Schiffahrtsabgaben

Erster Teil Die Rechtslage

Von Max Peters



Im Auftrag des Vereins für Socialpolitik herausgegeben



Duncker & Humblot reprints

Schriften

peg

Vereins für Socialpolitik.

CXV. 1.

Schiffahrtsabgaben.

Erfter Teil.



Leipzig, Berlag von Duncker & Humblot. 1906.

Schiffahrtsabgaben.

Von

Max Peters.

Erster Teil. Die Rechtslage.

Im Auftrag des Vereins für Socialpolitik herausgegeben.



Leipzig, Berlag von Duncker & Humblot. 1906. Alle Rechte vorbehalten.

Dorwort.

21s der ehrenvolle Antrag der Vereins für Socialpolitik, die Frage der Schiffahrtsabgaben in den Vereinsschriften zu bearbeiten, im Anfange des Jahres 1905 an mich herantrat, bin ich einige Zeit im Zweifel ge-wesen, ob ich die Aufgabe übernehmen sollte.

Diejenigen Umstände, welche mir ihre Lösung erleichtern konnten eine siebenjährige praktische Erfahrung auf dem Gebiete der Schiffahrts= abgaben in Verbindung mit der Möglichkeit der Benutzung amtlicher Duellen — schienen mir durch die entgegenstehenden Schwierigkeiten min= bestens aufgewogen zu werden. Die letzteren ergaben sich vielsach gerade aus meiner amtlichen Stellung.

Für das volle Verständnis des geltenden Rechtes ist es notwendig, seine Geschichte, sowohl diesenige seiner Entstehung als auch diesenige 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, Kursschwankungen und Vibrationen vorgekommen, die nicht unerwähnt bleiben können, wenn über die tatsächliche Entwicklung der Dinge volle Aufklärung gegeben werden soll. Anderseits ist aber die Kolle des Chronisten solcher Unstimmigkeiten und Schwankungen heifel 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 Konslikt der Pflichten oder doch der Empfindungen.

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

VI Vorwort.

Beweismittel für die vom Berfasser vertretenen Ansichten veröffentlicht werden. Für die mahrscheinlich sehr zahlreichen und den verschiedensten Kreisen angehörigen Gegner liegt es nabe, in bezug auf die Bilbung diefer Unsichten eine gemisse Gebundenheit bes Berfassers an feine amtliche Stellung anzunehmen, feinen Mut zur Bertretung einer ben Bielen ber 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 Berfasser muß mit ber Möglichkeit rechnen, daß auch dieser Argwohn im Kampfe der Meinungen eine Rolle spielen wird. Das um so mehr, als er in letter Zeit mehrfach zitiert worden ist als Vertreter einer die Begriffe ber natürlichen und fünftlichen Wasserstraße betreffenden Unsicht, welche von ber hier dargelegten abweicht. Er scheut vor einem Meinungswechsel feines= wegs zurück, da er hierin im Falle sachlicher Begründung nicht nur keinen Vorwurf, sondern eher ein Lob, jedenfalls aber eine Pflicht erblickt; er bekennt sich zu einem solchen Wechsel hinsichtlich anderer Punkte, die in der Frage ber Schiffahrtsabgaben 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 Sate feiner Arbeit vom Sahre 1902 über "Die finanzielle Entwickelung ber preußischen Binnenmafferstraßen" im Archiv für Eisenbahnwesen XXV 750

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

eine Meinung weber vertrat noch zu vertreten Anlaß hatte. Mit dem Ausbruck "gelten" sollte gesagt werden und ist gesagt worden, daß der Verfasser ad hoc — für die Bestimmung des Rahmens seiner sinanziellen Untersuchungen — ben Standpunkt jener vielsach üblichen Begriffsabgrenzung akzeptieren, im übrigen aber zur Frage nicht Stellung nehmen wollte 1. Für den damaligen Zweck war diese Einteilung geeignet, weil sie im Bereich der Binnenschiffahrt mit der Unterscheidung von abgabepslichtigen und nicht abgabepslichtigen Wasserstraßen ungefähr zusammensiel und nur bei den ersteren von einer sinanziellen Entwicklung die Rede sein konnte.

¹ In einem kurzlich erschienenen Aufsat bes Bezirksassesson Dr. Fibes justus Walther, "Schiffsabgaben auf ben beutschen Strömen", Leipzig 1906, Roßbergsche Berlagsbuchhandlung S. 10 und auch sonst vielsach ist jene Außerung aus bem Jahre 1902 unrichtig wiedergegeben.

Bormort. VII

Es fommt hinzu, daß die Frage der Schiffahrtsabgaben 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. Bielleicht sind diese Interessen ganz oder teilweise falsch orientiert; vielleicht gravitieren sie sogar in Wirklichkeit nach einer den heutigen Anschauungen und Befürchtungen entgegengesetzen Richtung. Immerhin üben sie einstweilen eine der wissenschaftlichen Untersuchung des Problems ungünstige Wirkung. Sie können bei den Bersechtern der entgegenstehenden Ansichten eine gewisse — wenn auch vielleicht undewußte — Befangenheit in Berbindung mit der Neigung, dieselben Eigenschaften dem Gegner vorzuwersen, erzeugen. Sie erschweren insosern auch demjenigen, dessen Überzeugung sich mit den politischen Zielen der preußischen Regierung im wesentlichen deckt, die Geltendmachung seines Standpunktes.

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

Bu biesen mehr persönlichen Schwierigkeiten kamen aber noch sehr ershebliche sachlicher Natur. Sie lagen in dem Umstand, daß über das Thema der Schiffahrtsabgaben 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 diesenige anderer zu widerlegen.

Sie lagen ferner in der Unhandlichkeit und Sprödigkeit des Stoffes, in dem ungefügen, unsymmetrischen und pfadlosen Zustande des Materials, in der Notwendigkeit, die Beweisdokumente in einer gewissen Ausführlichkeit abzudrucken, um den Einwand der Loslösung entscheidender Textstellen aus dem Zusammenhange möglichst abzuschneiden, und in der durch die Lage der Berhältnisse zuweilen bedingten Notwendigkeit subtiler Vergleiche und sein 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 Borwurf des Mikrostopierens und Haarspaltens; der Verfasser rechnet hiermit von vornherein.

Eine gewisse Breite ber Darftellung, namentlich eine große Ausführlich=

VIII Borwort.

keit in der Schilderung der Rechtsgeschichte und der Praxis sind durch die Natur der Verhältnisse bedingt, weil die Überzeugungskraft wichtiger Beweißmomente 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 Aufgade 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 prosilierten und stark ausgefahrenen Gleisen weiter lausen 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 sinanzielle 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 sordern und gegen den Strom schwimmen können.

Und wenn ber 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 außegleichenden Gerechtigkeit, daß Postulat der gleichmäßig gerechten Inanspruch nahme aller wirtschaftlichen Existenzen 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 außfallen mag — den Außschlag 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, rechtsebildend wirken und sich in neues Recht umsehen.

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 Be-völkerungskreise bei den Lasten und Vorteilen des Staates. Die gegenwärtig

Vorwort. IX

bestehende Imparität 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 Rechtsertigung 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 Aktenbenutung nicht gefolgert werden. Das geht schon daraus hervor, daß Schumacher dieselbe Erlaubnis hatte und hinsichtlich der Rechtsfrage zu einem von der Meinung des Versassers abweichenden Ergebnis kam.

Die Aften, welche über die Frage ber Schiffahrtsabgaben Aufschluß geben ober geben können, haben bem Berfaffer nicht gang vollständig zur Berfügung gestanden, namentlich nicht insofern sie etwa in anderen als preußischen und banrifchen Archiven und Registraturen sich befinden sollten. Die preußischen Alten sind nicht in dem Zustande, daß die Möglichkeit der nachträglichen Auffindung irgendeines auf ben Gegenstand bezüglichen Schriftstudes völlig ausgeschlossen mare. Es liegt bas einerseits in zufälligen, hier nicht meiter zu erörternden äußeren Umständen, welche es mit sich gebracht haben, daß die für die heutigen Streitfragen in Betracht kommenden Korrespondenzen und Berhandlungen an ben verschiedenften Stellen, oft an folden, wo man fie nicht vermuten kann, verstreut sind. Anderseits hat aber auch der Umstand eine Rolle gespielt, daß die Entstehung des geltenden Rechts ober vielmehr die Entstehung der Vorschriften, in welchen das geltende Recht zulett kodifiziert murbe — in eine Zeit großer politischer Ummalzungen fiel, als es fich um Dinge handelte, in Vergleich zu welchen die Abgaben= frage Nebensache mar, und eine Neuordnung ber Verhältnisse auf zahlreichen Gebieten mit raschem Entschluß erfolgen mußte. Infolgedeffen ist die der preußischen Bureaufratie fonst eigentümliche Korrektheit in den äußeren Beschäftsformen vielleicht nicht immer gang gewahrt worden, und es wäre möglich, daß Entwürfe und sonstige Schriftstude, welche auf ben Werbegang ber Rechtsvorschriften Bezug haben, nicht zu ben Aften gekommen find.

Aber die ihm erreichbaren Akten und Archive hat der Verkaffer 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,

X Vorwort.

fo hat er boch fo viel gefunden und gefehen, daß er zu der Überzeugung gelangen konnte, es fei Abbauwürdiges nicht weiter vorhanden.

Sein Aftenmaterial beckt 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 Binnenschifffahrtsabsgaben, während hier die Schiffahrtsabgaben überhaupt, also einschließlich der Seeschiffahrtsabgaben, behandelt werden sollen.

Der Verfasser.

Nachtrag.

I.

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

TT.

Bu 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 Koenigryk der Nederlanden 1852 Rr. 104" abgedruckt, in Preußen aber nicht versöffentlicht. Sein Borhandensein ist dem Versasser 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 Wortsassung ist es sehr zweiselhaft, ob diese Bestimmung des Schlußprotokolls die ganz allgemeine und sehr weitgehende Verpflichtung nach Art. 23 des offenen Vertrages speziaslisiert, d. h. auf ein bestimmtes Bauprojekt bezieht und demgemäß

Nachtrag.

einschränkt. Wenn sie es täte, 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 erschiene. Eine solche Einschränkung ist in dem hier mitgeteilten Texte des Schlißprotokolles 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 Rheinschiffahrtsatte im Jahre 1868 scheint der preußische Bevollsmächtigte jedensalls den Art. 23 im Sinne der unbeschränkten Stromsbaupflicht verstanden zu haben.

Wenngleich diefe Auslegungsfrage für den Gang der juriftischen Untersuchung und Beweisssührung hinsichtlich der Rechtslage auf dem Gebiete der Schiffahrtsabgaben ohne Bedeutung ift, hat der Bersfasser doch geglaubt, die vorstehenden ergänzenden Mitteilungen nicht unterlassen zu sollen, um jede Unvollständigkeit oder Ungenauigkeit möglichst zu vermeiden.

Inhalt.

Vorw	ort des Berfaffers	Seite V—X
	I. Rechtsauslegung	1— 7
	II. Pie Rechtsquessen	9 33
§ 1.	Verfassung und Verträge	11 15
§ 2.	Die Gleichheit bes Inhalts ber Rechtsquellen	16— 25
§ 3.	Umfang, Geltungsbereich und allgemeine Bedeutung ber Rechts-	
	vorschriften	25— 33
	III. Gegenftand der Abgabenerhebung	35-248
	A. Die fünstliche Wasserstraße	37 64
§ 1.	Allgemeine Bemerkungen. Natürliche und fünftliche Berkehrs-	
U	möglichkeiten	37— 42
§ 2.	Abgrenzung ber Begriffe nach grammatischer Auslegung	42 47
§ 3.	übergang bes einen Begriffs in ben anderen	47 - 56
§ 4.	Logische Auslegung aus ber Entstehungsgeschichte und ber Pragis	56 59
§ 5.	Zusammenfaffung der Ergebniffe	59— 64
	B. Die Schiffahrtsanstalt	65—248
1. A	llgemeine Bemerkungen	65 66
2. D	rie grammatische Auslegung	66-129
a)	Der Anstaltsbegriff an sich	66 - 105
	§ 1. Berhältnis der Begriffe Anstalt und Anlage	66-71
	§ 2. Der Anstaltsbegriff im Sinne des allgemeinen Sprach-	
	gebrauchs	71— 79
	§ 3. Der Anstaltsbegriff im Sinne des Sprachgebrauchs ber	
	Gesetze und Berträge über Schiffahrts- und Wasserbau-	
	angelegenheiten	79 - 80
	§ 4. Die preußische Gesetgebung	80— 89
	§ 5. Die nichtpreußische deutsche Gesetzgebung	89— 99
	§ 6. Die preußisch=beutschen Staatsverträge	100—101
	§ 7. Die Reichsgesetzgebung ber Jahre 1848—1849	102—105

XII Inhalt.

		Seite
	b) Die bei ben Anstalten vorauszusetenden Eigenschaften	105-111
	§ 1. Die Bestimmung jur Erleichterung bes Berkehrs	105-108
	§ 2. Der Begriff des Besonderen	109 - 111
	c) Zusammenfaffung ber Ergebniffe und beren Gegenüberftellung mit	
	abweichenden Ansichten	
3.	Die logische Auslegung	129 - 248
	a) Allgemeine Bemerkungen	
	b) Die Rechtsgeschichte	
	§ 1. Die Entstehung bes Zollvereinsvertrages vom 8. Juli 1867	
	§ 2. Die Entstehung der Reichsverfassung	
	c) Die Pragis	168—24 8
	§ 1. Augemeine Bemerkungen	168 - 173
	§ 2. Die Praxis bei den Wafferstraßen in Preußen vor der	
	Reichsgründung	
	§ 3. Die Prazis bei ben Wafferstraßen im Reiche	
	§ 4. Die spätere Praxis bei ben Wasserstraßen in Preußen	
	§ 5. Die Praxis der anderen Bundesstaaten hinsichtlich der	
	Wasserstraßen	221-225
	§ 6. Die Pragis bei ben Häfen	
	§ 7. Abweichungen von dem regelmäßigen Gange der Pragis .	
	§ 8. Die Feststellung des Anstaltsbegriffs	231 - 248
	IV. Die Voraussehung für den Gintritt der Abgabepflicht	249-258
8	1. Die grammatische Auslegung	
	2. Die logische Auslegung	
0	***	
	V. Die Söchfigrenze für die Bemessung der Schiffahrtsabgaben	
	1. Allgemeine Bemerkungen	
§	2. Staatliche Schiffahrtsanstalten	264 - 290
§	3. Nichtstaatliche Schiffahrtsanstalten	290 - 292
	VI. Pie Zahlungspflicht	293—297
	VII. Die Rheinschiffahrtsakte	299—319
	VIII. Pie Ponauschiffahrtsakte	321-329
	IX. Schlukwort	331—339

I. Rechtsauslegung.

Schriften CXV. - Griter Teil.

Der erste Abschnitt dieser Arbeit soll die Rechtsfrage behandeln — die Frage, unter welchen Boraussetzungen und innerhalb welcher Grenzen Schiffsfahrtsabgaben 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 sorgsältige 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 Aussührungen 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 Einsgehen auf die Technis 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 Willenssmeinung 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 herauszukennen.

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

günstigen Verhältnissen, welche ben Gang der Gesetzgebungsmaschine mitunter beeinflussen, namentlich aus der Hast und Gile, mit welcher Gesetz zuweilen zustande kommen.

So geschieht es nicht selten, daß der Gesetzgeber sich undeutlich oder mehrdeutig ausdrückt, daß er Doppelausdrücke pleonastisch anwendet und damit dem Zweisel Raum gibt, ob nicht doch die aneinander gereihten Worte Verschiedenes bedeuten sollen, oder daß er Rechtsregeln von allsgemeiner Bedeutung in eine zu enge Fassung kleidet und damit die Praxis zur sinngemäßen Ausdehnung auf analoge Fälle nötigt. Sowohl die Knappheit als auch die Weitschweisigkeit 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 vielsleicht 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 derzenigen der Gesetze eine wesentliche Rolle.

Das gilt auch von den Begriffen, welche im Rahmen der Schiffahrtsund Wafferstraßenfragen eine Rolle spielen 1.

Mit Rudficht 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 bem spracklichen Gebiete sich bewegende und nur mit spracklichen Hilfsmitteln arbeitende Auslegungstätigkeit wird als grammatische Interpretation bezeichnet.

Soweit sie zur zweifelsfreien Feststellung bes gesetzgeberischen Willens

¹ So wird z. B. am Rhein ber Ausdruck "das Werft" im gewöhnlichen Leben und auch im amtlichen Berkehr für "Kai" gebraucht; an ber Nordseeküste ist dafür vielsach der Ausdruck "die Kajung" und in Süddeutschland "die Lände" üblich. Am Rhein nennt man Haltepfähle zum Festmachen der Schiffe "Wehrpfähle", während dieser Ausdruck sonst unbekannt ist, usw.

nicht hinreicht, muß dieser im Wege der logischen Interpretation ermittelt werden. Die letztere sucht aus dem Zusammenhange der zweiselhaften 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 Gesetzes vorschriften 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 bes Gesetzs, insbesondere um den Rechtszustand zur Zeit seiner Emanation und um die Frage, welcher Anlaß zu dessen Anderung vorlag. Hierbei spielen die volkswirtschaftlichen Berhältnisse und Erwägungen zuweilen eine wichtige Rolle; für die öffentlichrechtlichen Bestimmungen des modernen Verkehrsrechts waren sie sogar ausschlaggebend. Diese Bestimmungen im allgemeinen und diezenigen über Schissabgaben im besonderen sind die Reslexwirkung 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 Zusammensassung zur höheren Einheit, wenn die volkswirtschaftlichen Aussassung und Strömungen derzenigen Zeit, in welche die Entstehung solcher Rechtsvorschriften fällt, zu ihrer logischen Aussegung mitverwertet werden.

Bei der Beurteilung gleichzeitiger Kundgebungen muß davon außegegangen werden, daß Abweichungen im Wortlaut ebensowenig einen sicheren Rückschluß auf abweichende Willensmeinung gestatten, wie umgekehrt auß der Gleicheit der gebrauchten Außdrücke und Nedewendungen nicht immer die gleiche gesetzeberische Absicht entnommen werden kann. So wünschenswert die Festhaltung einer gleichmäßigen Terminologie in gesetzeberischen Erklärungen auch sicherlich wäre, so lehrt anderseits doch die Ersahrung, daß dieser theoretischen Forderung in der Praxis keineswegs immer entsprochen ist. Gerade auch bei den auf die Schiffahrtsabgaben bezüglichen Rechtsvorschriften tritt der Mangel einer gleichmäßigen Terminologie in auffälliger und zuweilen störender Beise hervor. Es muß daher bei der Verwertung 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 bes Gegenteils angenommen werden, baß 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 zweiselhaften Fällen — wenn auch unter dem Vorbehalt des Gegendeweises — Rückschlüsse auf die Absicht des Gesetzgebers. In der Fraze der Schiffahrtsabgaben spielt die Praxis, wie in einem späteren Abschnitt noch gezeigt werden wird, eine sehr wesentliche Rolle für die Besurteilung des Inhalts der Rechtsvorschriften.

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

Die Aufgabe ber Auslegung ift aber noch nicht bamit erschöpft, baß fie ben von bem Gesetzgeber gebrauchten Worten gegenüber ben Sinn, welchen er mit diesen Worten verbinden wollte, zur Geltung bringt. Sie hat, wie Windscheid in seinem Lehrbuch bes Pandektenrechts fagt,

"bie Aufgabe, hinter bem Sinne, ben ber Gefetgeber hat ausbruden wollen, beffen eigentlichen Gedanken hervorzuziehen. Es kann nämlich vorkommen, und es kommt häufig vor, daß der Gesetgeber sich diesen Gedanken felbst nicht vollständig klar gemacht hat, daß er bei einer Erscheinungsform bes Gedankens stehen geblieben ift, welche bessen mahrem Gehalt nicht vollständig entspricht. Es ist die höchste und edelste Aufgabe ber Auslegung, in einem folchen Falle bem Gefetgeber zu Silfe gu kommen und beffen ausgebrücktem Willen gegenüber feinen eigentlichen zur Geltung zu bringen. Indem fie bas tut, überschreitet fie nicht ihre Befugnisse; fie handelt gang in bem Sinne bes Gesetgebers, fie spricht nur aus, mas berselbe felbst ausgesprochen haben murbe, wenn er auf Die Buntte, welche er fich nicht zum Bewußtsein gebracht hat, aufmertfam gemacht worden mare. Nur find ber Auslegung auch hier die nämlichen Grenzen gesteckt, welche schon vorher bezeichnet murben: wie sicher sie auch ben eigentlichen Gedanken bes Gefetgebers erkennen mag, fie barf benfelben boch als Recht begründend nur unter der Boraussetzung anerkennen, daß

¹ Sechste Auflage. Frankfurt a. M., Rütten u. Löning, 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 bezweifelt werden: auch hier wird die äußere Erscheinung des Gesetzes durchsbrochen, um seinen Kern zu enthüllen; was die Schale verbirgt und bindet, wird auseinandergelegt."

Auch in diesem letten und höchsten Sinne muß die Auslegung an den Rechtsvorschriften über Schiffahrtsabgaben, deren Fassung leider nach manchen Richtungen unklar und unvollständig ist, sich betätigen. Sie ist geradezu genötigt, Lüden der Gesete auszufüllen 1.

¹ Beispiele hierfür namentlich in Abschnitt V "Die höchstgrenze für die Bemeffung der Schiffahrtsabgaben" § 3.

II. Die Rechtsquellen.

Berfaffung und Berträge.

Das 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 Zollvereinseverträgen vorläufig absieht — in dem nur vierjährigen Zeitraum von 1867 dis 1871 aus zwei Verfassungkurkunden und drei Staatsverträgen entstanden. Die Jugendlichkeit der Rechtsquellen und ihr naher zeitlicher Zussammenhang gestatten zunächst die Vermutung, daß über ihre Auslegung wenig Zweisel bestehen könnten und die etwa entstehenden verhältnismäßig leicht zu lösen wären. Diese Vermutung ist, wie die nachfolgenden Ausssührungen zeigen werden, leider nicht begründet.

Die nähere Prüfung der Nechtsquellen ergibt die auffallende Tatsache, daß die verschiedenen Rechtsvorschriften keineswegs eine überstimmende Fassung aufweisen, sondern in ihrem Wortlaut teilweise sehr stark vonseinander 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 Berkehrs bestimmt sind, erhoben werden. Diese Abgaben sowie die Abgaben für die Besahrung solcher künstlichen Wasserstraßen, welche Staatseigentum sind, dürfen die zur Unterhaltung und gewöhnlichen Herstellung der Anstalten und Anlagen ersorderlichen Kosten nicht übersteigen. Auf die Flößerei sinden diese Bestimmungen insoweit Anwendung, als dieselbe auf schiffsbaren Wasserstraßen betrieben wird.

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

Diese Bestimmungen sind wortgetreu in den Art. 54 der Versassung 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 Aushebung des Elbzolles geschlossen vom 22. Juni 1870 dem Wortlaut der Verfassung an. Er verordnet in Art. 1:

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

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

Der erstere fagt 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 Besahrung der nicht im Staatseigentum besindlichen künstlichen Wasserstraßen, die zur Unterhaltung und gewöhnlichen Hersteung erforderlichen Kosten nicht übersteigen."

In der Rheinschiffahrtsakte vom 17. Oktober 1868 finden sich die Borschriften 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 dauf 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 biesen Gewässern oberhalb Rotterbam und Dordrecht die Erhebung von Bojen- und Bakengelbern gestattet."

Sodann bestimmt ber Art. 27, welcher im ersten Absatze von "Einrichtungen zur Erleichterung ber Gin- und Ausladungen und zur Niederlage

¹ Es handelt fich um Schiffahrtswege zwischen bem Rhein und ber Nordfee.

ber Waren" und von ber "Handhabung ber Hafenpolizei" fpricht, in ben beiben folgenden Abschnitten:

"Zur Bestreitung ber notwendigen Unterhaltungs- und Beaufssichtigungskosten kann ein entsprechendes Entgelt erhoben werden. Sobald der Ertrag dieses Entgelts die eben erwähnten Kosten übersteigt, muß dasselbe verhältnismäßig herabgesett 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 Akte" eine wichtige Ergänzung folgenden Inhaltes:

"Es wird allseitig anerkannt, daß unter die Bestimmung im ersten Absahe dieses Artikels Brückengelber, die auf anderen Wasserstraßen als auf dem Rheine erhoben werden, und die für die Benutzung fünstlicher 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 feine Bebeutung mehr haben.

* *

Der diesen Vorschriften eigentümliche Mangel an äußerer Überein= stimmung zeigt sich sowohl in dem Grade ihrer Ausführlichkeit und Voll= ständigkeit als auch in der Wahl der Ausdrücke.

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

Ferner enthält die Verfassung eine befondere Vorschrift über Seehäfen, die in den Staatsverträgen fehlt, obwohl sie in den letzteren ebenso notwendig oder entbehrlich war wie in der ersteren. Das gilt auch von der Rheinschiffsahrtsakte und dem Elbzollvertrage, da in ihrem Geltungsgebiete sehr bedeutende Seehäfen vorhanden sind. Der Umstand, daß die füddeutschen Staaten, mit welchen der Norddeutsche Bund als solcher den letzten Zollvereinssevertrag schloß, selbst keine Seehäfen besitzen, konnte eine besondere Vertragsse

bestimmung über die Seehafengelber vom sübdeutschen Standpunkte aus nicht entbehrlich machen, da jene Staaten für Ein- und Aussuhr in gewissem Umfange auf die deutschen Seehäfen angewiesen sind 1.

Die Substrate ber Abgabenerhebung find in ber Verfassung "Anstalten" und "Anlagen", im Bollvereinsvertrage nur "Anstalten", in ber Rheinsschiffahrtsakte teils "Einrichtungen" und "Anstalten" (Art. 27), teils "Anlagen" (Schlußprotokoll zu Art. 3) genannt.

Von den hiernach in Betracht kommenden Anftalten, 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 Eldzolles die Eigenschaft des "besonderen" haben und nur im Falle des Vorhandenseins dieser Eigenschaft als zulässige Substrate der Abgabenserhebung gelten. In dem Zollvereinsvertrage und in der Rheinschiffahrsakte 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 Berfassung, ber Zollvereins- und Elbzollvertrag verlangen ferner von ben Anstalten, für beren Benutung Abgaben erhoben werden sollen, bie Eigenschaft ber "Bestimmung für die Erleichterung des Berkehrs". Die Rheinschiffahrtsakte enthält eine gleichartige, wenn auch nicht gleichlautende Boraussetzung 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 Rheinschiffahrtssatte den Kreis der Anstalten und Anlagen, welche als Substrate der Abgabenerhebung geeignet sind, weiter ziehen und die Zulassung von Schiffsfahrtsabgaben an leichtere Bedingungen knüpfen wollten, als jene anderen Rechtsquellen.

¹ Bgl. auch Art. 19 bes Zollvereinsvertrages vom 12. Mai 1835, Preuß. Ges. S. 145, wo ausdrücklich festgesetzt ist: "Die Preußischen Seehäsen sollen dem Handel der Großherzoglich Badischen Untertanen, wie denen der übrigen Bereinsstaaten, gegen völlig gleiche Abgaben, wie solche von den Königlich Preußischen Untertanen entrichtet werden, offen stehen" usw. Ähnlich Art. 19 des Bertrages vom 22. März 1833.

Die Voraussetzung für den Eintritt der Abgabepflicht im einzelnen Falle wird in der Verfassung sowie im Zollvereins- und Eldzollvertrage in verschiedener Weise ausgedrückt, insoweit einerseits Schiffahrtsanstalten in Seehäfen und besondere Anstalten an natürlichen Wasserstraßen, anderseits künstliche Wasserstraßen in Betracht kommen. Im ersteren 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 fünstlicher 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 Beschiffung" 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 ersorderlichen Kosten", in der Rheinschiffahrtsakte durch die Worte "notwendige Unterhaltungs- und Beaussichtigungskosten" ausgebrückt.

Der Mangel an Symmetrie in den Formen des geltenden Rechts, ber schon aus diesen Bemerkungen erkennbar ist und in ber weiteren Dar= stellung noch mehr hervortreten wird, hat bei feiner Sandhabung zu mancherlei Zweifeln und Schwierigkeiten geführt. Für feine Auslegung ift er aber insofern nicht ohne Nuten, als die Vergleichung der verschiedenen Wortfassungen wertvolle Anhaltspunkte für die Erforschung der gesetz= geberischen Willensmeinung bieten fann. Man wird im allgemeinen natürlich mit bem Borbehalte ber Offenhaltung bes positiven Gegenbeweises - diejenigen Bestandteile ber verschiedenen Wortfassungen, hinsichtlich beren Übereinstimmung vorhanden ift, als wesentliche Elemente des damals geschaffenen Rechtszustandes anzusehen haben, während umgekehrt diejenigen Bestandteile, welche nur in einigen Bestimmungen oder Wortfassungen vorfommen, mährend fie in anderen fehlen, zunächst die Bermutung der Un= wesentlichkeit, ber Zufälligkeit ober bes stilistischen Beiwerks gegen fich haben. Freilich ist diese Auslegungsmethode nur unter der Boraussetzung anwendbar, daß die grundfähliche Übereinstimmung ber gesetzeberischen Willensmeinung in jenen zwei Verfassungen und brei Verträgen vorher bargetan wird. Der Nachweis hierfür muß also geführt werben.

Er ist zunächst aus bem Zusammenhange ber historischen Entwicklung zu entnehmen.

§ 2.

Die Gleichheit des Inhalts der Rechtsquellen.

Das neugebilbete nationale Staatswesen bes Nordbeutschen Bundes regelte die Frage der Schiffahrtsabgaben für das eigene Gebiet in seiner Versassung. 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 wichtigken Wasserftraßen Deutschlands, der Rhein und die Elbe, teilweise ausländischen Staaten angehörten. Jene autonome Regelung mußte daher durch internationale Verträge mit denzeinigen 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 Rheinschissasse 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 Zusammenhanges zeigt sich, soweit Berfassung und Zollvereinsvertrag in Betracht kommen, schon äußerlich darin, daß der letztere nicht eigentlich nach der ersteren, 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 Versassung, aber diese Zeitunterschiede sind zusälliger Art. Es ist trotz der ungleichartigen Wortsassung logisch unmöglich, daß in der Sache Abweichendes angeordnet oder verabredet sein könnte. Überdies hat Delbrück, der geistige Urheber der hier in Betracht sommenden Rechtsvorschriften, in seiner Veröffentlichung über den Art. 40 der Reichsversassung bezeugt, daß Art. 25 des Zollvereinsvertrages dem Sinn nach mit Art. 54 der Reichsversassung identisch sei. In dem Protokoll, welches die Bevollmächtigten für den Abschluß des Vertrages am 28. Juni 1867 aufnahmen, wird wörtlich bemerkt:

¹ Durch biesen Artikel sind die Zollvereinsverträge zu Bestandteilen bes Reichsverfassungsrechts geworden. Bgl. "Der Artikel 40 der Reichsversassung" von Dr. Rubolf Delbrück, Berlin 1881. Bernhard Simion.

"Art. 25. Herr Delbrück: Es sei eine Anderung in der Fassung eingetreten, um den Einklang mit Art. 54 der Verfassung herzustellen; materiell sei nichts geändert."

Bei Schumacher "Zur Frage ber Binnenschiffahrtsabgaben" findet sich dies Zitat im Zusammenhange der Erörterungen über den Begriff der Unterhaltungs- und Herstellungskosten ; es dient dort als Beweismittel dafür, daß hinsichtlich der Obergrenze der Schiffahrtsabgaben eine Anderung gegenüber den älteren Verträgen nicht eingetreten sei. Es beweist aber, wie der Wortlaut ergibt, die Identität des Inhalts zwischen dem Art. 54 der Versassung 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 Zweisel an dieser Identität des Inhaltes ausgeschlossen. Es ist nicht überslüssig, 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 wesentslichen Abweichungen aufweisen², ausdrücklich aufrechterhalten.

Hiernach ist die für spätere Ausstührungen, 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 siskalischen Flußzöllen — in Preußen und in den übrigen, allmählich dem Zollverein angegliederten Vereinsstaaten schon seit den 30 er Jahren des vorigen Jahrhunderts derselbe war wie heute. Eine Ausenahme besteht nur hinsichtlich der Schiffahrtsabgaben auf nicht siskalischen künstlichen Wassertraßen, 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 dei ihrem Abschlusse 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. Jedenfalls hätte dann aber die Abweichung von der soeben erst geschaffenen Rechts-

¹ Schumacher S. 61.

² Ngl. Schumacher S. 58-61.

Schriften CXV. - Erfter Teil.

grundlage ausbrücklich festgestellt und begründet werden muffen. Bu einer folden Feststellung und Begründung mar in Preußen der gegebene Zeit= punkt bie Vorlage ber Akte im Landtage. Indessen ist bei diesem Anlasse von keiner Seite, weber von ber Regierung noch von der Bolksvertretung, ber Gebante an eine Anderung bes bestehenden Rechtes in bezug auf Schifffahrtsabgaben ausgesprochen worden 1. Gine folche Underung hatte auch nach Lage der Dinge ohne Zuftimmung der gesetzgebenden Faktoren des Bundes und ohne Mitwirkung ber Zollvereinsstaaten gar nicht vorgenommen werben können. Die beutschen Rheinuferstaaten konnten allerbings innerhalb des Rahmens der Verfaffung und des Bollvereinsvertrages fich noch weitergehende Beschränkungen hinsichtlich ber Befugnis zur Abgabenerhebung auferlegen. Für die Unnahme, daß ihre Absicht dahin gegangen mare, fehlt es aber an jedem Unhalt 2. Der Wortlaut der Ufte ift eher geeignet jur Erwedung bes Unscheins, als wenn bie Ginführung von Schiffahrtsabgaben im Rheingebiet an leichtere Bedingungen geknüpft werden follte als bei anderen Strömen. Aber auch abgefehen hiervon ift es gegen alle Wahrscheinlichkeit, daß die Regierungen berartige besondere Beschränkungen hinsichtlich bes Rheins - ober mit anderen Worten eine Bevorzugung ber Rheinschiffahrt vor ber Schiffahrt auf anderen beutschen Strömen hinsicht= lich der Rulaffung von Schiffahrtsabgaben — gewollt haben könnten, ohne diese ihre Willensmeinung den beteiligten Bolksvertretungen und den nicht am Rhein beteiligten Zollvereinsstaaten gegenüber zum Ausdrud zu bringen 3.

Ein Jahr nach ber Annahme ber Rheinschiffahrtsafte im preußischen Landtage wurde der Elbzollvertrag mit Österreich abgeschlossen, bessen Wortslaut — 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 gepslogenen amtlichen Verhandlungen die Joentität der Willensmeinung dieses Vertrages und der Versassung als unzweiselhaft anzusehen ist, so würde die Annahme einer sachlichen Verschiedenheit zwischen ihnen und der Rheinschiftsafte nur dann möglich sein, wenn man der preußischen Resgierung und dem Bunde die Absicht einer differenziellen Behandlung der Rhein = und Elbschiffahrt unterstellen wollte. Für eine solche Unterstellung

¹ Auch die Akten und Archive aus jener Zeit bieten nicht die geringste Unterslage dasür, daß man die Absicht gehabt hätte, an dem Rechtszustande in Deutschsland etwas zu ändern.

² Die Akten über den Abschluß der Rheinschiffahrtsakte geben einen solchen Anhalt nicht.

³ Namentlich Württemberg hatte hieran ein wesentliches Interesse gehabt.

fehlt aber jeber äußere Anlaß und jeber innere Grund. Es läßt sich sogar bas Gegenteil aus den Archiven mit einem hohen Grade von Wahrschein- lichkeit nachweisen. Denn in einem von Delbrück vollzogenen amtlichen Schriftstück aus dem Jahre 1870 ist der Zweck des in Vorbereitung bestindlichen 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 ber entsprechenden Bestimmung ber Rheinschiffahrtsakte identisch.

Der Inhalt jener vier Hauptrechtsquellen ist also ber gleiche; Abweichungen sind nur hinsichtlich ber 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 zweiselhaft 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 angezweiselt 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 scheinschiffahrtsakte und Reichsverfassung. Der Abgeordnete David aus Mainz, ein Gegner der Abgaben, bezeichnete in seiner Reichstagsrede vom 6. Februar 1905 den hier in Betracht kommenden Inhalt beider Urkunden als "identisch"; dasselbe tat der abgabensreundliche Professor Wiedensches in seinem Bericht für den Deutschen Landwirtschaftsrat vom 9. Februar 1905 , und Dr. Balther Nasse spricht in seiner Arbeit "Der Rhein als Wasserstraße" in den Schriften des Vereins für Sozialpolitik 1905 sogar von einer "aleichlautenden" Bestimmung.

Eine Ausnahmestellung wird von dem Geheimrat Schwarz in dem Werke von Schwarz und Strutz, "Der Staatshaushalt und die Finanzen Preußens" * eingenommen. Er sagt, nachdem er es als zweiselhaft be-

¹ Stenogr. Berichte S. 4284, 4286.

² Archiv bes Deutschen Landwirtschafterats, XXIX. Jahrgang, S. 80.

³ CII, Die Schiffahrt ber beutschen Strome. 3. Band, S. 15.

⁴ Berlin, Guttentag. 1903. II, S. 1150.

zeichnet hat, ob Schiffahrtsabgaben zur Deckung von Stromregulierungskosten mit ber 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 absgeändert werden müßten."

Schwarz ist also ber Ansicht, daß Verfassung, Rheinakte und Elbzollsvertrag Verschiedenes bedeuteten. Diese Ansicht bedarf einer Begründung, zumal in bezug auf das Verhältnis von Verfassung und Elbzollvertrag in Anbetracht 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 Berträge und Berfassungen besteht nicht zwischen den Berfassungen und denjenigen Berträgen, 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 ber 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 ausgehoben."

Diesem Bertrage ift bemnächst Bürttemberg beigetreten.

Balb barauf bestimmte ber 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 Donaus 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 Charafter 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 erstere, tatsächlich in Permanenz gebliebene, sollte nach bem Berstragsschlusse nur für eine kurze Reihe von Jahren in Tätigkeit treten, während die zweite als dauernde Organisation der Donauschiffschrtsinteressen gedacht war; sie sollte die Aufgaben der Donaumündungskommission demnächst mit übernehmen und für den Ausbau des Schiffahrtsweges auf der ganzen Stromlänge sorgen — ordonner et faire executer les travaux necessaires sur tout le parcours du sleuve.

Auf Grund bes europäischen Mandates, welches ihnen in Art. 17 ersteilt 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 foll 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 Absgaben die fer Urt, sie mögen was immer für einen Namen haben, und sie mögen im Besitze des Staates, der Gemeinden, Korporationen ober Brivaten sich befinden, hiermit gänzlich aufhören.

Auch follen fünftig auf diesem Strome keine anderen Gebühren ober Abgaben eingehoben werden, außer welche durch die Bestimmungen ber gegenwärtigen Schiffahrtsakte ausdrücklich vorgesehen sind."

Ferner heißt es in Art. 21:

- "Schiffahrtsabgaben können erhoben werben
- 1. (betrifft die in Art. 16 des Pariser Vertrages zugelassenen Abgaben droits fixes für die Befahrung der Donaumundungen.)
- 2. zur Deckung ber Auslagen für andere, die Erhaltung und Verbesserung der Schiffbarkeit der Donau bezweckende Arbeiten und bleibende Ansstalten, welche die Uferstaatenkommission im gemeinschaftlichen Einsverständnisse im Interesse der Schiffahrt für notwendig erkannt haben wird. Jedoch sollen die Abgaben dieser Art, ihr Betrag und Ershebungsmodus, ebenfalls nicht ohne gemeinsame Übereinkunft festsgesett werden."

Die Schiffahrtsabgaben follen

"nicht höher bemessen werben, als zur Deckung ober Verzinsung bes Gesamtauswandes 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 Unterhaltungskoften dieser Arbeiten hat in Gemäßheit des Art. 21, Nr. 2 der gegenwärtigen Schiffahrtsakte zu geschehen.

Endlich wird in Art. 45 ber Art. 7 bes öfterreichisch = bayrischen Schiffahrtsvertrages vom 2. Dezember 1851 aufrechterhalten."

Später wurde in Art. 6 bes Londoner Vertrages vom 13. März 1871 hinsichtlich ber 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 jusquà l'extintion 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 Besugnis zur Abgabenerhebung am Eisernen Tore ist burch ben Berliner Friedensvertrag vom 13. Juli 1878 "zusgunsten Österreichs-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.

Ferner ist das im Pariser Traktat ausgesprochene und in der Donausschiffahrtsakte wiederholte Verbot einer Schiffahrtsabgabe "dass 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 Berlaufe der Darstellung zweckmäßig erscheinen.

