit.

Eine weitere Folge wäre nach Küster „die Vernichtung der durchgehenden Schifffahrt für alle Uferstaaten, welche sich der Abgabenerhebung nicht unter-

<sup>1</sup> Die Richtigkeit dieser Ansicht ist übrigens sehr zweifelhaft; dagegen spricht insbesondere der Inhalt des Art. 27.

werfen wollen.“ Mit demselben Rechte könnte von der Königlichen Verordnung vom 6. Juni 1904<sup>1</sup>, welche für Kraftwagen die Chausseegeldpflicht einführte, gesagt werden, daß hiermit der durchgehende Verkehr für alle Nachbarstaaten Preußens, welche sich der Abgabe nicht unterwerfen wollen, vernichtet wird. Der ganze Eisenbahn- und Schiffsverkehr wäre für diejenigen, welche die jetzt geplanten Fahrkarten- und Quittungsstempel zu entrichten sich weigern sollten, unmöglich. In diesem Zusammenhange kann es, wenn die mit derartigen Betrachtungen nicht zu lösende Rechtsfrage beiseite gelassen wird, doch nur darauf ankommen, ob der Verkehr die ihm angesonnene Belastung tragen kann oder nicht.

Die Folge der hier vertretenen Rechtsanschauung ist allerdings „die Zuverkennung des Rechts zur Abgabenerhebung an jeden Uferstaat, der eine nach seiner Ansicht als Verbesserung anzusehende Änderung vornimmt“; aber daraus ergibt sich nicht, wie Küster meint, „die Bereitstellung des durch die Rheinschiffahrtsakte angestrebten Zweckes“. Dieser Zweck besteht — so weit die Abgabenfrage in Betracht kommt — in der Fernhaltung fiskalischer Fesseln nach Art der früheren Binnenzölle von der Rheinschiffahrt, nicht in der Behinderung der Staaten an der Selbstkostendeckung für Schiffsverkehrsverbesserungen. In dem Schutz vor jenen Zöllen und in der Beschränkung des Hoheitsrechts der Uferstaaten auf die Erhebung von gebührenmäßigen Schiffsabgaben lag ein großer Fortschritt in völkerrechtlicher Beziehung und eine sehr wertvolle Errungenschaft für die rheinische Binnenschiffahrt. Es war derselbe Fortschritt und dieselbe Errungenschaft, die den von Preußen allein beherrschten östlichen Binnenschiffahrtswegen, insbesondere dem wichtigen und weitverzweigten Netz der märkischen Wasserstraßen<sup>2</sup>, schon im Jahre 1816 zuteil geworden war, nur mit dem Unterschied, daß dort nach Beseitigung der Zölle die Schiffsabgaben geblieben sind, während man am Rhein die letzteren nicht eingeführt hat. Daß die Erhebung der Schiffsabgaben nach verschiedenen Tarifen in den einzelnen Uferstaaten unbequem sein könnte, ist zuzugeben; es müßte im gegebenen Falle eine Verständigung hierüber angestrebt werden, die jedenfalls viel leichter zu erreichen wäre als in früheren Jahren unter der Herrschaft der Binnenzölle, weil damals fiskalische Interessen der Einzelstaaten beteiligt waren, während jetzt diese Interessen zurücktreten würden. Übrigens haben auf der Saale bis vor 3 Jahren noch verschiedene Abgabentarife für den preußischen und anhaltischen Anteil des Flusses bestanden.

<sup>1</sup> Preuß. Ges. S. 139.

<sup>2</sup> Jetzt fast 1200 km Wasserstraßen mit 3 Millionen Mark Jahreseinnahmen aus Schiffsabgaben.

Ebenso muß die Bemerkung Küsters:

„Wäre die Rheinschiffahrtsakte von der Ansicht, daß der Rhein eine künstliche Wasserstraße geworden sei, ausgegangen, dann wäre der ganze Vertrag gegenstandslos, und der wichtigste Artikel (Artikel 3) verlöre jede Bedeutung“

bestritten werden. Es handelt sich hier um den prinzipiellen Gegensatz des freien Genüggutes und seiner fiskalischen Ausbeutung zur schiffahrtförderlichen Anstalt oder — um die Ausdrucksweise der Akte zu gebrauchen — zur „künstlichen Anlage“ und Schiffahrtsgebühr. Das gegen jene Ausbeutung gerichtete Verbot hatte eine sehr große praktische und staatsrechtliche Bedeutung.

Wenn Küster auf die Praxis bei Bachkorrekturen Bezug nimmt, um die Unzulässigkeit der Erhebung von Fahrwassergeldern für Rheindurchstiche darzutun, so ist die Anwendung einer solchen Analogie doch wohl anfechtbar.

Küster will anscheinend den Bestimmungen des Schlußprotokolls nicht gleiche Wirkung mit denjenigen des offenen Vertrages beilegen; er bezweifelt, daß dies Protokoll „neue Bestimmungen über die Abgabenpflicht einzelner korrigierter oder zu korrigierender Strecken des Rheins und seiner Nebenflüsse hat treffen wollen, Bestimmungen, welche von einer so eminenten Bedeutung sind, daß gerade sie als ein Hauptgegenstand der Verhandlungen in den Vertrag und nicht in die erläuternden Bemerkungen hätten aufgenommen werden müssen“. Indessen haben die Bestimmungen des Schlußprotokolls ganz dieselbe Rechtswirkung wie die des offenen Vertrages; ihr gegenseitiges Verhältnis kann nur nach sachlichen Erwägungen beurteilt werden. Die Gründe für die Verteilung des Stoffes auf Vertrag und Schlußprotokoll sind zuweilen ganz äußerlicher Natur. Im vorliegenden Falle lassen sie aus der Entstehung der Akte sich mit einiger Wahrscheinlichkeit entnehmen. Wie schon dargelegt worden ist, sind die Bestimmungen des ersten Entwurfs über Schiffsabgabens im Laufe der Beratungen stark verändert und im Sinne einer weitgehenden Befugnis der Vertragsstaaten zur Gebühren-erhebung ausgestaltet worden. Es liegt einigermaßen nahe, daß man aus Rücksichten der Courtoisie für die wichtigste Abänderung, die jetzt im Schlußprotokoll zu § 3 enthaltene, die äußere Form der „Erklärungen, Verabredungen und erläuternden Bemerkungen“ wählte und auf die Einfügung dieser Bestimmung in den eigentlichen Vertragstext verzichtete, um den Schein zu wahren, als wenn von vornherein keine wesentlichen Meinungs-verschiedenheiten bestanden hätten und von keiner Seite ein Nachgeben erforderlich gewesen wäre. Daß jene Änderung, wenn lediglich nach sachlichen Gesichtspunkten zu entscheiden wäre, nicht in das Schlußprotokoll, sondern

in den Vertrag selbst gehören würde, ist vollkommen zutreffend. Aber es muß dabei auch berücksichtigt werden, daß schon der erste Entwurf der Akte, dessen Rahmen man bei den Verhandlungen möglichst festhielt, die Materie der Schiffahrtsabgaben nicht im Zusammenhange, sondern an zwei verschiedenen Stellen, nämlich in Art. 2 (jetzt 3) und 30 (jetzt 27) behandelte, auch von vornherein ein Schlußprotokoll vorsah. Die neu hinzukommende Bestimmung über Schiffahrtsabgaben paßte in keinen jener Artikel recht hinein; so lag es vielleicht auch deshalb nahe, sie im Schlußprotokoll unterzubringen. Es darf schließlich hierbei nicht außer acht gelassen werden, daß die Rheinschiffahrtsakte ein mangelhaft abgefaßtes Vertragsinstrument ist; man muß den bei der Interpretation anzulegenden Maßstab nach dieser Tatsache einrichten.