* *

Während die Verfassungen ihre Rechtswirfung der Natur der Sache nach nur innerhalb des Bundes- und Reichsgebietes äußern können, ist die recht- liche 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 Rheinschiffahrtsakte, weil diese Verträge zugleich als preußische Gesetze verkündet worden sind. Die beteiligten Privaten und Korporationen waren in der Lage, ihr Interesse an der sinngemäßen Ausstührung der Vertragsvorschriften der eigenen Regierung gegenüber im Verswaltungs- und Rechtswege oder auch parlamentarisch geltend zu machen, und sie haben es in Preußen auch getan.

Hieraus ergibt sich, daß die gesetzeberische und administrative Prazis der beteiligten Staaten als Material für die Auslegung der Vertrags= bestimmungen, 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 Prazis auf die Interessen eines anderen Vertragsstaates sein mag. In Preußen mit seinem in west-öst-licher Richtung sich weit hinziehenden Staatsgebiet ist allerdings die Möglichsfeit vorhanden, daß Tarismaßregeln für Häfen und Wasserstraßen keinen unmittelbaren oder erheblichen Einssluß auf andere Vertragsstaaten üben.

Indessen ist die Unnahme, daß Preußen nur unter dem Drucke der Kontrolle durch Mitkontrahenten die Zollvereinsverträge auf seinem Gebiete verwirklicht hätte, umsomehr 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 Anlasse die Brauchbarkeit der Tarise eines preußischen Kanals als Material zur Erforschung der preußischen Bertragsauffassung von gewisser Seite mit dem Hinweise darauf beanstandet worden ist, daß Schiffe aus anderen Bereinsstaaten 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 Schiffsfahrtsabgaben in Deutschland nicht in Betracht kommen. Diese Feststellung ist nicht überflüssig angesichts der Irrtümer, welche vielfach hinsichtlich der Grundlagen des geltenden Nechts in der Presse, in parlamentarischen Erörterungen und sonst in der Öffentlichkeit hervorgetreten sind. Insbesondere werden hänsig 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 Artifel 108 bis 116 der Akte des Wiener Kongresses vom 9. Juni 1815 wurde im Prinzip bestimmt, daß diese (Schiffahrtse) Abgaben auf den das Gebiet mehrerer Staaten berührenden Flüssen aufzehoben werden sollten."

In Wirklichkeit enthalten diese Artikel, die lediglich die Freiheit der Schiffahrt von obrigfeitlichen Berboten und Beschränkungen aussprechen, nicht nur fein wie immer gearbeitetes Programm für die Aufhebung ber Abgaben, sondern im Gegenteil ziemlich ausführliche Vorschriften über beren Bemeffung und Weitererhebung. Die letteren find nicht für Schifffahrtsabgaben im heutigen Sinne, sondern für die damaligen, durch Staats= verträge längst beseitigten Flufzölle gegeben. Sie haben beren Bestehen zur Voraussetzung; die 1815 erhobenen Sätze werden als Höchstbeträge für fünftige Tarifbildungen bezeichnet. Db fie jest noch im Falle ber Ginführung von Schiffahrtsabgaben auf ber Grundlage bes Gebührenpringips für die Benutung von Unftalten ober Unlagen Geltung beanspruchen können, erscheint mehr als zweifelhaft; bei den Verhandlungen über die Einführung von Schiffahrtsabgaben auf bem Main in den letten Jahren bes vorigen Sahrhunderts hat man das nicht angenommen 1. Jedenfalls enthalten sie keine grundfätliche Berpflichtung ber Uferstaaten, auf die Deckung ihrer Strombaukosten durch Schiffahrtsabgaben zu verzichten.

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

¹ 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 ber Beratung bes Gesetzes über die Aushebung ber Elbzölle am 13. Mai 1870:

"Ich muß — ber Auffassung — midersprechen, 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 Passagezölle erhoben werden sollen; sie können nur dahin aufgefaßt werden, daß diese Bölle so reguliert werden sollen, wie es dem Interesse der Schiffahrt entspricht."

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

§ 3.

Umfang, Geltungsbereich und allgemeine Bedeutung der Rechts= vorschriften.

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 Seeschiffshrt und ebensowenig zwischen Wasserstraßen und Hafer.

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 grundsätlich 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 Häfer handelt. Die Unterscheidung zwischen Sees und Binnenschiffahrt, die aus praktischspolitischen Erwägungen in der Reichs

¹ Stenograph. Berichte S. 868.

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

Bu 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 Vinnenschiffahrt besonders erwähnen. Demgemäß unterliegt es insbesondere keinem Zweisel, daß der deutsch-österreichische Elbzollvertrag nicht nur dis Hamburg, sondern bis Curhaven 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 Absahes in Art. 54 der Verfassung, der eine besondere Vorschrift über die "in den Seehäfen von den Seeschiffen" zu zahlenden Abgaben enthält und sowohl die Vinnenshäfen als auch die in den Seehäfen verkehrende Vinnenschiffahrt unserwähnt läßt.

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

Die Meinung, daß den Bestimmungen im vierten Absatze des Art. 54 über die Wasserstraßen keine allgemeine Bedeutung innewohne, vertritt inse besondere Dr. Brandt in Düsseldorf, der in Nr. 44 der Zeitschrift Niederreien vom 2. November 1905 eine synoptische Zusammenstellung der Versfassungsvorschriften von 1849² und 1867 mit der Bemerkung begleitet:

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

Bur 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

¹ Reinike, Kommentar zur Reichsverfaffung. Berlin 1906, S. 258 sagt: "Der Absat 4 — bezieht sich, im Gegensat zu Absat 1 bis 3, wesentlich auf die Binnenschiffahrt."

² Abgedruckt unter III B 2 a. § 7.

als vielmehr große Reeben für die an den Endpunkten der Seeschiffahrt liegenden Häfen seien. Endlich hat man auch die Anwendbarkeit des Auß= brucks "Wasserkraße" auf die Fahrrinnen in Küstengewässern und Meereß= armen in Zweifel gezogen.

Jene Bemerkung bes Dr. Brandt bezieht sich offenbar barauf, daß ber dritte Absat bes Art. 54 die Seehäfen und die Seeschiffahrt besonders erwähnt, während der vierte Absat nur von Wasserstraßen im allgemeinen spricht. Es ist allerdings auffallend, daß der dritte Absat über Seehäfen und Seeschiffe Bestimmungen trifft, die der Natur der Sache nach für alle Häfen und Schiffe gelten müssen. Die dort aufgestellte Nechtsregel, daß Abgaben nur für Benutung von Schiffahrtsanstalten und nur dis zur Grenze der Selbstostendedung erhoben werden dürsen, ergibt sich als notwendige Folgerung aus dem Gebührenprinzip und muß selbstverständlich auch auf Binnenhäsen und Binnenschiffe — auf letztere auch, sofern sie in Seehäsen 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 Absatze nur Binnenwasserstraßen und Binnenschiffshrt gemeint seien. Diese Frage ist zu verneinen. Frgendwelche Gegensählichkeit ist in der Auseinandersolge der maßgebenden Bestimmungen nicht erkennbar. Diesienigen des vierten Absatzes sind im Wortlaut allgemein und vorbehaltlos. Es sehlt an einem hinreichenden Anlaß, sie einschränkend außzulegen, wohl aber liegen triftige Gründe für die Meinung vor, daß die Vorschriften des dritten Absatzs 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 Anhaltspunkte für die Vermutung eines auf die verschiedenartige Behandlung der beiden Schiffahrtsgruppen gerichteten Vertragswillens.

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

Außerbem hat die Reichsgesetzgebung und die Praxis der Einzelstaaten die Bestimmungen des vierten Absahes in Art. 54 stets auf alle Wassersstraßen, 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

ben Standpunkt gestellt, daß jene Bestimmungen auch für diese Weserstrecke, die zweisellos nur als Seeweg in Betracht kam 1, Geltung hätten. Dasssellbe 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 Rähere hierüber sowie über die Praxis der Einzelstaaten wird an anderer Stelle und in anderem Rusammenhange noch auszusühren sein.

Die Behandlung der Strommündungen als Hafenreeden läßt sich aus den tatsächlichen Berhältnissen nicht rechtfertigen². 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 sür Bremershaven 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, Löschen und Laden, sondern auf ihrer Befahrung beruht. Es handelt sich hier um Zugangswasserstraßen oder Zusahrtslinien, 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 Liegeplat.

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 Bortrag von Stengel: "Das Recht der Wasserstraßen" beginnt mit den Worten:

"Die wichtigste Wasserstraße ist natürlich bas Meer."

Das Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrechts von Löning³ enthält

¹ Für Binnensahrzeuge war sie schon vorher schiffbar; die Regulierung sollte sie als Seeweg geeignet machen. Wenn Wittmack in seinem Aufsahe: "Bölkerzrechtliche Bedenken gegen die Sinführung von Abgaben auf die Flußschiffahrt" im Archiv sür össentliches Recht, 1905, Bb. XIX, S. 167 von der tatsächlichen Borauszssehung ausgeht, "die Strecke oberhalb Bremerhavens werde von Seeschiffen wenig besahren," so ist das ein tatsächlicher Jrrtum. Sie ist im Gegenteil sassschlichslich Seewasserstaße.

² Der Begriff ber Reebe ift übrigens keineswegs auf Seehäfen und der Seeschiffschrt dienende Flußftrecken beschränkt. Beispielsweise wird die Strecke des Rheins vor Duisdurg 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. Das durch wird die Bedeutung dieser Rheinstrecke als Wasserstraße natürlich nicht alteriert.

³ Leipzig 1884.

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

Die Bekanntmachung bes Reichskanzlers, betreffend bie einheitliche Beseichnung ber Fahrwasser und Untiefen in den deutschen Küstengewässern vom 31. Juli 1887 faat:

"Fahrwaffer im Sinne dieser Grundsätze ist jeder für Seeschiffe benuthare Wasserweg, dessen Berlauf durch Seezeichen kenntlich gemacht ist."

In bemfelben allgemeinen Sinne ift ber Begriff ber Bafferstraße auch bei ber Anwendung des vierten Absates in Art. 54 ausgelegt worden. Wenn übrigens diefer Absatz nur auf Binnenwasserstraßen sich bezöge, fo 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 ber Sache liegenden technischen und wirtschaftlichen Momente auf eine übereinstimmende Regelung für alle Arten von Wasserstraßen hinweisen. Ebenso ist die Annahme einer unbeabsichtigten Lucke ausgeschlossen, weil die als Borbild benutte Reichsverfassung von 1849 in vier Paragraphen ziemlich ausführliche Borfdriften für das besondere Gebiet der Seefchiffahrt, besonders auch über bie "Schiffahrtsanftalten in den Mündungen der beutschen Fluffe" enthielt, und weil im konstituierenden Reichstage von 1867 sowohl als auch in bemjenigen von 1869 gerade über Seemafferstraßen und Seefchiffahrtsanstalten ausführliche Erörterungen stattgefunden haben 1. Die Verhandlungen von 1869 find nicht nur gur Auslegung ber Bundesverfaffung 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=

¹ Stenograph. Berichte 1867 S. 279—283, 1869 S. 210—216 und 954—957 Die Erörterungen waren veransaft durch einen Antrag Grumbrecht zu Art. 4 Kr. 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 Verfassungsgeset 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 Berständnis und die Auslegung erschweren.

Darüber kann jedoch ein Zweifel nicht bestehen, daß der leitende Gesichts= punkt für die von 1867 bis 1871 vollzogene grundsätliche 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 dürsen. Dieser Grundsat, der den Bruch mit einer vielhundertsjährigen Tradition der siskalischen Belastung des Verkehrs bedeutete, führte in seiner gesetzgeberischen Ausgestaltung zu der Unterscheidung zwischen natürslichen und künstlich geschaffenen Verkehrsmöglichkeiten sowie zur Ausstellung des Begriffs der "Schiffahrtsanstalten", "besonderen Anstalten" und "Anstalten" in der Verfassung, im Zollvereinss und Eldzollvertrage, der "Sinsrichtungen", "Anstalten" und "fünstlichen Anlagen" in der Rheinschiffahrtsakte.

Fene 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 Schut vor Wind und Wellen sowie Lösch= und Ladegelegenheit — 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 Rheinschiffshrtsakte nur von "Einrichtungen" und "Anstalten" in den Heinschiffshrtsakte nur unschlagshäfen meint, während sie Schuthäfen überhaupt nicht besonders erwähnt.

¹ In letterer Beziehung stellten frühere Jahrhunderte ungleich geringere Anssprüche 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 Haffe, die von jeher die größte Besteutung für den Handelsverkehr hatten, und an den Förden der schleswigsholsteinschen Oftkuste 1.

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

Daß ber Unterschied zwischen natürlichen Häfen und ben barin errichteten Schiffahrtsanstalten von ähnlicher Bedeutung ist wie der zwischen ben 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 Ober 2 gehören.

Hieraus ergibt sich, daß die Frage, ob alle Maßregeln zur Erhaltung ober Verbesserung der natürlichen Verkehrsmöglichkeiten geeignete Substrate für die Erhebung von Schiffahrtsabgaben sind und durch solche Abgaben sinanziert werden dürfen, oder ob in dieser Beziehung ein Unterschied zwischen Unstalten, besonderen Unstalten und Unlagen 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 fünstlichen.

Bu dieser Gruppe gehören unter den Seehäfen an der Oftsee Hela und Saßnit, an der Nordsee Nordseich und Norderney. Ein ausschließlich künstlicher Binnenhasen ist der durch Ufereinschnitte hergestellte Duisdurger. Selbstwerständlich gibt es zahlreiche Übergangserscheinungen, bei welchen man zweiseln kann, ob die natürlichen oder die künstlich geschaffenen Faktoren überwiegen, wie dies bei Wasserstraßen auch der Fall ist.

¹ Zur ersten Gruppe gehören insbesondere Memel (Haff und Dange), Königssberg, 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.

² Ginichlieflich ber Nebenarme Parnit und Dungig.

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 sinanziert werden dürsen, die ersteren dagegen nur dis zu derzenigen Wertgrenze, welche der Erhöhung ihrer Gebrauchsfähigkeit durch "Schissanstalten" — bei den Wasserstraßen sindet 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. Sine solche Folgerung hat die Praxis jedenfalls nicht gezogen. Ihr steht aber auch der Text der Versassung selbst entgegen; denn es hätte keinen Sinn, von Schissanstalten in Häsen zu sprechen, wenn man nicht den sachlichen Unterschied zwischen künstlichen und natürlichen Häsen und den Begriff der "Anstalten" in den letzteren anerkennt.

Es erübrigt nur die Unnahme, daß auf gleichmäßige und symmetrische Kassung hier kein besonderes Gewicht gelegt worden ist, weil man davon ausging, daß der Wechsel der Darstellungsweise, die unsymmetrische Form bes für den gesetzgeberischen Gedanken gemählten Ausdrucks beffen praktische Wirkung und Nutanwendung nicht beeinträchtigen könne. Eine folche Beeinträchtigung mar allerdings ausgeschloffen, wenn jede Berbefferung eines natürlichen Safens durch menschliche Fürsorge eine "Schiffahrtsanstalt" fein follte. Denn bann bestand zwischen ben fünftlich geschaffenen und ben von Menschenhand verbefferten natürlichen Verkehrsmöglichkeiten — aus bem hier in Betracht fommenden Gesichtspunkte der Finanzierung von Wasserbauten durch Schiffahrtsabgaben — überhaupt fein wesentlicher Unterschied. Entscheidend für die Zuläffigkeit von Abgaben mar bann nur die Tatsache der fünstlichen Herstellung ober Berbesserung; beide Tatbestände waren hinfichtlich ber baran gefnüpften Rechtswirfung völlig gleichwertig, und es durften bei der Tarifbildung alle wirklich aufgewendeten Rosten, ohne Rücksicht auf ben Verwendungszweck im einzelnen, berücksichtigt werden. diesem Falle würde auch die Erörterung der Frage, ob eine natürliche Berkehrsmöglichkeit — eine Wafferstraße ober ein Safen — in die Rlaffe ber fünstlichen baburch übergeben kann, bag infolge fehr intensiver Berbefferungs= tätigkeit der Anteil der Runft an der Leistungsfähigkeit der Wafferstraße oder des hafens den Anteil der Natur überwiegt, jede praktische Bedeutung verlieren. Eine folche Bedeutung wohnt ihr nur fo lange bei, als man zwischen ben zur Verbesserung natürlicher Verkehrsmöglichkeiten getroffenen Anstalten und ausgeführten Arbeiten eine Scheidung vornimmt in dem

Sinne, daß die einen Substrate der Abgabenerhebung sein und durch Schiffahrtsabgaben sinanziert 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 Hafenzwecke dienenden Teile von Strömen und Meeresarmen durch Baggerung sowie die Verdreiterung, Begradigung und Bezeichnung des natürlichen Fahrwassers im Hafengebiet.

Der Wortlaut des dritten Absates im Art. 54 steht auch dieser Praxis nicht entgegen, da er die Abgabenerhebung für die Benutung aller "Schiffsahrtsanstalten", nicht nur für Benutung "besonderer Anstalten" gestattet. Der letztere Ausdruck sindet sich nur bei den Wasserstraßen.

Wenn es richtig ift, daß die Frage der Schiffahrtsabgaben für alle natürlichen und künftlichen 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 "künftliche Wasserstraße", "Unstalt" und "Anlage", "besondere Anstalt", "Berkehrserleichterung", "Benutzung", "Unterhaltungs= und gewöhnliche Herstellungskoften" abhängig.

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

Aus dem Begriffe der Benutung ergeben sich die Boraussetzungen für den Eintritt der Abgabepflicht im einzelnen Falle, und der Begriff der Unterhaltungs= und gewöhnlichen Herstellungskosten ist maßgebend für die Höchstellungs, bis zu welcher Schiffahrtsabgaben erhoben werden dürfen.

III. Begenstand der Abgabenerhebung.

A. Die künstliche Wasserstraße.

§ 1.

Allgemeine Bemerkungen. Ratürliche und fünstliche Berkehrs= möglichkeiten.

Die natürlichen Masserstraßen erscheinen als Rechtsbegriff zuerst in ber Bundesverfassung von 1867; den Zollvereinsverträgen, einschließlich des heute noch geltenden, ist dieser Begriff fremd. Sbensowenig 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 Anstaltsarten 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 ersteren Begriffs in der Verfassung und der Rheinschiffahrtsakte anerkannt und vorausgesetzt ist.

Die an ben Begriff ber künftlichen Wasserftraße geknüpften Rechtsfolgen sind in allen drei Rechtsquellen gleichmäßig dahin geregelt, daß für die Benutzung ober Befahrung solcher Schiffahrtswege Abgaben erhoben werden dürfen.

¹ Bal. die Ausführungen in Abschn. II § 3.

Die Rechtswirkung bes Begriffs ber natürlichen Häfen und Wassersstraßen zeigt sich barin, baß nicht ihre Benutzung ober Besahrung an sich, sondern nur die Benutzung ber in ober an ihnen vorhandenen Schiffahrtssanstalten ober besonderen Anstalten als Titel für die Erhebung von Schiffsfahrtsabgaben 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 Berkehrs in Häfen oder auf Strömen eine Anstalt und nicht jedes Nutzenziehen aus solchen Maßregeln eine Benutzung im Sinne der geltenden Rechtsevorschriften ist.

Ob diese Unnahme gerechtfertigt ist ober 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 Boraussehung, daß es auf sie ankommen sollte, analysiert und festgestellt werden.

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

Die erstere Gruppe ist, wenn man den Begriff des "Natürlichen" in logischer Reinheit und Schärfe auffaßt, in Deutschland nur noch spärlich Es gibt bei uns gegenwärtig, namentlich soweit bas Gebiet ber Binnenschiffahrt in Betracht fommt, nur noch fehr wenige und unbedeutende Wafferstraßen, von welchen man sagen kann, daß ihr ursprünglicher und natürlicher Zustand keine wesentliche Anderung erfahren hat. Im Jahre 1867, bei dem Erlaß der Bundesverfaffung, mar ihre Zahl freilich noch größer und die Verkehrsbrauchbarkeit des Gesamtnetes der deutschen Wafferstraßen unterschied sich weit weniger von ber natürlich gegebenen, namentlich unter ber Boraussetzung sachgemäßer Unterhaltung ber früher verwilderten Strome, ober mit anderen Worten: unter ber Voraussetzung, daß ein gemisses Maß von Unterhaltungstätigkeit, insbesondere von Borforge gegen Berschlechterungen — im Gegensatz zu positiven Berbesserungen als vereinbar mit bem jungfräulichen Charakter eines Stromes angefeben Zwar waren zurzeit ber Begründung des neuen Reichs schon mirb.

Die Bebeutung bes Begriffs ber fünftlichen Bafferftraße für die Zulaffung eines die Selbftkoftenbedung überschreitenden Gelbertrages kann hier ausscheiden. Denn diese Zulaffung ift nur für nichtftaatliche künftliche Bafferftraßen ausgesprochen.

ziemlich erhebliche Summen für die beutschen Ströme ausgegeben, beren Bobe in dem zweiten Teile diefer Arbeit für bas preußische Staatsgebiet nachgewiesen werden wird. Aber ein fehr beträchtlicher Teil biefer Summen war nicht für die Schiffahrt, sondern im Interesse ber allgemeinen Landes= fultur, vor allem im landwirtschaftlichen Interesse aufgewendet. Das gilt namentlich von den Rosten der badisch sfranzösischen Rheinregulierung 1 und von zahlreichen Bauten an ber Weichsel. Bon den im Interesse ber Schiffahrt verbauten Beträgen mar ferner ein fehr großer Teil nicht auf bie Berbefferung bes Fahrmaffers verwendet worden, sondern auf den Leinpfad, beffen Ausbau in ber Zeit vor ber Entstehung und Ausbreitung ber Dampfichleppschiffahrt eine Sauptaufgabe ber Wafferbauverwaltungen war2. Erst burch ben Dampfschleppbetrieb wurde bie Lage ber Fahrstraße vom Ufer unabhängig und ihr zwedmäßiger Ausbau mit technischen Hilfsmitteln überhaupt möglich; folange nur vom Ufer aus geschleppt werben konnte, mußte bei allen Entschließungen 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. mit diesen Mitteln ausgeführten Bauten waren aber auf den Rustand bes Strombettes höchstens insofern von Ginfluß, als ber Leinpfad an einzelnen Stellen zugleich Uferbefestigung mar. Im allgemeinen konnte bie Erbauung eines Uferweges, der Natur der Sache nach, den "natürlichen" Charakter einer Wafferstraße nicht ändern.

Immerhin war im Jahre 1867 an einer Anzahl von Strömen und anderen Gewässern schon soviel gebaut und ihre ursprüngliche Schissbarkeit 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

¹ In dem amtlichen Werke: "Der Rheinstrom und seine wichtigsten Nebensstüffe, 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.

² Denkschrift über die Ausführbarkeit einer weiteren Bertiefung des Rheins von Coblenz bis zur niederländischen Grenze von Jasmund, S. 4. Inzwischen hat der Treidelverkehr an den Strömen so gut wie ganz aufgehört.

bieser 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 Gegensatzur 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 Nechtssinne nicht nehmen, daß aber starke Veränderungen durch Wasserbauten, infolge deren der Anteil der Kunst an der Verkehrsbrauchbarkeit einer Wasserstraße denzienigen der Kaust überwiegt, allerdings den Übergang aus der Klasse der natürlichen in die der künstlichen herbeissühren können. Nach einer dritten Lösung würde die durch Menschenhand verbesserte natürliche Wasserstraße diese Eigenschaft im Rechtssinne behalten hinsichtlich deszenigen 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 Nahmen der für die zweite maßgebenden grundsätlichen Auffassung, daß der Übergang von der natürlichen zur fünstelichen Wasserstraße überhaupt möglich ist. Der neue Gesichtspunkt liegt nur in der Begriffsspaltung nach Verkehrsgruppen. Diese Spaltung hat allerbings gleichzeitig die Bedeutung, daß sie denjenigen Voraussetzungen Rechnung trägt, welche nach der unzweiselhaften Absicht des Gesetzebers für die Entethung der Abgabenpflicht entscheidend sind, insofern für die vor der Versbesserung 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 Verkehrsbrauchsbarseit 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, gleichsviel ob und in welchem Maße Kapital und laufende Ausgaben auf Anstalten der einen oder der anderen Gruppe, Stauanlagen oder Korrektionswerke, entfallen.

Bor jenem Zeitpunkte — im Stadium einer schwächeren Beeinflussung ber natürlichen Verhältnisse eines Gemässers — würde dagegen ber Untersiched zwischen benjenigen Anstalten, welche Substrat ber Abgabenerhebung

sein können ober diese Fähigkeit nicht besitzen, für die Berechnung des durch Schiffahrtsabgaben zu beckenden Kostenbetrages von einschneibender Besteutung sein.

Ein zur Veranschaulichung geeignetes Beispiel bietet ber Main von Franksurt abwärts, der früher durch Buhnen und Parallelwerke reguliert, dann aber in den achtziger Jahren des vorigen Jahrhunderts kanalisiert wurde. Ist er durch die Kanalisierung zur künstlichen Wasserstraße gesworden — die Meinung, daß ein Fluß durch Kanalisierung zur künstlichen Wasserstraße wird, ist sehr verbreitet —, so besteht die Summe, deren Deckung durch Schissabgaben zulässig ist, nicht nur aus den Kosten der Wehre und Schleusen, sondern aus den Zinsen sämtlicher Anlagekapitalien und den sämtlichen lausenden Kosten der Wasserstraße, soweit diese Beträge überhaupt im Interesse der Schissahrt, im Gegensaß zu anderen beim Ausdau der Wasserstraße etwa mitbeteiligten Interessen, nützlich verwendet sind. Denn darüber kann ein Zweisel nicht bestehen, daß der Begriff der Anstalt oder der besonderen Anstalt nach der Willensmeinung der Bersassung nur bei natürlichen Wasserstraßen eine Rolle spielt, nicht bei den künstlichen, die selbst Anstalten sind.

Ist der kanalisierte Main aber nach wie vor eine natürliche Wasserstraße im Rechtssinne und sind nicht alle zur Verbesserung des Fahrwassers ausgeführte Bauten, sondern nur die Stauwerke und Schleusen "besondere Anstalten", so können nur die Kosten der Letteren der Abgabenderechnung 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?. Bon dem auf 52 Millionen veranschlagten Baukapital, welches für die Kanalisierung der Mosel von Perl die 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 Neißemündung entfällt zu etwa einem Dritteil nicht auf Stauanlagen. In dem jetzigen 67 km langen Elbe — Trave-Kanal liegen rund 25 km schiffbarer Flüsse, der Trave, Wakenitz und Steckenitz. Die Aptierung dieser Flüsse für den neuen Großschiffahrtsweg geschah nicht nur

¹ Im Sinne ber Bollvereinsvertrage.

² Der von den vier Uferstaaten am 1. Februar 1883 abgeschloffene Mainstanalisierungsvertrag unterscheidet in Art. 5 ausdrücklich "Kanalisierungswerke" und "Kahrwasser".

³ Die letztere war von jeher, schon vor ihrer im Mittelalter erfolgten Kanalissierung, oder vielmehr Ausstattung mit Stauschleusen, schiffbar.

burch Anstauung, sondern in sehr bedeutendem Umfange auch durch Versbreiterung und Vertiefung. Die Trave wurde von etwa 30 m Wasserspiegelsbreite und 2,5 m Tiefe auf 39 und 3,5 m, die Steckenitz 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 Rechtssistion zu glauben, derzusolge die so start veränderten Flüsse oder Flußstrecken — ganz abgesehen von ihrer Anstauung — natürsliche 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 Unter-wasserfanal mit 6,50 m Tiefe zwischen der Pregelmündung und Pillau 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 schiffahrtsförderliche Anstalt abzusprechen.

§ 2.

Abgrenzung der Begriffe nach grammatischer Interpretation.

Das entscheibende Begriffsmerkmal der natürlichen Wasserstraße und bes 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 Schiffahrtszwecke, sondern die Möglichkeit eines solchen. Der Begriff der natürlichen Wasserstraße deckt sich also mit demzienigen des öffentlichen Flusses in einem großen Teile von Deutschland, namentlich im Gebiete des Preußischen Allgemeinen Landrechts 1, welches in

¹ In anderen Rechtsgebieten Deutschlands sind auch die von Natur stößbaren Flüsse öffentlich und deshalb in der Hand des Staates. Die Bundes: und Reichse verfassung will aber den Begriff der natürlichen Wasserstraßen in Art. 54 Abs. 4 auf die schiffbaren Gewässer beschränken, wenngleich sie die auf den letzteren bestriebene Flößerei den Bestimmungen dieses Artitels mitunterwirst. Die Verhältnisse der nur flößbaren Wasserschafte sind von Reichs wegen, soweit sie das Gebiet mehrerer Bundesstaaten berühren, unter dem Gesichtspunkte der Abgabenfrage durch das Bundesagses vom 1. Juni 1870 besonders geregelt worden.

Die Frage, mas die Verfassung unter "natürlichen Wasserstraßen" verstanden habe, ist schon im Jahre 1870 zweiselhaft gewesen. Gin — 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 Versassung die Vorschriften des preußischen Rechts zugrunde liegen"; womit gesagt werden sollte, daß die öffent-

§ 38, Teil II, Tit. 15 sagt: "Die Nutungen solcher Ströme, welche von Natur schiffbar sind, gehören zu den Regalien des Staates." Im Gegensatze hierzu macht das dayrische Geset vom 28. Mai 1852 durch die Bestimmung 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 Fahrdarseit, sondern von der Befahrung abhängig. Zwar sollen nach dem Schlußsatze des § 2 a. a. D. "Flüsse, welche aufhören, zur Schiffs 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 Wasserstraßen im Sinne der Reichsverfassung sein. Denn es wäre an sich möglich, daß ein Fluß die Eignung als Schiffahrtsstraße im Jahre 1852 besatz und heute noch besitzt, obwohl er in jenem Jahre der Schiffahrt tatsächlich nicht diente.

Die Anwendung des Begriffs der natürlichen Schiffbarkeit ist bei benjenigen Gemäffern, auf welchen eine Schiffahrt nicht ober nicht mehr besteht, zuweilen schwierig. Es kann unter Umständen zweifelhaft sein, ob ein Ge= mäffer überhaupt ober auf gemiffen Streden als schiffbar und bemgemäß 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 Flüffe, die im Mittelalter und noch bis ins 19. Jahrhundert hinein als Schiffahrtswege benutt wurden, weil sie trot der geringen Tragfähigkeit der Fahrzeuge und trot der hohen Kosten des Schiffszuges immer noch eine billigere Beförderung ermöglichten, als die schlechten und unbefestigten Landwege. Diese Fluffe haben ihre Verkehrsbrauchbarkeit eingebüßt, nicht weil die natürlichen Voraus= setzungen bes Schiffsbetriebes sich geandert hatten, sondern weil die Unsprüche bes Berkehrs fich gesteigert haben und zuerst burch Runftstraßen, später burch Eisenbahnen beffer befriedigt werden konnten. Beispiele für diese Entwicklung einer natürlichen Wasserstraße zum Brivatflusse sind die Sieg, die Fulda und Werra, die noch im vorigen Jahrhundert bis Eitorf, Bersfeld und Wanfried aufwärts befahren murben und jett feit langer Zeit — die Fulda auf der Strecke oberhalb Caffel - feine ober fo gut wie feine Schiffahrt Die Persante in Hinterpommern wurde im 18. Jahrhundert lichen Flüffe im Sinne bes Preußischen Landrechts in Art. 54 gemeint seien.

lichen Flusse 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.

¹ Agl. Bericht ber Agrarkommission bes Preußischen Abgeordnetenhauses vom 21. März 1895, Drucksachen Nr. 97 S. 10. Wefer und Ems. Im Auftrage bes

zwischen Körlin und Kolberg mit Frachtschiffen befahren; heute gilt sie als Brivatsluß. Auf dem die masurischen Seen mit dem Narew verbindenden Bisseksluße hat die noch vor 100 Jahren betriebene Schiffahrt längst aufgehört. Im Mittelalter diente sogar die Hörsel, ein Nebenfluß der Werra, die in die Aller sließende Ocker und die Sorge in Westpreußen zwischen Baumgarth und Christburg der Schiffahrt. 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 wertwolle Tatsache der Ausübung des Schiffahrtbetriebes zur Feststellung der Eigenschaft eines Gewässers als "natürliche Wasserstraße" benutzen, so würde man bei den heute nicht mehr befahrenen Gewässern nicht zu weit in die Bergangenheit zurückgreisen dürfen.

Anderseits könnte man ebensowenig die Gegenwart ohne weiteres zusgrunde legen. Sonst müßte man dem Oberrhein zwischen Basel und Straßsburg, der Donau oberhalb Regensburg, der Ruhr, dem größten Teil der

preußischen Wafferausschuffes herausgegeben von H. Reller. Bb II S. 372 ff., 437 ff.

¹ Wefer und Ems, Bb. IV S. 298.

² Professor Rehm in Straßburg hat in Rr. 73 der "Münchener Reuesten Nacherichten" einen Aufsat "Schiffahrtsabgaben und Reichsversassung" veröffentlicht, in welchem er aussührt, Schiffahrtsabgaben auf dem Rhein oberhalb Straßburg bis Basel würden im Falle der Berbesserung dieser Stromstrecke für Schiffahrtszwecke zulässig sein; denn dort handelt es sich nicht um den Ausbau einer natürlichen Basserstraße, sondern um die "Schaffung einer künstlichen aus einem natürlichen Basserstauf". Was den Fluß zur Wasserstraße mache, sei die Eignung als Berkehrsweg, und diese fehle dem Oberrhein von Natur.

Tatfächlich ift diese Signung jahrhundertelang — unter den damaligen volkse wirtschaftlichen Boraussehungen und Berhältnissen — bis etwa zur Mitte des vorigen Jahrhunderts vorhanden gewesen. Ob sie heute wirklich verloren gegangen ist, ersscheint mindestens zweiselhaft. Sin 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 absprechen, was weder mit den Auffassungen der beteiligten Kreise noch auch mit den lebendigen Überlieferungen des Verkehrslebens vereindar wäre. Es ist ferner zu berücksichtigen, daß die Eigenschaft als öffentlicher Fluß oder natürliche Wasserstraße im Rechtssinne dadurch nicht verloren geht, daß die Ausübung der Schiffahrt durch menschliche Eingriffe, etwa Wasserableitung oder Eindau von Triedwerken, tatsächlich behindert ist.

Aber auch abgesehen hiervon würde bei ausschließlicher Berücksigung der gegenwärtigen Verhältnisse immer noch die Schwierigkeit bestehen bleiben, daß ein sicherer und allgemein anwendbarer Maßstab für die Ansforderungen, welche an die Verkehrsbrauchbarkeit eines Gewässers unter dem Gesichtspunkte der "natürlichen Wasserstraße" zu stellen sind, kaum zu sinden 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 Entsfernungen bewegt werden. Es müssen vielmehr die natürlichen Vorbedingungen für einen wirtschaftlichen Schiffsfahrtsbetrieb zur Beförderung von Gütern oder Personen — im Sinne der Befriedigung eines Verkehrsbedürfnisses — gegeben sein.

Nur wegen ihrer Eigenschaft als Verkehröstraßen hat das deutsche Recht die schiffbaren Flüsse dem Staate vorbehalten und nur wegen des Mangels dieser Eigenschaften die nicht schiffbaren den Privaten überlassen. Das Necht 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 Wassergeseßentwurf 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 zweiselhaft. Zwischen Königsberg und den Wasserliche im Mündungsgebiet des Memelflusses verkehren zahlreiche

man mit Schiffen borthin kommen kann; unter welchem Aufwande von Betricbs-koften, kann allerdings niemand wiffen als er felbst.

¹ Im Sinne ber Reichsverfaffung. Die Zugehörigkeit dieser Flüffe zu ber Kategorie ber "öffentlichen" richtet sich natürlich nach ben Partikularrechten.

kleine Frachtfahrzeuge, die sogenannten Timberkähne, mit einer Tragfähigkeit von 5—20 Tonnen; dort sind also auch die für solche Kähne zugänglichen Ge-wässer noch "Wassertraßen". Dagegen hat die für Schiffe von 170 Tonnen sahrbare und früher außerordentlich stark befahrene Ruhr — infolge des Abbaues der Kohlenklöte im Ruhrtal und des Wettbewerds der Eisenbahnen — jede Verkehrsdrauchdarkeit verloren; sie ist seit langer Zeit tatssählich ohne Schiffahrt. Underseits wird mit Fahrzeugen derselben Größe, wie sie auf der Ruhr verkehren könnten, auf dem Finowkanal ein außersordentlich 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 Schiffahrtsbetriebes zeitlich und örtlich schwanken, und wie bedenklich es wäre, aus der technischen Möglichkeit der Benutung von Fahrzeugen einer bestimmten Größe oder Bauart allgemein gültige Schlüsse auf die Schissbarkeit eines Gewässers zu ziehen.

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

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

Die Grenzbestimmung zwischen natürlichen Wasserstraßen und ben nur ber Vorslut dienenden Wassersäusen oder — im Sinne des Preußischen Landrechts — zwischen öffentlichen und Privatslüssen hat für die Anwendung der Vorschriften des Art. 54 der Reichsverfassung über die Finanzierung von Wasserbauten durch Schiffahrtsabgaben wichtige Folgen, welche allerbings ebenso wie diejenigen des Überganges von der natürlichen zur künste

¹ Bgl. unter III B 2. a. § 4 € 83 bis 85.

lichen Wasserstraße nur in dem Falle eintreten, wenn man die Sigenschaft als Substrat der Abgabenerhebung auf gewisse Arten von wasserbaustechnischen Borkehrungen beschränkt.

Wird bei einem von der Schiffahrt tatfächlich nicht benutten Gemässer die Frage der theoretischen Schiffbarkeit verneint, so ist die in einem solchen Gemässer durch Baggerungen, Felssprengungen, Buhnen und sonstige Einschränkungswerke hergestellte Fahrrinne eine künstliche Wasserstraße, deren Kosten durch Schiffahrtsabgaben im vollen Betrage gedeckt werden dürsen. Wird aber jene Frage bejaht, so sind dieselben Baggerungen, Felssprengungen und Einschränkungswerke nach der Meinung derzenigen, welche solchen Wasserdauten die Sigenschaft 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 Gegensleiftung 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 zweiselhaft ist, sind Bestrebungen wegen Herstellung oder Verbesserung einer Wasserltraße 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.

§ 3.

Übergang des einen Begriffs in den anderen.

Bu benjenigen Schwierigkeiten, welche bei ber Anwendung bes Begriffs ber natürlichen Wafferstraße beshalb entstehen, weil berjenige ber Schiffbarkeit

¹ Bgl. Anm. 2 S. 44. Der Ansicht bes Straßburger Professors Rehm, ber ben Rhein nur bis Straßburg auswärts als natürliche Wasserftraße anerkennen will, ift in der Presse lebhafte Gegnerschaft entstanden. Bgl. insbesondere einen in den "Münchener Neuesten Nachrichten" vom 3. März 1905 Nr. 104 erschienenen Artikel des Ingenieurs Gelpke in Basel, des unermüdlichen Vorkämpsers für den Anschluß dieser Stadt an die Rheinschissskricht.

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 bes ersteren Begriffs etwa ausübt.

Bei Crörterung dieser Zweisel ist davon auszugehen, daß die Frage, ob eine natürliche Wasserstraße durch starke Veränderungen ihres ursprüngslichen 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 ansgenommen werden, daß der Gesetzgeber sich bei der Wahl seiner Ausdrücke lediglich im Rahmen des allgemeinen Sprachgefühls und Sprachgebrauchs bewegte.

Hiernach 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 start 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 bezahen.

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

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

¹ Preuß. Ges. S. 80. Bgl. auch Geset vom 20. Juni 1887, Ges. S. 301.

als Agrarstaat. Ein Agrarstaat kann ein gewisses Maß von Industrie besitzen, ebenso wie eine natürliche Wasserstraße ein gewisses Maß von Beränderungen durch Strombauten ersahren 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 slüssig 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 Bölkern als von katholischen und evangelischen, weil die eine oder die andere Religion dort vorherrscht und dem geistigen Leben das Gepräge gibt.

Die Zahl biefer Beispiele ließe sich noch sehr vermehren. Wenn ber Sprachgebrauch zwischen Polizeistaat und Rechtsstaat, zwischen absoluter und konstitutioneller Monarchie, zwischen katholischen und evangelischen Ländern unterscheibet, 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^{1} :

"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 Außerung des Abgeordneten von Eynern im Preußischen Abgeordnetenshause am 4. Mai 19042:

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

angeführt werden. In ähnlicher Weise bemerkt Nasse in seiner Arbeit "Der Rhein als Wasserstraße" S. 213:

"Der jetige Zustand bes Rheins ist durchweg das Produft menschlicher Arbeit." Ein bemerkenswertes Zeichen für die hier erörterte Tendenz des Sprach= gebrauchs und das ihm eigentümliche Streben nach Kürze ist die Gepflogenheit,

¹ Schrift. d. Ber. f. Socialpol. CI. Schiffahrt d. beutsch. Ströme. II.

² Stenogr. Berichte S. 4830.

³ Schrift. d. Ber. f. Socialpol. CII. Schiffahrt d. deutsch. Ströme. III. Schriften CXV. — Erster Teil.

die sich in den Kreisen der Schiffahrtsinteressenten hinsichtlich der Bezeichnung fünstlich verbefferter Wafferstraßen, insbesondere auch fanalifierter Fluffe herausgebilbet hat. Der Rhein hat auf feinem Unterlauf eine Anzahl von Nebenarmen, die infolge von Durchftichen ober spontanen Durchriffen aufgehört haben, Bestandteile ber durchgehenden Sahrstraße zu fein und nur noch den Rugang zu den ehemaligen Uferpläten vermitteln. Wegen biefer letteren Eigenschaft werben fie als Rebenwafferstraßen unterhalten, mas nach dem Aufhören der Spülung des durchgehenden Stromes nur durch zeitweilige Baggerungen möglich ist. Ihre Schiffbarkeit beruht infolge deffen jest überwiegend auf menschlicher Tätigkeit und mit Rücksicht hierauf werben sie furzweg "Kanale" genannt. Das hier Gefagte gilt von ben Zugangsmafferstraßen vom Sauptstrome nach Neuß, Rheinberg und Kleve, welche nicht nur im Volksmunde, sondern auch im amtlichen Verkehr und auf ben Karten "Erftfanal", "Rheinberger Ranal" und Sponfanal genannt werden. Die Bezeichnung Sponkanal findet nicht nur auf den eigentlichen Ranal zwischen Aleve und Brienen, sondern in weiterem Sinne auch auf den alten Rhein von Brienen bis Schenkenschang Anwendung. Man nennt ben kanali= sierten Main 1, die kanalisierte Ems, die kanalisierte Finow 2 kurzweg den "Ranal" und die Schiffah rtsabgaben "Ranalgebühren". Die beiben letteren Wasserstraßen sind allerdings Bestandteile von Schiffahrtswegen, die zum anderen Teile aus gegrabenen Kanälen bestehen; beim Finowkanal ift ber kanalisierte Fluß, beim Dortmund—Ems-Ranal der gegrabene Kanal der Längenausbehnung nach überwiegend. Der Sprachgebrauch unterscheibet weber zwischen Diesen Bestandteilen, noch berücksichtigt er beim Main ben ursprünglichen Zustand bes Flusses; er vollzieht hiermit ben Übergang ber Begriffe. Die von jeher schiffbar gewesene Emster, ein unweit Brandenbura mundender linkseitiger Nebenfluß der Havel wird nicht nur von der Bevölkerung, sondern auch auf den Landkarten und von den Behörden als "Emfterkanal" bezeichnet, weil und seitdem sie vor 30 bis 40 Jahren eine ausgiebige Berbesserung burch Regulierungswerke — Baggerungen und Begrabiaungen — 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 sagte⁸:

¹ Gine Probe dieses Sprachgebrauchs findet sich 3. B. in einer Zuschrift "Vom banrischen Mainschifferverband" in der Zeitschrift "Der Niederrhein" vom 4. Januar 1906 S. 3.

² Die Finow war schon vor ihrer Kanalisierung für die damals üblichen kleinen Fahrzeuge schiffbar und wurde auch tatfächlich als Schiffahrtsweg benutzt.

³ Stenographische Berichte S. 2018.

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

* *

Den entgegengeseten 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 künftlichen 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 1: "Zumal da zu ber Zeit, auf welche ber Artikel 54 ber Reichsverfassung zurückgeht, noch nicht an so großartige Regulierungswerke, wie fie heute an der Tagesordnung find, gedacht murde, fo ist zweifellos der Gegenfat zwischen natürlichen und fünstlichen Wasserstraßen vom Gesetgeber als absoluter Gegensatz gedacht worden: natürliche Wasserstragen find diejenigen, welche durch die Natur gegeben sind, fünftliche diejenigen, welche erft burch die Kunst des Menschen geschaffen werden. Ein Übergang des einen Begriffs zum andern ift ausgeschlossen. Die urwüchsige Eigenschaft ber Natürlichkeit vermag hier Menschenwerk nicht zu befeitigen. Jeber technische Ausbau eines Flußbettes, mag er auch noch fo großartig sein, ift daher rechtlich nicht von wesentlicher Bedeutung; ein Fluß bleibt, mas er war, eine natürliche Wasserstraße. Würde durch Einareifen bes Menschen in den Lauf eines Stromes seine Natürlichkeit aufgehoben, so fähe man zu ber radikalen Konsequenz sich heute genötigt, das Vorhandensein schiffbarer natürlicher Wafferstraßen ganz in Abrede zu ftellen, mas auch ben Regeln juristischer Interpretation, die stets auf logische Erhaltung im Gefete ausgesprochener Gegenfäte bedacht fein foll, nicht entsprechen mürbe.

¹ Bur Frage ber Binnenschiffahrtsabgaben S. 136.

Aus ähnlichen Gründen muß auch die versuchte künstliche Begriffss
spaltung 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 Berkehrs bestimmt sind."

Demgegenüber ist jedoch der Standpunkt des allgemeinen Sprachgebrauchs als der für die Untersuchung der Frage maßgebende sestzuhalten. Die Bermutung 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 Nahmen 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 entwicklt sich mit diesen Dingen und trägt den Beränderungen ihres Wesens Rechnung. Freilich nicht in dem Sinne, daß er sie in jedem Stadium der Beränderung mit den ihnen beiswohnenden kombinierten Eigenschaften bezeichnet. Er kennt keine teilweise künstlichen Wasserstraßen, keine überwiegend künstlichen Straßen, keine hauptsächlich agrarischen Staaten; das sind Beschreibungen oder Charakterisserungen, aber keine Ausdrücke. Der Sprachgebrauch drängt nach Kürze der Ausdrucksweise; er benennt die Gegenstände gemischter Art mit ihrer überwiegenden, jeweilig charakteristischen Eigenschaft.

Dem Einwande gegen die Begriffsspaltung ist entgegenzuhalten, daß diese Spaltung — wie bereits angebeutet 1 — durch den organischen Zusammenshang der Begriffe Wasserstraße, Anstalt, Benutung und Berkehrserleichterung sich notwendig ergibt. Die Exemtion desjenigen Berkehrs, welcher eine Wasserstraße schon vor ihrer Verbesserung benutzen konnte und auch mittelbar von dieser Verbesserung keinen Borteil 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 bem Reichstags-

¹ Bgl. III § 1, S. 40.

abgeordneten Gothein in einem Vortrage vor dem Zentralverein für Binnenschifffahrt am 9. Dezember 1903 und von Prosessor Rehm in Straßburg, der in den "Münchener Neuesten Nachrichten" vom 14. Februar 1905 für die natürlichen Wasserstraßen den character indelebilis in Anspruch nimmt. Auch Prosessor Wiedenselb steht auf demselben Standpunkte².

* *

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

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

¹ Zeitschrift für Binnenschiffahrt 1904, S. 67.

² Archiv bes Deutschen Landwirtschaftsrates, XXIX. Jahrgang, 1905, S. 73 ff. Biedenfeld hat, wie Schumacher, bei seinen Ausführungen zunächst nur die Binnenwasserstraßen oder, genauer gesagt, nur die Flüsse im Auge. Das zeigt sich in der von ihm S. 81 a. a. D. aufgestellten These: "Die Unregelmäßigkeit ber Bafferführung ist technisch bas Kennzeichen ber natürlichen, die Regelmäßigkeit bas ber kunftlichen Wasserftraße. Technisch ift also ber Stand unserer Ströme in ber Tat fo geändert worden, daß fie kaum noch als natürliche Wasserstraßen anzusprechen find." Bon ber Bafferführung fann man nur bei einem Teil ber Binnenwaffer= ftragen und - infolge bes Wechfels ber Gezeiten - bei ben Seefchiffahrtaftragen an der Nordsee sprechen; bei der großen Mehrzahl der eigentlichen Kanäle, bei den masurischen Bafferstraßen, die fast nur aus einer Seenkette bestehen, bei ben Saffen und Bodden, scheidet ber Begriff ber Wafferführung aus. Er ift also für bie Gruppierung ber Wafferftragen in natürliche und fünftliche nach technischen Gefichtspunkten felbst bann nicht brauchbar, wenn man fich auf bas Gebiet ber Binnenschiffahrt beschränkt. Noch weniger ift er es, wenn man die Seewafferftragen ber Oftsee, die Schlei und die sonstigen Buchten und Meeresarme mitberudfichtigt, wie man es bei vollftändiger Erörterung bes Gegenftandes tun muß.

Geftaltung ausschließlich ber Wirfung ber Naturfrafte überlaffen werben. Natürliche Wafferstraßen in diesem Sinne gibt es in Deutschland nicht. In allen Staaten ift es feit langer Zeit als Aufgabe bes Staates anerfannt, den von Natur eintretenden schädlichen Beränderungen der Wasserläufe entgegenzuwirken und durch planmäßige, fünstliche Beranstaltungen ben Wafferlauf im Intereffe ber Schiffahrt und ber Landeskultur ju ver-Bu diefen kunftlichen Berbefferungen gehört auch die Berftellung einer für die Schiffahrt genügend tiefen und breiten Fahrstraße. Wird bas Flugbett ben Einwirfungen ber Naturfräfte überlaffen, so wird ber Wafferlauf über furz ober lang feine Eigenschaft, ber Schiffahrt als Wafferstraße zu bienen, einbugen ober wenigstens in biefer Eigenschaft auf das schwerste geschädigt werden. Durch solche planmäßige Beranstaltungen hört die Wasserstraße nicht auf, eine natürliche zu sein. Freilich find die Unforderungen, welche die Schiffahrt stellt, nicht zu allen Beiten und auf allen Fluffen bie gleichen. Auch wenn es Schiffen, Die bisher ben Fluß nicht befahren konnten, durch Bertiefung des Flußbettes ermöglicht wird, den Fluß als Wasserstraße zu benuten, verändert die Wafferstraße ihren Charakter nicht. Nach wie vor durchströmt der Wafferlauf innerhalb ber Ufer fein naturliches Bett, bas, wenn es auch ftreckenweise tiefer gelegt wird, dadurch nicht zu einem fünstlichen Bett umgestaltet wird. Bis in die neueste Zeit ift es unbestritten gemesen, bak eine natürliche Wasserstraße durch eine planmäßige Regulierung, Die bezweckt, die Fahrrinne zu vertiesen, zn verbreitern und zu begrabigen, nicht zu einer fünstlichen im rechtlichen Sinne umgewandelt wird."

In einem Falle, nämlich in bem ber Verbefferung bes Fahrwaffers burch Stauanlagen, nimmt jedoch Löning ben Übergang von ber natürlichen zur fünstlichen 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 Besahrung der Wasserstraße nur den Schiffen ermöglicht wird, für welche diese Stau- anlagen geöffnet werden."

Es ist volltommen richtig, daß die Begriffe der natürlichen und fünstlichen Wasserstraße nicht solche der Naturwissenschaft und der Technik, sondern Rechtsbegriffe sind. Aber die letzteren sind gerade so wie die beiden ersteren für ihre Verkörperung auf den allgemeinen Sprachgebrauch angewiesen; beshalb ist dieser zunächst, und — sofern eine besondere Terminologie des Gesetzebers 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 zutressend. Aber sie beweisen nichts für die Frage, ob der allgemeine Sprachgebrauch, der hinsichtlich des ersteren Sazes sich durchaus im Einsklange mit demjenigen der Gesetzgebung besindet, den Übergang der Begriffe im Falle einer besonders intensiven, gleichviel ob mit oder ohne staatliche Verpflichtung vorgenommenen künstlichen Steigerung der Versehrsbrauchbarskeit einer Wasserstraße anerkennt oder vielmehr — denn auf ihn kommt es an — bewerkstelligt.

Löning selbst spricht diese Anerkennung aus für den Fall der Kanali= fierung. Die Beschränkung ber Möglichkeit bes Überganges ber Begriffe auf diese eine Methode der Fahrwasserverbesserung wird von ihm damit begründet, daß nach erfolgter Ranglifierung die Wafferstraße nur von den Schiffen befahren werden könne, welchen die Stauanlagen geöffnet werden. Dieses Kriterium kann jedoch als maggebend für die Künstlichkeit der Wasserstraße nicht anerkannt werden; benn lettere beruht lediglich auf ber bie Fahrtiefe vergrößernden Wirkung des Stauwehres, nicht auf der Durchschleufung, die lediglich bas Mittel zur Überwindung des Söhenunterschiedes ber Stauftufen ober Haltungen ift. Die kunftlich vergrößerte Kahrtiefe fommt aber nicht nur den durchgeschleusten Schiffen zugute, sondern auch benjenigen, welche die gestauten Strecken ohne Durchschleufung benuten 1. Bei Niederungefluffen mit schwachem Gefälle find biefe Strecken zuweilen von fehr beträchtlicher Länge. Und wenn es nicht auf ben Durchschleusungsaft, sondern auf die Ausnutzung der künstlich geschaffenen Fahrtiefe ankommt, so ist nicht abzusehen, weshalb die Fahrtiefe nur bann fünstlich sein soll, wenn sie durch Erhöhung des Wasserspiegels entstanden ift, und nicht auch in dem Falle, wenn sie auf Bertiefung des Strombettes beruht.

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

Dieser Berkehr spielt auf ben märkischen Wasserstraßen, 3. B. in und bei Berlin, eine erhebliche Rolle. Bei geringem Gefälle reicht ber Stau sehr weit zurück, 3. B. von Berlin bis Königswusterhausen 40 km, von Brandenburg bis Potsbam 60 km, von Rathenow bis Brandenburg 50 km.

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

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. Bestanntlich werden bei kanalisierten Flüssen alljährlich nach Eintritt höherer Wasserstände die Wehre gelegt. Der natürliche Abflußvorgang tritt dann wieder in Wirksamkeit und die Schiffahrt benutt nicht die Schleusen, sondern die Durchlässe in den Wehrrücken.

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

Die Berücksichtigung bieser zeitweisen Ausschaltung bes Schleusenbetriebes im Sinne der zeitweiligen Wiedereinreihung der Wasserstraßen oder Häfen in die Klasse der "natürlichen" würde die sonst perhorreszierte Begriffsspaltung in einer anderen Erscheinungssorm zur Folge haben.

Die Brazis, von der später noch die Rede sein mird, hat die Untersscheidung zwischen künstlichen und natürlichen Verkehrsmöglichkeiten weder bei Häsen noch bei Wasserstraßen von der Wahl der technischen Methoden abhängig gemacht. Bei beiden ist jede Art der Schiffahrtsverbesserung als abgabefähig behandelt worden.

§ 4.

Logische Interpretation aus der Entstehungsgeschichte und der Praxis.

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

¹ Beispiele hierfür find insbesondere Emben, Wilhelmshaven, Bremerhaven, Geeftemunde, Harburg, Glückftadt.

gebühren, Schleusengebühren — ohne Rücksicht barauf, ob die Schleusen in künstlichen ober natürlichen Wasserstraßen lagen ober Bestandteile von Hafen= anlagen waren — und Gebühren ober Leistungen für Anstalten, die zur Ereleichterung des Verkehrs bestimmt sind; diese clausula generalis bezog sich auf jede Art von körperlichen oder unkörperlichen Sinrichtungen 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 ausschlich dargelegt werden soll, so gehandhabt.

Das unter solchen Umständen nicht vorhandene logische und stilistische 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 siskalischen und nichtsiskalischen, zu unterscheiden und die letztere unter die Herrschaft einer Ausnahmevorschrift zu stellen. Man wollte bei ihr den sonst überall durchgeführten Grundsatz, daß die Einnahmen aus den Schiffahrtsabgaben die Selbstkosten nicht übersteigen dürften, mit anderen Worten das Gebührenprinzip, außer Kraft setzen, weil man das Privatkapital für den Ausdau des deutschen Wasserstraßennetzes zu interessieren suchte. 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 Wasserftraßen, die durch Einschnitte im trockenen Boden, also durch Aussgrabung im eigentlichen Sinne herzustellen waren, nicht aber auch bei denzeinigen, die durch Anstauung, Begradigung oder Vertiefung nicht schiffbarer oder ungenügend schiffbarer Gewässer ausgeführt werden konnten. Die Möglichkeit des Baues nühlicher 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 Borhandensein bekanntlich einen Hauptgrund für die Zulassung eines Reingewinns von nichtsiskalischen künstlichen Wasserstraßen abgab, spielte die teilweise Benutzung schiffbarer Flüsse — der Sider, Trave und Stör — eine ziemlich wichtige Nolle². Hätte man die Möglichkeit eines Reingewinns auf den gegrabenen Teil der geplanten Wasserstraße beschränken wollen, so hätte man

¹ Schumacher S. 61.

² Geschichte des Nordoftseefanals von Loeme. Berlin 1895.

auf einer solchen Finanzierungsgrundlage keine Unternehmer für den Kanals bau gewinnen können. Mit anderen Worten: wollte man nur gegrabene Kanäle als künstliche Wasserstraßen gelten lassen, so hätte man die Möglichskeit 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 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 Schiffsfahrtsverbesserung 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 Zurückenahme der verbesserten Schiffahrtsstraße, soweit dieselbe mit dem bise herigen öffentlichen Schiffahrtswege der Emster zusammens fällt, resp. an dessen Stelle tritt, in die siskalische Unterhaltung zuzusichern."

Später murbe gleichzeitig mit ber Konzessionserteilung ber Privatsgesellschaft 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 lausenden 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. 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 dürse. Eine derartig doktrinäre Unterscheidung konnte man weder dem Kapital zumuten, noch kann man von dem Urheber der maßegebenden Versassungsvorschrift annehmen, daß er sie gewollt hat.

¹ Bgl. Allerhöchsten Erlaß vom 7. August 1830, Preuß. Ges. S. 117 u. S. 50 bieser Arbeit.

² Beschluß bes Bestfäl. Provinziallandtages vom 20. März 1900.

Diese Beispiele lehren, daß die gesetzgeberischen Beweggründe für die ausnahmsweise Behandlung der künstlichen Wasserftraßen hinsichtlich der Finanzierung nicht oder doch nicht vollskändig im Gesetzetzt berücksichtigt worden wären, wenn man die Worte "künstliche Wasserstraßen" nur auf die eigentlichen Kanäle beziehen wollte. Mit dieser Beschränkung konnte der versolgte Zweck nur unvollskändig und unter Umständen überhaupt nicht ersreicht werden.

Dem entspricht auch die Praxis bezüglich ber fanalisierten Strecken bes Mains und ber Ems.

Als ber Magistrat zu Frankfurt a. M. in einer Eingabe vom Jahre 1889 die Zulässigkeit von Schiffahrtsabgaben gegenüber den Borschriften 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 Zweisel sei unbegründet. Denn die durch Stauwerke um 1,10 m vertieste 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 Fahre wasser in seiner früheren Tiese genügte — keine Bedenken obwalten.

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

§ 5.

Zusammenfassung der Ergebnisse und deren Gegenüberstellung mit abweichenden Ansichten.

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

Natürliche Wasserstraßen sind diejenigen, deren Berkehrsbrauchbarkeit 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 Sprachsgebrauch.

Die Feststellung des Begriffs der natürlichen und künftlichen Wasserstraßen steht in engem organischen Zusammenhange mit der Bestimmung des Anstaltsbegriffs. Dieser Zusammenhang ergibt sich aus einer dreisachen Beziehung.

Zunächst ist die künstliche Wasserstraße nach ben Zollvereinsverträgen und ber Reichsverfassung selbst eine "Anstalt".

Sobann sind die Bauten, welche zur Schiffbarmachung eines nicht schiffbaren und zur Verbesserung der Schiffbarkeit eines schiffbaren Gemässers 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 zurückwirft. 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 Wahrscheinlichseitsschluß auf die Richtigkeit der
Auslegung des anderen gezogen werden kann, während umgekehrt die Bermutung 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 Brüfstein
für die Richtigkeit der Auslegung des anderen abgibt.

In dieser Hinsicht ergibt sich nun bei näherer Brüfung, daß die hier vertretene Ansicht von der Möglichkeit des Überganges der Begriffe zusammenspaßt 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 sinanziellen Behandlung der Wasserstraßen ein einsacher und der wirtschaftlichen Gerechtigkeit entsprechender Gedanke, nämlich derjenige

ber gebührenmäßigen Deckung aller im Schiffahrtsinteresse aufgewendeten Kosten, überall gleichmäßig und folgerichtig durchgeführt werden. Die durch Abgaben aufzubringenden Beträge wachsen in dem Verhältnis des tatfächlichen Fortschreitens der Schiffahrtsverbesserungen und der Übergang von der natürslichen zur künstlichen Wasserstraße ist auf die sinanzielle Behandlung an sich ohne Einsluß.

Im umgekehrten Falle, wenn beispielsweise nur Stauwerke, nicht aber Baggerungen, Felssprengungen und Buhnen als Substrate der Abgabeserhebung angesehren werden, hätte dieser Übergang die plögliche und sachlich ganz ungerechtsertigte Wirkung, daß nunmehr nicht nur die Kosten der Stausanlagen, sondern alle auf die Wasserstraße im ganzen verwendeten Kosten durch Abgaben eingebracht werden dürsten. Es gäbe einen unvermittelten Sprung in der sinanziellen 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 Verfehrsbrauchbarkeit 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 hinzugetreten sind und der Wasserbauch haben.

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

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

Es muß baher noch untersucht werden, ob die Annahme, daß kein solcher Übergang stattfinden könne, daß vielmehr den historisch-natürlichen Wasserstraßen ein character indelebilis im Rechtssinne beiwohne, praktisch mit der Boraussezung zu vereinigen ist, daß nur gewisse Wasserdauten, insebesondere Schleusen, Substrate der Abgabenerhebung seien. In diesem Falle treten aber mindestens ebenso starke Unstimmigkeiten und Unzuträglichkeiten in die Erscheinung. Alsdann bleibt zwar der kanalissierte 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 Flußkanalisierungen die Stausanlagen keineswegs die alleinigen Hilfsmittel zur Erzielung der im Schiffsahrtsinteresse angestreckten Fahrtiese. Daneben spielen insdesondere Baggerungen und Felssprengungen zur Bertiesung der Flußsohle und Ausgleichung des Gefälles eine sehr große Rolle. Es ist eine in jedem Einzelfalle zu lösende praktischztechnische Frage, welcher Teil der erstreckten Fahrwassertiese besser, dilliger und dauerhafter durch höheren Ausstau 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 Wasserührung wieder eintritt.

Es wäre gerabezu gegen die Natur der Dinge, wenn man den wirtschaftlichen Nutzen, der durch eine Flußkanalisierung 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 ungerechtsertigten Beise 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 sinanziellen Behandlung entsprechen sollte. Eine Trennung technischer Systeme und wirtschaftlicher Erscheinungen nach so äußerlichen Merkmalen würde auf eine Bivisettion der Begriffe hinauslaufen.

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

Alle diese Unstimmigkeiten mit ihren seltsamen und sachwidrigen Folge=

erscheinungen werden nur in dem Falle vermieden, wenn der Übergang von der natürlichen zur fünstlichen Wasserstraße als möglich und jeder schiffahrtsförderliche Wasserdau als zulässiges Substrat der Abgabenerhebung angesehen wird. Alsdann verschwinden zugleich die rechtlichen und praktischen Schwierigskeiten, welche sich aus der Unsicherheit und dem relativen Charafter des Bezgriffs der Schiffbarkeit für die Bestimmung desjenigen der natürlichen und kunstlichen Wasserstraße ergeben.

Die rechtliche Bedeutung des Begriffs der künstlichen Wasserstraße beschränkt sich bann auf die Bulässigkeit ber Erhebung von Schiffahrts= abgaben, welche über bas Mag ber Selbstkosten hinausgehen, burch nicht= fiskalische Unternehmer von Wasserstraßenbauten. Nur in diesem einen Bunfte haben Bundesverfassung und Zollvereinsvertrag im Sahre 1867 ben durch die älteren Zollvereinsverträge geschaffenen, altüberlieferten Rechtszustand ändern wollen1; es lag baher auch keine Beranlaffung vor, dem Begriffe ber fünstlichen Wasserstraße eine weiterreichende Wirkung beizulegen. weil die Zulaffung eines Reingewinns für fünstliche Wafferstraßen privater Unternehmer ausgesprochen werden sollte, ist ber Begriff ber fünstlichen Wasserstraße in die Fassung der neuen Rechtsvorschriften von 1867 hinein= gekommen, und ber Begriff ber natürlichen Wasserstraße, welcher nur in ber Bundesverfaffung, nicht aber in dem inhaltlich identischen Zollvereinsvertrage auftritt, verdankt seine Entstehung lediglich bem Bedürfnis nach der Bezeichnung bes Gegensates. Die alteren Bollvereinsvertrage fannten, wie bereits erwähnt, keinen dieser Begriffe. Sie behandelten alle Anstalten zur Erleichterung bes Berkehrs — bie namentlich genannten sind nur Beispiele und bedeuten keine erschöpfende Aufzählung — gleich; fie kannten hinsichtlich ber Zulässigkeit ber Selbstkostendedung aus Schiffahrtsabgaben einen Unterschied zwischen verschiedenen Gruppen von Schiffahrtsanftalten ebensowenig wie einen Unterschied zwischen natürlichen und fünftlichen Wasserstraßen. find mit berjenigen Modifikation, welche fich aus ber besonderen Bestimmung für nichtsiskalische künstliche Wasserstraßen ergibt, noch heute geltendes Recht. Natürlich nur hinsichtlich ber Erhebung von gebührenmäßigen Schiffahrtsabgaben, nicht insoweit sie Bestimmungen über die Flufzölle auf konventio= nellen Strömen und anderen Wafferstraßen enthielten, benn biefe Bolle find immer nur im Sinne ber Exemtion in ben Berträgen erwähnt worden mit dem Bemerken, daß hinsichtlich ihrer das geltende Recht unberührt bleiben solle. Sie waren also überhaupt nicht Gegenstand ber Zollvereinsverträge; in den Jahren 1866 und 1867 wurden sie bekanntlich beseitigt.

¹ 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 Schifsahrtsinteresse dienlichen Bauten zu behaupten. In Wirklichkeit stehen die beiden letzeren Behauptungen nicht nur nicht im Widerspruch, sondern sie ergeben sich umgekehrt als notwendige Folgen aus der Anschauung, der Gesetzgeber habe eine einheitliche, gleichmäßige und harmonische Regelung der wirtschaftlich-sinanziellen 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 alse Wasserbauten als Substrate der Abgabenerhebung ansieht, geht aus dem oben Gesagten hervor.

¹ Bgl. Kölnische Zeitung vom 5. Februar 1905 Ar. 129: "Die rechtliche Seite ber Schiffahrtsabgaben".

B. Die Schiffahrtsanstalt.

1. Allgemeine Bemerkungen.

Gegenstand und Substrat der Abgabenerhebung sind nach geltendem Rechte außer den fünstlichen Wasserstraßen und fünstlichen Häfen auch die Schiffahrtsanstalten in den natürlichen Gemässern. 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 bes Anstaltsbegriffs im Wege ber grammatischen und logischen Interpretation ist für die Beurteilung der Rechtsfrage von entscheibender Bedeutung. Wenn es richtig wäre, daß nicht alle zur Versbesserung 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 häusig aufgestellte Behauptung zuträfe, daß nur Schleusen, nicht aber Buhnen, Baggerungen und Felssprengungen unter den Anstaltsbegriff fallen, so müste allerdings anerkannt werden, daß der Weg zur Einführung von Schiffahrtsabgaben auf den regulierten deutschen Strömen nur nach vorheriger Änderung der Reichsversassung und der inhaltlich identischen Staatsverträge gangbar wäre.

Demgemäß ist der Anstaltsbegriff auch der eigentliche Schlüsselpunkt der umstrittenen Rechtsfrage, derjenige Punkt, auf den Angriff und Bereteidigung 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 Schriften CXV. – Erster Teil.

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

Demgegenüber ift 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 ber grammatischen Auslegung geschehen, und zwar unter Verwertung bes Beweismaterials in berjenigen Reihensolge, welche sich aus bem Grabe seiner Beweiskraft ergibt; erst im Rahmen bes allgemeinen Sprachgebrauches und dann in bemjenigen der Gesetzebung über Wasserbaus und Schiffahrtsangelegenheiten.

2. Die grammatische Interpretation.

a) Der Anstaltsbegriff an sich.

§ 1.

Berhältnis der Begriffe Anstalt und Anlage.

Der Art. 54 spricht in seinem britten und vierten Absate von ben im Schiffahrtsinteresse ausgeführten Einrichtungen und Borkehrungen, beren Koften burch Erhebung von Schiffahrtsabgaben gebeckt werden burfen.

Im britten Absatz bezeichnet er sie nur als "Anstalten", während im vierten die Ausdrücke "Anstalten" und "Anlagen" nebeneinander vorkommen. Es wird bort angeordnet:

"Auf allen natürlichen Wasserstraßen dürfen Abgaben nur für die Benutzung besonderer Unstalten, 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 Unstalten und Anlagen erforderlichen Kosten nicht übersteigen."

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

Es ift baber als ausgeschlossen zu erachten, bag ber Rreis ber in

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

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

Bu bemfelben Ergebnis führt die nach Lage der Umstände nicht nur zulässige, sondern geradezu notwendige Bergleichung der für die Wasserstraßen im vierten Absate getroffenen Bestimmungen mit den entsprechenden Borschriften über die Seehäfen im dritten Absate des Art. 54. An der letzteren Stelle ist nur von "Schiffahrtsanstalten" im Hafengebiet die Rede, nicht von "Anstalten und Anlagen", obwohl die Unterscheidung und Anseinanderreihung dieser beiden Ausdrücke, wenn ihr irgend welche praktische Bedeutung oder rechtliche Wirkung innewohnte, bei den Häfen in gleichem Maße wie bei den Wasserstraßen angezeigt gewesen wäre.

Bur vollständigen Erforschung des gesetzgeberischen Willens muß ferner der Urt. 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 fagt in Art. 25 über die Anwendung des Gebührenprinzips auf Schiffahrtseinrichtungen — das Zitat muß hier des Zusammenhanges 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 Hersstellung erforderlichen Kosten nicht übersteigen."

Hier sind, abweichend von der Wortfassung des Art. 54, die Bestimmungen über Boraussetzung und Grenze der Abgabenerhebung in einen Sat zusammengezogen; die Gegenstände der Abgabenerhebung werden zusnächst Anstalten genannt und dann nochmals unter der Bezeichnung "Einstichtungen" erwähnt. Da die Identität des gesetzgeberischen Willens hins

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

Die Rheinschiffahrtsakte gebraucht beibe Begriffe als gleichbebeutend. Sie spricht im ersten Sate des Art. 27 von den "Einrichtungen zur Erleichterung der Ein= und Ausladungen", die im nächsten Sate und im Schlußfate desselben Artikels als "Anstalten" bezeichnet werden. Im Schlußprotokoll zu Art. 3 gebraucht sie dann für Schleusen das Wort "Anlagen". Frgendwelche inneren Gründe oder äußeren Anlässe dafür, daß die Ausdrücke "Einrichtung", "Anstalt" und "Anlage" hier in verschiedenem Sinne gebraucht sein könnten, sind nicht vorhanden. Sinc 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 Ausbrücke "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 häusig. Im Sinne des strengen Sprachzgebrauches sind freilich beide Begriffe nicht als identisch oder gleichgeordnet anzusehen. Anstalt ist der allgemeine Begriff für jede Vorkehrung oder Sinrichtung dauernder oder vorübergehender, körperlicher oder unkörperlicher Art, Anlage dagegen der untergeordnete Begriff für körperliche Anstalten, namentlich Bauwerke und mechanische Vorkehrungen.

Die Aneinanderreihung eines weiteren und engeren Begriffes, wie sie der vierte Absat des § 54 in den Worten "Anstalten und Anlagen" entshält, ist eine Erscheinungsform des Pleonasmus. Man mag diese und vielleicht auch manche andere Art des Pleonasmus¹ vom Standpunkte des Sprachstiles beanstanden; man kann ihn insbesondere in Gesetzen und Bersträgen als unerwünscht bezeichnen, weil er unter Umständen die Klarheit des Gedankens beeinträchtigt und die Möglichkeit von Zweiseln oder Nißsverständnissen eröffnet. Gleichwohl sindet sich die pleonastische Ausdrucksweise auch in Verfassungen, Gesetzen und Verträgen sehr häusig. Sie ist in der Regel die Folge des Strebens nach möglichst erschöpfender Bezeichnung eines bestimmten Begriffes durch Berücksichtigung aller Schattierungen des nicht immer konstanten Sprachgebrauches. In anderen Fällen entspringt

¹ Bgl. Buftmann, Allerhand Sprachdummheiten. Leipzig 1891.

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

Bur Erläuterung mögen hier einige Beispiele aus Berfassungen, Ge= feten und Berträgen angeführt werben.

Die Breußische Berfassung vom 31. Januar 1850 spricht in Art 6 von zu beschlagnahmenden "Briefen und Papieren", obwohl der lettere Begriff den ersteren in sich schließt, und in Art. 15 gewährleistet sie den Kirchengesellschaften den Besitz ihrer "Anstalten, Stiftungen und Fonds". Die Stiftungen fallen unter ben Begriff der Anstalt, felbst wenn sie nur in Bermögen bestehen sollten; im letteren Falle wurden fie außerdem zur Kategorie der "Fonds" gehören. Nach Art. 54 schwört ber König, "bie Berfassung bes Königreichs fest und unverbrüchlich zu halten und in Übereinftimmung mit berfelben — zu regieren"; ein großer Teil dieser Worte ist logisch nicht notwendig und nur auf stärkere Akzentuierung berechnet. In Art. 97 ift von ben Bedingungen bie 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 ber einen ober ber anderen Klasse angehört 1. Demgemäß ist auch an anderen Stellen, z. B. in Art. 78 Abf. 2, nur von Beamten schlechtiveg bie Rebe. Die Artikel 26 und 112 beschäftigen sich mit der Schulgesetz= gebung; ber erftere verspricht ein Geset über "bas ganze Unterrichtsmefen", der lettere konferviert bis dahin "die hinfichtlich des Schul- und Unterrichtswefens" geltenben gesetzlichen Bestimmungen. Dem Busammenhange 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 bem einfachen Ausdruck "Unterrichtswesen" und bann mit bem pleonaftischen Doppelausdruck "Schul- und Unterrichtsmesen" bezeichnet. Es liegt also hier ein ähnlicher Fall vor, wie im vierten Absate des Art. 54 der Reichs= verfassung, wo auch die dem Gebührenprinzip zu unterwerfenden Gin= richtungen — die Substrate ber Abgabenerhebung — im ersten Sate "Unftalten" und im zweiten "Unftalten und Unlagen" genannt werben.

Nach Art. 13 bes preußisch=österreichischen Handels= und Zollvertrages vom 19. Februar 18532 sollen von Schiffen, die einen Küstenplat als

 $^{^1}$ Derselbe Pleonasmus findet sich in \S 1 Teil II Tit. 10 des Allgem. Landzrechts.

² Preuß. Gef. S. S. 357.

Nothafen anlaufen, keine "Schiffahrts- ober Hafenabgaben" erhoben werden, und § 1 ber preußischen Berordnung vom 30. Juli 1853 gestattet die exekutivische Einziehung von "Kanal-, Schleusen-, Schiffahrts- und Hafen- abgaben". 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 Bersfügungen" des Kaisers. Berfügung ist die Anwendung der Regierungssewalt im Einzelfalle, ihre Anwendung zum Zwecke der generellen Regelung gewisser Berwaltungsgebiete wird als "Berordnung" bezeichnet; "Anordnung" ist der allgemeine Begriff, dem diejenigen der "Berfügung" und "Berordnung" als engere Begriffe untergeordnet sind².

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

"Unberührt bleibt in allen Fällen die Befugnis der staatlichen Aufsichts= behörden, innerhalb ihrer gesetzlichen Zuständigkeit Verfügungen und Anordnungen der nachgeordneten Behörden außer Kraft zu seten usw."

Eine logische Notwendigkeit lag nicht vor, in Art. 1 der Rheinschiffffahrtsakte 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 ber notwendigen Unterhaltungs- und Beaufsichtigungs- kosten (für Schiffahrtsanstalten) kann ein entsprechendes Entgelt erhoben werden",

so ist auch hier die Erwähnung der Beaufsichtigungskosten überslüssig. Denn die Beaufsichtigung ist ein integrierender Bestandteil der Unterhaltungstätigskeit und deren primitivste Stuse. Es ist hier, ebenso wie in dem Doppelsausdruck "Anstalten und Anlagen" der weitere und engere Begriff anseinandergereist.

Die Verfassungs- und Vertragsbestimmungen über Schiffahrtsabgaben enthalten außer diesem Doppelausdruck und außer ben 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 feltene Bor-

¹ Ges. S. 909.

² Über einen anderen (burch Flüchtigkeit entstandenen) Mangel in der Aussbrucksweise der Reichsverfassung (Art. 74) hat sich Bismarck in seinen Gedanken und Erinnerungen Band II €. 273, 274 ausgesprochen.

fommen von Pleonasmen in Verfassungen, Gesetzen und Verträgen. Es liegt also in der Feststellung, daß der Begriff der Anstalt denjenigen der Anslage im Sinne des Art. 54 in sich schließt, nichts auffallendes. Aus dieser Feststellung folgt weiter, daß als versassungsmäßig zulässige Substrate der Abgabenerhebung auch diejenigen Schiffahrtseinrichtungen anzusehen sind, welche im Sinne des allgemeinen Sprachgebrauchs und nach dem besonderen Sprachgebrauche der Gesetz Anlagen genannt werden, nicht nur die mit dem Worte "Anstalt" bezeichneten. Tatsächlich trennt der Sprachgebrauch sehr häusig die beiden Begriffe nicht, sie gehen ineinander über und werden zus weilen völlig gleichwertig angewendet.

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

§ 2.

Der Anftaltsbegriff im Sinne des allgemeinen Sprachgebrauchs.

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

Anstalt, apparatus, instructio, bas angestellte, eingerichtete, sowohl bas beginnenbe, als bas vorgeschrittene
fertige: bu mußt endlich Anstalt machen, Hand anlegen, und: bas
ist eine schöne, saubere Anstalt, bas ist schlecht eingerichtet, zugerüstet, es ist noch keine Anstalt ba, wird nichts aus ber 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)2,

¹ Bei Schumacher S. 135 ift ber Delbrücksche Entwurf zu bem späteren Art. 54 ber Berfassung bes Nordbeutschen Bundes in der Weise abgedruckt, daß ber vierte Absat mit ben Worten beginnt:

[&]quot;Auf allen natürlichen Wafferstraßen bürfen 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 ebensalls das Wort "Anstalten" und die Abweichung bei Schumacher beruht auf einem Drucksehler.

² In diesem Sinne sagte ber Abgeordnete Roß im Reichstag bes Nordbeutschen Bundes am 3. Dezember 1870, als er wegen ber 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 versbieten? (Goethe 17, 402); es (das Gemälde) war nicht durch einen Privatmutwillen, sondern aus öffentlicher Anstalt versertigt worden 24, 236; man jammert, daß der große Gott gar keine Anstalt machen will (zu gutem Wetter) 27, 13;

was ich angab, emfig betrieben und so auch die Anstalt redlicher Männer vollführt, die sie unvollendet verließen 40, 260;

es wäre wunderbar, wenn das, was sonst soviel Anstalt ersordert, — 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, Einsrichtung selbst, sondern auch das Eingerichtete, der Sache und dem Orte nach, zu verstehen ist; eine öffentliche Anstalt, Erziehungsanstalt, Lehranstalt, Heilanstalt, Turnanstalt, wofür 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 fagt das Grimmsche Wörterbuch:

"Dem gegenwärtigen Sprachgebrauch ist Anlage sowohl bas angelegte als anliegenbe. — Die Anlage eines Gartens, Weges, einer Mauer, Laube, Eisenbahn, und neben allen Städten gibt es neue Anlagen, wenn die alten Bälle abgetragen werben pp."

Daß Anftalt und Anlage sich zu einander verhalten wie der weitere Begriff zum engeren, wird nach dem allgemeinen Sprachgebrauch kaum zweiselhaft 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 Elbsahrwassers nach einheitlichem Rlane interpellierte:

[&]quot;Deshalb frage ich ben herrn Bundeskanzler: Welche Anstalten find getroffen, bamit auf biesem Gebiete ber erste Schritt geschehe." Stenogr. Berichte S. 65.

In ähnlicher Weise wie im Grimmschen Wörterbuche werben bie Begriffe ber Anstalt und Anlage bei Wiegand "Deutsches Wörterbuch", Gießen 1878 und Henne, "Deutsches Wörterbuch" Leipzig 1890 befiniert; ber letztere erwähnt besonders auch die Anwendung bes Anstaltsbegriffs auf Hamburger Schiffahrtseinrichtungen.

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 Beranstaltung und Anstalt synonym gebraucht, eine Erscheinung, bie auch sonst sich sehr häufig zeigt.