Küster ist der Ansicht, daß in dem Artikel 29, der die Verständigung der Nachbarstaaten über die Ausführung von Strombauten vorschreibt, auch eine Vereinbarung über Schiffahrtsabgaben hätte vorgesehen werden müssen, wenn die Erhebung solcher Abgaben überhaupt für zulässig erachtet worden wäre. Die entgegengesetzte Willensmeinung der Vertragsstaaten sei ferner auch daraus zu entnehmen, daß jegliche Verabredung über die Erhebungsweise, Verteilungsmaßstab und Höhe einer etwaigen Schiffahrtsabgabe fehle. „Um besten aber“ wird nach Küster die Annahme von einer solchen Erhebungsbefugnis der Uferstaaten „durch die Tatsache widerlegt, daß bis heute kein Uferstaat eine solche (Schiffahrtsabgabe) erhoben hat.“ Demgegenüber muß bestritten werden, daß der Nichtgebrauch das Nichtvorhandensein eines Rechtes beweist. Die Uferstaaten wollten, als sie die Akte vereinbarten, tatsächlich keine Fahrwassergelder einführen, und deshalb haben sie auch keine Bestimmungen über die Erhebungsweise und Tarifbildung getroffen. Notwendig wären solche Bestimmungen nicht einmal dann gewesen, wenn Preußen damals an die Einführung von Fahrwassergeldern in absehbarer Zeit gedacht hätte; denn man hätte ohne besondere Schwierigkeit die Abgaben am Grenzübergange in Emmerich oder in den preußischen Ein- und Ausladehäfen — gegebenenfalls auf Grund eines die Hafenstädte zur Übernahme des Erhebungsdienstes verpflichtenden Gesetzes — nach der durch Deklaration der Schiffsführer zu ermittelnden tonnenkilometrischen Leistung für die preußische Stromstrecke allein einziehen können.

Ein praktisches Beispiel dafür, daß Uferstaaten in Staatsverträgen über Schiffahrtsverbesserungen an einer gemeinsamen Wasserstraße die Vertragsabreden nicht auf die Schiffahrtsabgaben miterstrecken, obwohl sie von der Zulässigkeit der Erhebung solcher Abgaben vollkommen überzeugt sind, bietet der zum Verkehrsgebiet der Rheinschiffahrt und zum Geltungsbereich

der Rheinschiffahrtsakte gehörige Main. In dem von den vier Uferstaaten geschlossenen Staatsvertrage vom 1. Februar 1883<sup>1</sup> über die Kanalisation des Mains von Gustavsburg bis Frankfurt werden die Schiffahrtsabgaben nur ganz gelegentlich erwähnt, und zwar in der Bestimmung des Art. 13, wonach derartige Gebühren oberhalb Frankfurt so lange nicht erhoben werden sollen, als für die Strecke unterhalb Frankfurt eine Erhebung nicht stattfindet. Auch in dem zweiten, die Staustufe Offenbach betreffenden Kanalisationssvertrage vom 15. Februar 1897<sup>2</sup> ist über die Schiffahrtsabgaben nichts weiter gesagt, als daß gewisse Fahrzeuge von geringer Tragfähigkeit, welche schon vor der Kanalisation auf dem Main verkehren konnten, abgabenfrei gelassen werden sollen. Im übrigen haben die Mainuferstaaten in bezug auf Tarifbildung und Erhebungsweise nichts verabredet, sondern ihre Autonomie gewahrt. Preußen hat von ihr durch Einführung von Schiffahrtsabgaben Gebrauch gemacht, während Hessen seine Strecke dem Verkehr abgabenfrei zur Verfügung stellt.

Wittmack, welcher in einem Aufsatz „Völkerrechtliche Bedenken gegen die Einführung von Abgaben auf die Flussfahrt“ im Archiv für öffentliches Recht 1905 Band XIX S. 145 ff. auch die maßgebenden Bestimmungen der Rheinschiffahrtsakte einer juristischen Prüfung unterzogen hat, kommt zu einem ähnlichen Ergebnis wie Küster, weil er ebenfalls die Vertragsabrede des Art. 3 auf jegliche etwa aufzuerlegende Geldleistung, ohne Unterschied der staatsrechtlichen und finanzwirtschaftlichen Grundlagen, bezieht. Auf die Untersuchung der Rechtswirkung, welche dem Schlußprotokoll zu Art. 3 in diesem Zusammenhange beizumessen ist, geht er nicht ein. Ebensowenig auf die Bedeutung, welche die Auslegung der Worte „base uniquement sur le fait de la navigation du fleuve“ durch die Donauschiffahrtsakte vom 7. November 1857 für die Interpretation der Rheinschiffahrtsakte hat.

\* \* \*

Man hat aus dem Umstände, daß der die Zuständigkeit der Rheinschiffahrtsgerichte regelnde Art. 34 der Akte nur „Klagen wegen Zahlung der Lotsen- Kran- Wage- Hafen- und Bohlwerksgebühren“ aufzählt und sonstige Abgaben unerwähnt läßt, die Folgerung ziehen wollen, daß andere als die dort erwähnten Abgaben ausgeschlossen sein sollten. Diese Folgerung ist aber unzulässig. Die Akte selbst gestattet in Art. 27 Lagergelder, ohne sie in Art. 32 zu nennen; überdies würde die Ver-

<sup>1</sup> Preuß. Ges. S. 77.

<sup>2</sup> Preuß. Ges. S. 161.

pflichtung zu Zahlung von Schiffahrtsabgaben in Preußen dem Rechtswege entzogen sein. Dieser Rechtszustand bestand schon im Jahre 1868.