Auch die Kirche ist eine Anstalt.

"Sine 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 aufstellt"

wird sie in dem Aufsat von Pünjer 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 Reichstagsabgeordnete Gröber nach der "Kölnischen Zeitung" (Nr. 872 vom 22. August 1905):

"Zur Kirche als Glaubensanstalt gehören auch Lehren, und ein undog= matisches 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 Sprachzgebrauchs handelt.

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

"Die Kirche bes ausgehenden Imperiums war ben beutschen Stämmen mehr gewesen als eine bloße Anstalt zur Befriedigung religiöser Bebürfnisse."

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

"So entstanden die Weissagungsanstalten oder Orakel. — Sie (die Kunst ber Mantik) sollte nicht einzelnen Bersonen 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 bie römischen Berteibigungsmaßregeln als

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

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

Dasselbe trifft bei bem nachfolgenden Satze zu, ber bem Buche von Ochhart, Rheinschiffahrt, Mainz 1818 (S. 369-370) entnommen ift:

"Borzüglich aber follte längs bem Rhein — wegen ber fogenannten Leinspfadspferbe — bie Borsorge getroffen werben, daß mittels gehörig eingerichteter Anstalten in ben 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 Halftern (Gespannen) zurückgelegt sein muß usw."

Ein anschauliches Bilb 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 Kreditdirektion oder vor andern dergleichen öffentlichen Anstalten — errichtet worden usw.," ferner in Teil II Tit. 8 § 407:

"Anstalten, in welchen die Berarbeitung ober Berfeinerung gewisser Naturerzeugnisse im großen getrieben wird, werden Fabriken genannt," in Teil II Tit. 12:

- "§ 1. Schulen und Universitäten sind Veranstaltungen bes Staates, welche ben Unterricht ber Jugend in nütlichen Kenntnissen und Wissenschaften zur Absicht haben."
- "§ 2. Dergleichen Anstalten sollen nur mit Vorwissen und Genehmigung bes Staates errichtet werben."

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

"Die nötigen Anstalten zur Erhaltung der öffentlichen Ruhe, Sichersheit und Ordnung und zur Abwendung der dem Publiko oder einzelnen Mitgliedern desselben bevorstehenden Gefahr zu treffen, ist das Amt der Bolizei,"

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 Berschwendung gesteuert werde,"
- "§ 32. Armenhäuser, Hospitäler, Waifen= und Findel=, Werk= und Arbeitshäuser stehen unter dem besonderen Schutze des Staates,"
 - "§ 33. Werden bergleichen Anstalten von neuem errichtet ufm."

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 förperlicher, namentlich konstruktiver Art, sondern auch unkörperliche Maßregeln und Einrichtungen organisatorischer Art unter den Anstaltsbegriff sallen. 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 fagt über die Ruhrschiffahrtskasse:

"Da die Bestimmung dieser Kasse wie bisher also auch fünftig die Instandsetzung und Erhaltung der Schiffbarkeit des Auhrstroms ist, so muß die Absicht dahin gehen, daß außer den Berwaltungskosten und den kurrenten Unterhaltungskosten der Schleusen und übrigen Wassers bauanlagen zur Erhaltung der Schiffbarkeit der Ruhr auch successive die bessere Instandsetzung derselben daraus planmäßig bestritten werde."

Über denfelben Gegenstand sagt der Allerhöchste Abschied an den Provinziallandtag der Rheinprovinz vom 27. Dezember 1845 1:

"Die Ruhrschiffahrtsabgaben bilben für ben Staat keine Finanzquelle, sondern der Ertrag wird teils sogleich wieder auf die Schiffahrt 3.= anlagen verwendet, teils zur Verbefferung der Ruhrschiffahrt gesammelt und aufbewahrt."

¹ Berhandl. S. 361.

Die Ausdrücke "Wasserbauanlagen" und "Schiffahrtsanlagen" werden hier unterschiedslos für Schleusen, Buhnen und sonstige Wasserbauten gestraucht. Die Ruhr war und ist noch heute nur unvollständig kanalisiert; auf großen Strecken ist die Fahrtiefe nicht durch Staus, sondern durch Regulierungswerke hergestellt.

Die preußische Berordnung vom 16. Juni 1838, "die Kommunikations= abgaben betreffend," fagt in § 1:

"Die außer bem Chausseegelbe für die Benutzung von Kommunikations an stalten bestehenden Abgaben, als Wege-, Pflaster-, Brücken-, Damm-, Fährgeld usw. sollen einer Revision unterworfen werden," und in § 3 Abs. 3:

"Befindet sich die Kommunikations an stalt im Zuge einer Chaussee usw." Die Verkassung des Deutschen Reiches vom 28. März 1849 sagt in Art. 62:

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

Das Wort Anstalten ist hier im weitesten Sinne, für alle Einrich= tungen körperlicher und unkörperlicher 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 Bollständigkeit der Wegeanlage oder zum Schut oder zur Sicherheit derselben und ihrer Benutzung nötigen Anstalten und Borrichtungen namentlich der im Zuge der Wege belegenen Brücken und Fähren über die nicht schiffbaren Teile von Gewässern, der Furten, Durchlässe, Entwässerungsanstalten, Baumpflanzungen, Schutzgeländer, Wegweiser, Warnungstafeln und dergleichen mehr."

Man sieht aus dieser Aufzählung, daß auch der damalige Sprachsegebrauch den Anstaltsbegriff in weitem Sinne anwandte und keinesswegs auf solche Bauwerke oder Anlagen oder Einrichtungen beschränkte, deren Zweckbestimmung nur durch eine hinzutretende Betriebstätigkeit ersreicht 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 Alasse der betriebslosen gehören.

Auch die Wegeordnung für die Proving Sachsen vom 11. Juli 1891 2

¹ Diefer Doppelausbrud ift ein Pleonasmus.

² Gef.S. S. 316.

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

In dem Erkenntnisse des Oberverwaltungsgerichts vom 16. Dezember 1892, Entscheidungen Bb. 24 S. 194 werden die in Stützmauern und Wasserableitungen bestehenden Schutzbauten zur Sicherung eines Weges gegen Bergrutsch als Unstalten 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 allegemeinen Sprachgebrauchs — und dem Wegebaupslichtigen zur Last gelegt.

In einem anderen Erkenntnisse besselben Gerichtshofes vom 4. Januar 1889, Entscheid. Bb. 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 (Entscheib. in Zivilsachen Bb. 41, S. 142) bezeichnet ein Parallelwerk im Strome und die Anschüttung von Bobenmassen 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 ersatzspflichtig 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 Benutung ber von ihnen im öffentlichen Interesse unterhaltenen Beranstaltungen (Unlagen, Unstalten und Einrichtungen) besondere Bergütungen (Gebühren) erheben. —

Ein Zwang zur Erhebung von Chaussee-, Wege-, Pflaster- und Brückengelbern findet nicht statt."

Danach sind Wege und Brücken auch Anstalten ober Veranstaltungen; basselbe gilt nach ber Verwaltungspraxis und Rechtsprechung von Abwässer-kanälen.

Schließlich mag noch ein kurzer Überblick über ben Sprachgebrauch ber wasserbautechnischen Literatur gegeben werben.

In dem "Grundriß der Borlesungen 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 Urt. 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 vorshandenen Mühlen und andere Werke entstandenen Wasserfälle die Schiffsfahrt nicht gestatten, müssen Lexanstaltungen 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. Wiebeking 1805 ist Band V S. 24 die Rede von

"großen Anlagen, worunter bie Regulierung und die Schiffbarmachung ber Fluffe, die Austrocknungen und die Anlegung ber Kanäle gehören."

In demfelben Bande S. 61 findet fich ber Sat:

"Die Schiffahrtskanäle — werden von allen kraftvollen und das all= gemeine Wohl befördernden Regierungen zu den wichtigsten Unstalten gezählt,"

und auf S. 156 bie Bemerkung

"baß die zur Schiffbarmachung eines Flusses angewendeten hydrotechnischen Borkehrungen und Anlagen zugleich die Überschwemmungen von den Flußgegenden abwenden und die Uferlande gegen den Angriff des Stromes sichern."

Das "Handbuch ber Wasserbaukunst" von G. Hagen 1871, Teil II, fagt S. 370:

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

Die Anlagen, welche in diesem Falle zur Ausführung kommen, nämlich Buhnen ober auch Parallelwerke, find eigentliche Strombauten," ferner Teil III, S. 83:

"Es ist baher von ben Erforbernissen ber Schiffahrt bereits bie Rebe gewesen, boch gehören bazu auch andere Unlagen und bauliche Aussführungen, die ber eigentlichen Stromregulierung fremb sind usw."

Es wird sodann unter dem allgemeinen Titel "Schiffahrtsanlagen" besprochen: "Die Flußschiffahrt, 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 ber 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 Regulierungswerke gebraucht würde, ist nicht erkennbar.

§ 3.

Der Unstaltsbegriff im Sinne des Sprachgebrauchs der Gesetze und Berträge über Schiffahrts= und Basserbauwesen.

Allgemeine Bemerkungen.

Noch wichtiger wie die Feststellung des allgemeinen Sprachgebrauchs ist der Natur der Sache nach die Untersuchung der Frage, in welchem Sinne die Gesetzebung 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 sachmännischen Sinne gebraucht sein, sodaß er einen Teil derzenigen Erscheinungen nicht umfaßte, welche nach dem sonstigen Sprachgebrauche darunter verstanden werden.

Der Art. 54 ift selbst ein Hauptbestandteil jener Gesetzgebung. Er ist hervorgegangen aus der Initiative der preußischen Regierung und entstanden im Schoße der preußischen Bureaufratie aus den Federn preußischer Staatsbiener. Es liegt daher nahe, in erster Reihe die Terminologie der preußischen Fachgeset 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 ber Feststellung bes Sprachsgebrauchs eine gemeinsame Grundlage und find insofern von besonderer Bedeutung, als sie die Vorstufen derjenigen Entwicklung bezeichnen, die schließlich in dem Art. 54 und dem Art. 25 des gleichzeitigen letzten Rolls

vereinsvertrages ihren verfassungsmäßigen Mbschluß fand. Sie brachten von Anfang an das verkehrspolitische Programm der preußischen Regierung zum Ausdruck.

In der nachfolgenden Darstellung sollen außer den Gesetzen und Berträgen selbst auch die Rechtsprechung, soweit sie für das Verständnis des Sprachgebrauchs der ersteren von Bedeutung ist, und gesetzgeberische Vorsarbeiten Berücksichtigung sinden. 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 Breußischen Landrechts an verfolgt werden.

Unter den Gefeten find im weiteren Sinne auch Berträge und Bersordnungen verstanden.

§ 4.

Die preußische Gesetgebung.

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

Die erstere Gruppe hat besonders den Schutz der Ufer und die Beeinsstuffung der Stromrichtung durch Deckwerke, Buhnen und sonstige Wassersbauten zum Gegenstande. In § 229 Teil I Tit. 9 wird der Eigentümer des in der Konkave liegenden, dem Abbruch ausgesetzten Ufergrundstücks ermächtigt

"an seinem User solche Veranstaltungen zu treffen, wodurch die fernere Verbreiterung des gegenüberliegenden Users verhindert wird."

Sobann heißt es in § 230:

"Buhnen hingegen und andere Unlagen, wodurch der einmal vorhandene Unwuchs der Gefahr, wieder weggespült zu werden, ausgesetzt wird, barf ohne Erlaubnis des Staates niemand anlegen."

Durch das Wort "hingegen" soll nicht etwa die Eigenschaft der Buhne als Beranstaltung im Sinne des § 229 verneint, sondern nur der Gegensat der in § 230 grundsätlich untersagten aggressiven Wasserbauten zu den im vorhergehenden Paragraphen gestatteten desensiven betont werden.

In § 240 wird bestimmt:

Die Bestimmungen bes letzten Zollvereinsvertrages sind bekanntlich durch Art. 40 der Reichsversassung vom 16. April 1871 Bestandteile des geltenden Bersfassungsrechts geworden.

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

und in § 241:

"Es dürfen aber dergleichen Unlagen, in öffentlichen Flüssen, bei ent= stehendem Widerspruch nicht anders als unter der ausdrücklichen Genehmi= gung des Staates — veranstaltet werden."

Sobann heißt es in § 263:

"Soll ein Flußbett — durch Berkrippungen (Buhnenbauten) oder andere dergleichen Anstalten verengt werden, so haben die angrenzenden Usersbesitzer das nächste Necht, sich den solchergestalt gewonnenen Grund und Boden durch Besitznehmung 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 häusigen Fällen, promiscue gebraucht.

Im fünfzehnten Titel bes zweiten Teiles verordnet § 79:

"Gegen die dem Staate zukommende Rutzung der schiffbaren Ströme ist berselbe verpflichtet, für die zur Sicherheit und Bequemlichkeit der Schiffahrt nötigen Unstalten zu sorgen."

Diese Verpflichtung umfaßt jegliche Art ber Fürsorge, sie erstreckt sich auf die Anwendung aller Mittel, die zur Förderung der Schiffahrtsinteressen 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 Schiffsahrtspolizei und sonstige Verwaltungsmaßregeln im Interesse des Verkehrs auf den Wasserstraßen.

Die Borschrift in § 79 a. a. D. wird angewendet und ausgelegt in einem Erkenntnisse des Kompetenzgerichtshofes zu Berlin vom 11. Dezember 1858 (abgedruckt im Justizministerialblatt 1864 S. 90), in welchem die Berspslichtung des Staates durch den aus einem Konfliktsbeschluß der Regierung in Bosen übernommenen Sat

"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 ber Bau von Buhnen zu ben 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 "Unstalt" zur Sicherheit und Bequemlichkeit der Schiffahrt bezeichnet.

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

"alle Erhebungen und Leiftungen, welche zur Unterhaltung ber Stromschifffahrt und Flößerei, ber Kanäle, Schleusen, Brücken, Fähren, Kunststraßen, Wege, Häfen, Leuchtturme, Seezeichen, Krane, Wagen, Rieberlagen
und anderer Un stalten für die Erleichterung bes Berkehrs bestimmt sind."

Hier wird also die "Stromschiffahrt" als "Anstalt" bezeichnet. Die Aufzählung der Anstalten, welche als zulässige Substrate der Abgabenserhebung 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 30 er und 40 er Jahren des vorigen Jahrhunderts waren sodann in Preußen gesetzgeberische Borarbeiten im Gange, welche die einsheitliche Regelung des Wasserbau-, Strompolizei- und Deichwesens für das Geltungsgebiet 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 Ausstellung von Gesetzentwürsen in der vormärzlichen Zeit bezeichnend ist. Aus den Aften geht hervor, daß der damalige Prinz von Preußen, der spätere Kaiser Wilhelm der Große, an der Beratung dieser Entwürse 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. Bon 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 ber Sache nach ist in jenen gesetzeberischen Borarbeiten sehr häusig von Strombauten, Buhnen, Userdeckungen und sonstigen, zum Userschutz oder zur Fahrwasserverbesserung bestimmten Bauwerken die Rede. Insolgebessen geben die damals vielkach aufgestellten Entwürfe mit den zugehörigen Motiven, die Brotokolle über ihre Beratung, die von den Provinzialständen eingeforderten Gutachten und die sonst in den Akten vorhandenen kritischen Außerungen ein besonders gutes Bild von dem Sprachgebrauch der an der Gesetzgebung beteiligten Kreise hinsichtlich derzenigen technischen Hilfsmittel, welche zur Erhaltung und Berbesserung der Schiffsbarkeit natürlicher Wasserstraßen in Betracht kommen.

Es ist daher zweckmäßig und notwendig, die Terminologie der da= maligen Borarbeiten — 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 Grasen von Alvensleben ein=reichte, kurz zu erwähnen. Es wurde ihm zwar, da eine provinzielle Regelung grundsätlich 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 Erkenntnis=quelle für den legislativen Sprachgebrauch.

In biefem Entwurf heißt es:

- "§ 1. Der Staat forgt für die zur Sicherheit und Bequemlichkeit ber Schiffahrt erforderlichen Unftalten.
- § 2. Welche Unstalten, Strom= und Uferbauten¹, zur Ereichung dieses Zweckes, sowie zur Regulierung des Stromlauses not- wendig werden, bleibt lediglich der Beurtzilung der Staatsverwaltung überlassen.
- § 3. Hat der Staat bei Ausübung dieses Hoheitsrechtes Entschädigungen zu gewähren, so darf durch deren Ermittelung oder Feststellung die Außstührung der für notwendig erachteten Anstalten ober Bauten niemals aufgehalten werden.
- § 4. Der Staat gewährt unter allen Umständen nur dann eine Entsichäbigung, wenn nachgewiesen werden kann, daß ber entstandene Nachteil

¹ Gine pleonastische Zusammenstellung, wie aus dem folgenden Text klar hervorgeht.

als eine unmittelbare Folge ber getroffenen Unstalten ober Bauten zu betrachten ift.

- § 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 Besestigungen der Ufer auf eigene Kosten auszuführen. Werden jedoch künstliche Unlagen¹, wie z. B. Deckwerke und Buhnen, ersforderlich, so bleibt es lediglich dem Ermessen der Staatsverwaltung überslassen, 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 mar 1838 im Finanzministerium ein allgemeiner Gesetzentwurf "über Strom= und Userpolizei der öffentlichen Flüsse und das Deichwesen" aufgestellt worden. Er wurde im Jahre 1839 umgearbeitet und in zwei gesonderte Entwürse zerlegt, von welchen der eine nur auf Strom= und Userpolizei 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 Bersbesserung der Schiffahrt erforderlichen Anstalten und Vorkehrungen zu treffen."

und in § 11 die weitere Borschrift:

"Es gehört zu ben Obliegenheiten und Vorbehalten bes Staates, burch bauliche Unlagen an und in öffentlichen Flüffen bem Strome ober ber Strombahn die den Fwecken der Schiffahrt entsprechende Richtung zu geben und zu erhalten."

In einer etwas fpäteren Bearbeitung heißt es bann:

"Die zur Erhaltung, Sicherung und Berbefferung ber Schiffahrt erforberlichen Beranftaltungen und Borfehrungen trifft ber Staat."

Auf Grund ber Beratung im Staatsministerium wurde schließlich ber folgende Worlaut gewählt:

¹ Auch biefer Ausbruck ist pleonaftisch: Anlagen sind der Natur der Sache nach fünftlich.

"Wenn der Staat zur Sicherung der Schiffahrt, namentlich durch Bezeichnung und Wegschaffung der in der Fahrbahn des Flusses sich sindernen 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 ansgewendet.

In § 12 bes ursprünglichen — § 13 bes vom Staatsministerium umgearbeiteten — Entwurfs heißt es von biesen Strombauwerken:

"Sind burch bie Unlagen bes Staates Berlandungen entstanden ufm."

Nach § 29 bes 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 einsteweiligen Benutzung der durch seine künstlichen Anstalten erzeugten Verlandungen besser sichert."

Bei diefen Unftalten handelt es fich wefentlich um Buhnen.

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

"Nach diesem Paragraph" ift 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 wegsgeschafft werden, wenn dies im öffentlichen Interesse vorteilhaft erscheint."

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

¹ Deffen Text hier nicht jum Berftandnis notwendig ift.

- a) "von ben Rechten und Pflichten bes Staates,
- b) von den Rechten des Publifums und
- c) von den Rechten und Berbindlichkeiten 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 Ansttalten im Interesse der Schiffahrt und ber Strombahn ist es angemessen erschienen, sie nicht gesondert, sondern ad a und c aufzustellen."

Un anderen Stellen heißt es:

"Der Staat trifft die Veranstaltungen zur Sicherstellung und Bersbesserung der Schiffahrt nicht zu seinem besonderen Borteile, sondern zus gunsten zunächst derzenigen Gewerbetreibenden, welche bei dem Gebrauche der Schiffahrtöstraße beteiligt sind, demnächst allerdings mittelbar für einen weiteren Kreis von Teilnehmern."

"Überdies ist der Staat als Eigentümer des Flusses — wenn er innerhalb der Uferlinien Beränderungen des Stromstriches herbeizusühren für nötig errachten sollte — dabei vollkommen in seinem Rechte, und er kann den Grundsat; qui suo jure utitur, nemini facit injuriam: um so mehr für sich in Unspruch nehmen, als der Userbesitz seiner ganzen Natur nach nur mit der Eigentümlichkeit zu denken ist, daß er den nachteiligen und unvorteilhaften Sinwirkungen 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 Entschädigungsverpslichtungen einzugehen, näher hat gewahrt werden müssen im Interesse der 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 Uferbedung bewirkt nur Erhaltung ber Sache in ihrem, bem öffentlichen und bem Interesse Dritter unnachteiligen Zustande; und die zu dieser Deckung erforderlichen Anstalten und Vorkehrungen stehen in unmittelbarer und unzertrennlicher Berbindung mit der Eigenstümlichkeit der in Rede stehenden Art des Besitzes."

Der zweite Gesetzentwurf über bas Deichwesen bestimmt in § 9: "Diese Bereinigung (Bildung eines Deichverbandes) findet statt, wenn

¹ Anakoluthe auch im Texte des Originals.

- a) die Grundbesitzer einer noch unverwallten Niederung zur Anlage und fünftigen Erhaltung von Deichen und Meliorationswerken verpflichtet,
- b) wenn Berwallungs, ober 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 — Grundstude — gleichmäßig — verteilt werden."

Das schließlich erlassene Deichgesetz vom 28. Januar 1848 hat diese Terminologie im wesentlichen beibehalten. Die Ausdrücke "Anstalt" und "Anlage" find 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 biefes Entwurfs bestimmte:

"Tarife zur Erhebung von Abgaben für die Benutzung von Land= und Wasserstraßen, Schleusen, Brücken, Fähren, Höfen, Bohlwerken, Kranen, Wagen, Niederlagen und anderen zur Erleichterung des Berskehrs dienenden Anstalten können unter Festhaltung des Grundsaßes, daß der Ertrag der Abgabe die Kosten nicht übersteigen darf, welche auf die Unterhaltung und Wiederherstellung derzenigen Anlage zu verwenden sind, für deren Benutzung die Abgabe erhoben wird, von der Staatssregierung — erlassen werden."

Hier sind alle Wasserstraßen ohne Unterscheidung von natürlichen und künstlichen als Anstalten bezeichnet; freilich nur insoweit sie eine Verbesserung durch staatliche oder sonstige Mittel erfahren haben, denn nur nach diesem Gesichtspunkte können sie dem in jener Bestimmung ausgesprochenen Gesbührenprinzip 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 Berwendung 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 Besugnisse der Strombauverwaltung gegensüber den Userbesitzern an öffentlichen Flüssen", und zu einem "Gesetze, be-

treffend die Benutzung, Veränderung und Unterhaltung der Gewässer," begonnen. Die ersteren führten nach einigen Jahren zum Erlasse 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 Deckswerken, Buhnen, Coupierungen oder anderen Stromregulierungen den erforderlichen Grund und Boden — einzuräumen."

Nach § 5 bes Gesetzes gehören Anlandungen,

"welche infolge von Unlagen ber in § 3 gebachten Urt entstehen, bem= jenigen, an bessen Ufer sich bieselben angesetzt haben."

Hier ist also bas Wort "Anlage" auf solche Bauwerke angewendet, welche zur Verbesserung ber Fahrrinne und zum Schutze ber User an freissließenden — nicht kanalisierten — Strömen ausgeführt werden.

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

Zu einem positiven Ergebnis kam man damals nur auf einem besonberen Gebiete, nämlich auf dem der Wassergenossenschaften, welches durch das Gesetz vom 1. April 1879 geregelt wurde. Dies Gesetz bezeichnet in § 1 die "Herstellung und Berbesserung 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".

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 Wasserdauten an öffentlichen und privaten Gewässern. Er spricht von "Anlagen zur Beschaffung der Vorslut" in § 23, von Stauanlagen" in § 44, von "allen Anlagen an Strömen und Schiffahrtskanälen" in § 52 Nr. 1, von "Anlagen zur Veränderung der Hochwasserschussen" in Nr. 3 a. a. D. usw.

¹ Gef.S. S. 297. Auf Grund dieser Bestimmung ist von der "Meliorationssgenoffenschaft der Pinnau-Niederung" in den 80 er Jahren der Pinnausluß zwischen Ütersen und Pinneberg in Schlesdigs 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. Es sagt z. B. in § 16:

"Soweit bei bem Ausbau an bereits vorhandenen Anlagen (Deichen, Schleusen, Behren, Brücken u. bgl.) Underungen eingeführt werden usw."

Die hier gegebene Übersicht über die Terminologie der autonomen preußischen Gesetzgebung — die im Wege der Gesetzgebung zustande gestommenen Staatsverträge sollen später noch besonders behandelt werden — enthält nur eine Auswahl aus den vorhandenen Gesetzen, Gesetzentwürsen 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 anschwellen.

Die Auswahl der Zitate durfte aber boch 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 häusig gebraucht wie "Anlage". Später — etwa von der Mitte des vorigen Jahrhunderts ab — ist der letztere Ausdruck üblich geworden.

Jebe von diesen Bezeichnungen mird 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 ersteren Anlagen und die letzteren Anstalten genannt würden oder umgekehrt. Die vielsach ausgesprochene Meinung, man könne wohl Schleusen und Wehre als Anstalten bezeichnen, nicht aber Buhnen, Baggerungen und sonstige Strombauten, sindet also in dem Sprachgebrauch der preußischen Gesetzgebung keine Stütze. Beide Gruppen von Wasserdauwerken werden von dieser Gesetzgebung entweder unter den Anstaltse oder unter den Anstaltse oder unter den Anlagebegriff — in den letzten Jahrzehnten regelmäßig unter dem letzteren — subsumiert.

§ 5.

Die nichtpreußische deutsche Gesetgebung.

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

¹ Ges.S. S. 171.

aber auch die auf Wasserdau- und Schiffahrtsangelegenheiten 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 ausweist, welche die Bergleichbarkeit 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, Wasserlöfungen 1, auf die Borländereien, auf die Berhütung ihres Abbruchs und die Bestörderung ihres Anwachses und die sonstigen mit den Deichen und ihrer Sicherheit in Berbindung stehenden Anftalten und Werke".

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

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

"Unsere Berwaltungsbehörden sollen in allen Fällen, wo sie um öffentslicher Unstalten willen das Privateigentum oder Privatgerechtsame in Unspruch zu nehmen veranlaßt sind, den Wert des Schadens ausmitteln." sind früher alle Schleusen, Strom= und Userbauten am Rhein, am Main und an der Lahn auf nassauischem Gebiete ausgeführt worden. Durch eine preußische Kabinettsordre vom 9. April 1844 wurde diese Versordnung auch für den ehemals reichsstädtischen Teil² des Kreises Wetlar eingeführt, als mit dem Ausdau der Lahn für die Schissaut innerhalb des Kreises Wetlar vorgegangen wurde und eine gesetliche Handhabe für Entseignungszwecke geschaffen werden sollte.

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

Die kurhessische Berordnung, "den Wasserbau betreffend", vom 31. Deszember 1824 bestimmt in § 2:

"Der Gemeinde sollen die weiter zur Erhaltung der Ufer und des all= gemeinen Wafferabflusses gereichenden Arbeiten und Anlagen ob= liegen, namentlich:

¹ Provinzieller Ausbruck für Borfluteinrichtungen.

² In dem übrigen Teil des Wetzlarer Kreises galt die Verordnung von 1812 ohnehin, weil er bis 1815 naffauisch gewesen war.

- 1. alle Wasserbauten zum Schutze bes Ortes sowie ber öffentlichen Blätze und Wege ober sonst zum Besten ber Gesamtheit;
- 2. die Reinigung des Flußbettes von den darin liegenden nachteiligen Gegenständen sowie die Wegnahme der durch Fluten veranlaßten Kiesbanke und Anflusse;
- 3. bie Abstechung und Abrundung vorspringender schädlicher Spigen an ben Ufern;
- 4. die zur Regelung des Wasserlaufes erforderlichen Durchstiche und Vorbauten an Bächen sowie an nicht schiff= oder flößbaren Flussen;
- 5. der Bau solcher Uferdämme und anderer Schutwerke, bei welchen die nächsten unmittelbaren oder mittelbaren Unlieger nicht ausschließ= lich beteiligt sind.

Gereichen biese Unlagen auch anderen Gemeinden zu offenbarem Rugen, so haben solche baran verhältnismäßig teilzunehmen."

Hier ift bas Wort "Anlage", wie die Vergleichung ber Eingangs- und Schlufworte ergibt, im weitesten Sinne gebraucht. Es bedeutet, ebenso wie in anderen Gesetzeten, der Ausdruck Anstalt sowohl die Maßregeln als auch beren konstruktives Ergebnis.

Die hannoversche Verordnung, "das Wasserbauwesen betreffend", vom 1. September 1852 bestimmt in § 56:

"Die Landdrostei hat in folgenden Fällen das Gutachten der Generals birektion des Wasserbaues einzuholen usw.

6. wenn sie Strom = ober Uferanlagen genehmigen ober verfügen will, welche einzeln ober im Zusammenhange eine Beränderung ber Strombahn eines schiffbaren Flusses zur Folge haben könnten."

Der wichtigste Unwendungsfall für diese Bestimmung ist die Uus= führung von Leitwerken, Buhnen und sonstigen Ufervorbauten.

Das bayrische Gesetz über die Benutzung des Wassers vom 28. Mai 1852^2 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 Herstung und Erhaltung der gegen den Andrang des Wassers erforderslichen Anlagen" die Rede, und in Art. 25 wird verordnet:

"Wenn sich Verlandungen infolge fünstlicher Unlagen, welche zur Regulierung bes Flusses ober zum Zwecke bes Uferschutzes unternommen

¹ Gef.S. I, 257.

² Gef.Bl. S. 490, 1851/52.

werden, im Bereiche dieser Anlagen bilden, so werden dieselben Sigentum ber Unternehmer."

Der Ausdruck "Anlagen" bezeichnet hier hauptfächlich Buhnen.

Bemerkenswerte Beispiele für den synonymen Gebrauch der Worte "Anstalt" und "Anlage" bietet die hannoversche Deich= und Sielordnung für Ostfriesland vom 12. Juni 1853.

Sie fagt unter II "Sielordnung", Abschnitt 1 Allgemeine Bestimmungen in § 70:

"Die Sielordnung betrifft die Anstalten zur Entwässerung beziehungsweise Bemässerung der den Sielachten angehörigen Grundstücke, namentlich — die Außen- und Binnenfieltiefe² die Wehr- und Kajedeiche und die Stauwerke, Schleusen, Berlaate usw.

Diese Anlagen werden unter der Benennung Sielan stalten begriffen." Ferner in § 74:

"Wenn die Entwäfferungsanstalten einer Sielacht, ihren Zweck nicht erfüllen, so soll zu ihrer Erweiterung ober zu den etwa nötigen neuen Anlagen geschritten werden."

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

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

Anlagen an und in den Sieltiefen und Wafferzügen, als Ufers beckwerke und Borsetzungen, Schiffsstapel oder Hellinge, Ladeplätze usw. bürfen den Wasserlauf nicht nachteilig beengen usw."

In § 122 wird bestimmt:

"Die in ben §§ 82 und 84 ber Sielordnung bezeichneten Anlagen find als Entwäfferungsanstalten, die im § 83 aufgeführten als Bewäfferungsanstalten im Sinne bes Gesetzes vom 22. August 1847 anzusehen usw.".

Unter III "Gemeinsame Bestimmungen" wird in Abschnitt 6 mit ber Überschrift "Enteignung zu Deich= und Sielanlagen" durch § 175 vorsgeschrieben:

"Die Abtretung, Belaftung ober vorübergehende Benutung von Grund-

¹ Ges. S. 49, 1853.

^{2 &}quot;Sieltiefe" sind die der Borflut und zugleich der Schiffahrt dienenden Wafferstünfe, welche die bedeichten Gebiete durchschneiben und sie mit der Ems ober dem Meere verbinden.

eigentum zur Anlegung, Unterhaltung ober Sicherung von Siele anftalten 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 ben Sielanstalten ober Sielanlagen im Sinne bieser Bestimmungen gehören also auch die Wasserläuse, 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 überwiegende. Nach § 117 hat die Landdrostei die nötigen Anordnungen über die Schiffshrt auf den "Sieltiesen und Wasserzügen" zu treffen. Die Sieltiesen werden der Regel nach und die binnendeichs belegenen Wasserzüge wenigstens teilweise den natürlichen Wasserstraßen hinzuzurechnen sein 1.

Jebenfalls werben hier die Ausdrücke "Anstalt" und "Anlage" untersschiedslos gebraucht nicht nur für einzelne Bauwerke oder Einrichtungen wie Schleusen, Uferbeckwerke, Schiffsstapel und Labeplätze (§§ 70, 112) an Wasserstraßen, sondern auch für die letzteren selbst. Dieser Sprachgebrauch würde demjenigen des Art. 54 entsprechen, wenn die Annahme richtig ift, daß dort der Doppelausdruck "Anstalten und Anlagen" im zweiten Satze des vierten Absatzs 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 2 spricht mehrsach von "Entwässerungs= anlagen", ebenso eine nassauische Berordnung vom 27. Juli 1858 3 von "Bewässerungs= und Entwässerungsanlagen". Ein landgräflich hessisches Gesetz, die Entwässerung von Grundstücken betreffend, vom 15. Juli 1862 4 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 bezeichnet in § 19 Brücken und Siele als "Anlagen".

¹ Wie weit die oftfriesischen Binnenwasserstraßen natürlichen oder künstlichen Ursprungs sind, läßt sich schwer seststellen, weil auch die natürlichen Wassersäuse im Interesse der Borflut und Schiffahrt durch eine vielhundertjährige Kulturarbeit stark verändert sind.

² Regierungsblatt S. 33.

³ Berordnungsblatt S. 100.

⁴ Archin S. 889.

⁵ Chronologische Sammlung S. 232.

In ber hannoverschen Deich= und Abwässerungsordnung für die Grafsschaften Hona und Diepholz vom 22. Januar $1864^{\,1}$ ist an mehreren Stellen von "Abwässerungsanstalten" die Rede. Nach \S 68 werden hier= unter insbesondere auch "die Siele in den Deichen nehst Zubehör (Borssehungen, Brücken usw.)", die "Aurdeiche" und die "Wehrs(Kajes)deiche" verstanden. Hiervon werden nach \S 69 die "Abwässerungszüge" unterschieden; unter diesen Begriff sallen "sowohl die Außens und Vinnentiese nehst Zubehör (Userdeckwerke, Userdämme, Brücken usw.) wie auch die Zuggräben nehst Zubehör und endlich die Flüsse, soweit sie zur Abwässerung der bedeichten Gegend dienen."

Sobann 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 großenteils 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 Schissahrts- und Hafenordnung für den Untersee und den Rhein zwischen Konstanz und Schaffhausen" vom 28. September 1867² enthält einen Art. 3 mit der Überschrift "Fähranstalten und sonstige Anlagen". Wenn hier, abweichend von dem strengen Sprachzgebrauch, der Anlagebegriff als der weitere und der Anstaltsbegriff als der engere erscheint, so beweist das die Unsicherheit der Terminologie und die Bedenklichkeit einer Auslegung, welche etwa einen wesentlichen Begriffsunterschied zwischen "Anstalten" und "Anlagen" in Art. 54 der ungefähr gleichzeitigen Versassung des Nordbeutschen Bundes sessstellen wollte.

Das meiningische Gesetz, die Benutzung und Behandlung der Gewässer betreffend, vom 6. Mai 1872 3 spricht in Art. 58 von "Dämmen, Flechtwerken und anderen Anstalten zur Abwehr nachteiliger Überschwemmungen."

In ähnlicher Weise gebraucht das Wassergesetz für das Herzogtum Braunschweig vom 20. Juni 1876 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

¹ Ges.S. S. 11.

² Badisches Regierungsblatt 1868, S. 234.

³ Sammlung ber landesherrlichen Berordnungen, S. 163.

⁴ Bad. Gef. und Berordn. Samml. S. 285.

bis unterhalb Basel¹¹¹ abgeschlossen, beren 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 Rheinschiffsahrtsakte hat für diese Rheinstrecke keine Geltung — von Interesse ift.

Es wird bort in Art. 3, Abs. 2, nachbem zunächst in Abs. 1 ber Grundsatz ber Abgabenfreiheit bes Berkehrs für die bloße "Benutzung ber Basserstraße" aufgestellt ist, folgendes bestimmt:

"Für besondere, den Zwecken der Schiffahrt oder Flößerei dienende Un= lagen, Unstalten oder Leistungen dürfen Gebühren erhoben werden; insbesondere:

- a) für die Benutung von Landungspläten, Ginbindungsstätten u. bgl.,
- 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 Ersat= ansprüche für etwa entstandenen Schaden.

Die Gebühren sollen keinen höheren Betrag erreichen, als für Deckung ber burch die bezüglichen Anlagen, Anstalten und Leistungen erwachsenden Kosten erforderlich ist."

Ferner übernehmen in Art. 5 beibe Staaten gewisse Verpflichtungen hinssichtlich der Ausführung und wesentlichen Abanderung von "künstlichen Anslagen" (wie Straßens und anderen Dämmen, festen Fischereivorrichtungen, Triebwerken, Brücken u. dgl.) sowie von "Wassers und Uferbauten".

Hier erscheint in Art. 3 ber allgemeine Begriff "Anstalt" neben ben engeren Begriffen ber "Anlage" und "Leistung". Daß die beiden letzteren auch als Anstalten im Sinne ber 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 Reichsversassung überhaupt nicht.

Zu ben "besonderen Anstalten" im Sinne des Art. 54 rechnet Baden auch die Strom- und Schiffahrtspolizei; freilich nur hinsichtlich des Flößerei- verkehrs und nur in örtlicher Betätigung "an einzelnen Pläten". Weshalb nicht auch diejenige polizeiliche Tätigkeit als "besondere Anstalt" behandelt wird, welche lediglich im Interesse des Schiffsverkehrs "an einzelnen Pläten" und im Interesse des gesamten Stromverkehrs auf der durchgehenden Fahr-

¹ Bab. Gef. und Berordn.Bl. S. 866.

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

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

Von 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 der jenigen 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 Absgabenerhebung sei 1.

Die Fassung bes Art. 5 ber Übereinkunft ist so gewählt, daß ber Schein entstehen könnte, als wenn "Wasser- und Userbauten" nicht auch "künstliche Anlagen" wären. Daß dies aber nicht die Meinung sein kann, ergibt sich zunächst aus dem Bergleich mit Art. 3, wo die — sicherlich zu den "Wasser- und Userbauten" 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 Wasserecht bestreffend vom 14. Juni 1887 2 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 elsaß-lothringischen Gesetz vom 2. Juli 1891, bestreffend Wasserbenutzung und Wasserschutz. Er erscheint dort in dem Aussbruck "Veranstaltung", dessen Bedeutung von der des Wortes "Anstalt" kaum verschieden ist. Wenn überhaupt ein Unterschied vorhanden ist, so könnte er nur darin gesunden werden, daß der erstere Begriff noch allgemeiner und abstrakter ist wie der letztere. Alle Wasserdauten, mit und ohne Bestrieb, 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 ben Worten:

¹ Bal. unter III B. 3. c. §§ 4 und 5.

² Reg.Bl. S. 105.

³ Gef.Blatt für Elfaß=Lothringen, S. 82.

"An Wasserläusen jeder Art bedürfen diejenigen Veranstaltungen, welche geeignet sind, den Lauf des Wassers zu verändern, zu stauen, zu hemmen oder zu beschleunigen 1, der Genehmigung. Insbesondere ist an eine solche Genehmigung — gebunden

- a) die Errichtung von Stauanlagen für Bäfferungen und Bafferanfammlungen,
- b) die Anlage von Wafferableitungen und Wafferentnahmen jeder Art,
- c) die Anlage von Waffereinführungen in einen Wafferlauf,
- d) die Beseitigung ober Abanderung von Anlagen ber in a bis c bezeichneten Art."

Nach § 2 ift zu prüfen, "ob durch die beabsichtigte Veranstaltung öffentliche Interessen gefährdet — werden", und nach § 5 sindet "bei Wider=rufung oder Beschränkung bezüglich einer Veranstaltung — an schiffsoder slößbaren Wasserläusen ein Anspruch auf Entschädigung nicht statt". In § 11 wird für diesenigen Veranstaltungen an Wasserläusen, 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 ber Berwaltungsbehörde untersagt:

- 1. "Die Vornahme von Uferbauten und sonstigen Bauten am Ufer eines Wasserlauses, von Einbauten in das Bett eines Wasserlauses, von Überbauungen oder Überbrückungen eines Wasserlauses.
- 2. Die Abänderung bestehender Beranstaltungen biefer Art." und in § 39 wird verordnet:

"Im Überschwemmungsgebiete bes Rheins dürfen ohne Genehmigung ber zuständigen Behörde keinerlei Bauten errichtet ober andere Beran= staltungen getroffen werden, welche geeignet sind, auf den natürlichen Ablauf des Wassers einzuwirken."

Demnach fallen sowohl Buhnen als auch Deiche und alle Bauten im Hochwasserbette unter ben Begriff ber "Beranstaltung".

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 ben Vorschriften in § 1 Veranstaltungen ber bort bezeichneten Art ohne Genehmigung ber zuständigen Verwaltungs= behörbe oder entgegen ben Bedingungen ber Genehmigung vornimmt."

¹ Pleonasmen. Schriften CXV. — Erfter Teil.

2. "wer Anlagen ber in § 1 bezeichneten Art, beren Genehmigung widerrufen ober beschränkt ist, nicht innerhalb der von der Verwaltungs= behörde festgesetzten Frist beseitigt oder entsprechend abändert."

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

Der Terminologie des reichsländischen Wassergesetzes sehr ähnlich ist diejenige des badischen Wassergesetzes vom 26. Juli 1899 1. Es gebraucht ebenfalls den Ausdruck "Veranstaltung" für Wasserdauten jeder Art, meist in Verbindung mit dem pleonastischen Eigenschaftswort "tünstlich". Ins dessen erscheint häusig 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 burch fünstliche Veranstaltungen für ben öffentlichen Berkehr mit Schiffen oder gebundenen Flößen benutharen Flüsse — stehen im Eigentum des Staates."

und in Abs. 4 desselben Paragraph heißt es:

"Wird künftighin ein Gewässer — burch künstliche Veranstaltungen für ben öffentlichen Berkehr — benuthar 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 Maß-regel oder Einrichtung als "Veranstaltung" im Sinne dieser Gesetzesvorschrift anzusehen sei ².

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 Wasserabsluß oder Eisgang eine ungünstige Sinwirkung ausüben (§ 91), welche auf den Wasserabsluß 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

¹ Gef. und Berordnungsblatt, S. 309.

² Da Schenkel der geistige Urheber des badischen Wasserrechts ist, so ift sein Zeugnis über die gleichmäßige Anwendbarkeit des Beranstaltungsbegriffs auf Buhnen und Schleusen von ausschlaggebender Bedeutung. Daß zwischen "Beranstaltung" und "Anstalt" in dieser Beziehung ein Unterschied bestehen könnte, ist nicht anzusnehmen. Ugl. "Das Badische Wasserrecht, enthaltend das Wassergeset vom 26. Juni 1899 usw." von Dr. Karl Schenkel. Karlsruhe 1902.

gebraucht. Daß jedoch ein begrifflicher Unterschied zwischen Beranstaltung und Anlage nach der Auffassung des Gesetzgebers nicht bestehen soll, ergibt sich aus dem Zusammenhange der Gesetzevorschriften, insbesondere aus den Bestimmungen in § 37, wo in der allgemeinen Bemerkung des Schlußsates das Wort Anlage auch für die in Abs. 1 Nr. 3 erwähnten "Veranstaltungen" gebraucht ist, und aus dem ersten Absat in § 50, wo unter Nr. 1 die an jener Stelle genannten "Veranstaltungen zur Entwässerung und Bewässerung" als "Bewässerungs= und Entwässerungsanlagen" beszeichnet werden.

Der Minister Schenkel, der als Bater des Gesetzes hier eine besondere Autorität beanspruchen kann, braucht die Ausdrücke Beranstaltung und Anslage auch in seinem Kommentar (zweite Auflage, Karlsruhe 1902) vollskommen gleichwertig. Er sagt z. B. in Anmerkung 15 zu § 1: "Was die Genehmigung zu Benutzungs-Entwässerungs anlagen, Bauten und sonstigen Beranstaltungen angeht, usw.", und in Anm. 10 zu § 50 spricht er von den "unter Zisser 1 bis 3 aufgeführten Beranstaltungen", während in dem kommentierten Gesetzetzt unter 1 von "Bewässerungs- und Entwässerungs anlagen", unter 2 von "Anlagen, welche dem gemeinsamen Walbschutz bienen" und unter 3 von "Stauwerken, Sammelbecken und zusgehörigen Zu- und Ableitungsanlagen" die Rede ist.

Das württembergische Wassergesetz vom 1. Dezember 19002 spricht in Urt. 8 von "Flußbauten 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. O.

Ein zusammenfassender Rückblick auf die Fachgesetzgebung der Bundessstaaten läßt erkennen, daß ihre Terminologie hinsichtlich des Unstalts- und Anlagebegriffs sich im allgemeinen mit dem Sprachgebrauch der preußischen Gesetzgebung deckt. Eine geringe Abweichung ist höchstens insoweit sest zustellen, 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 Bariante "Beranstaltungen" bis in die neueste Zeit beibehalten und auf alle Arten von Wasserbauten, namentslich auch auf Buhnen, Parallelwerke und Baggerungen angewendet worden ist.

¹ Es ift banach wohl anzunehmen, daß Schenkel in seiner Rebe am 16. Januar 1906 in der Zweiten Kammer zu Karlsruhe (Stenogr. Berichte S. 113) bei Außelegung der Reichsversaffung nicht zwischen Anlagen und Anstalten, fondern zwischen den ersteren und besonderen Anstalten unterscheiden wollte.

² Reg.Bl. S. 921.

§ 6.

Die preußisch=deutschen Staatsverträge.

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

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

Die Elbschiffahrtsakte vom 23. Juni 1821 meist in Art. 30 ber unter ben Elbuferstaaten vereinbarten "Revisionskommission" unter anderem die Aufgabe zu, "Beranstaltungen und Maßregeln, welche nach neuerer Erfahrung Handel und Schiffahrt ferner erleichtern könnten", zu beraten; die Ausdrucksweise erinnert sehr an diejenige der Zollvereinsverträge und der Versassign hinsichtlich der "Anstalten, die zur Erleichterung des Verkehrs bestimmt sind".

Die Übereinkunft ber Elbuferstaaten über Schiffahrts- und Strompolizei auf ber Elbe vom 13. April 18442 fagt in Art. 7:

"Die Ufer nebst ben an benselben befindlichen Werken und Anlagen — burfen von ben Schiffen und Holzstößen auf ihrer Fahrt nicht berührt ober beschädigt — werben.

Dampfschiffe muffen sich von den Uferanlagen möglichst entfernt halten, damit lettere vom Wellenschlage nicht beschäbigt werden."

Die Zollvereinsverträge kommen hier nicht nur als Dokumente für die Feststellung des übereinstimmenden Sprachgebrauchs der vertragschließenden Staaten, sondern gleichzeitig als Quellen des geltenden Rechts in Betracht. Sie sprechen von "Anstalten", die zur Erleichterung des Verkehrs bestimmt sind, und erläutern den Anstaltsbegriff durch Aufzählung gewisser Gebühren, die für die Benutung solcher Anstalten gezahlt werden. In dem Handelse und Zollvertrage vom 27. Mai 1829 sindet sich zuerst eine solche Aufzählung,

¹ Preuß. Ges. S. 9, 822.

² Preuß. Ges. S. 518.

³ Bgl. II § 2, S. 17 biefer Arbeit.

und zwar von "Kanal", Schleufen", Brücken", Fähr", Hafen", Wage", Kran" und Niederlagegebühren"; die Aufzählung soll aber, wie nach dem Zusammen" hange keinem Zweifel unterliegt, nicht erschöpfend sein, sondern nur Beispiele enthalten. Die Schlußworte: "und Leistungen für Anstalten, die zur Ersleichterung 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 besjenigen vom 8. Juli 1867 übergegangen. Eine für die Wortauslegung wichtige Erläuterung oder Paraphrase gibt indessen das Schlußprotokoll zu Art. 17 des Zollvereinsvertrages vom 22. März 1833, wo mit Bezug auf die im offenen Vertrage genannten "Anstalten" gesagt ist:

"Wesentliche Anderungen 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 Answendung sindet."

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

Diefelbe Erscheinung zeigt sich in dem preußisch-österreichischen Handelsund Zollvertrage vom 19. Februar 1853¹, der in Art. 15 verordnet:

"Die Benutung der — Kanäle, Schleusen, Fähren, Brücken und Brückensöffnungen, der Häfen und Landungsplätze, der Bezeichnung und Beleuchtung des Fahrwassers, des Lotsenwesens, der Krans und Wageanstalten, der Niederlagen, der Anstalten zur Rettung und Bergung von Schiffsgütern und dergleichen mehr, insoweit die Anlagen ober Anstalten für den öffentlichen Verkehr bestimmt sind usw."

"Gebühren dürfen — nur bei wirklicher Benutzung solcher Unlagen ober Unstalten erhoben werden."

Dieser Bertrag gehört zwar nicht zu den Zollvereinsverträgen im eigentlichen Sinne; er bildet aber doch insofern eine den Zollvereinsstaaten gemeinsame Erkenntnisquelle des Sprachgebrauchs, als die anderen Bereinsstaaten außer Preußen ihm damals durch Bertrag vom 4. April 1853 beitraten.

¹ Breuß. Gef. S. 8. 357.

§ 7.

Die Reichsgesetzgebung der Jahre 1848 und 1849.

Bei ben gesetzgeberischen Versuchen, welche aus ben Ereignissen bes Jahres 1848 hervorgingen, haben die Schiffahrtsangelegenheiten 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 1.

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

Die im damaligen Reichsgesethlatt veröffentlichte Reichsverfassung vom 28. März 1849 ordnete die Schiffahrtsfragen im vierten und fünften Artikel, von welchen der erstere in §§ 20 dis 23 die Seeschiffahrt, der letztere in §§ 24 dis 27 die Binnenschiffahrt zum Gegenstande hatte.

Der § 20 beginnt mit den Worten:

"Die Schiffahrts an stalten am Meere und in den Mündungen der beutschen 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 Verfassungstert erläutert den Ausdruck "Schiffahrtsanstalt" durch beispielssweise — nicht erschöpfende — Aufzählung einzelner Arten und Erscheinungssformen 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 Unstalten und Einrichtungen" wiederholt.

Sie steht aber auch mit dem Sprachgebrauch der damaligen Reichstags= verhandlungen ² durchaus im Einklange. Das dem Reichstage vorgelegte "Minoritätserachten zu dem Verfassungsparagraphen 21 des volkswirtschaft=

¹ Über diese Borgänge hat Schumacher S. 123-132 in fehr interessanter und ausführlicher Beise berichtet.

² Auch mit dem der Publizistif und Literatur. Gine in Hamburg, Heroldsche

lichen Ausschuffes, die Schiffahrtsanstalten am Meere betreffenb" 1 fagt, die bie Unterzeichneten gingen bavon aus,

"baß ben einzelnen Uferstaaten die Fürsorge und nähere Überwachung ber 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, Leuchtstürme und Leuchtschiffe, Baken, Lotsenwesen, Regulierung des Fahre wassers", usw.

Hier erscheint gleichzeitig in Überschrift und Text wiederum der synonyme Gebrauch ber Ausdrücke "Anstalt" und "Anlage".

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

"Ferner sind viele Bersuche von ihnen (ben Politistern ber anderen Gruppe) gemacht worden, die Schiffahrtsanstalten in den Häfen in den Häfen und besonders das Fahre wasser aus der See bis in die Seestädte".

Die Anwendung des Anftaltsbegriffs 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 dürsen die von dem Seeuserstaaten "für die Benutzung der Schiffahrtsanstalten" erhobenen Abgaben die Unterhaltungskosten nicht übersteigen. Unstalt im Rechtssinne ist also das Fahrwasser nur insoweit, als es menschlicher Nachhilse bedarf

Buchhandlung 1853 erschienene Broschüre, "Die Stellung der Hanseltäbte. Bemerkungen, veranlaßt durch 6 Artikel der Weserzeitung", sagt z. B. S. 39: "Bebeutende Summen sind und werden auf Verbesserung des Fahrwassers der Elbe verwendet und Hamburg allein bestreitet die Kosten der Schiffahrts =
anstalten bis zum Meere, das ist auf einer Strecke von 18 deutschen Meilen." Hier erscheint die Jahrwasserverbesserung als Schiffahrtsanstalt. Die Broschüre ist anonym, macht aber den Eindruck, als wäre sie von den regierenden Kreisen inspiriert. Sie verteidigt jedensalls deren Verkerbpolitik.

¹ Stenograph. Bericht über die Berhandlungen ber beutschen konstituierenden Rationalversammlung. Herausgegeben von Wigard V S. 3219 und 3220.

und solche erfährt; nur unter biefer Boraussetzung und in ben hierdurch bezeichneten Grenzen ist es ein zulässiges Substrat ber Abgabenerhebung.

Der die Binnenschiffahrt betreffende § 26 fagt:

"Die Hafen=, Kran=, Wag=, Lager=, Schleusen= u. dgl. Gebühren, welche an den gemeinschaftlichen Flüssen und den Mündungen der in dieselben sich ergießenden Nebenslüsse erhoben werden, dürsen die zur Unterhaltung derartiger Unstalten ersorderlichen 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 Berfassungsbestimmungen waren im Reichshandelsministerium zwei Geseţentwürfe ausgearbeitet worden, von welchen der eine "die Aushebung der Flußzölle und die Ausgleichung für dieselbe", der andere ein "deutsches Flußschiffahrtsgeset" betras. Der erstere enthielt in Art. 4 die Vorschrift:

"Den an den Mündungen deutscher Flüsse bestehenden Abgaben für die Seeschiffahrt und die berselben dienenden Anstalten unterliegt ein beutsches Schiff oder dessen Ladung nur dann, wenn dasselbe von der offenen See fommt 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 Flußschiffahrtsgefetzes 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 Un = stalten und das Abgabenwesen betreffenden Borschriften sind alle die jenigen, welche an der Flußschiffahrt teilnehmen, gleichmäßig Folge zu leisten verpklichtet."

Sodann verordnet Art. 21:

"Die Staatsgewalt hat dafür zu sorgen, daß nicht durch Kunftanlagen ober Bauwerke irgend einer Art der Zustand des Fahrwassers verschlechtert oder die Schiffahrt gefährdet werbe.

Unlagen, welche diese Birfung hervorbringen können, durfen ohne Genehmigung ber Staatsgewalt weber ausgeführt noch verändert, auch

barf beren Unterhaltung nicht zum Nachteil ber Schiffahrt vernachläfsigt werben.

Als folche Unlagen find namentlich zu betrachten:

"Uferbauten, Deiche und Dämme, Wehre und sonstige Stausanlagen, Ableitungen aus dem Flusse usw.,"

ferner Art. 52:

"Die Rosten außerorbentlicher Bauten und Unlagen zur Berbefferung ber Schiffbarkeit ber Reichsflusse übernimmt bas Reich auf ben Grund von Beschlussen bes Reichstags"

und Art. 53:

"Die Ausführung ber Strombauten und Anlagen an ben Reichsflüssen geschieht burch die Behörden ber 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 Oberaufsichtskreise Kenntnis von bem Zustande ber Flüsse und von ben Mängeln berselben, von ben baulichen Unlagen und von benjenigen Verhältnissen, welche auf die Schiffsbarkeit Einfluß üben können. Hierunter sind alle Unlagen und Versänderungen zwischen den natürlichen oder künstlichen wasserfreien Ufern einbegriffen."

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

b) Die bei den Anftalten vorauszusețenden Eigenschaften.

§ 1.

Die Bestimmung zur Erleichterung des Berkehrs.

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

Sie muffen zunächft nach der Verfassung, dem Zollvereins= und Elb=zollvertrage "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 Ver=wirklichung an. Es sind Fälle denkbar, in welchen die Zweckbestimmung der Erleichterung des Verkehrs zwar beim Bauen bestand, aber trop Auf=wendung beträchtlicher Kapitalien nicht erreicht wurde. Vielsach wird be=

hauptet, daß bei der Donauregulierung am Gifernen Tore ein solcher Fall vorliege 1.

Man wird die Fassung in diesem Punkte nicht als glücklich bezeichnen können. Ausschlaggebend muß die Frage sein, ob die Anstalt dem Berkehre tatsächlich eine Erleichterung geschaffen hat; denn nur als Gegenleistung für einen der Schiffahrt gewährten Nupen sind Schiffahrtsabgaben wirtschaftlich berechtigt. Das ergibt sich auch aus der anderen Gesetzesvorschrift, welche den Eintritt der Abgabenpflicht von einem Benutungsakte abhängig macht: eine Sache benuten heißt nach den Regeln des Sprachgebrauchs Nupen aus ihr ziehen. Insosern beeinflußt der Begriff der Benutung 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 Nuten bringen, die Heranziehung der Schiffahrt zur Deckung eines entsprechenden Kostenanteils zulässig sein. Es wäre insbesondere möglich, daß ein nur zu Vorslutzwecken in Angriff genommener Wasserdau wider Erwarten zugleich eine Schiffahrtsverbesserung — etwa die Umwandlung eines Privatslusses in eine Wasserstraße oder die Verbesserung einer vorshandenen Wasserstraße — herbeisührt. In der Regel wird man freilich berartige Nebenwirkungen voraussehen und die Finanzierung von vornherein danach einrichten.

Die Worte "zur Erleichterung bes Verkehrs" sind gerade bei Wasser-bauten nicht überstüssig, sondern vielmehr von großer praktischer Bedeutung, weil diese Bauten sehr häusig 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 demzienigen der Vorslut, des Userschuzes und der Hochwassersührt worden sind. Nur insoweit sie dem ersteren 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 vielsmehr der Wirkung. Dieser Teilung muß durch eine, wenn auch nur schätzungsweise, Ermittelung entsprechender Wertanteile Rechnung getragen werden. Selbst Schleusen sind nicht immer im Schiffahrtsinteresse angelegt. Es kommen Fälle vor, wo Stauanlagen nur zu landwirtschaftlichen Zwecken,

¹ Agl. Jahresbericht ber Handels = und Gewerbekammer der Oberpfalz und Regensburg für 1899 S. 30—38.

namentlich zur Erhöhung bes Grundwasserstandes oder des Hochwasserspiegels oder zu Berieselungszwecken, oder nur zum Zwecke der Gewinnung von Wasserfräften für die Industrie gebaut oder geplant sind. Die in solche Stauwerke eingebauten Schleusen können der Schiffahrt in der Regel keinen vollen Ersat 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 bes Berkehrs, sondern in demjenigen der Landwirtschaft erbaute Schiffahrtsanstalt bietet die bei Hohensaathen an der Oder belegene öftliche Schleuse des Finowkanals, welche lediglich den Zweck hat, das Hochwasser des Oderstromes von dem unteren Teile der Oderbruchniederung fernzuhalten.

Underseits genügt ber Umstand, daß ein Wasserbau landwirtschaftlichen Zweden bient, noch nicht zu seiner Ausscheidung aus bem Kreise ber Un= stalten im Sinne bes Urt. 54 ber Reichsverfassung. Bielmehr muß noch untersucht werden, ob er eine positive Förderung landwirtschaftlicher Interessen ober nur die Fernhaltung eines Schadens, der fonst durch den Ausbau ber Wafferstraße zu Verkehrszwecken entstanden ware, bezweckt und erreicht. Bei= spiele für Wafferbauten ber letteren Rategorie find die Stauanlagen an ber regulierten Nete zwischen Usch und Dratig, welche zwar den Grundwaffer= ftand und ben Sochwafferspiegel im Intereffe ber Wiefenkultur erhöhen, aber damit nur die dieser Rultur nachteiligen Wirkungen ber Flußbegradigung ausgleichen follten, und die Stromregulierungsbauten am Rhein zwischen Mainz und Bingen, welche im Interesse bes Beinbaus in ber Beise ausgeführt werden mußten, daß eine wesentliche Verringerung der Wasserspiegel= breite 1 vermieben murbe. Derartige Bauten find, auch wenn fie unmittelbar bem landwirtschaftlichen Interesse bienen, doch ber Schiffahrt zur Laft zu legen, weil sie eine notwenige Bedingung für die Verbesserung der Schifffahrtsstraße maren. Sie bienen insofern mittelbar "gur Erleichterung bes Berkehrs" 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

¹ Die Breite des Wasserspiegels hatte nach den überlieferten Ansichten für den Beinbau eine doppelte Bedeutung, insofern sie nicht nur die Resleywirkung der Sonnenstrahlen steigert und die Lustwärme erhöht, sondern auch die für die Herbstreise wichtige Nebelbildung begünstigt. Durch die Berücksichtigung dieser Interessen wird die Stromregulierung sehr verteuert.

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

Der Umstand, daß der Absat 3 des Art. 54 bei den Schiffahrtsanstalten in Seehäfen die Bestimmung und Eignung für die Erleichterung des Berkehrs 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 Grundgebanken bes Gebührenprinzips, daß auch diese Unstalten nicht an sich und unter allen Umständen, sondern nur nach Maß= gabe ihres Nugens für die Schiffahrt Substrate ber Abgabenerhebung fein Auch in häfen können folche Unftalten neben ben Schiffahrts= interessen gleichzeitig anderen Interessen dienen. Das gilt namentlich von den Nordfeehafen, welche — wie der Emder und Harburger Hafen — zugleich die Borflut für ein größeres Landgebiet vermitteln und beren Flutschleufen wichtige Bestandteile bes Deichschutes bilben. Bon Binnenhafen mag hier der Duisburg-Ruhrorter ermähnt fein, deffen Einrichtungen neben dem Verkehrsintereffe auch dem Intereffe des Hochwafferschutes im Stadt= gebiete bienen 1.

In gleicher Weise sind die entsprechenden Bestimmungen der Rheinsschiffahrtsakte im Schlußprotokoll zu Urt. 3, wo die Beziehung der für abgabefähig erklärten Schleusen und sonstigen Anlagen zu den Intersessen des Berkehrs in der Wortfassung nicht erkennbar ist, sinngemäß zu verstehen.

In Art. 27 ift 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 Bertrages erwähnt; ihrer hat man erst im Schlußprotokoll zu Art. 3 bei der Zulassung von Abgaben für die Benutzung "künstlicher Anlagen" gedacht.

¹ Uhnliche Berhältniffe liegen im Duffelborfer Safen bei bem Rheinkai vor.

§ 2.

Der Begriff des Besonderen.

Die Verfassung und der ihr wörtlich nachgebildete Elbzollvertrag verlangen ferner von den Anstalten, welche den Gegenstand einer Abgaben= erhebung bilben follen, die Eigenschaft bes "Besonderen", und zwar nur von den Anstalten an natürlichen Wasserstraßen, nicht auch von den Anstalten in Seehäfen. Dies Eigenschaftswort hat bei ber Auslegung zu großen Schwierigkeiten und Zweifeln Anlaß gegeben; und in der Tat ist der Gedanke, den der Gesetgeber hier jum Ausdruck bringen wollte, sehr schwer zu verstehen. Es muß zunächft in hohem Mage auffallen, daß er in allen früheren Zollvereinsverträgen jenes Eigenschaftswort im Zusammen= hange mit bem Unftaltsbegriff für entbehrlich hielt und es bann in ber Bundesverfassung gebrauchte, um es unmittelbar barauf — man könnte auch fagen gleichzeitig — in bem letten Bollvereinsvertrage in bemfelben Rusammenhange wieder fortzulassen, obwohl nach authentischer und unan= fechtbarer Feststellung die fämtlichen hier erwähnten Rechtsvorschriften inhalt= lich ibentisch sein sollen 1. Diefer Bergang und biefes Bilb icheinen nicht bafür zu sprechen, daß der Gesetgeber durch Ginfugung jenes Gigenschafts= wortes eine wesentliche Anderung des früheren Rechtszustandes bewirken. ober mit anderen Worten, daß er auf ben Ausdruck "besondere" ein fachliches Gewicht legen wollte.

Der Ausdruck ift vom Standpunkte des Sprachgebrauchs einer sachlichen Beurteilung im Zusammenhange des Art. 54 nicht fähig. Sein
Wesen liegt zunächst nur in der Gegensäplichkeit 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,
potenzierter 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 innewohnenden 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 ersteren kann es den letzteren
nicht geben, so wenig es eine Ausnahme geben kann ohne Regel.

¹ Mit der hier unwesentlichen Modifikation hinsichtlich der nichtfiskalischen fünstlichen Wasserstraßen voll. II § 2, S. 17 dieser Arbeit.

Die Auffindung bieses Allgemeinbegriffs ift aus bem Wortlaut bes Art. 54 mit den Hilfsmitteln der grammatischen Interpretation nicht möglich. Er gibt feinerlei Aufschluß ober auch nur Andeutung über die Eigenschaften, die bei einer gewöhnlichen Anstalt als normale vorausgesetzt werden. Man fonnte vielleicht bei oberflächlicher Betrachtung auf ben Gedanken kommen. es handle fich um die Gigenschaft ber Rüplichkeit für ben Schiffsverkehr. und es follten nur bie Unftalten als abgabefähig - im Gegensat zu bem früheren Rechtszustande - fünftig anerkannt werben, welchen biefe Gigenschaft in besonders hohem Grade anhaftet. Aber diese Erklärung ist aus mehreren Grunden völlig von ber hand zu weisen. Bunachst mare es bann fprachlich nicht nur richtiger, sonbern geradezu notwendig gewesen, bas Eigenschaftswort "befondere" nicht vor "Anstalten", fondern in den Relativfat "bie zur Erleichterung bes Berkehrs bestimmt find" vor "Erleichterung" Außerdem aber mare die Grenglinie zwischen der gewöhnlichen und ber besonderen Erleichterung des Verkehrs eine fo schwankende und unfichere, burch fo zahllose Übergangserscheinungen und Schattierungen verbunfelte, daß man dem Gesetgeber nicht unterstellen fann, er habe eine berartige Begriffsbildung zur Grundlage einer wichtigen, für die Finanzierung von Wafferbauten ausschlaggebenden Rechtsnorm machen wollen. Sier murde auch der Sprachgebrauch nicht die Richtschnur für die Klassifizierung der Einzelerscheinungen abgeben können, weil es sich nicht um mehrere kom= binierte Eigenschaften handelt, von welchen eine die überwiegende und damit die namengebende wird, fondern nur um Steigerungen und Grade einer Eigenschaft. Derartige graduelle Unterschiede zum Ausdruck zu bringen, ift ber Sprachgebrauch nicht fähig.

Übrigens würde, wenn es sich nur um den Grad und das Maß der dem Schiffsverkehr aus einer Anstalt erwachsenden Borteile handelt, die Unterscheidung zwischen wasserbautechnischen Methoden, wie sie von manchen Interpretatoren des Art. 54 für richtig gehalten wird, jedenfalls unzulässigfein, denn jede dieser Methoden kann nach Bewandtnis der Umstände eine große oder geringe "Erleichterung des Verkehrs" zur Folge haben. Die Buhne, die Baggerung oder Felssprengung 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 worden seien, weil ihre Benutzung eine besonders nahe Berührung 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 ober gefenkt und hinausgelaffen wird, mahrend die Buhnen und die durch Buhnen oder andere Hilfsmittel geschaffenen Fahrrinnen gewöhnliche Unstalten maren. Aber auch diese Erklärung ist megen ber großen Un= sicherheit und Unklarheit der Abgrenzung beider Anstaltsgruppen, sowie ferner auch beswegen unwahrscheinlich, weil ohne zwingende Beweise bem Gesetgeber nicht unterstellt werben barf, er habe eine so äußerliche, formale und vom Standpunkte ber wirtschaftlichen Interessen zufällige Tatsache als maßgebendes Kriterium für die wichtige Frage der Finanzierung von Wasserbauten aufstellen wollen. Außerdem steht eine alte, konftante und unangefochtene Praxis jener Erklärung entgegen; benn man hat immer, sogar mit ausbrudlicher Billigung von Reichs wegen, Die Bojen, Baken und Leuchtfeuer als "besondere Anstalten" im Sinne bes Urt. 54 ber Berfassung angesehen, obwohl die Beziehungen, in welche die Fahrzeuge zu diefen Unftalten burch ihre Benutung treten, fo entfernt find wie nur möglich. Es zeigt fich auch hier wieder die ftarke gegenseitige Beeinfluffung der Begriffe "Unstalt", "Berkehrserleichterung" und "Benutung". Wenn nur die unmittelbare Wirkung einer Unstalt auf die Erleichterung bes Verkehrs einen Titel auf Erhebung von Schiffahrtsabgaben verleiht und nur das unmittelbare Nutenziehen aus einer folden Unftalt zur Zahlung folder Abgaben verpflichtet, bann allerdings find Buhnen ebensowenig Substrate ber Abgabenerhebung als Bojen und Leuchtfeuer; lettere 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 maßegebenden 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 sesteut 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 maßegebenden Rechtsvorschriften zu verstehen ist, kann gar nicht sorgfältig und gründlich genug erörtert werden. Es kam darauf an, auch dem zur Duellensforschung 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 Zusammensstellung von Zusallss oder Gelegenheitserscheinungen ausgeschlossen ist.

Dieses Bilb läßt bas weitausgebehnte Anwendungsgebiet 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 häusig als "Anstalten" oder auch mit dem noch etwas abstrakteren Ausdrucke "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 Begriffsschattierungen gleichwertig gebraucht. Unkörperliche Einrichtungen werden allerdings nur Anstalten genannt.

* *

Bon anderer Seite ist versucht worden, einen Unterschied zwischen Unsstalten und Anlagen im Sinne des Art. 54 der Reichsversassung zu machen und hieraus Schlußfolgerungen für die Auslegung zu ziehen. Dies tut insbesondere Küster, der in einer Abhandlung über Rheinschiffahrtsabgaben ben Sat aufstellt:

"Wenn es zweiselhaft sein könnte, mas die Berfassung unter Anstalten verstehen will, so würde dieser Zweisel durch die Gegenüberstellung mit "Anlagen" in dem zweiten Sate 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 Boraussetzung der Möglichkeit der Beschiffung ist. Ob irgend eine Einrichtung zu diesen besonderen Anstalten

¹ Beilage zum Preuß. Berm.Bl. vom 21. Januar 1905, XXVI Nr. 17 S. 290.

gehört, ist eine quaestio facti. Febenfalls gehört nicht bazu bas verstiefte und verbreiterte Fahrwasser, und die Benutzung dieses Fahrwassers ift nicht die Benutzung einer besonderen Anstalt; dasselbe trifft zu auf alle Verbesserungsarbeiten."

Der erste Sat behauptet eine Gegensätlichkeit ober 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 sehlt einstweilen — nicht einzusehen, weshalb das verbesserte Fahrwasser keineskalls eine Anstalt im Sinne der heutigen Berfassung sein kann. Der Umstand, daß die in Betracht kommende Bestimmung der älteren Berfassung 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 ber Jbentität bes Inhalts ber 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 ben aussührlichen Beweisen, welche hier für die synonyme und pleonastische Anwendung beider Begriffe sowie überhaupt für das häusige und deshalb nicht auffällige Vorkommen von Pleonasmen in der Gesetzesprache 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 Wiedenfelb 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=, Bertiefungs= 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 find, — ob wir darin "befondere Anstalten" erblicken dürfen: und diese Frage ist zu verneinen.

Einer berartigen Auslegung bes Wortes "Anstalten" wiberstreitet 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 Verbesserungswerke 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 vermeihen trachten muß?"

Da Wiebenfelb 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 Abgeordnetenhause am 23. Januar $1904^{\,1}$ mit Bezug auf eine vorangegangene Rede des Grafen Limburgsstirum:

"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 Berbesserung 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 ber unteren Elbe handelt es sich um Baggerungen und Einsbauten 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 Wassergebrung sind, ist bereits dargelegt worden. Wiedenfeld scheint auch zugeben zu wollen, daß Buhnen an und für sich Anstalten seien; er bestreitet ihnen die Anstaltse eigenschaft im Sinne des Artikel 54 eigentlich nur deshalb, weil sie nicht Gegenstand einer "Benutzung" sein könnten. Es wird auf die — an anderer Stelle noch vorzunehmende² — Untersuchung der Frage ankommen, ob unter Benutzung nur das unmittelbare oder auch das mittelbare Vorteilsziehen von einer Anstalt zu verstehen ist. Die Untersuchung wird freilich

¹ Stenogr. Berichte S. 83.

² Ngl. Abschnitt IV S. 255—258.

auf breiter Grundlage angestellt und die Frage für alle Anstalten gleich= mäßig, für die der Binnenschiffahrt dienenden ebenso wie für die der Seeschiffahrt gewidmeten, entschieden werden mussen.

Den Begriff bes Besonderen befiniert Wiedenfeld mit dem Eigenschafts= wort "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 1, für die eine Abgabe erhoben werden darf; Vorrichtungen dagegen, die auf eine Erhaltung und Verbesserung der Fahrbahn ganz allgemein auß= gehen, fallen nicht unter den Begriff der "besonderen Anstalt".

Wiedenfelb 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 Fug und Recht gesagt werden, daß sie "mit dem Verkehr organisch zusammenhängen, aber nicht die Befahrung selbst ausmachen". Wenn diezienigen 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 Seewasserstraßen zu klassississeren ist. Übrigens spielt die Bezeichnung der Fahrbahn auch in der Vinnenschiffsahrt eine gewisse Kolle, die bei regulierten Strömen nur deshalb minder bedeutend ist, weil die Buhnen und Parallelwerke die Funktion der Kenntlichmachung 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 kanalisserten 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

¹ Wiedenfeld gebraucht hier die Worte "Anlage" und "Anstalt" synonym.

Möglichkeit lag in Felssprengungen, Baggerungen und Einschränkungswerken zur Ausgleichung ber übermäßig starken Gefälle, die andere in der Unschädlichmachung der Stromschnellen durch Überstauung, d. h. durch Ersbauung von Wehren mit Schiffsschleusen unterhalb der sogenannten Furten.

Es wurden mehrere Projekte auf der letteren Grundlage aufgestellt, aber schließlich doch der Beg 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 Aufsgabe vor der inzwischen ausgeführten Stromregulierung den Vorzug verstent 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 Durchaangsverkehr.

Wenn in ber Wiebenfeldschen, übrigens aus ber Reichsverfassung von 1849 entnommenen, Aufzählung von Beispielen nicht die Schleusen mitenthalten wären, könnte man auf ben Gedanken kommen, unter besonderen Anstalten sollten die dem örtlichen Verkehr — im Gegensat zu dem Verkehr auf der Linie des Schiffahrtsweges - bienenden Unstalten verstanden Bei ben übrigen Beispielen trifft biese örtliche Eigenschaft aller-Aber bann mare wiederum nicht zu verstehen, weshalb ber Gefetgeber nicht ben einfachen und flaren Ausbrud "örtlich" gemählt, sondern des fehr schwer verständlichen Eigenschaftswortes "besondere" sich Das lettere ermöglicht auch nach bem Wiebenfelbschen bedient hat. 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 Bersuch als geglückt nicht anerkannt werben; benn es ift nicht anzunehmen, daß ber Gesetgeber, als er im Jahre 1867 einen neuen Begriff in bie bestehende Regelung ber Frage hineinbrachte, einen Begriff von fo weittragender praktischer Bedeutung, welcher für die Finanzierung von Wafferbauten in Zukunft maggebend sein und diefe Bauten in abgabefähige und nichtabgabefähige trennen follte, daß ber Gefetgeber damals die Abgrenzung der beiden Gruppen in einer fo unficheren und unklaren Beife vorgenommen haben follte.

Schumacher äußert fich in seinem Buche 1 vom Standpunkte ber Worts auslegung über ben Unftaltsbegriff mit folgenden Säten:

¹ ©. 138, 139.

"Einmal wird man sprachlich kaum "Anstalten" für ganz synonym mit Beranstaltungen oder Maßnahmen oder Anlagen nehmen dürfen und beisspielsweise in der Außdaggerung eines Flusses oder — um eine "Benutung" zu ermöglichen — im vertieften Flusse selbst eine "Anstalt" erblicken. "Anstalten" sind vielmehr — um schließlich zu definieren — gewisse künstlich es sichtbare Borrichtungen und Bauten an, in oder auf den Flüssen, die einer besonderen Benutung fähig sind, wie z. B. Schleusen, Leinpfade, Kais, auch künstliche Durchstiche. Auch der notwendige logische Gegensatz des Allgemeinen zu der Benutung "besonderer" Anstalten wird nur in dem Besahren der freien Wasserstraße erblickt werden können. Endlich würde auch das Besahren eines offenen, wenn auch technisch noch so sehr umgestalteten Flusses nicht als "Benutung" einer Anstalt bezeichnet werden.

Das Ergebnis würde hiernach sein, daß nach dem Art. 54 ber Reichsverfassung Abgaben auf Strömen und Flüssen nicht erhoben werden dürsen sür Vorrichtungen und Maßnahmen, welche nur der Erhaltung, Sicherung und Besserung der natürlichen Fahrstraße dienen, wie Anlagen von Buhnen, Parallelwerken und Grundschwellen, sowie Verwendung von Sinkstücken, wie Beseitigung von Schiffahrtshindernissen und Baggerung, daß dagegen zu den "besonderen Anstalten, die zur Erleichterung des Verkehrs bestimmt sind", zu rechnen sind:

- 1. Unlagen, die sich nicht auf das natürliche Flußbett beziehen, sondern ein ganz neues Flußbett schaffen, also
 - a) Durchftiche (einschließlich bes Erwerbs bes Grund und Bobens),
 - b) Coupierungen, wenigstens soweit sie durch die Durchstiche bebingt werben.
- 2. Maßnahmen, welche im Interesse bes Verkehrs die freie Passierbarkeit der Wasserstraße ausheben 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 mittelbar dadurch, daß ihre Anlage eine notwendige Begleiterscheinung einer Verkehrserleichterung ist, erst eine solche ermöglichten.
- 3. Magnahmen zur Förberung bes Schiffahrtsbetriebes, wie Leinpfabe, Raianlagen usw.

Ob es erwünscht ist, nach rein formalen Gesichtspunkten in bieser Beise bie einzelnen technischen Magnahmen, die in ihrer

¹ Bgl. dagegen die Ausführungen unter Abschnitt IV S. 251-253.

Gesamtheit zu einem einheitlichen Plane auf jedem Flusse sich zus sammenschließen, auseinanderzureißen, steht hier nicht zur Frage, wo es sich nur darum handelt, die bestehende Rechtslage und ihre Konsequenzen darzulegen."

Schumacher bestreitet hiernach — ober er bezweiselt wenigstens — bie Synonymität von Anstalt und Anlage. Demgegenüber ist hier der Beweis angetreten worden, daß diese Synonymität im Sprachgebrauch, namentlich auch im Sprachgebrauch der Gesetzebung über Schiffahrts- und Wasserbau- wesen allerdings insoweit besteht, als es sich um bauliche Einrichtungen handelt. Schumacher selbst scheint in einem Sate des vorstehenden Zitates die Worte Anstalt und Anlage einigermaßen gleichwertig anzuwenden.

Db und inwieweit jener Beweis gelungen ift, muß bem Urteil bes Lefers überlaffen bleiben. Dasfelbe gilt von der Ausdehnung des Anftaltsbegriffs - im Sinne bes Sprachgebrauchs - auf Baggerungen, Buhnen und fonstige Regulierungswerke. Es mag nur baran erinnert werden, bak bas Breußische Landrecht und die Gesetzentwurfe ber vierziger Sahre die Buhnen als Anftalten bezeichnen, daß die badische und reichsländische Gesetgebung fie unter ben Begriff ber Beranftaltung subsumiert, bag bie Reichsverfassung von 1848 bas Fahrmasser eine Anstalt nennt, und bag anderseits bas preußische Strombaugeset vom 20. August 1883 von Buhnen als "Anlagen" fpricht. Die volle Synonymität von Anstalt und Anlage wird auch hier nicht angenommen. Der Anstaltsbegriff ist weiter und um= faßt auch unkörperliche Einrichtungen, Organisationen. Deshalb kann aber auch nicht zugegeben werben, daß Anstalten nur "fichtbare Vorrichtungen" seien. Dem widerspricht ber Sprachgebrauch und auch die Pragis, die in ber Schiffahrts= und Safenpolizei ftets eine Anftalt gesehen haben. Wenn Rirche und Staat Anftalten find 1, fo ift bie Berkehrspolizei es auch; biefen Standpunkt hat auch Baben bei Abschluß bes Bertrages mit ber Schweiz über den Wafferverkehr zwischen Neuhausen und Basel 2 eingenommen.

Wäre die Sichtbarkeit entscheibend, so müßte von den beiden Fahrrinnen 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 unansechtbar. Ein klar bewiesenes Recht muß als solches anerkannt werden, auch wenn seine Anwendung zu unsachlichen oder selbst schädlichen Ergebnissen führen

¹ Bgl. S. 73 biefer Arbeit III B. 2. a. § 2.