\* \* \*

Auf der Jahresversammlung des Vereins für Socialpolitik zu Mannheim am 25. September 1905 hat Professor Gothein sich in einer Rede über Schiffahrtsabgaben auch zur Rheinschiffahrtsakte geäußert. Er sagte<sup>1</sup>:

„Es sind gerade die internationalen Verhältnisse von allergrößter Wichtigkeit. Die Geschichte des Rheins zeigt uns, wie verhängnisvoll es war, daß die internationalen Verhältnisse nicht genügend geregelt waren. Wir haben nun jetzt eine mustergültige Regelung; denn in juristischer Beziehung bleibt sie musterhaft, und wir geben die gesicherte Position, die wir haben, aus der Hand?“

Man wird nach den vielfachen Kontroversen, welche bei der Auslegung einzelner Vorschriften der Akte entstanden sind, die Meinung des Professors Gothein von der juristischen Mustergültigkeit der Akte nicht unwidersprochen lassen können. Ob sie mustergültig ist vom Standpunkte derjenigen, welche durch ihre wirtschaftlichen Interessen auf die Erhaltung der Abgabefreiheit der Ströme — auf Erhaltung des jetzigen Zustandes der Ungleichheit zwischen regulierten und kanalisierten Flüssen — angewiesen sind oder angewiesen zu sein glauben, kann man doch sehr bezweifeln, da eine unklare und zweideutige Wortfassung keinen sicheren Schutz für solche Interessen darbietet. Vom wissenschaftlichen und vom praktisch-legislativen Standpunkt ist sie sicherlich nicht mustergültig. An vielen Stellen dieser Arbeit mußte darauf hingewiesen werden, daß gerade der Text der Rheinschiffahrtsakte die sichere Erkenntnis des geltenden Rechtszustandes außerordentlich erschwert. Um nur an eine Frage zu erinnern: man bezeichnete die Selbstkostengrenze angesichts des von Unterhaltungs- und Herstellungskosten sprechenden Textes der Verfassung und des Zollvereinsvertrages als „Unterhaltungs- und Beaufsichtigungskosten“ und meinte — wie aus dem Verhalten der Regierungen bei Ausführung der Akte hervorgeht — doch dasselbe. Man vergaß die Feststellung der Selbstkostengrenze bei den im Schlußprotokoll für abgabefähig erklärt Schiffahrtsanstalten, und man vergaß ihre Ausschaltung für die mit Privatkapital betriebenen Umschlagshäfen, von welchen selbst-

---

<sup>1</sup> Seite 73 des Verhandlungsberichts.

verständlich auch nach dem Inkrafttreten der Akte weiter Geld verdient wurde<sup>1</sup>.

Die Regelung wichtiger Verkehrsfragen durch einen Text, der so viel Lücken und Unklarheiten enthält, daß die verständige Praxis der Vertragsstaaten ihn in vielen Punkten nachträglich ergänzen und berichtigen muß, ist — milde ausgedrückt — keine Musterleistung.

---

<sup>1</sup> Auch der französische Text der Akte zeigt Abweichungen vom Deutschen. Vgl. von Traut, *Die Zentralkommission für die Rheinschiffahrt und ihre Rechtsprechung*. Frankfurt a. M. 1902, Providentia, S. 55—57.

VIII.

Die Donauschiffahrtsakte.



Wenn hier auf die Verhältnisse der Donau aus dem Gesichtspunkte der Schifffahrtsabgaben noch besonders eingegangen wird, so erklärt sich das einerseits aus den nahen Beziehungen, welche zwischen Form und Inhalt der maßgebenden Vorschriften für Donau und Rhein bestehen, andererseits aber auch aus wirtschaftlichen Erwägungen. Der verhältnismäßig geringe Anteil, den Deutschland bisher an der Donauschifffahrt genommen hat, würde eine Unterschätzung ihrer Wichtigkeit für große deutsche Zukunftsinteressen nicht rechtfertigen.

Das meist sehr fruchtbare, durch widriges Geschick in seiner wirtschaftlichen Entwicklung zurückgehaltene Tal der unteren Donau bietet noch Raum für eine außerordentliche Vermehrung der Bevölkerung, ihres Verbrauchs und ihrer Hervorbringung. Die steigenden Kulturbedürfnisse der Bewohner eröffnen der deutschen Industrie die Aussicht auf ein lohnendes Absatzgebiet, und die dortigen Bodenerzeugnisse werden schon jetzt in ziemlich beträchtlichen Mengen auf der Donau zu Berg befördert. Die deutschen Eisenbahnen haben erst kürzlich die Wichtigkeit dieser Schifffahrtsinteressen dadurch anerkannt, daß sie der süddeutschen Donaudampfschiffahrtsgesellschaft ermäßigte Umschlagstarife nach Regensburg, Deggendorf und Passau gewährten. Wenn auch gegenwärtig die Seeschifffahrt zwischen dem Schwarzen Meere und den Nordseehäfen den Güterverkehr des unteren Donaugebietes mit Deutschland zu sehr billigen Frachtfäßen vermittelt, so ist andererseits doch nicht außer acht zu lassen, daß die fortschreitende Verbesserung des Fahrwassers der Donau die natürlichen Vorteile der Binnenschifffahrt: geringeres Anlagekapital für den Schiffkörper und niedrigere Personalkosten: mit der Zeit zur Geltung bringen und die Güterbeförderung auf der Donau entsprechend verbilligen wird. Dann wird auch die Donau eine immer größere Bedeutung für die deutsche Volkswirtschaft gewinnen.

Der schon auf S. 20—22 mitgeteilte Wortlaut der maßgebenden Bestimmungen des Pariser Friedens vom 30. März 1856 und der Donauschifffahrtsakte vom 7. November 1858 läßt erkennen, daß bei Vereinbarung der letzteren

die Verbotsvorschrift des ersten gegen „aucun péage basé uniquement sur le fait de la navigation du fleuve“ von den Uferstaaten nicht als ein rechtliches Hindernis für Korrektionsabgaben irgendwelcher Art — ohne Unterscheidung der für eine Stromverbesserung gewählten technischen Methoden — insbesondere auch nicht als ein Hindernis für Fahrwassergelder angesehen worden ist. Diese Frage ist damals nicht etwa leichten Herzens und kurzerhand entschieden, sondern sehr gründlich und sorgfältig untersucht worden.

Der bayrische Bevollmächtigte war zunächst keineswegs geneigt, sich der in der Akte schließlich zum Ausdruck gelangten, von Österreich und der Türkei mit Entschiedenheit vertretenen Interpretation des Pariser Vertrages anzuschließen. Seine Regierung war, und zwar vom Standpunkte der Interessen des Oberliegers sehr begreiflicherweise, auf die Geltendmachung des Standpunktes bedacht, daß am Unterlauf der Donau nicht nur die Binnenzölle beseitigt, sondern auch alle Fahrwasserverbesserungen unentgeltlich dem Verkehr zur Verfügung gestellt werden müßten. Nachdem über die Frage viel hin und her verhandelt worden war, entschloß Bayern sich schließlich zum Nachgeben. Der bayrische Vertreter, Ministerialrat von Dagenberger, hatte aus Wien am 30. August 1857 berichtet:

„Bei dem gegebenen Anlaß erlaube ich mir übrigens zur Sache selbst zu bemerken, daß doch auch der französische Botschafter Baron Bourquenay — wie ich persönlich aus dessen Munde vernommen — kein Bedenken trug, die Erhebung von Gebühren für außerordentliche Arbeiten auf der Donau „zuzulassen“; und Baron Bourquenay war selbst an der Abfassung des Pariser Traktats beteiligt.“

Es mußte hiernach mit der Wahrscheinlichkeit oder mindestens mit der Möglichkeit gerechnet werden, daß Frankreich in dieser Auslegungsfrage den österreichisch-türkischen Standpunkt teilte, was dann später auch tatsächlich eintraf.

Nach erfolgter Unterzeichnung der Donauschiffahrtsakte erschien ein österreichisches „Memoire“ mit der fernerer Überschrift „Beleuchtung und Begründung des Inhalts der Donauschiffahrtsakte“. Hierin wurde über die Frage der Fluzölle und Schiffahrtsabgaben folgendes ausgeführt:

„Insbesondere glauben wir aber die Konzession der Gebührenfreiheit hervorheben zu müssen, vermöge welcher die Uferstaaten auf die in ihren Hoheitsrechten begründete Besteuerung des zu ihren Gebieten gehörigen Stromes, auf die Einhebung irgendeiner Schiffahrtsgebühr für die Benutzung des Fahrwassers ganz verzichten.“

Wenn durch den Art. 21 neben der schon durch den Pariser Traktat stipulierten Gebühr für die Stromarbeiten an den Mündungen auch noch die Einführung von ähnlichen Schiffahrtsgebühren für andere als notwendig sich herausstellende Stromarbeiten für zulässig erklärt werden, so gehört das wesentlich zu denjenigen ganz im eigentümlichen Interesse der Schiffahrt selbst gelegenen Vorsorgen, welche die Verbesserung der Schiffbarkeit des Stromes zum Zwecke haben, und welche bei größeren Objekten — wie z. B. das Eiserne Tor und die Stromschnellen zwischen Orsowa und Basiasch sind — nur dadurch gesichert werden konnten, daß auch die Möglichkeit zur Deckung der Ausführungskosten geöffnet blieb. Es ist aber ausdrücklich durch die sorgfältigsten Klauseln dieser Bestimmung dafür gesorgt, daß eine solche Vergütungsgebühr nie diesen speziellen Charakter verlieren, nie in eine reine Staatsrevenue übergehen, nie einseitig und willkürlich eingeführt oder beibehalten werden könne. Die obige Konzession der Gebührenfreiheit steht somit ungefährdet aufrecht und ist als eine allgemeine und unwiderrufliche Stipulation für den ganzen Lauf eines so bedeutenden Stromes wie die Donau um so höher in Anschlag zu bringen, wenn man damit den diesfälligen Zustand auf den anderen konventionellen Flüssen auch nur oberflächlich vergleicht. Es ist bekannt, daß auf dem Rhein und auf der Elbe die dort bestehenden, höchst lästigen Schiffahrtsgebühren der vorzüglichste, ja fast der einzige Gegenstand jener lauten, immer sich steigernden und wohlbegündeten Beschwerden und Klagen sind, welche man überall ertönen hört, und welche sich bisher fruchtlos von einer Revisionskommission zur anderen fortschleppen, ohne eine gründliche Abhilfe zu finden. In der Tat ist das dortige Gebührensystem so lästig, den dermaligen entwickelten Kommunikationsverhältnissen so wenig entsprechend, daß es nicht nur die übrigen Freiheiten des Schiffahrtsbetriebes eines großen Teiles ihres praktischen Wertes beraubt, sondern auch den Handel wesentlich bedrückt und in der Benutzung der natürlichen Wasserstraßen heirrt. Von jeder solchen Belastung, ja von der Möglichkeit einer solchen Belastung ist der Donaustrom durch die neue Schiffahrtsakte frei erklärt und dagegen für ewige Zeiten sichergestellt."

Gegen die Donauschiffahrtsakte wurde nach ihrem Bekanntwerden von den Signatarmächten des Pariser Vertrages eine Reihe von Einwendungen erhoben. Die Mächte waren der Ansicht, daß die Donauferstaaten die Akte nicht ohne weiteres aus eigener Machtvollkommenheit hätten abschließen dürfen, sondern vielmehr verpflichtet gewesen seien, den Entwurf vorher ihnen — den Signatarmächten — zur Prüfung und Gutheizung vorzulegen. Außerdem erhoben sie Widerspruch gegen verschiedene Vorschriften der Akte

als dem Geiste des Pariser Vertrages nicht entsprechend. Diese sachlichen Einwendungen richteten sich hauptsächlich dagegen, daß die Donauschiffahrt nach der Akte nicht völlig für alle Flaggen freigegeben, sondern in gewissem Umfange den Angehörigen der Uferstaaten vorbehalten sein sollte; sie bestrafen aber außerdem noch eine ganze Reihe von anderen Gegenständen. Es wurden auch nicht von allen Mächten die gleichen Beanstandungen erhoben. Eine an der Donauschiffahrt praktisch nicht interessierte Macht hatte — übrigens ohne eingehendere Begründung — die Zulässigkeit von Fahrwassergeldern oder Korrektionsabgaben auf der Donau in Anbetracht des Verbots gegen aucun péage basé uniquement sur le fait de la navigation bezweifelt.

Diese Kontroversen über die formelle und sachliche Korrektheit der Donauschiffahrtsakte gaben der französischen Regierung Anlaß zu einer im Februar 1858 der bayrischen Regierung zugestellten Note, in welcher über die Frage der Schiffahrtsabgaben gesagt wird:

„L'article XV du traité de Paris porte, que la navigation pourra être assujettie à aucune entrave ni redevance, qui ne serait pas prévue dans les articles suivants; or les seuls droits, dont il soit question, ultérieurement sont ceux, qui, en vertu de l'art. XVI pourront être fixés par la commission Européenne pour l'entretien de la navigabilité aux embouchures du Danube. Faut il en conclure, qu'il n'en pourrait être établi d'autres, comme l'art. XXI de l'acte de Vienne en implique la faculté? L'esprit du Traité ne saurait avoir cette portée restrictive. Il s'est préoccupé spécialement de faire disparaître les obstacles existants à l'embouchure du Danube, et les droits, qu'il a stipulés à cet effet, ne peuvent être détournés de leur destinations. Mais si la navigation maritime est particulièrement intéressée à la navigabilité du bas Danube, la navigation fluviale ne l'est pas moins à la destruction des obstacles qu'elle rencontre notamment aux Portes de fer. — Il serait, ce semble, naturel, qu'elle fit les frais des travaux, qui seront jugés nécessaires sur ce point, et cette considération pourrait permettre de concilier les articles XV et XVI du traité du 30 Mars 1856 avec l'art. XXI de l'acte de navigation.“

Die Stellungnahme der französischen Regierung in dieser Frage war besonders bemerkenswert und für die objektive Auslegung des Vertragswillens wichtig, weil Frankreich einerseits den maßgebenden Einfluß auf die Gestaltung des Vertragsinstruments vom 30. März 1856 geübt hatte und anderseits vom Interessenstandpunkt aus eher Anlaß zur Vertretung der

entgegengesetzten Auffassung gehabt hätte. Denn es gab damals eine französische Dampfergesellschaft<sup>1</sup>, welche von Belgrad aus Donauschiffahrt betrieb oder betreiben wollte. Für diese Gesellschaft wäre es, zunächst wenigstens, vielleicht erwünschter gewesen, wenn Korrektionsabgaben grundsätzlich für unzulässig erklärt wurden. Es ist ferner zu berücksichtigen, daß die französische Regierung im übrigen sehr ernste Einwendungen gegen den Inhalt der Akte und gegen das hierbei von Österreich eingeschlagene Verfahren erhob. Sie hatte keinen anderen Grund bei ihrem Eintreten für die Zulässigkeit der Korrektionsabgaben als den ihrer aufrichtigen Rechtsüberzeugung.