² Bgl. S. 95 diefer Arbeit III B. 2. a. § 5.

sollte; die Feststellung der letteren Tatsache märe lediglich ein Unlaß zur Rechtsänderung. Unders liegt es aber, wenn die gesetzgeberische Willensmeinung, wie hier, in unklarer, mehrbeutiger und zweifelhafter Form zum Ausbruck gelangt ift. Dann ift es zuläffig und notwendig, Die Wortauslegung an ihren praktischen Konsequenzen zu kontrollieren. Die Bermutung spricht dafür, daß der Gesetzgeber sich diese Konsequenzen klar ge= macht hat; find sie unsachgemäß und ist eine andere zu sachgemäßen Konfequenzen führende Auslegung im Rahmen der grammatischen Interpretation möglich, fo ift die lettere als ber Willensmeinung entsprechend anzunehmen. Diefer Gedankengang und diefe Art ber Schluffolgerung hat gerade bei der Auslegung des Art. 54 der Reichsverfassung volle Berechtigung. Denn er schaffte fein neues Recht, sondern kodifizierte nur einen feit Sahrzehnten bestehenden, in langer Verwaltungsübung erprobten Rechtszustand; und der Verfasser jenes Artikels mar ein hervorragender Praktiker, ber biese Berwaltungsübung aus langer Tätigkeit im preußischen Sandelsministerium kannte und den Gegenstand beherrschte. Es ift als ausgeschlossen zu erachten, bag er bie Wirkung ber Verfassungsvorschrift sich nicht flar gemacht haben follte, und es ift ebenfo ausgeschloffen, bag er bie Absicht gehabt haben könnte — um Schumachers Worte zu wiederholen — "nach rein formalen Gesichtspunkten die einzelnen technischen Magnahmen. die in ihrer Gesamtheit zu einem einheitlichen Plane auf jedem Flusse sich zusammenschließen, außeinanberzureißen".

Hiernach ist Schumachers Definition, insofern sie Anstalten als "gewisse künstliche sichtbare Vorrichtungen und Bauten" bezeichnet, zu eng. Die Eigenschaft bes künstlichen ist anzuerkennen, aber sie ist ben Begriffen ber Vorrichtungen und Bauten immanent. Die Schleusen im kanalisierten Main sind nicht künstlicher wie die in Quarzitselsen gesprengte Fahrrinne bes Binger Locks. 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 Berkehrs 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 Bundesesestaaten nicht im Einklange 1.

* *

¹ Bgl. unter III B. 3. C. § 5 €. 221 u. 222.

Professor Löning 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 Flusbett tiefer gelegt werde, so sei die Befahrung des Flusses nur auf dem tiefer gelegten Flußbette 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 folchen Anstalten und Anlagen, die nur die Befahrung der natürlichen Wassersstraße 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 vertiesten Fahrrinne nicht identisch mit der Beschrung der natürlichen Wasserstraße. Man kann mit kleinen Fahrzeugen zwischen Bremen oder Hamburg und dem offenen Meere auf vielen Linien fahren, von welchen sür große Schiffe nur eine einzige, künstlich geschaffene und künstlich offengehaltene fahrdar ist. Dasselbe gilt von der Seeschiffahrtsverbindung mit Stettin und Königsberg.

Was nun die Verhältnisse der Binnenschiffahrt anbelangt, so beruhen die Aussührungen Lönings auf der Boraussetzung, daß bei den auf andere Weise als durch Kanalisierung 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 Boraussetzung ist ausdrücklich aufgestellt für Flüsse; die Binnenschiffahrt hat es aber auch mit Haffen und Seen zu tun, und hier trifft die Boraussetzung keinessalls zu. Bon Stettin nach Swinemunde und von Königsberg nach Pillau kann man die weite Fläche der Haffe auf den verschiedensten Linien befahren; nur größere, tiesgehende Schiffe sind auf die Benutzung der künstlich hergestellten Fahrrinne angewiesen. Auch der durch die Kaisersahrt abgekürzte Lauf der Swine dient nach wie vor der Schiffahrt.

Jene Voraussetzung ift aber nicht einmal für regulierte Ströme richtig. Denn neben der durch die Regulierungswerke geschaffenen vertieften Fahrrinne ift die alte natürliche Fahrtiefe ober jedenfalls eine geringere, aber boch für

¹ Deutsche Juristenzeitung Rr. 6 Jahrgang X vom 15. März 1905.

bie Schiffahrt nuthare Tiefe auf einer breiten Stromfläche noch vorhanden. Das Flußbett fällt von ben die Buhnenköpfe verdindenden sogenannten Streichlinien in sehr allmählicher Böschung bis zur künstlich hergestellten vertieften Fahrrinne ab. Um Niederrhein z. B. beträgt die Breite zwischen jenen Linien 300 m, während die Tiefe von 3 m bei gemitteltem Niedrigswasser nur in 150 m Breite hergestellt ist und erhalten wird. Die zwischen der regulierten Fahrrinne und den Streichlinien liegenden Stromstreisen von zusammen 150 m Breite sind nicht etwa für die Schiffahrt unnuthar. 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 vielsach bevorzugt und es ist eine der Klagen, welche von der Donauschiffsahrt über das Berhalten der ungarischen Regierung erhoben werden, daß sie auch von den das neue Fahrwasser vermeidenden Schiffen die gleiche Abgabe erhebt, wie von denjenigen, die es benutzen.

* *

Der babische Minister Schenkel sagt in seinem Werke "Das babische Wasserrecht", und zwar in Anmerkung 8 d zu § 15 des babischen Wassersgesehres vom 26. Juni 1899 auf Seite 249 bei Erläuterung des Art. 54 ber 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, Felssprengungen, 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 Besteiligten eine besondere Abgabe nicht erhoben werden, es sei denn durch Reichsgeset ausdrücklich zugelassen, wie dies für die Unterweser durch das Geset vom 5. April 1886 geschehen ist. Dagegen sind besondere Abgaben zulässig für die Benutung der in einem Fluß (3. B. in dem

¹ Zweite Auflage Karlsruhe 1902.

Untermain bis nach Offenbach) eingelegten Kanalisierungsanstalten, Wehre und Kammerschleusen, mittels beren ber Fluß für Schiffe größeren Tiefgangs benutzbar 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 Bebenken Schenkels gegen die gleichmäßige Behandlung von Stauwerken und anderen, auf Verbesserung der Schiffahrtsverhältnisse absielenden 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 Schiffahrtsinteresse ausgeführt werden, unterschiedsloß als "künstliche Veranstaltungen". Er sagt in seiner Anm. 3 zu § 1 des badischen Wassergesetzes:

"Künstliche Beranstaltungen kommen in doppelter Form in Betracht, entweder derart, daß ein natürliches Gewässer, das nach seiner Beschaffensheit nicht schiffs oder floßbar ist, durch Regulierungen, insbesondere Baggerungen, Zusammenfassung des Wassers in einer engeren Rinne mittels Parallelwerken oder Buhnen (Kribben) oder durch Sinsehung einer Anzahl von Stauwehren und Kammerschleusen (Kanalisierung) für den öffentlichen Berkehr benutzbar gemacht, oder derart, daß ein fünstliches dem öffentlichen Berkehr dienendes Gewässer, ein Schiffahrtss oder Floßstanal, unter Zuleitung des Wassers aus anderen Gewässern neu hersgestellt wird."

Schenkel sieht also — ganz mit Recht — in ben technischen Methoben ber Regulierung und ber Kanalisierung nur zwei verschiedene "Formen" ber Schiffbarmachung. Beibe sind für ihn "tünstliche Beranstaltungen"; diesen Ausdruck gebraucht das badische Wasserzesetz synonym mit "Anstalten" und "Anlagen". Der Umstand, daß jene Bemerkungen sich nicht auf die Bersbesserung, sondern auf die erstmalige Herstung 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 Schiffbarmachung eines Privatslusses ausgeführten Buhnen und Baggerungen beiwohnt, so wird sie denjenigen

¹ Bgl. S. 98 u. 99 dieser Arbeit unter III B. 2. a. § 5. Schenkel gesbraucht — nebenbei bemerkt — das Wort Beranstaltung sowohl für Regulierungen als auch für Kanäle.

Buhnen und Baggerungen nicht abgesprochen werden können, die zur Bersbesserung ber Schiffbarkeit einer vorhandenen natürlichen Wasserstraße dienen.

Auf die fehlende Anstaltseigenschaft dieser Bauten kann Schenkel sich also nicht gestütt haben, als er ihnen die Fähigkeit absprach, Substrat für die Erhebung von Schiffahrtsabgaben zu sein und durch solche Abgaben sinanziert 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 berjenigen von Küster, Wiedenfeld, Schumacher und Löning 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 Schenkelsche — barauf hinausläuft, daß nur Stauwerke und Schleusen, nicht aber Buhnen, Baggerungen und sonstige Regulierungswerke als abgabefähige Anstalten anerkannt werden. Diese Auslegung beruht darauf, das Moment des Betriebes als ein notwendiges Merkmal des Anstaltsbegriffs hinzustellen; auf die besonderen Erscheinungen und Bedürfnisse ber Sees 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 Auffat des Wasserstraßenfreundes im Januarheft 1905 der Preußischen Jahrbücher kritisiert, mit folgenden Worten ausgedrückt:

"Wie der gesunde Menschenverstand dazu kommen kann, Vertiefungen als Anstalten aufzufassen, ist mindestens schwer zu begreifen. Gine 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 Zweisel sehr stark einsgeengt sein. Die hinsichtlich des Sprachgebrauchs aufgestellte Behauptung

^{1 &}quot;Schiffahrtsabgaben, Reichsverfaffung und Berkehrspolitik."

erscheint in so apodiktischer und selbstwerständlicher Form, daß eine Begründung ihr überhaupt nicht beigegeben ist. Sie muß aber doch — der Besteutung des Gegenstandes entsprechend — hier etwas näher geprüft werden; zu diesem Zwecke ist es vor allem notwendig, den Begriff des Betriebes klarzustellen.

Jebe körperliche oder unkörperliche Einrichtung bedarf natürlich irgend einer menschlichen Tätigkeit, um ihren Zweck zu erfüllen. Aber diese Tätig= feit ift nicht immer ein "Betrieb" im Sinne bes Sprachgebrauchs. Die bloße Unterhaltung ber Substanz, die Verwaltung und Beaufsichtigung, ift nicht Betrieb; von einem folchen kann man nur bei ben Ginrichtungen fprechen, die ohne ständige unmittelbare Tätigkeit des Bermalters überhaupt nicht funktionieren, beren Benutung unmöglich wird, wenn bas zugehörige Betriebspersonal nicht zur Stelle ift ober bie entsprechenden Berrichtungen nicht Eine Desinfektionsanftalt wird "betrieben", eine Bedürfnisanftalt ausübt. Außerdem ist das Wort Betrieb nur anwendbar auf folche Ein= nicht. richtungen und Anstalten, die zur hervorbringung materieller Güter, ein= schließlich ber Verkehrsleiftungen, dienen. Man betreibt eine Gisenbahn, aber feine Universität, eine Gasanstalt aber keine Missionsanstalt. Die Strom-, Schiffahrts = und Hafenpolizei ift eine "Anstalt", aber sie wird nicht "betrieben".

Prüft man nach diesen Gesichtspunkten den Sprachgebrauch hinsichtlich bes Wortes Anstalt, wie er in den vorhergehenden Abschnitten durch zahlereiche Zitate veranschaulicht ist, so ergibt sich die Unzulässigkeit der von der "Kölnischen Zeitung" versuchten Einschränkung des Anstaltsbegriffs durch das Merkmal des Betriebes.

Staat, Kirche, Orakel, Buhnen, Fahrwasser, Landwege werden sicherlich nicht "betrieben", sie sind aber dennoch "Anstalten". Dasselbe gilt von Sicherheitshäfen, Seetonnen und Kais?, weil ihre Wirksamkeit für den Berskehr, ihre Brauchbarkeit für die Schiffahrt 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 ben von ihr in jenem Artikel proklamierten, ber Auslegung bes Anstaltsbegriffs zu Grunde gelegten Sprachgebrauch. Sie spricht z. B. in Nr. 1232 vom 26. November 1905 von einem katholischen Kloster in der Bretagne, bessen etwaige Tätigkeit nicht näher bezeichnet wird, als von einer Anstalt; man

¹ Bgl. unter III B. 2. a §§ 2-7 Seite 71-105.

² Natürlich abgesehen von ihrer etwaigen Ausruftung mit hebezeugen usw.

wird aber doch von Klöstern nicht sagen wollen, daß in ihnen ein "Betrieb" stattfinde¹. Und selbst wenn die Zeitung mit ihrer Auslegung des Anstaltsbegriffs Recht hätte, so müßte sie sich immer noch mit dem der Anlage auseinandersetzen, 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 Vorzug, 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 vorläusig allerdings latenten Allgemeinbegriff anzuerkennen. Jedensalls führen die Erklärungen, welche Wiedensell, 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 einzgegangen werden soll, zu viel weniger deutlichen und praktisch anwendbaren Ergebnissen.

Wenn weber der allgemeine Sprachgebrauch noch derjenige der Gesetzgebung den Anstaltsbegriff auf die mit einem Betriebe verbundenen Einzichtungen 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 folchen Fällen, wo Gesetz und Bernunft versmeintlich in Widerspruch geraten, bietet die Erforschung der Meinung des Gestgebers; denn es wäre ja immerhin möglich, daß dieser aus sprachslichem Ungeschick etwas anderes gesagt hat als gewollt."

Der Beweis für eine vom normalen Sprachgebrauch abweichende Answendung des Anstaltsbegriffs würde demjenigen obliegen, der eine folche Anwendung behauptet und aus ihr Schlußfolgerungen ziehen will. Im vorsliegendem Falle ist nicht nur dieser Beweis unmöglich, sondern es läßt sich umgekehrt aus den Akten der preußischen Ministerien, in welchen die Zollsverträge abgeschlossen und ausgeführt und die Entwürfe für den Art. 54 der Bundesversassung ausgestellt sind, der Nachweis dafür erbringen, daß dort im amtlichen Verkehr das Wort Anstalt für jede zur Erleichterung der Schissant dienende Einrichtung — gleichviel ob mit oder ohne "Bestrieb" — namentlich auch für vertieste Fahrrinnen in Strömen und sonstigen

¹ In bem Artikel "Die Trennung von Staat und Kirche in Frankreich" Nr. 1281 vom 9. Dezember 1905 werben Bereine und kirchliche Stiftungen allgemein als "Anskalten" bezeichnet.

natürlichen Wasserstraßen — gebraucht worden ist. Diesen Sprachgebrauch hat Delbrück, von welchem bekanntlich die Wortsassung des jetzigen Art. 54 im wesentlichen herrührt, als Ministerialdirektor im damaligen Handels=ministerium betätigt. In einem Berichte vom 13. Mai 1862 an den König wegen Ermäßigung der Schiffahrtsabgaben für die Befahrung der Beene, Swine, Dievenow, des großen und kleinen Haffs heißt es:

"Abgesehen von der Rücksicht auf die im allgemeinen nicht günstigen Berhältnisse 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 sindet, so sind die Kahnschiffer 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 Kahnschiffern auch nur einen Teil der von den Seeschiffern zu entrichtenden Abgabe zu erheben."

Diefer von Delbrud vollzogene Bericht, ber bie Ermäßigung ber allgemeinen Schiffahrtsabgabe auf ein Drittel fur Binnenfahrzeuge gur Folge hatte, beweift, daß Delbrud - abweichend von der "Kölnischen Zeitung", welche die Anwendung des Anstaltsbegriffs auf vertiefte Fahrrinnen in natürlichen Wasserstraßen als faum benkbar hinstellt - eine solche Ausbrucksweise seinem Sprachgefühl entsprechend fand, also keineswegs bas Betriebsmoment als wesentlich für jenen Begriff erachtete. Sie beweist ferner auch, daß Delbrud in der Befahrung ber Rinne durch folche Fahrzeuge, welche ohne die durch Baggerarbeiten geschaffene fünstliche Fahrtiefe nicht verkehren konnten, die Benutzung einer Unstalt 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 Be= merkung anzuknüpfen — in bem Vorbeifahren an biefen Zeichen einen bie Abgabepflicht begründenden Benutungsaft fah. Sie beweist endlich gegen Die Löningsche Unficht, daß die Benutung einer vertieften Fahrrinne tatfächlich und rechtlich ibentisch sei mit ber Befahrung ber Wasserstraßen.

Es fpricht boch wohl eine gewisse Wahrscheinlichkeit bafür, baß biefelbe Auffassung und bas gleiche Sprachgefühl für Delbrück maßgebend waren, als er wenige Jahre später ben Entwurf für ben vielumstrittenen und namentlich auch hinsichtlich ber Auslegung bes Anstaltsbegriffs umstrittenen

Art. 54 ber Bundesverfassung aufstellte. Das um so mehr, als nach Delbrücks eigener Bekundung ber Rechtszustand hinsichtlich ber Erhebung von Gebühren für die Benutzung von Anstalten, welche zur Erleichterung ber Schiffahrt bestimmt sind, im Jahre 1862 unter ber Herrschaft ber Zollsvereinsverträge mit dem heutigen, reichsverfassungsmäßigen, identisch ist.

* *

Der Geheimrat Schwarz sagt in dem Werke von Schwarz und Strutz "Der Staatshaushalt und die Finanzen Preußens" II S. 1150 zu der Frage, ob man in der Befahrung regulierter Ströme eine "Benutzung besonderer Anstalten" im Sinne der Reichsverfassung erblicken könne:

"Bom finanzwirtschaftlichen Standpunkt und aus Zweckmäßigkeitsgründen würde diese Auslegung allerdings für die Berbesserung unserer Binnenschiffschrtestraßen großen Wert haben; indessen tut sie ohne Zweisel dem Wortlaut der Verfassung einen gewissen Zwang."

Es ist nicht ersichtlich, weshalb diese Außerung auf Binnenwasserstraßen sich beschränkt; sie hat für Seewasserstraßen ganz dieselbe Berechtigung. Sie ist in den Erörterungen über die Abgabenfrage mehrsach zitiert worden, obswohl sie nur eine Ansicht, aber keine Begründung enthält. In Ermangelung einer solchen kann sie hier nicht näher gewürdigt werden. Da jedoch die Bendung, es werde dem Wortlaut der Versassung 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 vertiestes Fahrwasser und "Benutzung" für die Fahrt auf einer solchen Ninne wohl nicht als "gezwungen" bezeichnet werden kann, wenn er — um von allen anderen Beispielen hier abzusehen — dem Sprachgefühl des Reichstages von 1849 und des Ministerials birektors Delbrück im Jahre 1862 angemessen erschien.

* *

Der hier vertretenen Auffassung des Anstaltsbegriffs nähern sich die Aussührungen, die der Reichsgerichtsrat Reinde in seinem ganz kürzlich erschienenen Kommentare zur Reichsverfassung² zum Abs. 4 des Art. 54 gemacht hat. Er spricht von der Frage, ob von einer Benutzung im Sinne der Bersassung die Rede sein könne bei der Befahrung von Wasserstraßen, "deren natürliche Schiffbarkeit durch besondere Veranstaltungen — sei es

¹ Berlin 1903, Guttentag.

² Die Verfassung bes Deutschen Reichs nebst Ausführungsgesetzen, Berlin 1906 bei S. B. Müller, S. 258 u. 259.

mittels Bertiefungen bes Flußbettes ober mittels Regulierung bes Gewäffers — erhöht ist". Er fährt dann fort:

"Diese Frage läßt sich meines Erachtens namentlich mit Rücksicht auf die in Urt. 25 des Zollvereinigungsvertrags vom 8. Juli 1867 den Einzelsbeispielen beigesügte allgemeine Hinweisung auf Einrichtungen zur Ersleichterung 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 selbständig hervortreten müßten, durfte 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 Auswendung besonderer Kosten im Interesse dissischen der Valfwendung der Valftand der Wasserstehrs über den natürlichen Zustand der Wasserstehrs über den natürlichen Zustand der Wasserstehrs ihnaus getroffen sind oder werden, den Schiffahrtstreibenden nicht ohne ein billiges Benutzungsentgelt zugute kommen zu lassen".

* *

Professor Rehm in Straßburg hat in einem Auffatze, 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 Fahr= rinne, Regulierung und Kanalisierung des Fahrweges Anstalten darstellen, welche den Verkehr auf dem Strome erleichtern."

Er steht also hinsichtlich bes Anstaltsbegriffs, abweichend von ber Ansicht Wiedenfelds und Schumachers, auf demselben Standpunkte, ber 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 selbständigen Gegenstand bilden, nicht Sachbestandteil, sondern selbständige Sache sind. Zur besonderen Anstalt gehört, daß sie ohne Anderung 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

Bafen und allen anderen örtlichen Schiffahrtsanstalten, aber auch bei ben feineswegs zur letteren Gruppe gehörigen Schleusen nicht nur eine ent= scheidende "Anderung", sondern geradezu eine Bernichtung "ihres Wesens". Wehre und Schleusen sind gang ebenso "Bestandteile ber Wasserstraße und bes Flugbettes" wie Buhnen und eingesprengte Fahrrinnen, Grundschwellen und Parallelwerke; sie alle verändern den plastischen Zustand der Flußsohle und bes Flußschlauches, zu welchem auch bas Hochwasserbett — in diesem Bufammenhang wenigstens — gerechnet werden muß. Sie find ebenfofehr Bestandteile bes Stromareals, wie irgend welche Hochs ober Tiefbauten Bestandteile anderer Grundstücke find. Uferfais, wie fie in Coln und Duffelborf als Bestandteile städtischer Hafenanlagen ausgebaut find, find nicht "felbständige Sachen" in diesem Sinne der Wafferstraße gegenüber; fie er= füllen der Regel nach oder doch fehr häufig zugleich wefentliche Aufgaben für die Stromführung. Biele Rais 1, welche jest zum Löschen und Laben bienen, find tatfächlich aus bem Bedürfnis ber ficheren Stromführung in Aluffrummungen oder der Ginschränfung übermäßiger Strombreiten ent= standen; sie sind insofern allerdings "Sachbestandteil", d. h. wesentlicher Beftandteil bes Strombettes, namentlich bes Hochwasserquerschnittes.

Anberseits wäre ein Durchstich, ben Schumacher als "besondere Unstalt" anerkennen will, nach Rehm sicherlich integrierender Teil des Stromes — er ist "außer Berbindung mit der Wasserstraße" nicht möglich.

Demnach führt auch ber von Rehm aufgestellte Gesichtspunkt zu keiner annehmbaren Lösung der Frage, welchen Schiffahrtsanstalten die Abgabefähigkeit im Sinne bes Art. 54 zuerkannt und abgesprochen werden muß.

3. Die logische Interpretation.

a) Allgemeine Bemerkungen.

Das geltende Berfassungsrecht ist in zwei äußerlich getrennten und in der Fassung ganz verschiedenen, dem Inhalte nach allerdings identischen Borschriften enthalten; in Art. 54 der Berfassung und Art. 25 des Zollsvereinsvertrages. Der letztere ist durch Art. 40 der ersteren Bestandteil des Reichsverfassungsrechts geworden.

Die Entstehungsgeschichte beider verläuft in völlig getrennten Bahnen. Die des Art. 25 ergibt sich aus der Entwicklung des Zollvereins, mährend die des Art. 54 auf die Reichsverfassung von 1849 zurücksührt. Die dort für See- und Binnenschiffahrt getroffenen, verhältnismäßig ausschihrlichen

Schriften CXV. - Erfter Zeil.

¹ In Duffelborf 3. B. auch für ben Hochmafferschut. Gleichwohl hat man in ber Pragis 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 Bergleich beiber Rechtsentwicklungen kann, in Anbetracht ber rechtlichen Ibentität ber Ergebnisse, im einzelnen zu wichtigen Schluß= folgerungen führen.

Die alteren Rollvertrage haben aber barüber hinaus noch insofern eine weitere Bedeutung für die logische Interpretation, als ihre praktische Sandhabung feitens ber beteiligten Staaten, namentlich in Breußen, Aufschluffe über die ben einzelnen Bertragsbestimmungen zu Grunde liegende Willens= meinung geben kann. Denn durch Delbrucks Zeugnis und durch bie Aufrechthaltung der älteren Berträge in Art. 1 des letten vom Jahre 1867 ift die Gleichheit bes Rechtszuftandes auf dem hier in Betracht kommenden Gebiete für die Zeit vor und nach dem Sahre 1867 festgestellt. Also muß bas, mas vor ber Emanation ber Bunbesverfassung mit ben Zollvereins= verträgen vereinbar mar, auch heute noch mit diefer Berfaffung vereinbar Die Bermutung fpricht bafur, bag bie preußische Bragis ber Intention der vertragschließenden Teile entsprach, da die Berträge aus der Initiative ber preußischen Regierung hervorgegangen maren. Abweichungen jener Praris vom Vertragswillen waren nur benkbar, wenn man als Urfache migverftändliche Auslegung ober bofen Willen annehmen wollte. Unnahmen find in Preußen gleichmäßig ausgeschloffen.

b) Die Rechtsgeschichte.

§ 1.

Die Entstehung des Zollvereinsvertrages vom 8. Juli 1867.

Als ber "Zollvereinsvertrag zwischen Preußen, Kurhessen und bem Großherzogtum Hessen einerseits, bann Bayern und Württemberg anderersseits" vom 22. März 1833 1 — ber erste für ein größeres Gebiet abgeschlossene — in Kraft trat, gab es in Deutschland zwei grundsätlich verschiebene Arten von Schiffahrtsabgaben, von welchen die eine mit dem Ausbruck Wasserzölle, die andere als Schiffahrtsabgaben im engeren Sinne bezeichnet zu werden pflegte. Die erstere gehörte in die sinanzwissenschaftsliche Kategorie der Steuern; sie war ein Überrest der alten Binnenzölle²,

¹ Breuß. Gef. S. S. 145.

² Bgl. 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 die 1866 aus dem Rhein etwa 40 Millionen und die 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 Richtigseitet Anspruch machen; eine genaue Rechnung läßt sich nicht ausstellen, weil nach der staatsrechtlichen Natur jener Abgaben ein Anlaß zur laufenden Kontrolle über das Verhältnis von Einnahmen und Ausgaben nicht vorlag. Sine solche Kontrolle ist auch tatsächlich nicht geführt worden; die nachsträgliche Ermittelung der in Betracht kommenden Werte stieß infolgedessen auf große Schwierigkeiten.

Über diese Bölle waren für eine Anzahl von Wasserstraßen in der Schlußakte des Wiener Kongresses vom 9. Juni 1815 internationale Absmachungen getrossen worden, welche den Höchstetrag der Abgaben, das Tarissystem und das Erhebungsversahren betrasen. In Deutschland bestanden solche Abmachungen für den Rhein, Neckar und Main, die Mosel, Ems, Weser, Elbe und Stecknitz, welche deshalb als "konventionelle Flüsse" dezeichnet wurden. Man unterschied ferner in Preußen "gemeinschaftliche, nicht konventionelle" Flüsse, nämlich diesenigen, an welchen außer Preußen noch ein anderer Staat beteiligt und deren Belastung mit Abgaben durch andere Staatsverträge — abgesehen von der Wiener Schlußakte — 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 Anderungen von einem Vertrage in den anderen überging und im letzten von 1867 wörtlich lautet:

¹ Der Schlußakte wurden gewisse Staatsverträge gleichgeachtet, weil sie als integrierende Bestandteile der ersteren galten.

² Bgl. die im Jahre 1848 anonym erschienene, von Delbrück versaßte "Denk-schrift über die Bestimmungen, welche rücksichtlich der schiffbaren Flüffe und Wasserstraßen im Deutschen Reiche zu treffen sein werden, in spezieller Anwendung auf die Berhältnisse Preußens."

"Art. 23.

Die Wasserzölle oder auch Wegegelbgebühren auf Flüssen, mit Einschluß berjenigen, welche das Schiffsgefäß tressen (Nekognitionsgebühren), sind von der Schiffahrt auf solchen Flüssen, auf welche die Bestimmungen des Wiener Kongresses oder besondere Staatsverträge Anwendung sinden, ferner gegenseitig nach jenen Bestimmungen zu entrichten, insofern hiersüber nichts besonderes verabredet ist, oder verabredet werden wird.

Auf den übrigen Flüssen, bei welchen weder die Wiener Kongreßakte noch andere Staatsverträge Anwendung sinden, werden die Wasserzölle oder Wasserwegegelder nach den privativen Anordnungen der betreffenden Regierungen erhoben. Diese Abgaben sollen jedoch den Betrag von 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 1, gleich seinen eigenen behandeln."

Im zweiten Absat ist über ben Höchstetrag ber Zölle auf "privativen" Flüssen eine Abmachung 2 getroffen, welche ben steuerlich fiskalischen Charakter bieser Zölle beutlich erkennen läßt; benn ber zugelassene Satz von 6,6 Pfennig auf ben Tonnenkilometer bebeutet eine exorbitante Belastung, beren Höche baburch gekennzeichnet wird, daß die höchste gegenwärtig in Deutschland vorstommende Schiffahrtsabgabe nur einen Pfennig für den Tonnenkilometer beträgt.

Abgesehen von dieser einen Abmachung hat der Art. 23 im Zusammenshange der Zollvereinsverträge nur eine negative Bedeutung. Er scheidet die Wasserzölle aus dem Bereiche 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 bem negativen Charakter der Verabredungen über die Flußzölle stehen die Abmachungen, welche über alle sonstigen Schiffahrtsabgaben zwischen den Zollvereinsstaaten getroffen wurden. Sie

¹ Binnenschiffahrt bebeutet hier nicht ben Gegensat zur Seeschiffahrt, sondern bie Schiffahrt zwischen Orten berselben Staatsgebietes zum Unterschiebe von ber Schiffahrt zwischen Uferpläten verschiebener Bereinsstaaten.

² Auch diese Abmachung ift seit dem Vertrage vom 22. März 1833 — vgl. Separatartikel 7 dazu — ständig wiederholt. Für die Zölle auf den konventionellen Flüffen waren Söchstfäte in der Wiener Kongresakte, für diejenigen auf den gesmeinschaftlichen Flüffen in besonderen Verträgen seftgelegt.

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 Selbstkostendedung 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 bes letzten Zollvereinsvertrags — er ift schon auf Seite 12 zitiert, mag aber ber Überfichtlichkeit halber hier nochmals wiedergegeben werden — lautet in seinem ersten Satze:

"Kanal=, Schleusen=, Brücken=, Fähr=, Hage-, Kranen= und Niederlagegebühren und Leistungen für Anstalten, die zur Erleichterung bes Verkehrs bestimmt sind, sollen nur bei Benutzung wirklich bestehender Einrichtungen erhoben werden und, mit Ausnahme der Abgaben für die Besahrung der nicht im Staatseigentum besindlichen künstlichen Wasserstraßen, die zur Unterhaltung und gewöhnlichen Herstellung erforderlichen Kosten nicht übersteigen."

Die richtige Bestimmung bes Verhältnisses zwischen ben Art. 23 und 25 ist für die weiteren Ausführungen von großer Wichtigkeit.

Wie bereits hervorgehoben ift, behandeln sie zwei ihrem inneren Wesen nach gang verschiedene Arten von Abgaben; ber erftere Steuern, ber zweite Sodann fpricht Urt. 23 nur von Abgaben, welche für die Befahrung von Flüssen zu entrichten sind; er hat insofern ben Charafter einer lex specialis, welche die Abgaben für die Befahrung aller anderen See- und Binnenwasserstraßen unberührt läßt. Dagegen handelt Art. 25 von Schifffahrtsabgaben überhaupt; fein Inhalt ift für bas hier in Betracht kommende Gebiet bes öffentlichen Rechts von allgemeiner Bedeutung. Der Geltungs= bereich beiber Artikel ist auch nicht berart abgegrenzt, daß 23 die Schiffahrts= wege und 25 die örtlichen Schiffahrtsanstalten betrifft; benn letterer erwähnt ausdrücklich die Kanäle und Schleusen, welche immer ober fast immer nur die Schleusen in den Dockhäfen bes Nordseegebietes machen eine Ausnahme — ben Interessen bes durchgehenden und nicht bes örtlichen Berkehrs Außerdem murbe aber auch diefer einschränkenden Auslegung bes Urt. 25 der Umftand entgegenstehen, daß er am Schlusse ber Aufzählung einzelner Arten von Anftalten und Gebühren ganz allgemein von Anftalten zur Erleichterung bes Verkehrs fpricht. Bu biefen gehörten, nach Unficht ber preußischen Regierung wenigstens, auch die Strombauwerke an nicht kanali= fierten Flüssen. Der Art. 25 galt also auch für natürliche Wasserstraßen, insbefondere Fluffe, neben dem Art. 23. Diefes Nebeneinandergelten ift in

ber Weise zu verstehen, daß zwar Schiffahrtsabgaben auf Grund des Gebührenprinzips nach Art. 25 nicht neben Wasserzöllen nach Art. 23 auf bemselben 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 Schiffahrtsabgaben eingeführt und erhoben werden konnten. Der Art. 25 gab dem Versehr die Bürgschaft dasür, daß solche Abgaben sich fortan im Rahmen des Gebührenprinzips hielten. Es gab hiernach Flüsse, welche hinsichtlich der Schiffahrtsabgaben nach Art. 23 und solche, welche nach Art. 25 behandelt wurden; die Entwicklung der Vershältnisse in den einzelnen Versehrsgebieten 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 1 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 erhöhet werden."

für die beteiligten thüringischen Landesteile ausdrücklich ausgesprochen, aber auch für das übrige Preußen nach den Gesetzen vom 11. Juni 1816, 26. Mai 1818, 28. 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 Schiffahrtsabgabe 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 Durchsuhrzölle beibehalten worden. Die Beibehaltung kam — da Wasserzölle Sondereinnahmen waren — im Zollverein dadurch zum Ausdruck, daß Preußen von dem Ertrage der grundsätlich für Vereinsrechnung erhobenen Durchsuhrzölle einen entsprechenden Anteil als Oderzoll aus der Teilungsmasse vorwegnahm². Solange dieser

¹ Breuf. Gef.S. S. 232.

² Bgl. unter anderem Bertrag vom 4. April 1853, Preuß. Ges. S. 431 Art. 4.

latente Oberzoll bestand, bestritt die preußische Staatsregierung ihrer Volksvertretung gegenüber die rechtliche Zuläffigkeit einer Schiffahrtsabgabe; nach
seiner Aushebung 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 Zollvereinse verträge zugelassen waren, enthält ferner der § 21 des Bereinszollgesets vom 23. Januar 1838, der mit dem Randvermert "Borbehalt wegen der Wassersölle und anderen Abgaben" bestimmt:

"Die konventionellen Wasserzölle auf benjenigen schiffbaren Flüssen, welche bas Gebiet verschiedener Staaten berühren sowie alle anderen wohlsbegründeten Erhebungen und Leistungen, welche zur Unterhaltung der Stromschiffahrt 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 künstig nicht zu den in den §§ 19 und 20 als unzulässig bezeichneten Abgaben."

hier erscheinen die Steuern - "Bolle" - in scharfer Gegenüber= ftellung mit ben Bebühren, und unter ben letteren werben bie für bie Stromunterhaltung bestimmten befonders genannt; die Unterhaltung ber Stromschiffahrt wird als "Anftalt" bezeichnet. Die Anwendung bes Unstaltsbegriffs auf die Magregeln zur Berbefferung und Instandhaltung natürlicher Wasserstraßen ober, mas praktisch dasselbe bedeutet, die einer berartigen Pflege teilhaftig werbenben Schiffahrtswege findet sich ebenso in dem preußischen Gesetzentwurf "betreffend die Regulierung der Tarife zur Erhebung von Kommunikationsabgaben" vom Jahre 1851. Diefer Gesetzentwurf verfolgte lediglich ben Zwed, die alleinige Befugnis der Krone zur Feststellung von Abgabentarifen gegenüber Unzweiflungen, welche sich aus bem Wortlaut ber Artifel 100 und 109 der preußischen Berfassungsurkunde vielleicht ergeben könnten, sicherzustellen; er blieb lediglich beshalb Entwurf, weil man im Staatsministerium ber Meinung war, baß es einer solchen Sicherstellung gar nicht bedürfe. Jedenfalls hatte er einen rein beklaratorischen Charafter; er wollte kein neues Recht schaffen, sonbern

¹ Diefer Ausbrud' fclieft auch die nichtbautechnische Fürsorge, namentlich die Strompolizei, in sich.

nur das bestehende kodisizieren. Das bestehende Recht hinsichtlich der Schiffahrtsabgaben war damals in den Zollvereinsverträgen enthalten, die mit den Worten: "Kanal=Schleusen usw. und Leistungen, die zur Ersleichterung des Verkehrs bestimmt sind" eine Aufzählung der abgabesähigen Anstalten gaben. Der auf Seite 87 abgedruckte § 1 des Entwurfs von 1851 spricht dagegen von "Abgaben für die Benutzung von Land= und Wasserstehrs dienenden Anstalten". In diesem Entwurf sind also sämtliche Wassersten, nicht nur die Kanäle, aus der clausala generalis aussegeschieden und als Substrate der Abgabenerhebung besonders genannt.

Es wird an anderer Stelle bargelegt werden, daß auch später noch und bis zur Gegenwart der Anstaltsbegriff auf die bloße Stromunterhaltung — gerade von den an der Schiffahrt meistbeteiligten Staaten — ansgewendet worden ist, daß insbesondere die Userstaaten an der Unterweser im Jahre 1886 sich darüber verständigten, die Entsernung von Wracks und Baumstämmen aus dem Fahrwasser als besondere Anstalt im Sinne des Art. 54 der Neichsversassung zu behandeln, und daß dieselbe Aufsassung auch in Hamburg bezüglich des Elbsahrwassers besteht.

Im übrigen ift die Terminologie der Verwaltung und selbst der Gesetzgebung in bezug auf die Bezeichnung der beiden Gruppen von Schiffahrtsabgaben nicht gleichmäßig gewesen. Der Ausdruck "Wasserwegesgelder", der in den Zollvereinsverträgen als synonym mit "Wasserzöllen" gebraucht wird, bezeichnet häusig auch die Schiffahrtsgebühren, z. B. in der gemeinsamen Erklärung der deutschen Regierungsvertreter vom 21. August 1848 zu der damals beabsichtigten reichsgesetzlichen Regelung der Abgabensfrage. In derselben Erklärung erscheint anderseits auch das Wort "Schiffsfahrtsabgaben" als gleichwertig mit Wasserzöllen. In den Schiffahrtsakten für die Elbe vom 23. Juni 1821 Art. 7 und für die Weser vom 10. September 1823 § 14, welche unzweiselhaft eine steuerliche Belastung der Schiffahrt einsührten oder aufrecht erhielten, schwankt der Sprachgebrauch zwischen "Zöllen" und "Schiffahrtsabgaben". Sogar der aus "Wasserzöllen" und "Wasserwegezeldern" kombinierte Ausdruck "Wasserwegezölle"

¹ Im Preußischen Allgemeinen Landrecht wird das Wort "Zoll" sowohl für die Binnenzölle als auch für die Berkehrsabgaben gebraucht. In der Sache wurden beibe scharf unterschieden; die Judikatur des Obertribunals hat sich mit dieser Frage mehrsach beschäftigt. Bgl. Plenarbeschluß vom 20. Oktober 1856 Entsch. Bb. 34 S. 1 und Erkenntnis vom 23. Oktober 1872 Entsch. Bb. 68 S. 9*.

² Abgedruckt bei Schumacher S. 130, 131. Auch Löning tut das in ber "Deutschen Juristenzeitung" vom 15. März 1905, S. 281.

⁸ Bei Schumacher fteht verdrudt "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 murden die auf Flufzölle bezüglichen Bestimmungen ber Bollvereinsverträge burch die Bundesverfaffung unanwendbar. Denn wenn die lettere auch kein ausdrückliches Berbot der Flußzölle ausspricht, wie die Reichsverfassung von 1849 es getan hatte, fo bringt fie boch in Art. 54 ben Willen, bas Gebührenprinzip auf alle Schiffahrtsabgaben auszudehnen und zum ausschließlich maggebenden auf biefem Gebiete zu machen, unzweifelhaft zum Ausdruck. Damit mar ber Art. 23 gefallen 1 ober vielmehr - beim Abschluß bes neuen Bollvereins= vertrages - gegenstandslos für Nordbeutschland. Ob er in biesen Vertrag in der aus früheren Zeiten überlieferten Fassung wieder aufgenommen werden mußte, fann zweifelhaft fein; mahrscheinlich fonnte er gang fortbleiben. Für das Bundesgebiet hatte er, wenn auch die Elbzölle de facto noch einst= weilen fortbestanden, keine rechtliche Bebeutung 2. In Sudbeutschland maren die Rhein= und Mainzölle durch die Friedensverträge von 1866 außer Bebung gefett; basselbe mar infolge ber Staatsvertrage vom 30. Juli und 15. Auguft 1835 ichon vor bem Abichluffe bes letten Bollvereinsvertrages mit ben Nedarzöllen geschehen. Da ferner für die im Bollvereinsgebiete liegende

¹ Schumacher S. 135.

² Allerdings hat darüber im Jahre 1870 im Schoße des Bundesrats eine Ersörterung stattgesunden. Es erschien zweiselhaft, ob etwa Art. 23 des Zollvereinsevertrages, weil dieser später publiziert und in Kraft getreten sei, wie die Bundeseversassung, 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 Beweiß 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 Bersassung beseitigten Flußzölle unmittelbar darauf dei Abschluß des Zollvereinsvertrages wieder ins Leben zu rusen oder wenigstens zuzulassen. Bgl. Drucksachen des Reichstages 1870 Nr. 137. Bericht der Ausschüffe für Zolls 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 bie bestehenden Flußzölle aufgehoben und deren Neueinführung verboten hatte, so war für den Art. 23 auch außerhalb des Nordbeutschen Bundes kaum noch ein Geltungsgebiet oder eine Anwendungsmöglichkeit vorhanden.