Von österreichischer Seite stellte man sich bei den weiteren Erörterungen auf denselben Standpunkt. Die maßgebenden Bestimmungen der Donauschiffahrtsakte seien völlig korrekt und dem Geiste des Pariser Vertrages entsprechend, weil sie jede eigentliche Steuer oder jeden Binnenzoll für die bloße Benutzung des freien Genußgutes der natürlichen Wasserstraße ausschließen. Die Zulassung von Korrektionsabgaben sei eine Betätigung der schiffahrtsfreundlichen und schiffahrtsförderlichen Bestrebungen, welche in jenem Vertrage durch die Bestimmungen über die Korrektion der Mündungsstrecke und die Deckung der Kosten aus Schiffahrtsabgaben schon einen positiven Ausdruck gefunden hätten. Ohne die Möglichkeit solcher Kostendeckung könnten Stromverbesserungen nicht zustande kommen. Der wahre Sinn und Zweck des Vertrages werde also durch die Akte nicht nur nicht durchkreuzt, sondern im Gegenteil erfüllt und gefördert. Es hätte keinen vernünftigen Sinn gehabt, der Uferstaatenkommision in Art. 17 Nr. 3 des Vertrages die Anordnung der notwendigen Korrektionsarbeiten als Aufgabe zu stellen wenn man gleichzeitig in Art. 15 die praktische Möglichkeit zur Finanzierung solcher Wasserbauten grundsätzlich abschneiden wollte<sup>2</sup>.

Da die einzelnen Mächte in ihren Einwendungen gegen die Donauschiffahrtsakte nicht ganz übereinstimmten, so traten sie in Paris zu einer Konferenz zusammen und verständigten sich am 16. August 1858 über eine Zusammenstellung derjenigen Bestimmungen der Akte, welche als dem Geiste des Vertrages von 1856 nicht entsprechend und deshalb der Abänderung bedürftig zu bezeichnen seien. In dieses Programm der Beanstandungen wurden die

<sup>1</sup> Mathis, Magnau, Parrot u. Co. mit dem Sitz in Straßburg.

<sup>2</sup> Die Argumente, mit welchen die österreichische Regierung damals ihren Standpunkt in sehr geschickter und wirkungsvoller Weise vertrat, decken sich fast vollständig mit den Gedankengängen der modernen Befürworter von Schiffahrtsabgaben auf den natürlichen Wasserstraßen.

Fahrwassergelder für Stromverbesserungen, die durch Art. 21 der Akte ausdrücklich zugelassen waren, nicht aufgenommen<sup>1</sup>. Der französisch-österreichische Standpunkt, wonach solche Abgaben nicht basé uniquement sur le fait de la navigation seien, war also durchgedrungen und offenbar von dem Kreopag der Großmächte sanktioniert worden; in der Tat sind sie auch nicht auf die Tatsache der Befahrung allein, sondern auf die Tatsache der Benutzung von Schiffahrtsanstalten begründet, wenn man Anstalt und Benutzung in dem weiteren Sinn auffaßt, der in dieser Arbeit als dem Sprachgebrauch und dem Rechtsgedanken entsprechend nachgewiesen ist<sup>2</sup>.

Von den Mächten, welche den Pariser Vertrag von 1856 unterzeichnet hatten, waren zwei, nämlich Frankreich und Preußen, auch Signatarmächte der Rheinschiffahrtsakte von 1868. Zu den letzteren gehörte auch Bayern, das zwar an jenem Vertrage nicht beteiligt war, ihn aber doch mittelbar insofern anerkannt hatte, als es die durch den Pariser Vertrag den Uferstaaten zugewiesene völkerrechtliche Aufgabe übernommen und die Donauschiffahrtsakte vom 7. November 1857 unterzeichnet hatte. In letzterem Dokument hatte jedenfalls Bayern anerkannt, daß Fahrwassergelder für Stromverbesserungen mit der Verbotsvorschrift gegen „aucun péage basé uniquement sur le fait de la navigation — diese Vorschrift ist in Art. 19 der Akte übernommen und wörtlich wiederholt — vereinbar seien.

Es entsteht nun die Frage, ob Bayern, Frankreich und Preußen bei Unterzeichnung der Rheinschiffahrtsakte jener Vorschrift etwa eine andere Bedeutung beigemessen haben, sie in anderer Weise verstanden wissen wollten, als sie im Jahre 1858 von den Traktatmächten verstanden worden war. Diese Frage ist zu verneinen, weil zu ihrer Bejahung kein Anlaß vorliegt.

Da der Elbzollvertrag vom 22. Juni 1870 mit der Rheinschiffahrtsakte nach den Ausführungen auf S. 18 und 19 inhaltlich identisch ist, so deckt sich die hier vertretene Auslegung des ersten vollkommen mit der in den Jahren 1857 und 1858 von Österreich in Übereinstimmung mit Frankreich und schließlich mit allen Großmächten verteidigten Rechtsanschauung, daß Fahrwassergelder im Interesse der Entwicklung des Strombaues vernünftigerweise zugelassen werden müßten und wegen ihrer Eigenschaft als Gegenleistungen

<sup>1</sup> Wiener Presse vom 30. Oktober 1858, Journal de St. Pétersbourg.

<sup>2</sup> Die Donaupflichten waren angesichts der Haltung der Traktatmächte schließlich zum Nachgeben bis zu einem gewissen Grade bereit. Sie unterzeichneten am 1. März 1859 in Wien eine Additionalakte, welche den Wünschen der Mächte Rechnung tragen sollte; zur Ratifikation dieser Additionalakte ist es aber nicht gekommen, weil die wachsende Spannung zwischen Österreich und Frankreich bald darauf zum Kriege führte.

für Schiffahrts erleichterungen durch das Verbot bloßer Befahrungsabgaben nicht getroffen würden. Über, wenn man diesen Gedankengang in die Ausdrucksweise des Elbzollvertrages und der Bundesverfassung überträgt: Fahrwasserverbesserungen jeder Art sind „besondere Anstalten, die zur Erleichterung des Verkehrs bestimmt sind“.

Sowohl in Österreich als auch in Bayern ist die Donauschiffahrtsakte als Gesetz veröffentlicht. Sie ist also im heutigen Deutschen Reiche geltendes Recht. Hiernach können Fahrwassergelder auf der deutschen Donau eingeführt werden, wenn die übrigen Uferstaaten ihre Zustimmung geben; letztere Bedingung ist freilich nicht beachtet worden, als Ungarn vor einigen Jahren seinen Tarif für die Schiffahrtsabgaben am Eisernen Tore erließ<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Dieser Abgabentarif gilt ebenso wie derjenige für die Donaumündungen nicht in Deutschland, wenn er auch für deutsche Schiffahrtsinteressen von Bedeutung ist. Mit Rücksicht auf diese Sachlage sind die dabei in Betracht kommenden Rechtsverhältnisse hier nicht in den Kreis der Erörterung gezogen worden. Es mag jedoch auf eine schwer erklärliche Unstimmigkeit hingewiesen werden, die sich in den maßgebenden Vertragsbestimmungen hinsichtlich der Selbstkostengrenze findet; sie ist für die Mündungsstrecke einfach mit (pour couvrir) les frais, für das Eiserne Tor aber mit den Worten jusqu'à l'extinction de la dette contractée bezeichnet. Hiernach würden — bei wörtlicher Auslegung wenigstens — im letzteren Falle die Unterhaltungs- und Betriebskosten nicht deckungsfähig sein; nach erfolgter Schulden-tilgung müßte die Abgabenerhebung eingestellt werden.



IX.

*S ch l u ß w o r t.*



Das in den vorhergehenden Paragraphen gezeichnete Bild der Rechtslage zeigt nicht überall klare und scharf gezogene Linien. Die Umriffe sind vielfach undeutlich und verschwommen; man erkennt sie nicht auf den ersten Blick, sondern nur nach längerer, sorgfältiger Betrachtung<sup>1</sup>. Das liegt teilweise daran, daß den Begriffen, mit welchen die Gesetzgebung gearbeitet hat und arbeiten mußte, eine gewisse Unbestimmtheit immanent ist. Es beruht zum anderen, und zwar zum größten Teile aber auch darauf, daß die Form oder vielmehr die Formen, in welchen der gesetzgeberische Gedanke seinen Ausdruck fand, nicht immer glücklich gewählt waren. Der Gedanke war, daß für die Benutzung derjenigen Verkehrsmöglichkeiten, welche die Natur als freies Genußgut darbietet, kein Entgelt und für die Benutzung der von Menschenhand geschaffenen ein Entgelt nur im Rahmen der Selbstkostendeckung gefordert werden darf. Von diesem Standpunkte aus ist die Streitfrage, ob natürliche Wasserstraßen zu künstlichen werden können, fast gegenstandslos<sup>2</sup>, weil die Bedeutung des Menschenwerks als Grundlage für den Anspruch auf Gegenleistung dieselbe ist bei Kanalbauten, Flusskanalisationen, Stromregulierungen, Hafenanlagen und allen anderen Bauten und Einrichtungen, die den Interessen der Schifffahrt dienen. Jede Trennung dieser Bauten in solche mit und ohne Anspruch auf Entgelt würde eine Unbilligkeit bedeuten. Von einer formalen Rechtsbildung, welche eine solche Trennung aus irgendwelchen äußerlichen Gründen vornähme, würde das Wort gelten: *summum jus, summa injuria*. In der Tat ist weder die Absicht dieser Trennung noch ein leitender Gesichtspunkt für die Abgrenzung der beiden Gruppen deutlich erkennbar; hier müßte aber ein klarer Nachweis erbracht werden, weil die Vermutung gegen eine derartig systemlose und formalistische Lösung spricht.

<sup>1</sup> Anderer Meinung ist die „Frankfurter Zeitung“, die am 22. Februar 1906 schrieb: „Der Wortlaut des Art. 54 der Reichsverfassung ist völlig klar.“

<sup>2</sup> Sie behält Bedeutung nur noch für nichtstaatliche künstliche Wasserstraßen, deren es aber in Deutschland sehr wenige gibt; diese wenigen haben für den Verkehr überdies eine geringe Wichtigkeit.

So klar und einfach hiernach der gesetzgeberische Gedanke, so inkongruent und unsymmetrisch ist die Art seiner Verkörperung in den maßgebenden positiven Rechtsvorschriften. Diese sind in einer Mehrzahl von Texten enthalten, die teils gleichzeitig, teils nacheinander bei verschiedenen Anlässen entstanden sind. Dabei ist es oft in Hast und Eile zugegangen; es sind offensichtliche Omissionen vorgekommen, und man hat sich vielleicht nicht immer den Zusammenhang mit entsprechenden Bestimmungen in anderen Gesetzen und Verträgen ganz klar gemacht. Ein verhältnismäßig unbedeutendes Novum, die Einschaltung einer Sondervorschrift für nichtstaatliche künstliche Wasserstraßen, gab im Jahre 1867 Anlaß zu einer Änderung des aus den Zollvereinsverträgen überlieferten Textes, wobei das schwer erklärbare Wort „besondere“ vor „Anstalten“ in den Wortlaut hineinkam, während es in dem fast gleichzeitig entstandenen, inhaltlich identischen, im Satzgefüge allerdings sehr verschiedenen Text des Zollvereinsvertrages fortblieb.

Bei einem so schwierigen und unübersichtlichen Rechtsstoffe kann es nicht wundernehmen, daß sehr verschiedene Ansichten über seine Auslegung laut geworden sind, auch von Regierungstischen in deutschen Volksvertretungen. Die beteiligten Staatsmänner und Regierungsvertreter sind bei der Erörterung solcher Fragen nicht immer in der Lage, sich durch sorgfältiges Studium des Gegenstandes vorzubereiten; sie sind im Laufe parlamentarischer Verhandlungen nicht selten genötigt, zu improvisieren. Man darf deshalb an derartige Kundgebungen zu einer verwickelten Rechtsfrage nicht ohne weiteres den Maßstab anlegen, daß sie ex cathedra erfolgt seien<sup>1</sup>. Eine wesentlich größere Bedeutung hat die Stellungnahme einer Regierung als solcher. In dieser Beziehung kann man vielleicht darüber zweifeln, welches Gewicht der Stellungnahme des Bundesrats und der Reichsverwaltung zu den Fahrwasserbesserungen und Fahrwasserabgaben auf der Unter- und Außenweser beizulegen ist. Die preußische Staatsregierung hat jedenfalls für die rechtliche Zulässigkeit von Fahrwassergeldern sich ausgesprochen. Sie hat es getan nicht nur bei einer ganzen Reihe von praktischen Anlässen durch Abschluß von Verträgen über Fahrwassergelder und durch Einbringung von Etatsforderungen für Fahrwasserbesserungen, deren Unkosten durch Abgaben gedeckt werden sollten, sondern auch durch eine ausdrückliche Kundgebung ihres grundsätzlichen Rechtsstandpunktes. Sie hat im Februar

<sup>1</sup> Sie sollen deshalb auch hier nicht zusammengestellt und wiedergegeben werden. Einzelne Äußerungen im preußischen Abgeordnetenhouse sind gefallen von Miquel 23. März 1898, (Stenogr. Berichte III. 1919), 14. April 1899 (III. 1783), 18. April 1899 (III. 1883/4), Thielen 13. Februar 1902 (II. 1717).