Delbrück hat in seiner 1881 erschienenen Schrift "Der Artikel 40 ber Reichsverfassung" S. 87 erklärt, ber Art. 23 sei durch die Berfassung "zum Teil gedeckt"; die letztere Bemerkung bezieht sich auf die gleichmäßige Behandlung der Angehörigen, Waren und Schiffe aller Bereinsstaaten. Im Bundesrat war man 1869 und 1870 über diesen Gegenstand geteilter Meinung.

Schließlich wurden noch in § 8 bes Vereinszollgesetzes vom 1. Juli 1869 bie "Binnenzölle" ausdrücklich für unzuläffig erklärt und hiermit auch bie Wasserzölle nochmals de jure grundsätlich beseitigt 1.

§ 2.

Die Entstehung der Reichsverfassung.

Die Genealogie bes geltenden Rechts zeigt einen doppelten Ursprung. Die eine Entwicklungslinie, welche in dem vorhergehenden Abschnitt verfolgt worden ift, weist auf die älteren Zollvereinsverträge, die andere auf die Reichsversassung vom 28. März 1849 zurück. Auch über diesen zweiten genealogischen Zusammenhang kann ein Zweisel nicht bestehen; er ist von Schumacher näher dargelegt, von Wiedenfeld als vorhanden angenommen und auch von den gesetzgebenden Faktoren mehrsach, insbesondere in den Verhandlungen des konstituierenden Reichstages vom 20. März 1867 2 über

¹ Die "Denkschrift, betreffend ben Entwurf eines Bereinszollgesetzes" (Aktenstück 4, Ansagen zu den stenographischen Berichten über die Berhandlungen des Deutschen Zollparsaments 1869 S. 24) bemerkt zu § 8:

Der Erwähnung ber "konventionellen Bafferzölle" wird es nicht bedürfen. Die Erhebung von folchen, soweit fie noch bestehen, beruht auf besonderen Staatsversträgen, welche burch bas Gesetz nicht alteriert werben.

In Wirklichkeit gab es damals weder konventionelle noch privative Wasserzölle im Zollvereinsgebiet. Jedenfalls zeigt aber die Begründung, daß man die Wasserzölle als "Binnenzölle" ansah.

Dasselbe ergibt fich aus ber Reichstagsbrucksache 137 von 1870 S. 18-20.

² Stenograph. Berichte S. 279—284. Auch die "Kölnische Zeitung" argumentiert bei ihrer Interpretation des Art. 54 in dem Aufsat "Die rechtliche Seite der Schiffahrtsabgaben" in Ar. 129 vom 5. Februar 1905 mit der Abstammung dieser Berfassungsvorschrift von den entsprechenden Bestimmungen der Berfassung von 1849. — Bgl. auch Antrag von Karlowitz zu Art. 1, Aktenstück Ar. 13 des konstituierenden Reichstages 1867.

Art. 4 Nr. 9 der Bundesverfassung und in der Begründung der Gesetzentwürfe wegen Aushebung der Flößereiabgaben und der Elbzölle vom Jahre 1870^1 vorausgesetzt und anerkannt worden.

Die Neichsverfassung von 1849 wollte nun aber einheitliches Recht auf bem Gebiete ber Schiffahrtsabgaben nur in fehr beschränktem Umfange, nämlich nur insoweit schaffen, als sie die Wasserzölle völlig beseitigte und für sämtliche Schiffahrtsabgaben bas Gebührenpringip als allein maggebend erklärte. Im übrigen enthielt sie keine gleichartige Regelung der Abgabenfrage für das Ge= samtgebiet der Schiffahrt. Sie ordnete vielmehr die Berhältnisse ber Seeschiff= fahrt und ber Binnenschiffahrt nach grundsätlich verschiedenen Gesichtspunkten. Für ben Bereich ber Seeschiffahrt murbe ausdrücklich die Finanzierung aller Wafferbauten und fonstigen förperlichen und unkörperlichen Einrichtungen, welche irgendwie im Schiffahrtsinteresse hergestellt maren, ober fünftig hergestellt werben follten, burch Schiffahrtsabgaben für zulässig erklärt. Diefes Bringip wurde für alle "Schiffahrtsanstalten am Meere und in den Mündungen ber beutschen Fluffe", sowohl für örtliche Anstalten, als auch für bie bem Durchgangsverkehre bienenben Seemafferstraßen, aufgestellt. Daß auch bie letteren unter die Vorschriften des die §§ 20 bis 23 umfassenden vierten Berfassungsartifels fallen sollten, geht aus ber beispielsweisen Erwähnung bes Kahrwassers, ber Sectonnen, ber Leuchtschiffe und bes Lotsenwesens mit zweifelloser Deutlichkeit hervor; benn biese Anstalten und Einrichtungen haben feine lokale, sondern allgemeine Bedeutung. In § 22 ift ausgesprochen, daß in der Befahrung ber vertieften, durch Seezeichen kenntlich gemachten ober fonft verbefferten Wafferstraße die Benutung einer Schiffahrts= anstalt zu erblicken ift.

Dagegen wollte der fünfte Artikel in § 25 die Finanzierung von Wasserbauten durch Schiffahrtsabgaben für den Bereich der Binnenschiffahrt oder wenigstens der Flußschiffahrt — 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 Flußschiffahrtsabgaben" 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 Einzelstaaten sollten die Unterhaltung

¹ Drudsaden bes Reichstages 1870 Bb. III Rr. 136 S. 6 und 7 und 137 S. 13, 14, 15.

und Verbesserung bes Fahrwassers ber Flüsse in Zukunft aus allgemeinen Mitteln, auf Kosten ber Steuerzahler, beforgen; 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 indessen nur für die Fahrrinnen in den Flüssen, also für eine Gruppe von Wasserstraßen, nicht für die örtlichen, an den Wasserstraßen gelegenen und ihre Benuzung mittelbar erleichternden Einrichtungen gelten. Deshalb gestattete § 26 "Hafen-, Kran-, Wag-, Lager-, Schleusen- und derzleichen Gebühren". Diese Bestimmung galt, ebenso wie das in § 24 geregelte Gesetzebungs- und Oberaufsichtsrecht des Reichs, nur für die gemeinschaftlichen Flüsse, einschließlich der Mündungen von Nebenssüssen.

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 Plat sinden 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 Reichse verfassung deutlich hervor, daß man bei Abfassung des § 26 nur an Anstalten von örtlicher Bedeutung gedacht hat. Es ergibt sich insbesondere auch aus der bei Schumacher abgedruckten Erklärung der deutschen Regierungse vertreter 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:

¹ S. 130, 131.

"Unter ben nach Ziffer 2 aufzuhebenden Abgaben sind weber die in ben einzelnen Orten für die Benutzung gewisser Anstalten zur Erhehung kommenden Gebühren, wie Hafen=, Schleusen= und dergleichen Gelder, begriffen usw."

Daß man die Schleusen in diese Aufzählung von Beispielen einreihte und sie mit Kranen, Wagen und Lagerpläßen gleich behandelte, ist eine der seltsamen Unstimmigkeiten, die sich in der Rechtsgeschichte und dem Rechtszustande hinsichtlich der Schiffahrtsabgaben leider mehrsach zeigen. Jedenfalls beruhte aber ihre Unterscheidung von Buhnen, Baggerungen und allen sonstigen Strombauwerken anf der Voraussezung ihres örtlichen Charakters. Im Sinne der Versassung von 1849 war "örtlich" soviel wie "besonder". Der Ausdruck "besondere Anstalten" wird auch in den Vorverhandlungen über diese Versassung für die Aufzählung des § 26 gelegentlich gebraucht.

Die grunbsätlich verschiebene Behandlung der See- und Binnenwasserftraßen 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 Betriedsformen in der Weise vornehmen können, daß man auf den von Seeschiffen und Vinnenfahrzeugen nebeneinander benutzten Wasserstraßen nur die ersteren 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 Binnenfahrzeuge auf den unteren Stromstrecken abgabepslichtig sein müßten, soweit sie von den dort ausgeführten Fahrwasserverbesserungen und sonstigen Schiffahrtsanstalten Gebrauch machen sollten.

Aus den auf zwei Artikel verteilten 8 Paragraphen der Berfaffung von 1849 mit ihrer zweifachen und völlig heterogenen Lösung der Abgabenfrage

¹ In dem Antrage zur Reichsverfaffung, auf welchen die Erklärung vom 21. August 1848 sich bezog, lautete die entsprechende Borschrift: "Die Hafen-, Kran-, Wag-, Lager-, Schleusen- u. dgl. Gebühren in den an diesen Flüssen ge-legenen Orten usw."

² Am 7. April 1849 fand in Berlin eine Ministerialkonferenz statt, in welcher ber in Franksurt aufgestellte Entwurf eines Reichsgesetzes über die Aushebung der Flußzölle beraten wurde. Hierdei kam auch die Frage der Abgrenzung von Seesund Flußschisschaft zur Sprache; sie wurde in der dargelegten Weise beantwortet. Das Protokoll über diese Konferenz ist von Delbrücks 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 Schiffahrtsgruppen, für alle Gewässer, Verkehrsmöglichkeiten, Schiffahrtsanstalten, Wasserstraßen und Häfen enthält.

Die Auslegung bes britten Absates in Art. 54, baß in ihm ber Inhalt bes Art. IV ber alten Berfaffung zusammengebrängt und eine ber damaligen Lösung entsprechende erschöpfende Beantwortung ber Frage für das Gebiet der Seeschiffahrt gegeben sei, erscheint nach Lage der Verhältnisse ausaefclossen. Denn mährend die alte Verfassung ausdrücklich von Wasserftragen und häfen fprach, ermähnt die neue nur die Seehafen. Das Fahrwaffer zwischen ben Seehafen und bem offenen Meere kann man unmöglich als Bestandteil oder Zubehör ber Safenanlagen betrachten 1. Die Entfernungen von Königsberg, Stettin, Rostock, Lübeck, Samburg, Bremen zum Meere find viel zu groß, um ein folches Pertinenzverhältnis zu gestatten - bem in einigen Fällen übrigens auch ber Umstand entgegensteht, daß die Säfen und Zugangsmafferstraßen in verschiedenen Sänden fich befinden. In anderen Källen ift die Konstruktion dieses Berhältnisses beshalb unmöglich, weil eine größere Anzahl von Häfen an berfelben Zugangswafferstraße liegt und sich ihrer bedient; an der Unterelbe hat nicht nur Samburg ein Interesse, sondern auch Altona, Harburg, Stade, Glückstadt und Brunsbüttel, an der Unterweser außer Bremen auch Elefleth, Begefack, Brake, Nordenhamm, Geeftemunde und Bremerhaven, um nur biefe beiden Ströme und an ihnen die wichtigften Uferpläte hier zu ermähnen.

Bollte man so lange Stromstrecken dem am weitesten binnenwärts belegenen oder dem bedeutendsten anliegenden Hafen hinzurechnen und als ihm zugehörige "Schiffahrtsanstalt" behandeln, so könnte man schließlich auch auf den Gedanken kommen, den preußischen Niederrhein als Zubehör des Duisdurgs-Ruhrorter oder des Cölner Hafens zu behandeln, die Strombaukosten anteilig zu den Hasensoften zu schlagen und die Deckung der ersteren in einem Zuschlage zum Hasengelde zu suchen. Diese Kombination wäre, da die Seeschiffahrt auf dem Rhein bekanntlich dis Cöln geht, nicht oder doch nicht viel seltsamer als die entsprechende für den Unterlauf der Weser und Elbe.

Der Gebanke an die Möglichkeit, daß der Gesetzgeber in Art. 54 Abs. 3 Schiffahrtsanstalten 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

¹ Bgl. unter II § 3 Seite 26, 27, 28.

würde zu so seltsamen Konsequenzen führen, daß er ebenfalls ausscheiben muß. Hätte man im dritten Absatze die Verhältnisse der Seewasserstraßen nach dem Muster der alten Verfassung mit regeln wollen, so hätte es doch mehr als nahegelegen, im vierten Absatze statt "Wasserstraßen" den Ausdruck "Binnenwasserstraßen" zu gebrauchen.

Daß man im vierten Absat auch ben Seeverkehr und die Seewege gemeint hat, läßt sich aber auch positiv beweisen. Denn die in anderem Zusammenhange schon wiederholt erwähnte Neuerung, wonach bei nicht siskalischen künstlichen Wasserstraßen ein Reingewinn 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 um Ausdruck gebracht worden.

Derfelben 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 berselben) 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 Fahrwaffers" als dem Anlasse 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 Absatzs 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 Bundese verfassung 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 besteiligten Staaten so undeutlich zum Ausdruck gebracht hätte.

Die Möglichkeit, daß Delbrück bei Aufstellung 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 entgegentritt, war Delbrück

über ben Inhalt ber letteren ganz besonders gut unterrichtet, weil er im Jahre 1848 bei den Berhandlungen 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 zweiselhaft war, besteht überhaupt ein Streit — heute der gleiche ist. Da ferner auch die Absleitung der heutigen Reichsverfassung aus dem Entwurf von 1849 keinem Zweisel unterligt, so ergibt sich die zwingende Schlußfolgerung, daß von den beiden divergierenden Grundsätzen, welche der letztere für die Finanzierung von Schissandstrungen durch Abgaben ausgestellt hatte, in der ersteren der eine verallgemeinert sein muß.

Die Frage, welcher von beiben zum allgemein maßgebenben gemacht werben sollte, ist von entscheibenber Bebeutung für die Auslegung des Art. 54.

Für ihre Beantwortung fommen drei Momente in Betracht.

Das erste ergibt sich aus dem organischen Zusammenhange der maße gebenden Vorschristen beider Verfassungen, das zweite aus der Vergleichung berjenigen wirtschaftliche politischen Erwägungen, welche die Rechtsbildung einerseits in den Jahren 1848 und 1849, anderseits im Jahre 1867 beeinstussen konnten und beeinsslußt haben, das dritte aus der Praxis, inso-weit sie als Spiegelbild und Erkenntnisquelle des gesetzgeberischen Willens in Betracht kommt.

* *

a. Beide Verfassungen haben Vorsorge getroffen für den Fall, daß die deutsche Schiffahrt durch die Gesetzebung oder Verwaltung fremder Staaten benachteiligt und Deutschland hierdurch genötigt werden könnte, die Macht-mittel der völkerrechtlichen Retorsion solchen Staaten gegenüber anzuwenden. Diese Vorsorge verkörperte sich in der Versassung von 1849, entsprechend der damals beschlossenen grundsätlich verschiedenen Behandlung der Seeund Binnenschiffahrt, in zwei völlig abweichenden Bestimmungen, welche in der gleichmäßigen Disposition des Stoffes den Abschluß der beiden in Bestracht kommenden Artikel bilden. Nach dem Schlußparagraphen des Art. 4 darf "eine höher Belegung fremder Schiffahrt nur von der Reichsegewalt ausgehen", und nach dem des Art. 5 dürsen "Flußzölle und Fluß-

schiffahrtsabgaben auf fremde Schiffe und beren Ladungen nur durch die Reichsgewalt gelegt werden". Der Mehrertrag im ersteren und der Gesamtertrag im letzteren Falle sollte der Reichskasse zusließen.

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 bem Schlußsate bes Art. 54:

"Auf fremde Schiffe ober beren Labungen andere ober höhere Abgaben zu legen, als von den Schiffen ber Bundesstaaten ober beren Labungen zu entrichten sind, steht keinem Einzelstaate, sondern nur dem Reiche zu."

Diese Ausbrucksweise ift nur verftändlich unter ber Boraussetzung, bag die Abgabenerhebung auf allen beutschen Wasserstraßen grundsätzlich gestattet ift. Denn in ben vorhergehenden Saten ift zwischen ben beutschen Bafferstraßen kein Unterschied nach ihrer Zweckbestimmung und überwiegenden Benutung für See- und Binnenschiffahrt gemacht. Daß jener Schluffat etwa nur auf die Seehafen bezogen werden konnte, erscheint ausgeschloffen, weil dann der Gebrauch des allgemeinen Ausdrucks "Abgaben" ftatt "Seehafenabgaben" ein unerklärliches Versehen gewesen wäre und weil in folchem Kalle ferner unterstellt werden mußte, der Gefetgeber habe an den damals im Vorbergrunde ber Erörterung stehenden Nordostseefangl nicht gedacht. Chensowenig mare die Unnahme zuläffig, ber Schluffat gelte im Bereich ber Binnenschiffahrt nur für die örtlichen Unftalten und Gebühren, alfo namentlich für hafengelber; benn abgesehen bavon, bag eine berartige Unwendung 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 beshalb unwahrscheinliche Abweichung von dem Borbilde der Verfassung von 1849, die auch folche örtlichen Gebühren zuließ und bennoch die Erhebung von Befahrungsabgaben auf Binnenmafferstraßen als Retorsionsmittel vorsah.

Will man bennoch an ber Auffassung festhalten, ber Gesetzgeber habe Abgaben für die Befahrung von natürlichen, gleichviel wie sehr im Schiffsfahrtsinteresse verbesserten Wasserstraßen grundsätlich verbieten wollen, so wird man diesen Standpunkt gegenüber dem klaren Wortlaut der die Mögslichtiet der Abgabenerhebung voraussetzenden Retorsionsklausel kaum anders Schiften CXV. — Erster Teil.

als mit der Behauptung verteidigen können, die bei dem gesetzgeberischen Versuche des Jahres 1849 für notwendig und nütlich befundene Retorsion durch Flußschiffahrtsabgaben 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 Verationen der deutschen Binnenschiffahrt durch Nachbarstaaten ins Auge zu fassen und für solche Fälle die Wasse der Retorsion bereitzuhalten, 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 Riemen 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 mehrsach vorgesommen.

Nimmt man an, daß der Gesetzeber die Fassung der auf den wirtsschaftlichen Kriegszustand berechneten Retorsionsklausel in Art. 54 dem vorausgesetzten normalen Rechtszustande hinsichtlich der Schiffahrtssabgaben sinngemäß angepaßt hat — und an dieser Annahme wird man sesthalten müssen, weil die Bermutung für sie spricht —, so ist auch der Rückschluß aus jener Klausel auf die Zulässigkeit der Erhebung von Schiffsfahrtsabgaben auf regulierten Strömen zulässig und notwendig. Sonst hätte das Retorsionssisstem eine empfindliche Lücke; es wäre gegenüber dem Entswurf von 1849 ohne ersichtlichen Grund verschlechtert und geschwächt.

Wären 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 Wasse der Retorsion nur für die Kanalschiffahrt anwendbar. Mit einer solchen Beschränkung wäre sie aber stumpf und wirkungslos, weil Deutschsland mit den Nachbarstaaten nicht durch Kanäle zusammenhängt, sondern

¹ 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 Aussührungen gemacht. Bgl. Sitzung der Versamml. vom 10. November 1848 S. 3233 Schultzesliebau, S. 3235 von Vinkes hagen, S. 3239 Moritz Mohl und über Retorsion durch Schiffahrtsachgaben in England: Motive des volkswirtschaftlichen Ausschusses S. 3208 Stenograph. Berichte Wigard, Band V. Ferner Bericht des Versassichungsausschusses nebst Entswürfen zur zweiten Lesung der Versassiung 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 Berkehr an den Stromgrenzen bei Emmerich, Schandau, Kassau, Schillno und einigen anderen Punkten.

* *

b. Wenn die Ableitung der Reichsverfassung aus dem Entwurf von 1849 sesstschift, so liegt es nahe, das Augenmerk auf die politischen Triebskräfte 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 gesändert hatten. Eine solche Untersuchung könnte möglicherweise weitere Anshaltspunkte dafür liesern, 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 Schiffahrtsab=gaben 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 Modernissierung und teilweise Beibehaltung anstredte. Gegenstand des Streites war lediglich die Erhebung von Schiffahrsabgaben im Rahmen des Gebührenprinzips auf solchen natürlichen Wasserstraßen, deren Schiffbarkeit auf andere Weise als durch Kanalisierung erhalten oder erhöht worden war; in der folgenden Darsstellung 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 Schiffahrtsbagaben ernstlich bestritten.

Der Verlauf ber Dinge ist bei Schumacher¹, insoweit es sich um das von ihm behandelte Thema der Binnenschiffahrtsabgaben 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 Seeschiffahrtsabgaben in den Kreis der Erörterung bedingt wird.

Der volkswirtschaftliche Ausschuß, welcher ben die Schiffahrtsverhältnisse betreffenden Abschnitt ber Reichsverfassung in Verbindung mit dem Ver=

¹ S. 123—132.

fassungsausschusse vorzubereiten hatte, teilte im Sommer 1848, bevor er ber Nationalversammlung seine Vorschläge machte, den in Frankfurt versammelten Vertretern der deutschen Regierungen die hinsichtlich der Schiffahrtsabgaben gestellten beiden Anträge zur Äußerung mit. Der eine Antrag enthielt die Bestimmung:

"Die mehrere Staaten burchströmenden oder begrenzenden Flüfse sind auf beutschem Gebiet und bis ins Meer für deutsche Schiffahrt 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 Einzelstaaten oder dem Neich zu erhebenden Wasserwegesölle 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 sür die Zulassung von "Wasserwegegeldern" im Rahmen des Gebührenprinzips bei gleichzeitiger Abschaffung der Flußzölle. Sie sagten in der schon früher erwähnten gemeinssamen Erklärung vom 21. August 1848 unter Nr. 2:

"Alle Schiffahrtsabgaben 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 regelsmäßigen Verwendung erforderlich ist".

Unter letzterem Ausdruck war nach Ar. 1 der Erklärung verstanden "die regelmäßige Instandsetzung, Unterhaltung und Verbesserung der Fahrbahn in den Flüssen sowie des Leinpfades"; diese Arbeiten sollten "unter Oberaussicht der Reichsgewalt den Uferstaaten obliegen".

Ferner enthielt jene Erflärung noch einen besonderen Borbehalt hinssichtlich "berjenigen Abgaben, welche in den Seestaaten von Seeschiffen und deren Ladungen als Ersat für die zum Nuten der Seeschiffahrt aufgewendeten Kosten erhoben werden." Der lettere Borbehalt bezog sich lediglich auf Seewasserst benn die Abgabefähigkeit der örtlichen Schiffahrtsanstalten war für den ganzen Bereich der Sees und Binnenschiffahrt schon anderweit festgestellt und auch gar nicht streitig, während die Erklärung unter Nr. 2 die Binnenwasserstraßen betraf.

1. Hinsichtlich ber Binnenwasserstraßen wurde eine abweichenbe Erklärung nur von ben Vertretern Württembergs und Babens abgegeben, welche sich — aber nur unter der Boraussetzung der Übernahme aller Strombaulasten auf das Reich — für die radikale Beseitigung aller Schiffahrts-abgaben aussprachen. Bon den übrigen Regierungsvertretern haben mehrere bei Unterzeichnung der gemeinsamen Kundgebung ihren Standpunkt durch Beifügung besonderer Erklärungen begründet; diese Erklärungen, welche teileweise bei Schumacher abgedruckt sind, geben einen interessanten Einblick in den Gedankengang der damaligen Regierungskreise, der sich mit dem heutigen Standpunkte der preußischen Regierung und des preußischen Landetages im allgemeinen beckt.

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 Richtschur für die Behandlung der wirtschaftspolitischen Fragen bilden sollten, besagten:

- "§ 8. Der Verkehr im Inneren 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 ber Behandlung ber Berkehrs= fragen, doch an bem Gebührenprinzip festgehalten werden.

In den nächsten Monaten änderte die preußische Regierung indessen ihre Haltung, indem sie die württembergisch=badische Auffassung sich im wesentlichen aneignete. Bur Begründung dieses Stellungswechsels wurde in Franksurt eine Druckschrift verbreitet, welche im preußischen Handels= ministerium, und zwar von Delbrück verfaßt war². Es ist dieselbe Druckschrift, die von Schumacher⁸ als eine "anscheinend halbamtliche" bezeichnet

¹ S. 166—171.

² Das Konzept ist vollständig von seiner Hand geschrieben; wieweit der Inhalt seiner persönlichen Überzeugung entsprach, ist nicht festzustellen. Der preußische Bertreter in Franksurt, Minister Camphausen, ließ die Schrift dort drucken, und zwar, wie er berichtete, "mit einigen Anderungen, durch welche der speziell preußische Standpunkt, von dem der Bersasser dem Zwecke der Schrift nach ausgehen mußte, etwas mehr zurücktritt."

³ 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 Morik Mohl bei Beratung des Art. 4 der Verfassung durch die Nationalversammslung am 10. November 1848 in seiner Rede anspielte¹. 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 Borwurf ber "Flußfreibeuterei", der Borwurf siskalischer 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 Flußzöllen 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 bebingter Weise als richtig anerkannt werden. Es war nur dann zutreffend, wenn man auch Fahrwasservertiesungen in offenen Strömen, Seen und Meeresarmen als besondere Anstalten ansah; denn auch von der solche Fahrrinnen benutzenden Schiffahrt wurden Abgaben im Rahmen des Gebührenprinzips erhoben. Und wenn auf S. 5 und 6 die Deime als kanalisserter Fluß, 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 vertieft²; das letztere

¹ Stenogr. Berichte Wigard, Band V S. 3238.

² Bgl. das im Auftrage des Preußischen Wasserausschusses versaßte Werk "Memel=, Pregel= und Weichselstrom" von H. Keller. Berlin 1899. Band I S. 333, Band II S. 454, 469, 473—475, 529, 530.

Berfahren bezeichnet man aber sonst als Regulierung. Daß die Schiffahrtsabgaben im Mündungsgebiet der Ober in erster Reihe Fahrwassergelber waren, geht aus dem Immediatbericht vom 13. Mai 1862, welcher auf S. 126 in anderem Zusammenhange angeführt ist, zweifellos hervor. Daß die Ruhrs und Lippeschiffahrtsabgaben niemals Schleusengelber waren, wird auf Seite 176—182 bei der Schilberung der preußischen Berwaltungspraxis 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 altüberlieserte Besteuerung des Berkehrs durch derartige Binnenzölle den Ausdruck "Flußfreibeuterei" gesbrauchen wollte, so konnte man ihn vom allgemein deutschen Standpunkte aus auch auf Preußen anwenden, da es die Rheinschiffsahrtsabgaben tatsfächlich in Transitzölle umgewandelt hatte.

Die Schrift wendet sich dann zur Erörterung der Frage, ob der Borschlag 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 Berwaltungsstandpunkte aus ergeben würden, mit Klarheit und Schärse hervor. Sie weist auf die Nachteile einer übermäßigen Zentralisserung hin, die entstehen würden, wenn die Reichsgewalt in Franksurt entscheiden soll, "ob ein Badehaus im Pregel angelegt werden darf", und schildert die voraussichtlichen Reibungen zwischen den Strombauverwaltungen des Reiches und dem Verwaltungsapparat der Sinzelstaaten.

"Die Anlagen zum Schutze ber Uferbewohner würden dem Ressort der einzelnen Staaten verbleiben; diese würden aber solche Anlagen, wegen deren enger Verbindung mit dem Schiffahrtsinteresse, nicht ohne vorherige Verständigung mit der Reichsgewalt aussühren oder zulassen können, und ein jeder, der Gelegenheit gehabt hat, über den Gang derartiger Vershandlungen Erfahrungen zu sammeln, wird den Grad von Wahrscheinslichkeit berechnen können, mit welchem, namentlich dei Fragen technischer Natur, auf eine Verständigung zwischen zwei selbständigen Gewalten zu hoffen ist, welche entgegengesetz Interessen vertreten.

Die Übertragung ber 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 eingreisenden Zweige vernichten, sondern auch notwendiger Weise die Quelle von fortdauernden Konstisten beider Gewalten werden. Gewiß liegt es aber im gemeinschaftlichen Interesse beider, daß diese Konstiste nicht in den Kreis der Fragen gezogen werden, welche die laufende Berwaltung mit sich bringt. Daß die Verwalteten dabei am meisten zu kurz kommen würden, bedarf keines Beweises."

Man follte annehmen, daß diese überzeugenden Darlegungen zur Ablehnung bes von bem volkswirtschaftlichen Ausschusse gemachten Borfchlages führen mußten. Die Schrift fommt gleichwohl zu feiner Unnahme, welche mit dem überwiegenden und ausschlaggebenden Interesse bes Berkehrs an ber einheitlichen Leitung bes Strombaues und ber Strompolizei auf S. 12 fehr furz begründet wird. Der wirkliche Grund ist wohl in ber Stellung ju fuchen, welche die Schrift jur politischen Seite ber Abgabenfrage einnimmt. Die Erhebung folder Abgaben im Rahmen ber Selbstfostenbedung wird an sich als billig und vernünftig anerkannt. Sie wird nur beshalb mider= raten und abgelehnt, weil Breußen eine gebührenmäßige Schiffahrtsabgabe im Gegensat zu Flufzöllen - nicht nur vom Durchgangsverkehr, sondern auch vom Berkehr feiner eigenen Binnenhafen erheben mußte. Sierdurch wurde sich die Regierung bei den seit langerer Zeit an Abgabenfreiheit gewöhnten inländischen Bevölkerungsfreisen sehr unpopulär machen, und biefer Unpopularität durfe fie fich nicht aussetzen. Da man anderseits aber auch die Strombaulast unter keinen Umständen auf allgemeine Staatsmittel übernehmen wollte, so blieb nichts weiter übrig, als fie dem Reiche zu übertragen, so unzwedmäßig diese Lösung auch aus anderen, namentlich aus praftischen Gesichtspunkten erscheinen mochte.

Mit großer Scharfe mird auf S. 17 ber Grundfat aufgestellt:

"Es kann nur wiederholt werden: Die Flußzölle 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 Besugnis zur Abgabenserhebung, die anderen durch Übernahme der Baulast auf das Reich.

Die Nationalversammlung trug, im Gegensatz zu rabikaleren Strömungen, bem Standpunkte ber Regierungen insofern Rechnung, als sie bei ber ersten

Lesung des Berfassungsentwurfs am 16. und 17. November 1848 zwar die Aufhebung der Rölle ohne Übernahme der Strombaulast auf das Reich. gleichzeitig aber eine Schabloshaltung ber Bundesstaaten megen ber entgangenen Einnahmen beschloß. Sierdurch maren die von den beiden Staatengruppen abgegebenen Erklärungen zwar nicht angebrachtermaßen, aber boch fachlich im wefentlichen berücksichtigt, indem das für beibe gleichmäßig ins Gewicht fallende finanzielle Interesse gewahrt blieb. Sierbei ging sogar die National= versammlung insofern über bie Unsprüche ber Regierungen noch etwas hinaus, als sie bie Schabloshaltung ober "billige Ausgleichung" in Art. 26 ber Berfaffung nicht auf die Strombautoften, beren Deckung burch Schiffahrtsabgaben die Regierungen nur noch erstrebten, sondern auf die den Betrag biefer Kosten ber Regel nach — in einigen Staaten sehr bedeutend — übersteigenden Zolleinnahmen bezog. Es war mit diefer Verfassungsvorschrift freilich zunächst nur ein Prinzip ober Programm aufgestellt; es kam praktisch alles darauf an, wie sie ausgeführt wurde, und das von der Zentralgewalt aufgestellte Ausführungsgeset ift bann im Entwurfsstadium stecken geblieben. Im Prinzip wurde die von der Nationalversammlung beschlossene Lösung ber Frage von Preußen und der Mehrzahl der anderen Staaten angenommen 1: Die Regierungen wichen bamit von ihrem früheren Standpunkte etwas, aber nicht fehr wesentlich zurud; daß fie es taten, kann bei ber Schwäche ihrer bamaligen 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 zweiselloser 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
Kompromissed bildete, notwendig im Art. 54 — ebenso oder ähnlich wie in
Art. 5 der Berfassung von 1849 — Erwähnung sinden müssen?. Es
kommen also als möglicherweise gewollt, insoweit 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

¹ Bgl. Bericht bes Berfassungsausschuffes. Borlage für die zweite Lesung bes Berfassungsentwurfs, März 1849. Big ard, Berhandlungen der Nationalversamm= lung. Band VIII €. 5749—5751.

² Die Frage ift später gestreift worben in ber Begründung zum Gesetentwurf über die Aushebung ber Elbzölle, Reichstagsbrucksachen 1870 Rr. 136.

Berknüpfung von Strombaulast und Schiffahrtsabgaben — sei es durch Übernahme der ersteren auf das Reich bei gleichzeitigem Berzicht 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 bekämpste und von der Nationalversammlung selbst abgelehnte Lösung nachträglich verwirklichen wollten — oder ob überswiegende Gründe dafür sprechen, daß die Regierungen eine derzenigen Lösungen in ihr Verfassungswerk übernehmen wollten, welche sie im Jahre 1848 vorsgeschlagen und vertreten hatten.

Die lettere Annahme erscheint deshalb als näherliegend und gerecht= fertigt, weil kein sachlicher Anlaß für eine Underung in der Stellungnahme ber Regierungen erkennbar ift. Die gleichen Ermägungen verkehrs- und finangpolitischer Art, welche in den Jahren 1848 und 1849 die Fahrwaffergelber als billig und die verfaffungsmäßige Unterfagung folder Abgaben ohne Übernahme ber Strombaulaft auf bas Reich als unzuläffig erscheinen ließen, trafen auch in ben Sahren ber Reichsgrundung noch zu. politischen Boraussetzungen für die Geltendmachung und Bermirklichung biefer rein sachlichen Erwägungen lagen aber für die Regierungen bamals fehr viel gunftiger als früher. Im Jahre 1848 wollte die Revolution ben Nationalstaat schaffen; die Regierungen hatten ihr gegenüber eine schwache Stellung und waren zum Nachgeben in fehr weitem Umfange bereit; Die Reichsgründung in den Jahren 1866 und 1871 ging von den Dynastien und Regierungen aus, welche bamals - in Preußen wenigstens - fehr stark waren. Und wenn die Regierungen früher trot ihrer prekaren Lage in der hier zur Erörterung stehenden Frage fich der in der National= versammlung vorhandenen radifalen Strömung widerseten zu muffen glaubten, fo ift es zum mindeften nicht wahrscheinlich, daß fie diefen Widerstand fpater aufgeben und das radikale Berbot jeglicher Schiffahrtsabgaben ausfprechen wollten, zumal fie in ber Zwischenzeit an bem Grundsate ber Abgabenerhebung im Rahmen bes Gebührenprinzips festgehalten hatten. Jenes radikale Verbot hatte, wenn es beabsichtigt gewesen ware, in eine gang andere, flarere und bestimmtere Form gebracht werben können und muffen, als die des Art. 54 der Bundes- und Reichsverfaffung, zumal für ein folches Berbot der Text des Berfassungsentwurfs von 1849 ein sehr nabeliegendes Vorbild barbot. Der wesentlich andere, in Art. 54 gewählte Wortlaut schließt aber, wenn die Ausführungen über die grammatische Auslegung 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 Bermutung streitet für die Erhaltung der einzelstaatlichen Selbständigkeit und Bewegungsfreiheit auch auf diesem Gebiete.

Wenn Schumacher seine abweichende Ausleaung bes Art. 54 1 auf bie Unnahme gründet, die Regierungen hatten durch die Befreiung bes Stromverkehrs von drückenden Lasten dem deutschen Bolke einen langgehegten Bunsch erfüllen, die Reichsgründung mit der Aureole der Popularität um= geben und dem neuen Nationalstaate eine politische Morgengabe barbringen wollen, die ihrer Bedeutung nach mit ber liberalen Errungenschaft bes allgemeinen Wahlrechts vergleichbar gewesen sei, so ift gegen biese Beurteilung ber Lage zunächst ber Ginmand zu erheben, daß bie Frage ber Schiffahrts= abgaben unter den politischen Idealen des deutschen Bolkes doch nicht ent= fernt eine folche 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 bas inzwischen sehr geändert. Aber auch ganz abgesehen hiervon, mar hin= fichtlich ber Schiffahrtsabgaben eine einheitliche und geschlossene Stellung= nahme ber öffentlichen Meinung garnicht vorhanden. Richt einmal in ber politisch erregten und radikalen Lösungen nur zu fehr geneigten Zeit von 1848 hatte eine folche communis opinio sich gebilbet. Einig war man nur barüber, daß die Flugzölle eine rudftandige, laftige, und vom Standpunkte ber wirtschaftlichen Gerechtigkeit unhaltbare Ginrichtung feien; hinsichtlich ber Fahrwaffergelber ober — wie man sich in Frankfurt damals ausdrückte — Wafferwegegelber waren aber die Meinungen fehr geteilt. Es standen sich in den Kreisen der provisorischen Zentralgewalt und der Nationalverfammlung zwei fast gleich starke Gruppen gegenüber, von welchen bie eine ber Unficht mar, es sei ein Miggriff, bei Abschaffung ber Flugzölle bas Rind mit bem Babe auszuschütten und an die Stelle bes alten Unrechts. welches ber Binnenschiffahrt durch ihre finanzielle Ausbeutung für allgemeine Staatszwecke geschehen fei, bas neue Unrecht ber Belaftung ber Steuerzahler mit allen Strombaukosten zugunsten ber Schiffahrt zu setzen. Es mar fehr zweifelhaft, welche von beiben Strömungen ben Sieg bavon tragen murbe. Noch 5 Wochen vor der Annahme der Verfassung war, wie Schumacher ausführt2, im Schofe ber Nationalversammlung die Stimmung gegen die

¹ S. 133.

² S. 128.

Flußfreiheit so stark, daß der Reichshandelsminister Duckwitz die Ansicht äußerte, die zweite Lesung der Verfassung könnte leicht einzelne Underungen, 3. B. Beibehaltung der Rekognitionsgebühren (Schiffahrtsabgaben von der Tragfähigkeit) nötig machen.

Die von der Versammlung schließlich angenommene Verfassungsvorschrift war also nichts weniger als eine einheitliche Rundgebung bes Bolkswillens, dem gegenüber die Regierungen befonderen Unlag zur Nachgiebigkeit gehabt hätten und deffen endliche Befriedigung als eine populäre Errungen= schaft aufgefaßt werben konnte. Das galt insbesondere auch für die preußischen Verhältnisse. In Preußen war man feit Menschengebenken an Schiffahrtsabgaben gewöhnt. Die Volksvertretung hatte sich nach 1848 wiederholt für ihre Beibehaltung im Rahmen der Selbstfostendedung auß= gesprochen. In einem besonders wichtigen Falle hatten fich sogar die Nächst= beteiligten, Provinziallandtage und Sandelskammern, für ihre Einführung auf einem bisher abgabenfreien Strome im Interesse ber Forberung bes Berkehrs bringend ausgesprochen. Es konnte nicht bavon die Rede sein, daß ber Druck einer popularen Strömung die preußische Regierung bei ber Aufftellung bes Entwurfs zur Bundesverfaffung im Jahre 1867 bazu genötigt oder auch nur veranlaßt hätte, Fahrwaffergelber zur bloßen Aufbringung der Strombautoften nicht nur zu beseitigen, fondern fogar die rechtliche Möglichfeit ber Ginführung folder Abgaben für alle Bufunft verfassungsmäßig auszuschließen.

Der politische Effekt, ben Preußen und ber unter seiner Agide neu erftandene Nationalstaat zur Einführung der letzteren bei der öffentlichen Meinung brauchte und erftrebte, murde - foweit bas Gebiet ber Berkehrspolitik überhaupt hierfür in Betracht kam — burch die Abschaffung der allerdings fehr unpopulären Flußzölle erzielt. Nur von ihnen, nicht von ben eigentlichen Schiffahrtsabgaben konnte bas im Jahre 1848 geprägte, gehäffige Wort von ber "Fluffreibeuterei" mit einigem Schein von Recht gebraucht werben. Mit ber Aufhebung jener Bolle mar aber bie rechtliche Rulaffigfeit von Sahrmaffergelbern nicht beseitigt. Die erstere konnte ber letteren nicht präjudizieren, weil die Fahrmassergelber nicht etwa einen latenten, integrierenden Bestandteil ber Bolle bilbeten, sondern von ihnen ihrem inneren Wefen, 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 Fahrwaffergelber nach dem Gebührenprinzip umzuwandeln. Die wirtschaftlichen und finanziellen Unterlagen für die Bildung eines entsprechenden Tarifs waren nicht vorhanden, weil der Betrag der Selbstfoften nicht bekannt mar. Man hatte

über diese Rosten nicht, wie bei ben nach bem Gebührenprinzip behandelten privaten Wasserstraßen, Buch und Rechnung geführt, weil die Söhe der Abgaben und die Art ihrer Erhebung zu ben Aufwendungen bes Staates und bem Grade der Benutzung der Schiffahrtsanstalten in keiner inneren Beziehung ftand. Die Aufmachung einer folden Berechnung hat jett eine jahrelange mühevolle Arbeit erforbert; biese Arbeit mare vor 38 und 35 Jahren wohl etwas, aber nicht fehr viel leichter gewesen. Es mußte bann aber noch für die Anstellung symmetrischer, auf gleichen allgemeinen Gesichtspunkten beruhender und nach gleichen Methoden burchgeführter Berechnungen für die nichtpreußischen Uferstaaten gesorgt werden, mas nur im Wege ber Bereinbarung zu erreichen mar. Endlich mußte bie Erhebungs= weise, wenn die Beziehung von Leistung und Gegenleistung bei der Ent= richtung von Fahrmaffergelbern in sinngemäßer Unwendung des Gebühren= prinzips hergestellt werben follte, von Grund aus geändert ober vielmehr neu ersonnen werden. Das alte Snftem ber Erhebung von Rhein- und Elbzöllen war vom Gebührenftandpunkt aus völlig unbrauchbar. Wie bereits erwähnt, wurden die alten Rheinzölle in Breußen vom preußischen Verkehr überhaupt nicht erhoben, sonbern nur bem Durchgangsverkehr nach Gudbeutschland auferlegt; die subdeutschen Staaten refaktierten wiederum die preußischen Bolle ihren Staatsangehörigen aus allgemeinen Staatsmitteln. Diese Bolle konnte man also nicht burch einfache Drehung ber Tarifschraube in Gebühren verwandeln, auch wenn man das Gefamtergebnis der Gin= nahmen auf die Höhe der — erst zu ermittelnden — Selbstkoften herabbrückte.