1904 im preußischen Abgeordnetenhaus durch den Minister der öffentlichen Arbeiten sich dahin ausgesprochen:

Die Erhebung von Schifffahrtsabgaben ist, wie der Herr Reichskanzler bereits im Reichstage am 10. Dezember v. J. erklärt hat, durch die Reichsverfassung geregelt. Der Artikel 54 bestimmt bekanntlich in seinem vierten Absätze:

„Auf allen natürlichen Wasserstraßen dürfen Abgaben nur für die Benutzung besonderer Anstalten, die zur Erleichterung des Verkehrs bestimmt sind, erhoben werden. Diese Abgaben sowie die Abgaben für die Befahrung solcher künstlichen Wasserstraßen, welche Staatseigentum sind, dürfen die zur Unterhaltung und gewöhnlichen Herstellung der Anstalten und Anlagen erforderlichen Kosten nicht übersteigen.“

Der hierin liegende Grundgedanke, daß die Befahrung der Flüßläufe frei, und daß auch für deren gewöhnliche Unterhaltung eine Abgabe nicht zu erheben sei, daß dagegen für die Benutzung einer künstlich erst geschaffenen Fahrbahn zur Deckung der Herstellungs- und Unterhaltungskosten Gebühren gefordert werden dürfen, wird von der Königlichen Staatsregierung, wie bisher, so auch jetzt noch als gerecht und billig anerkannt. Ein Aufgeben dieses Grundgedankens bei den gesetzgebenden Faktoren des Reichs anzuregen, ist im Schoße der Königlichen Staatsregierung niemals erwogen worden. Alle gegenteiligen in der Öffentlichkeit verbreiteten Nachrichten sind falsch.

Dagegen liegt es nach der Auffassung der Königlichen Staatsregierung durchaus im Rahmen jenes Grundsatzes, auch auf den natürlichen Wasserläufen für die Benutzung der erst künstlich geschaffenen Fahrtiefe Gebühren zur Deckung der für deren Herstellung und Unterhaltung aufgewendeten Kosten zu erheben. Dieser Standpunkt ist auch von dem Bundesrate bei Einbringung des Reichsgesetzes vom 5. April 1886 über die Weser-Schifffahrtsabgaben vertreten worden. Und wenn auch bei der Beratung jener Vorlage im Reichstage das Bedenken einer formellen Abweichung von der erwähnten Vorschrift der Reichsverfassung zum Ausdruck gekommen ist, so ist doch von sämtlichen Rednern, welche über die volkswirtschaftliche Seite der Frage sich geäußert haben, es als ein gesundes und die Verbesserung der Fahrwasserverhältnisse unserer deutschen Ströme erleichterndes Prinzip anerkannt worden, daß die Benutzer künstlicher Fahrwasserverbesserungen auch zur Deckung der damit verbundenen Kosten herangezogen werden.

Im gleichen Sinne hat die Königliche Staatsregierung bereits im

Februar 1896 in der Budgetkommission durch den Vertreter des Ministers der öffentlichen Arbeiten ihre Auffassung kundgegeben.

Der Beweis dafür, daß die Rechtsanschauung der preußischen Staatsregierung dem Geiste der Verfassungen und Verträge entspricht, mag aus den Untersuchungen dieser Arbeit entnommen werden. Die Beweisführung ist zwar schwierig und mühevoll, in manchen Teilen auf Wahrscheinlichkeitschlüsse und, kriminalistisch gesprochen, Indizien angewiesen. Aber wenn das Gesamturteil aus dem großen hier ausgebreiteten Material gezogen werden muß — und es muß gezogen werden, weil eine Stellungnahme zur Sache durch die wirtschaftspolitische Entwicklung der letzten Jahre unumgänglich geworden ist —, so neigt sich die Wagsschale auf die Seite derer, die den einfachen und naturgemäßen Gedanken der allgemeinen Anwendbarkeit des Gebührenprinzips bei allen Schiffahrtsverbesserungen aus der Mannigfaltigkeit der Wortfassungen herauslesen.

Wer in einer so schwierigen und überdies politisch affizierten Frage zu einem bestimmten Ergebnis gelangt, tut gut daran, sich noch einmal Rechenschaft darüber zu geben, von welchen Seiten und mit welchen Waffen der Hauptangriff gegen dies Ergebnis zu gewärtigen ist. Da scheint die größte Wahrscheinlichkeit dafür zu sprechen, daß versucht werden wird, den Art. 54 Abs. 4 nur auf Binnenwasserstraßen zu beziehen und hierdurch die auffallende, praktisch wichtige, für den Vertreter der gegnerischen Ansicht unbequeme Tatsache des unangefochtenen Fortbestehens und Neuentstehens von Fahrwassergeldern auf Seewasserstraßen zu erklären. Indessen wird dieser Angriff kaum viel Aussicht auf Erfolg haben; die Gründe hierfür sind oben ausführlich dargelegt. Der Art. 54 Abs. 4 hat eine völlig allgemeine Fassung, ist auch in der Praxis immer allgemein verstanden worden; gälte er nur für Binnenwasserstraßen, so hätte die Verfassung bezüglich der Seewasserstraßen eine empfindliche Lücke. Es liegt einer der recht zahlreichen Fälle vor<sup>1</sup>, in welchen die Reichsverfassung der

<sup>1</sup> Man braucht nur meinen Kommentar der Reichsverfassung oder ein systematisches Werk über Reichsstaatsrecht zur Hand zu nehmen, um sich davon zu überzeugen, wie groß die Zahl derjenigen Verfassungsvorschriften ist, die in der Praxis zu Zweifel Anlaß gegeben haben und einer oft recht weitgehenden Interpretation bedürfen. Es soll hier nur an einige Fragen erinnert werden, die in letzter Zeit besonders hervorgetreten sind:

Zu Art. 7. Die Dauer der Befugnis des Bundesrats, Beschlüsse des Reichstags durch seine nachträgliche Befugnis zu Gesetzen zu machen.

Zu Art. 36. Die Verfassungsmäßigkeit einer neutralen Sprachbehörde in Zolltariffachen.

Interpretation bedarf. Ob man sie in authentischer Weise durch Reichsgesetz vornehmen will, wie es im Jahre 1886 auf besonderen Wunsch der Hansestadt Bremen in einem Einzelfalle geschah, oder ob man sich mit einer Schlußfassung des Bundesrats begnügt, ist eine Frage, die lediglich nach Zweckmäßigkeitssichtungen zu beurteilen wäre.

Wenn die hier vertretene Rechtsauffassung zutrifft, so ist — um mit einem kurzen Ausblick auf das Thema des zweiten Teils dieser Arbeit zu schließen und zu den weiteren Darlegungen überzuleiten — die Bahn frei für diejenige Lösung der Abgabenfrage, welche der wirtschaftlichen Zweckmäßigkeit am meisten entspricht. Das Feld der praktischen Erwägungen, auf welchem diese Lösung gesucht und gefunden werden muß, ist nicht in lästiger Weise eingezäunt durch starre, formalistische Rechtsbildung. Das liegt sicherlich im allgemeinen Interesse und auch im wohlverstandenen Interesse der Schiffahrt selbst.

In vergangenen Jahrzehnten richtete sich das politische Odium gegen die Binnenzölle auf den Wasserstraßen, weil sie mehr einbrachten, als die Staaten im Schiffahrtsinteresse ausgaben, also die Natur einer fiskalischen Verkehrssteuer hatten. Dagegen, daß die wettbewerbenden Eisenbahnen mehr einbrachten als ihre Betriebskosten, hatte niemand etwas einzuwenden; denn es handelte sich um Privatkapital. Heute gehören die Eisenbahnen dem Staate, und der Überschuß der Staatsbahnen wird von denjenigen, welchen niedrigere Frachtfäße wünschenswert oder notwendig zu sein scheinen, als eine ganz ähnliche Verkehrssteuer empfunden; die Parteirollen im Interessenstreit sind geradezu vertauscht. Daß die Schiffahrtsbeteiligten dabei ihre privilegierte Stellung der gänzlichen Befreiung von jeglicher Gegenleistung für die Verbesserung der natürlichen Wasserstraßen auf die Dauer halten können, ist — namentlich in der jetzigen Zeit der stärkeren Anspannung aller finanziellen Kräfte des Staates — unwahrscheinlich. Wenn der preußische Landtag in § 19 des Gesetzes vom 1. April 1905 den natürlichen Wasserstraßen nichts weiter auferlegt hat als Selbstkostendeckung, so ist das eine für die beteiligten Erwerbskreise günstige Lösung; wenn gleich zugegeben werden muß, daß der Landtag im Rahmen des Art. 54 der Verfassung über diese Grenze nicht hinausgehen konnte.

---

Zu Art. 45. Das Verordnungsrecht des Bundesrats in Eisenbahnsachen.

Zu Art. 76. Die Zuständigkeit des Bundesrats für Thronstreitigkeiten zwischen den Herrscherhäusern mehrerer Bundesstaaten.

Es handelt sich dabei teilweise um Fragen, deren politische und praktische Wichtigkeit mindestens ebenso groß, wenn nicht größer ist wie diejenige der Auslegung des Art. 54.

Ist die Bahn frei für die Finanzierung aller Schifffahrtsverbesserungen, ohne Unterschied der technischen Methoden, durch Schifffahrtsabgaben, so eröffnet sich eine weite Aussicht auf die künftige Entwicklung des deutschen Wasserstraßennetzes in großem Maßstabe. Bei unseren wichtigsten Wasserstraßen, dem Rhein und der Elbe, wird diese Entwicklung gehemmt — je teurer die Strombauten mit den zunehmenden Ansprüchen des Verkehrs werden, um so mehr gehemmt — durch die partikulare Zersplitterung der Strombaulast unter einer größeren Anzahl von Uferstaaten mit sehr verschiedenen Finanzen, Parlamentsmehrheiten, Eisenbahn- und Schifffahrtsinteressen. Wie sehr die einheitliche, systematische Behandlung der Ströme darunter leidet, wie stark dadurch unter Umständen ihr Ausbau verzögert und die sonst mögliche Verkehrsentwicklung verlangsamt wird, das haben die Erfahrungen der Vergangenheit gelehrt. Das mechanische, primitive Prinzip der Adjazentenbaulast ist nicht geeignet, solche Schwierigkeiten und Reibungswiderstände zu überwinden. Es gibt Uferstaaten, deren Baulast schon jetzt außer Verhältnis steht zu ihrem wirtschaftlichen Interesse an der Schifffahrt und ihrer künftigen Entwicklung. Diejenigen Staaten, deren Umschlagsplätze an den Schifffahrtsendpunkten liegen, entschließen sich ungern oder überhaupt nicht, Opfer für die Verlängerung der Schifffahrtsstraßen über diese Punkte hinaus mit der mehr oder weniger sicheren Aussicht auf Depositionierung jener Plätze zu bringen. Diese stillen und offenen, subjektiv ganz berechtigten oder doch begreiflichen Widerstände kann man nur dadurch beseitigen, daß man mit dem veralteten Prinzip der Uferbaulast bricht und die Wasserstraßen mit ihrer Schifffahrt finanziell auf eigene Füße stellt. Wenn das mit angemessenen Opfern zu erreichen ist, wenn den Uferstaaten das finanzielle Interesse am Ausbau oder vielmehr gegen den Ausbau der Wasserstraßen genommen wird, wenn es gelingt, die Schifffahrtsinteressen der einzelnen Stromgebiete zu einer großen Organisation für die Entwicklung ihrer Verkehrsnetze zusammenzuschließen, dann kann diese Entwicklung künftig vielleicht in einem ganz anderen Maßstabe und Zeitmaße stattfinden, als man bisher geglaubt hat. Die Organisation müßte freilich auf einer genügend breiten und tragfähigen Grundlage, etwa für den ganzen Rhein und seine Nebenflüsse<sup>1</sup>, aufgebaut werden, und zwar in der Weise, daß den

---

<sup>1</sup> Die Zusammenfassung des Hauptstromes und seiner Nebenflüsse zu einer finanziellen und tarifarischen Einheit würde in den märkischen Wasserstraßen ein Vorbild haben; dort sind Havel, Spree, Dahme und viele andere natürliche und künstliche Nebengewässer von jeher als einheitliches Objekt der Verkehrsbenutzung und Tarifierung behandelt worden.

Schiffahrtstreibenden und Schiffahrtbeteiligten eine entsprechende Mitwirkung und Verantwortlichkeit einzuräumen wäre. Eine solche Organisation würde wahrscheinlich in der Lage sein, mit einer verhältnismäßig sehr geringen tonnenkilometrischen Belastung des gewaltigen rheinischen Gesamtverkehrs — um bei diesem wichtigsten Beispiel zu bleiben — das Netz der westdeutschen Binnenwasserstraßen nicht nur in der Linie des Rheinstroms, sondern auch in den Nebenlinien, namentlich des Mains und Neckars, zum großen Nutzen der Schiffahrt und der auf ihre Dienste angewiesenen Hervorbringer und Verbraucher auszubauen. Was insbesondere die Schiffahrt anbetrifft, so würde es auf die Frage ankommen, ob sie nicht in einer solchen Erweiterung ihres Aktionsradius ein mehr als ausreichendes Äquivalent für die ihr angeförmten Lasten erblicken könnte.

Für die Organisationen, wie sie hier gedacht sind, mit Schiffahrtsämtern zur Pflege und Wahrnehmung der beteiligten Verkehrsinteressen und vor allen Dingen auch mit eigener Finanzverwaltung, sind Vorbilder schon jetzt vorhanden; insbesondere für die Mündungsstrecken der Donau und der Weser.

Es ist das Wort gesprochen worden, in einer Protestversammlung gegen Schiffahrtsabgaben, vom „freien Deutschen Rhein“. Das gehört in das leicht zu beckernde Gebiet der politischen Phrase. Wer nicht finanziell selbstständig ist, der ist nicht frei.

Pielerſche Hofbuchdruderei Stephan Geibel & Co. in Altenburg.