Da eine Reform nicht möglich war, so blieb nichts übrig, als bie Zölle abzuschaffen und bann, 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 Berzichtes aus dem Wortlaut der Verfassung noch ein Anlaß hierzu aus der Entstehungsgeschichte und der politischen Lage erkennbar ist.

In den öftlichen 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 ber Abgabenfrage auf bem Gebiete ber

Seeschiffahrt ist von berjenigen, welche fich im Bereich ber Binnenschiffahrt vollzogen hat, nicht unwesentlich verschieben.

Wie bereits erwähnt, hatten die Vertreter der deutschen Regierungen in ihrer gemeinsamen Erklärung vom 21. August 1848 die Forderung ershoben, daß im Bereich der Seeschiffahrt die Finanzierung aller Schiffahrts anstalten, namentlich auch der Fahrwasserverbesserungen, durch Gebührenserhebung gestattet sein müsse.

Der im volkswirtschaftlichen Ausschusse gestellte Antrag, die Erhebung von Fahrwassergelbern 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, dei den Hanseltädten, welche schon damals für die Beurteilung der deutschen Seeschiffahrtsinteressen ausschlaggebend waren, die allerernstessen Bedenken erregt.

Diesem Bedenken wurde von den bremischen Vertretern schon bei ber Unterzeichnung der gemeinsamen Kundgebung durch eine besondere Zusat= erklärung Ausdruck gegeben, in welcher es heißt:

"Einen ferneren Widerspruch find wir wegen der Lage der Sauptseestädte Norddeutschlands verpflichtet, gegen den § 1 bes Entwurfs zu erheben, insofern berfelbe eine Aufhebung aller Abgaben auf den Fluffen bis ins Meer ausspricht. Bremen und Samburg liegen tiefer im Lande, ba mo Seefchiffahrt von Fluffchiffahrt fich scheibet. Berhältniffe fehr verschiebener Art finden auf der Weser oberhalb und auf der Weser unterhalb Bremen statt. Jene fällt in das Gebiet der eigentlichen Flußschiffahrt und in ben Bereich der durch die Weserschiffahrtsatte festgesetten Flufzölle, welche auf der ganzen Wefer 2361/4 Pfennig für 300 Pfund betragen, von benen Bremen 45 Pfennia zu erheben berechtigt ist. Bur Erleichterung des durch die frühere Vernachläffigung der Obermefer fehr behelligten Schiffahrtsverkehrs hat Bremen von biefer Berechtigung keinen Gebrauch gemacht, und sie nur in den seltenen Fällen eintreten laffen, daß Güter unter Befreiung von jeder andern Abgabe, auf bem Waffer tranfitierend birekt aus dem Flugverkehr in den Seeverkehr oder umgekehrt übergingen. Gang anders find die Berhältniffe auf der untern Befer. Den Sanfeftabten lag bisher die Laft ob, alle diejenigen koftspieligen Anstalten zu errichten und zu unterhalten, welche Deutschlands Seeschiffahrt und Sandel 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 Grundsat, daß eine Entschädigung dafür von den diefe Unftalten Benutenden geleiftet werden muffe und verschiedene Erhebungen fanden unter verschiedenen Benennungen, als Tonnen-, Baken-, Convoye=, Schlachtgelb usw. ftatt. Nach ber frangösischen Gewaltherrichaft wurde die Einrichtung getroffen, daß alle von verschiedenen Berwaltungen erhobenen Abgaben in eine Generalkaffe floffen und aus berfelben bie Verwendungen bestritten murben. Man fand nun auch zweckmäßiger, die vorgebachten verschiedenen, zugleich den Erfat für nicht erhobenen Weferzoll gewährenden, durch Sandel und Schiffahrt zu erlegenden Abgaben zu vereinigen, unter ber gemeinschaftlichen Benennung von eingehenden und ausgehenden Rechten, weil sie bei Gelegenheit des Imports und Exports erhoben wurden. Diese geringen Abgaben von resp. 2/8 und 1/8 pro Cent von allen Bremen felbst betreffenden Importen und Exporten übersteigen nicht das Maß der für Sandel und Schiffahrt zu machenden Bermendungen, Bremen ift in beren unvordenklichem und unbestrittenem Erhebungsrechte, und hat auf dieses Recht hin die nötigen Anstalten errichtet und für diefelben Staatsanleihen gemacht, zu beren beziehungs= weiser Erhaltung und Berginfung die aus den eingehenden und ausgehenden Rechten fliegenden Einnahmen um so weniger entbehrt werden können, als andere Mittel dazu nicht vorhanden find. Am einfachsten wird dieses aus der folgenden Zusammenstellung der betreffenden Ginnahmen und Ausgaben hervorgehen."

Es folgt hier eine Aufzählung der auf die Seeschiffahrtsanstalten bezüglichen Einnahmen und Ausgaben bes bremischen Staates. Sodann heißt es weiter:

"Die fernere Verpflichtung Bremens zu auch nur vorschußweiser Erhaltung ber Schiffahrtsanstalten unter Aushebung ber Abgaben ist unmöglich, da bie Mittel bazu nicht auf andere Beise zu beschaffen sind. Wollte aber bie 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 bemnach die Aufhebung ber Abgaben am 1. Januar 1849 ¹, abgesehen von ben 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

¹ Bu biefem Zeitpunkte follen fie nach ben geftellten Antragen eintreten.

einer ftarken und wirksamen Dberaufficht überfteigt, ein ferneres zwiefaches Bebenken. Bis jett konnte ber einzelne Staat für fich ober in Berbindung mit anderen, die für seine Angehörigen zuvörderft und am meisten wichtigen Anstalten beschließen und ausführen, so schnell es die Umftande er= forderten. In der Folge wird biese Befugnis von der Genehmigung ber Rentralgewalt in jedem Falle abhängig fein, 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 ber Grundsat ber Selbstverwaltung in alle Berhältniffe gedrungen ift, und ber Erkenntnis eines Bedürfnisses für handels- und Schiffahrtszwecke in der Regel die Befriedigung desfelben auf dem Juße zu folgen pflegte, nun aber der Genehmigung einer Zentralbehörde untergeordnet werden foll, von der man kaum vorausseten wird, daß fie unsere Bedürfnisse besser kenne, als wir felbst. Sier wird also ber Reichs= gewalt eine Befugnis beigelegt, die uns über das Wünschenswerte und Zweckmäßige hinauszugehen scheint, besonders wenn erst ber Zeitpunkt gekommen fein wird, wo die Bentralgewalt die Ausführung der Arbeiten felbst in die Sand nehmen wird. Alle Borteile, welche die Einzelstaaten in ber Ausführung burch ihre mit ben Lokal- und Personalverhältniffen vertrauten und gleichzeitig bei anderen Arbeiten verwandten Beamten in technischer und öfonomischer Hinsicht finden, werden dann unnötig verloren gehen, um auf weniger zwedmäßige Weise bem größeren Aufwande von Reichsbauten Blat zu machen."

Es handelte sich also bei den Seewasserstraßen nicht, wie bei den Binnenschiffahrtswegen, um die konditionale Verknüpfung der Abgabenstreiheit — oder vielmehr vom hanseatischen Standpunkte aus des Zwanges zur Nichterhebung von Schiffahrtsabgaben — mit der Reichsbaulast; für die kleineren Bundesseestaaten war weder das eine noch das andere ansnehmbar, sie konnten die Abgabenfreiheit unter keinen Umständen gebrauchen und die selbständige Verfügung über ihre Seewege unter keinen Umständen missen.

Bon der starken Zentralisation, welche die Folge der Übernahme der Seewasserstraßen in die unmittelbare Verwaltung des Neiches gewesen wäre, wurden übrigens auch in Preußen nachteilige Folgen befürchtet. Der preußische Abgeordnete Graf Wartensleben-Swirßen warnte in der Sitzung

¹ Der Hamburger Merk sprach bei der Beratung in der Nationalversammslung am 10. November 1848 mit Entschiedenheit gegen den Verkassuntrag des volkswirtschaftlichen Ausschuffes, der hauptsächlich durch füddeutsche — Morik Mohl aus Stuttgart — und sächsische Unitarier verteidigt wurde. Wigard, Stenograph. Berichte V S. 3229.

ber 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 volkswirtsschaftlichen Ausschusse vorgelegten "Minoritätserachtens", welches davon ausging,

"baß ben einzelnen Uferstaaten die Fürsorge und nähere Überwachung der für den Seehandel und die Schiffahrt nötigen Berfügungen, Einzichtungen und Anlagen überlassen bleiben muß. Die Sache begreift so viele verschiedene Teile in sich, als Häsen, Seetonnen, Leuchtstürme und Leuchtschiffe, Baken, Lotsenwesen, Regulierung des Fahrwassers, Duarantäneanstalten usw., zu deren richtiger und zweckmäßiger Handshabung eine genaue Kenntnis durch langjährige Erfahrung ersorderlich ist, daß, wenn die Reichsgewalt allerdings die Oberaussicht zur Sicherstellung des allgemeinen Interesses darüber ausüben soll, sie doch nicht die Ausssührung selbst in die Hand nehmen kann, ohne dadurch höchst wahrsscheinlich das Schiffahrtsinteresse sehr wesentlich zu beeinträchtigen und so auf den ganzen, sich unter den seitherigen Verhältnissen so größartig aufsgeschwungenen Seeverkehr nachteilig einzuwirken. Der Paragraph des volkswirtschaftlichen Ausschusses erklärt dagegen die Schiffahrtsanstalten am Meere ohne weiteres für Reichssache usw.".

Gleichzeitig wurde das Recht zur Erhebung von Fahrwaffergelbern den Bundesfeeftaaten zugestanden.

Um die Nutanwendung aus den damaligen Vorgängen auf die Auselegung der heutigen Verfassung im Wege des Wahrscheinlichkeitsschlusses ziehen zu können, ist es notwendig, sich die politische Lage der Harzu machen. Wenn Antrage des volkswirtschaftlichen Ausschusses gegenüber klarzu machen. Wenn Delbrück in seiner Druckschrift von 1848 schon für Preußen gesagt hatte, die "Übertragung der Flußhoheit an die Neichsgewalt" würde "die Wirksamkeit der Staatsgewalt in einem sehr wichtigen und in das Leben eingreisenden 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 Schissanstalten beruht, nicht viel weniger als die praktische Mediatisierung, den Verlust ihrer Selbständigkeit. Sie hätten aufgehört, Herr ihrer Geschicke 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

¹ Der Anfang biefes Zitats ift schon auf S. 103 unter III. B. 2. a. in § 7 in anderem Ausammenhange erwähnt.

Entschließungen einer weit entfernten Zentralregierung und ben Abstimmungen eines Reichsparlaments.

Sie waren also burch zwingende Grunde genötigt, die übernahme ihrer Seewafferftragen auf bas Reich als Danaergeschenk abzulehnen; fie maren ebenso ftark barauf angewiesen, mit ber Berwaltung Diefer Wasserstraßen auch die Befugnis zur Abgabenerhebung zu behalten. Dhne die lettere mare die erstere auch ein Danaergeschenk gewesen, weil diese kleinen Staatsgebilbe trot aller Kapitalfraft, trot aller taufmannischen Tüchtigkeit und Opferbereitschaft für große wirtschaftliche Ziele, Die Kosten ber verhältnismäßig weiten, nicht von den Uferstaaten, sondern von ihnen allein zu unterhaltenden Schiffahrtswege bis zur offenen See ohne gebührenmäßige Beranziehung ber Schiffahrt nicht aufbringen konnten und können 1. Wenn auch in den Sansestädten die Schiffahrteinteressen in viel höherem Mage sich ben allgemeinen Staatsintereffen annähern und viel weniger von ihnen verschieden sind, wie in den anderen Bundesstaaten, so ist es bennoch auch bei ihnen nicht möglich, alle Rosten für Schiffahrtsverbefferungen auf bie Schultern ber Steuerzahler zu legen. Hierbei fpielt ferner ber Umftand eine fehr wichtige Rolle, daß die Schiffahrtsabgaben zum großen Teil von den Reedern ohne Möglichkeit der Überwälzung auf andere, also auch von Nichthanseaten und Nichtbeutschen, aufgebracht werden.

Für die Seeftaaten 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 Strombau=last ohne Schiffahrtsabgaben: die Alternative: entweder Reichsstrombaulast ohne oder territoriale Baulast mit Schiffahrtsabgaben: offen blieb, während die Seestaaten oder wenigstens die Hanseltädte nur die zweite Möglichsteit hatten.

Das hat selbst die zu boktrinären und radikalen Maßregeln stark hinneigende Nationalversammlung von 1848/49 eingesehen und den Seeftaaten ihre Wasserstraßen samt den Schiffahrtsabgaben gelassen.

Die Interessen bieser Staaten in ber Abgabenfrage hatten sich zur Zeit ber Reichsgründung gegen das Jahr 1849 in keiner Weise verschoben; die Erhaltung der partikularen Hoheitsrechte hinsichtlich der Wassersken und ihres notwendigen Korrelats in Gestalt der rechtlichen Zulässigkeit von Fahr-

¹ In der anonymen hamburgischen Broschüre, welche unter III. B. 2. a. § 7 auf S. 102 Anm. 2 zitiert ift, wird schon die Tatsache, daß die Hanseltädte bei ihren Aufwendungen für die Seeschiffahrt nur die Selbstkosten durch Abgaben becken, als eine Art Ruhmestitel hingestellt, wenn auch die Bemerkung gemacht wird: "Es soll damit das Berfahren Hamburgs keineswegs als eine besondere Freigebigkeit hinsgestellt werden; man versährt so im wohlverstandenen eigenen Interesse usw."

maffergelbern mar für die hinsichtlich ber beutschen Seeschiffahrt ausschlaggebenden Sanfestädte nach wie vor die einzig mögliche Lösung. Daß diese Lage der Dinge den maggebenden Kreifen der preußischen Regierung bei Aufstellung bes Entwurfs zur Bundesverfaffung entgangen fein könnte, ift völlig ausgeschloffen; es ift am wenigsten benkbar bei bem mit ben Berhandlungen und Borgängen der Jahre 1848 und 1849 auf das genaueste vertrauten Delbrück. Man mußte, daß die Finanzierung von Schiffahrtsverbesserungen burch Abaaben für die Sansestädte eine staatliche Notwendiakeit war und man hatte gar keinen Anlaß, dieser schon von der Frankfurter Nationalversammlung anerkannten Notwendigkeit jest bie verfaffungsmäßige Berücksichtigung zu versagen. Sätte man bas gewollt, so ware es nicht nur angezeigt, fondern geradezu geboten gewesen, folche Willensmeinung in beutlich erkennbare Form zu kleiden. Daß der Art. 54 in deutlich erkenn= barer Weise bie Erhebung von Abgaben für Seemafferstraßen untersagt, wird aber selbst ber eifrigste Gegner folder Abgaben nicht behaupten. Die Bermutung spricht hier für die Kontinuität der gesetzgeberischen Willens= meinung. Diese Willensmeinung ist in ber Verfassung von 1849, dem anerkannten Vorbilde der heutigen, durch die ausdrückliche Zulassung von Fahrwaffergelbern klar ausgedrückt. Es muß also angenommen werden, daß Fahrmasseraelder auch mit dem Art. 54 vereinbar sind.

Die Hanseaten haben ihn jebenfalls bona fide so verstanden. Das geht nicht nur aus ihrer unangesochtenen Berwaltungspraxis — die sich in dieser Hinsicht von derjenigen der anderen Bundesseestaaten 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 Bundessverfassung von dem Abgeordneten Grumbrecht beantragt, die Zuständigkeit des Reiches auszudehnen auf "die Anstalten für Seeschiffshrt, Häfen, Seestonnen, Leuchttürme, das Lotsenwesen, das Fahrwasser". Über diesen Anstrag, der im Jahre 1869 mit einer nicht sehr erheblichen Änderung wiedersholt wurde und schließlich zu einer Ergänzung der Verfassung durch Reichssgest vom 3. März 1873 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 Anstrages war, wie der lübecksche Abgeordnete Görtz zutreffend bemerkte, dem § 20 des damaligen Verfassungsentwurfs entlehnt.

¹ R.Gef.Bl. S. 47.

² Reichstagsverhandl. vom 20. Märg 1867 Stenogr. Ber. S. 281.

Obwohl es fich bei bem Antrage nur um die Gefetgebung und Aufficht bes Reiches, nicht um beffen unmittelbare Zuständigkeit für die Berwaltung des Seewesens handelte, so lebte doch bei den Hanseaten die alte Beforgnis vor ichablicher Zentralifierung wieder auf, und die Erörterung wurde von ihnen in dem Sinne geführt, als ob es darauf ankame, die Autonomie ber Bundesftaaten hinfichtlich ber Anstalten für die Seeschiff= fahrt zu verteidigen. Gleich der erfte Redner, ein hamburgischer Ab= geordneter, konnte in der Reichstagsverhandlung vom 20. März 1867 "die Furcht nicht unterdrücken, daß, wenn 3. B. eine Sandbank sich verschieben sollte, und dadurch eine neue Tonnenlegung erforderlich gemacht wurde, eine geraume Zeit vergeben murde, bis zu biefer neuen Sandbank ber entsprechende Aftenhaufen geschrieben mare". Auch konnte er sich "ber Befürchtung nicht entschlagen, daß, wenn in richtiger Konsequenz beschloffen murbe, daß, mas Bundesfache ift, auch aus der Bundeskasse zu bezahlen ift, es später äußerst schwer halten wurde, die nötigen Bewilligungen zu erhalten" usw. Es wurde also die — zunächst willfürliche und in dem Antrage nicht begründete - Boraussetzung gemacht, daß die Seeschiffahrtsanstalten vom Reiche in eigene, unmittelbare Verwaltung übernommen werden follten ober mürben.

Bei den Erörterungen über diesen Gegenstand lag es nahe, auch die Frage der Finanzierung von Schiffahrtsverbesserungen durch Fahrwassergelber zu berühren. Das ist auch in ausgiebiger Weise geschehen. Der Absgeordnete Meier aus Bremen, welcher sich ebenso wie die übrigen Hanseaten für die Belassung der Schiffahrtsanstalten in der Hand der Seestaaten ausssprach, verwies in der Verhandlung vom 20. März 1867 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 Neichstagsverhandlung vom 6. April 1869 ausdrücklich die hamburgische Schiffahrtsabgabe für die Befahrung der Unterelbe, das sogenannte "Lotsgeld", unter Anführung der sinanziellen Erträge. Der Abgeordnete Waldeck sprach ebenfalls von dieser Abgabe in dem Sinne, daß man sie wohl nicht entbehren könne; und nachedem ein hamburgischer Abgeordneter darauf hingewiesen hatte, daß Hamburgtrot der Abgaben "eine Unterbilanz von 300 000 Talern aus den Stromeinrichtungen" habe, erklärte Waldeck nochmals:

¹ 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 i; der jetige Herr Abgeordnete sagt, die Stromregulierung überhaupt gebe ihnen eine Unterbilanz von 300 000 Talern. 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 bezisserte 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 Verzinsung der Strombaukosten 66 000 Mark banco zur Verfügung ständen.

Grumbrecht war damals wie auch schon in der Franksurter Nationals versammlung 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 kritissieren. Am 5. Juni 1872 sagte er über die hamburgische Elbschiffahrtsabgabe:

"Es ist tatsächlich und faktisch das ganze Lotsengeld eine Schiffahrts = abgabe, 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 ist²."

Auch später noch, am 16. November 1876 4, hat Grumbrecht im Reichs= tage über diese Schiffahrtsabgabe gesprochen.

Die hier erwänten parlamentarischen Vorgänge gehören, auch soweit sie sich in ben Jahren 1869 und 1872 abgespielt haben, zur Entstehungs=

¹ Es war der Abgeordnete de Chapeaurouge am 20. März 1867.

² Stenograph. Berichte I S. 211-216.

³ Bgl. Stenograph. Berichte S. 749. Die Bemerkung über ben vom hamsburgischen Staate geübten Zwang bezieht sich barauf, daß auch diejenigen Schiffe daß sogenannte Lotzgeld bezahlen müssen, welche keine Lotsen an Bord nehmen. Es ist tatsächlich ein Fahrwaffergeld.

⁴ Stenograph. Berichte S. 133.

geschichte der Versassung 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 Reichstagssitzung am 6. April 1869 — beteiligt, ohne die von den Hanseichen und anderen Reichstagsabgeordneten bekundete Auffassung, daß Schiffahrtsabgaben für die Benutung 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 Besugnis der Bundesseestaten zur Erhebung solcher Abgaben zweiselhaft oder streitig wäre und besonders festgestellt werden müsse; diese Besugnis wurde vielmehr stillsschweigend als vorhanden vorausgesetzt. Das galt auch für den Abgeordneten Grumbrecht, der trotz seiner wenig freundlichen Auffassung der hamburgischen Versehrspolitik die rechtliche Zulässigkeit der Elbschiffahrtsabgabe nicht in Abrede stellen wollte.

Es wäre zu weit gegangen, wenn man aus jenen Reichstagsverhandslungen eine Willenskundgebung der gesetzgebenden Faktoren für die Zulässigkeit der Schiffahrtsabgaben konstruieren wollte. Denn der Reichstag hat keinen Beschluß nach dieser Richtung gefaßt und auch das Schweigen der Bundessratsvertreter kann als eine solche Kundgebung nicht aufgefaßt werden.

Wohl aber sind diese wiederholten und aussührlichen Verhandlungen ein unansechtbares 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 dona siede den Art. 54 als inhaltlich übereinstimmend mit dem die Seeschiffahrsanstalten 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 schiffahrttreibenden Kreise an der Forterhebung der Schiffahrtsabgaben auf natürlichen Seewassers straßen 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 baten, er möge dahin wirken, daß die Schiffahrts=abgaben für die Küstensahrt "in den Häsen und auf den natürlichen Wasserstandes" ermäßigt würden.

* *

¹ Wenn man die hier behandelten parlamentarischen Borgänge aus der Zeit ber Reichsgründung lieft, so begreift man, daß der Abgeordnete von Zedlit,

Das Ergebnis dieser Erörterungen ist dahin zusammenzusassen: es fehlt an einem hinreichen Grunde für die Annahme, die verbündeten Regierungen und die Bolksvertretung hätten diejenige Rücksichtnahme auf die politischen und sinanziellen Interessen der kleineren Bundessesktaaten, welche sie im Jahre 1848 durch Zulassung von Fahrwassergeldern betätigten, in den Jahren 1867 und 1871 verweigern wollen. Im Gegenteil spricht der Berlauf der Dinge und der Vergleich der politischen Konstellation dafür, daß solche Rücksichtnahme mindestens in gleichem Maße wie früher obsgewaltet hat.

Ist das richtig, so bleibt nur die Schlußfolgerung übrig, daß von den beiden innerlich verschiedenen Lösungen der Abgadenfrage, die der Bersfassentwurf von 1849 für Sees und Binnenschiffahrt in Art. IV und V gebracht hatte, die erstere, die Zulässigkeit von Fahrwassergeldern in sich schließende, in der jetzigen Reichsversassung 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 Sachsenner 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:

[&]quot;Da kann ich bezeugen, daß es damals (1867) niemandem eingefallen ift, das Berbot der Abgabenerhebung in Art. 54 der Reichsverfassung so aufzusassen, daß damit etwas anderes geschützt werden sollte, als den Berkehr auf denjenigen natürlichen Wasserstraßen in demjenigen Justande, welchen der preußische Staat infolge seiner öffentlichrechtlichen Berpflichtung gemäß Tit. 15 Teil II des Allsgemeinen Landrochts erhalten muß, daß nur die Befahrung der natürlichen Wasserstraßen in die sem Zustande frei gewährleistet werden sollte, daß aber nicht im mindesten außgeschlossen werden sollte, eine Gebühr zu erheben als Entgelt für diejenigen Kosten, die der Staat auswendet, um die natürlichen Wasserstraßen mit künstlichen Mitteln über das Maß ihrer natürlichen Schiffsbarkeit hinaus zu verbessern usw." Rgl. Stenogr. Berichte S. 9466.

Die vorstehenden Erörterungen unterscheiden sich von denjenigen des Schumacherschen Werkes darin, daß sie auf der breiteren Grundlage der gesamten Schifffahrt sich bewegen, alle Arten von Wasserstraßen und Schiffsfahrtsabgaben berücksichtigen und demgemäß auf die Duplizität der Abstammung des Art. 54 ein erhebliches Gewicht legen. Von diesem Standpunkte aus ist es notwendig, den Verbleib des sinanzpolitischen Gedankens, welcher im fünften Artikel des Verfassungsentwurfs von 1849 verkörpert war, in der weiteren Rechtsentwicklung zu versolgen. Es muß eine Antwort gefunden werden auf die Frage, ob die früher gewährte Möglichkeit der Finanzierung von Verbesserungen sur Seewasserstraßen durch Schiffahrtsabgaben später ausgeschaltet und aus welchen Gründen etwa diese Ausschaltung ersolgt ist.

Die erstere bieser Fragen ift zu verneinen 1.

c) Die Pragis.

§ 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, psiegen auch in seiner praktischen Anwendung sich zu betätigen; sie können sogar rechtsbildend weiterarbeiten, insoweit der Prazis die Aufgabe zufällt, Lücken in der Gesetzgebung oder doch in dem Ausdruck des gesetzgeberischen Willens sinnsgemäß zu ergänzen. Die Identität der Prazis 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 ausstührende war; nur wo die letztere ihre Besugnisse auf nachsgeordnete Verwaltungsorgane übertragen hatte, konnten Abweichungen infolge mangelhafter Überwachung vorkommen. Aber auch für die Zeit des Verssassungsstaates muß bis zum positiven Beweise des Gegenteils angenommen werden, daß die zwischen den gesetzgebenden Faktoren vereindarten Gesetz von der vollziehenden Gewalt logal und sinngemäß ausgeführt wurden?

Die Praxis ift also ber Regel nach bas Spiegelbild ber gesetzgeberischen

¹ Die Borgänge im Erfurter Parlament find wegen ihres allzu episobenhaften Charakters, und weil dem damaligen Bersuch einer Reichsgründung ein großer Teil des heutigen Deutschen Reiches von vornherein fernblieb, nicht berücksichtigt.

² In Preußen wurden bis zum Jahre 1882 alle Tarife für Schiffahrtsabgaben im Wege der Königlichen Berordnung festgestellt; es war also in der vormärzlichen Zeit ein Unterschied zwischen Gesetzgebung und Praxis rechtlich nicht möglich.

Willensmeinung, die reale Verkörperung des Rechtsgedankens. Die Bersmutung 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 Borsicht geboten, weil verschiedene Momente die Brauchbarkeit der Praxis als Erkenntnisequelle des geltenden Rechtes beeinträchtigen können und gerade bei demjenigen Rechtsgediete, um dessen Erforschung es sich hier handelt, tatsächlich beseinträchtigen.

Eines dieser Momente ergibt sich aus dem Umstande, daß die in Betracht kommenden Gesetze in der Hauptsache nicht jus cogens, sondern jus dispositivum geben; sie verleihen Besugnisse, aber sie nötigen im allsgemeinen 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 Kommunalabgabengesetzs vom 14. Juli 1893, welcher anordnet:

"Die Erhebung von Gebühren hat zu erfolgen, wenn die Beranstaltung (es ist die Rede von den "im öffentlichen Interesse unterhaltenen Ber= anstaltungen, Anlagen, Anstalten und Einrichtungen") einzelnen Gemeindes angehörigen oder einzelnen Klassen von solchen vorzugsweise zum Vorteile gereicht."

Die Ausübung dieses Zwanges liegt in der Hand der Gemeindeaufssichtsbehörden. Nach Reichs- und internationalem Bertragsrecht gibt es aber keine Berpflichtung zur Erhebung von Fahrwassergeldern oder sonstigen Schiffahrtsabgaben. Zwingendes Recht enthalten hier nur die Vorschriften über die Voraussehungen, 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 verfassunsmäßigen Besugnissen 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 Schiffahrtsabgaben ebenso wie jede andere, wenn auch im Nahmen des Gebührenprinzips gehaltene Belastung des Verkehrs grundsählich als unerwünscht galten, anderseits in den Jahren 1866 die 1871 auf allgemein politischen Motiven und Popularitätsrücksichten. Man schaffte in jener Zeit die Schiffahrts-

¹ Diese Boraussetung wird bei tommunalen Schiffahrtsanftalten immer gutreffen.

abgaben foviel als möglich ab und führte fie fo wenig wie möglich ein. In ben neuerworbenen Provinzen murbe bamals bei ber Neuregelung bes Abgabenwesens für die Schiffahrt mit weitgehender Liberalität vorgegangen; in Schleswig-Bolftein murben beispielsweise im Sahre 1867 die in banischer Reit allgemein erhobenen Leuchtfeuer=. Tonnen= und Bakengelder aufgehoben und die ziemlich beträchtlichen Ausgaben für die Bezeichnung der Seemafferstraßen auf allgemeine Staatsmittel übernommen, obwohl bie Tages= und Nachtmarken immer als besondere Anstalten im Sinne der Verfassung angesehen worden sind. Es kann also die Aushebung einer Schiffahrtsabgabe in Schleswig-Holftein und in anderen, vor 1867 zum Zollauslande gehörigen Ländern nicht ohne weiteres als Beweis dafür geltend gemacht werden, daß man diefe Abgabe für unvereinbar mit dem Zollvereinsvertrage und der Bundesverfassung erachtet habe; vielmehr kommt es wesentlich auf die Begrundung an, welche ber Aufhebung in dem nach preußischem Staatsrecht an ben König zu richtenden Antrage gegeben wurde. Wenn die Begründung nur aus mirtschaftlichen und sonstigen Zwedmäßigkeitserwägungen entnommen ift, fo wird man die rechtliche Buläffigkeit ober ben Glauben ber Minister an die rechtliche Zuläffigkeit der Abgabe ichon beshalb als dargetan ansehen können, weil die Begründung durch die Vertrags- und Verfassungswidrigkeit einer Abgabe sehr viel einfacher gegeben werden fonnte.

Allgemeine politische Erwägungen haben sicherlich zu dem Entschlusse beigetragen, nach Beseitigung der Flußzölle auf dem Rhein und der Elbe keine Fahrwassergelder im Rahmen der Selbstkostendedung einzuführen.

Die starke Abneigung, welche bei ber preußischen Regierung in ben 60er Jahren bes vorigen Jahrhunderts und auch später noch gegen die Einführung berartiger Abgaben bestand, erschwert die Erkennung des Rechtszustandes aus der Prazis; 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 besugt erachtete. Die Fälle der negativen Prazis, der nicht erhobenen Schiffahrtsabgaben, können aber bei der durch die Lage der Berhältnisse gebotenen sorgfältigen Untersuchung des Gegenstandes nicht außer acht gelassen werden; es ist notwendig, sie neben der positiven Prazis für die Auslegung zu verwerten. Ein Fall der ersteren Art wird im folgenden näher dargelegt werden; er läßt den grundsätlichen, man könnte sasst gegen theoretischen Standpunkt der Regierung, welche, um die von den Beteiligten lebhaft gewünschte Einführung von Fahrwasserglebern zu hindern,

¹ Nach Einverleibung des Landes wurden sämtliche Tarife für Schiffahrtsabgaben in Schleswig-Holftein 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 Propinzen 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 Gegensatzu den Nächsteteiligten, welche auch von dem mit Schiffahrtsabgaben belegten verbesserten Strome noch wesenteliche Verkehrsvorteile erwarteten und in der Abgabenerhebung ein zwecksmäßiges Mittel zur Finanzierung von Strombauten sahen, hielt damals der Staat Fahrwassergelder sür nachteilig und lehnte alle von der Provinzials vertretung 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 öffentliche rechtlichen Borschriften über wirtschaftliche Fragen sindet sich diese Erscheinung nicht selten, weil die anzuwendenden wirtschaftlichen Begriffe — man denke nur an denjenigen der Unterhaltungse und Herstellungskosten — oft eine gewisse Unbestimmtheit ausweisen. Auch die Borschriften über Schiffahrtsadgaben 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 sür praktische Rücksichten und Erwägungen gewähren.

Innerhalb bieses Spielraumes hat der Strom der Entwicklung zuweilen serpentiniert. Der Gang der Berwaltungsmaschine war nicht immer gleichsmäßig. 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 Fallen, sind freilich entgegengesetzte Auffassungen zu verzeichnen. Es ging eben bei diesen, ebenso wie auch bei vielen anderen Staatsgeschäften nicht ohne gelegentliche Frrungen 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 Schissabgaben sich betätigt und zuweilen auch Spuren subjektiver Meinungen in wechselnder Unwendung des Rechtes hinterlassen. Schließlich bleibt nichts anderes übrig, als die Totalität der Wahrnehmungen, den schließlichen Gesamteindruck, bei Bewertung der Praxis für den Auslegungszweck entscheiden zu lassen.

Auch die Judikatur des Verwaltungs-, Zivil-, Straf- und Prozestrechts ist bekanntlich von berartigen Schwanfungen und gelegentlichen Wider= fprüchen keineswegs frei 1. Ihr Vorkommen ist auf bemjenigen Gebiete bes öffentlichen Rechts, um welches es sich hier handelt, vielleicht noch erklärlicher und entschuldbarer. Die verhältnismäßig geringe Bahl ber Unwendungsfälle bei ben Rechtsvorschriften über Schiffahrtsabaaben ift für ihre Ausleaung und praktische Sandhabung kein Borteil, sondern eher ein Nachteil, weil hierdurch die Bildung einer gleichmäßigen Rechtsanschauung und festen Überlieferung fehr erschwert wird. Die große Zahl der Anwendungsfälle auf anderen Rechtsgebieten führt nicht nur sachlich zu weitgehender Klärung ber einzelnen Fragen, sondern auch äußerlich zur Entstehung von Aufzeichnungen und Busammenftellungen, welche bem Braktiker Die Information erleichtern. Die nicht ber Jubikatur, sondern lediglich ber Berwaltung zuftehende und seltener eintretende Unwendung von öffentlichrechtlichen Beftimmungen mit beschränktem Geltungsgebiet ift insofern wesentlich schwieriger, als die Feststellung ber früher vorgekommenen gleichen ober ähnlichen Fälle für eine Bergangenheit von einigen Jahrzehnten oft nur durch zeitraubendes und mühevolles Studium in Aften und Archiven möglich ift. Schwierigkeiten eines folden Studiums werden von Fernstehenden leicht unterschätt.

Die Gefahr einer gelegentlichen Entgleifung aus den Bahnen der Tradition ist infolgedessen hier größer als auf den einer Judikatur unterstehenden Rechtsgebieten².

Die Praxis soll hier zunächst für die Zeit vor der Neichsgründung dargestellt werden. Die dann folgende Untersuchung der Praxis nach 1867 müßte, wenn unter "besonderen Unstalten" 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

Da hier von Wafferstraßen die Rede ift, so mag nur daran erinnert werden, daß das preußische Obertribunal früher entschieden hat, ein auf einer Strecke seines Lauses schiffbarer Fluß habe die Eigenschaft eines "öffentlichen" im Rechtssinne für seine ganze Erstreckung, während es später erkannte, daß diese Eigenschaft auf die schiffbaren Teile des Flusses beschränkt sei.

² In Preußen ist über die Verpflichtung zur Entrichtung von Schiffahrts=
abgaben im allgemeinen der Rechtsgang nicht zugelassen. Dagegen ist bezüglich der
kommunalen Schiffahrtsabgaben die Zuständigkeit der Verwaltungsgerichte des gründet; der Natur der Sache nach kommt diese Zuständigkeit nur bei Abgaben für die Benutzung örtlicher Schiffahrtsanstalten in Frage. Die Wasserstraßen gehören in Preußen sast sämtlich dem Staate. Die wenigen nichtsiskalischen gehören Zweckverbänden; der Teltowkanal wird die erste kommunale Wasserstraße sein.

ber Zollvereinsverträge, diese Begriffseinschnürung erkennen lassen. Da eine rein chronologische Schilderung 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 außeinandersgehalten werden.

§ 2.

Die Praxis bei den Wasserstraßen in Preußen vor der Reichs= gründung.

Die Darstellung ber Praxis ber preußischen Regierung bei der Erhebung von Schiffahrtsabgaben auf natürlichen Wasserstraßen ist aus ben 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. Sine Verschiedenheit liegt nur vor hinsichtlich des zulässigen Höchstbetrages für Schissabgaben auf nicht siskalischen künstlichen Wasserstraßen; aber dieses Moment ist ohne Bedeutung für die solgenden Darstellungen, welche sich ausschließlich mit siskalischen Wasserstraßen und bei den nichtssiskalischen nur mit der Feststellung des Substrats der Abgabenerhebung, nicht mit der Frage des Höchstetrages beschäftigen werden. Die letztere Frage soll erst in Abschnitt V zur Erörterung kommen.

Die besondere Beweiskraft der preußischen Praxis bedarf in Anbetracht 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 ift diese Praxis — sonst würde sie der Beweiskraft für das thema prodandum ermangeln — nur hinsichtlich der eigentlichen Befahrungs= abgaben auf natürlichen Basserstraßen, nicht hinsichtlich der Hafengelber und sonstiger örtlicher Schiffahrtsgebühren, auch nicht bezüglich der Schleusen= gelder, und ferner nur insoweit dargestellt worden, als es sich um die nach dem Gebührenprinzip gebildeten Abgabentarise handelte. Die nach dem Steuerprinzip erhobenen Flußzölle mußten als inkommensurable Erscheinungen außer Betracht bleiben.

Die Anwendung bes letteren Prinzips bei der Erhebung von Schiff= fahrtsabgaben mar feitens ber preußischen Regierung ichon vor ber Be-

gründung des Zollvereins im Wege der autonomen Entschließung fehr stark beschränkt worden.

Sie hatte im Jahre 1816 die Wafferzölle auf einer großen Zahl von oftelbischen 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 ausgewendeten Selbstosten. 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 ersteren 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 ber Rheinschiffahrt beschränkte Preußen bie Answendung des Steuerprinzips auf die durchgehende Hauptverkehrsstraße; die Rebenwasserstraßen 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 benjenigen Wafferstraßen die Rede, welche den jetzigen Hauptstrom mit Reuß, Rheinberg und Cleve verbinden. Es handelt sich um frühere Rheinarme, die burch spontane oder fünstliche Underungen der Stromrichtung zu toten Wassern geworden. aber schiffbar geblieben und durch Baggerungen offengehalten worden find. Die Unterhaltung ber Bafferstraße nach Neuß hat biefe Stadt übernommen, ebenso hat früher die Stadt Rheinberg ihre Unschlußwasserstraße inftand gehalten, mahrend ber Rheinarm von Brienen unweit Cleve bis Schenkenschang ober Bimmen am fließenden Rhein eine ftaatliche Wafferstraße geblieben ift. Auf diesen drei natürlichen Wasserstraßen wurden Schiffahrtsabgaben eingeführt, welche die Kosten der Offenhaltung des Fahrwassers decken sollten und gedeckt Die ersten Tarife wurden für die Wasserstraße nach Reuß am 19. Oftober 1836, für diejenige nach Rheinberg am 25. August 1843 und für den die Stadt Cleve mit dem Rhein verbindenden Sponfanal am 11. Oktober 1847 erlassen. Hinsichtlich bes letteren mar und ist noch heute ber Sprachgebrauch etwas schwankend; man bezeichnet zuweilen bie ganze Wafferstraße von Cleve bis zum fließenden Rhein, zuweilen nur den Teil zwischen Cleve und ber fogenannten Sponschleuse bei Brienen als Sponfanal. Der Tarif vom 11. Oftober 1847 gilt nach seiner Überschrift "für die Benutung bes Sponkanals zu Cleve und bes regulierten alten Rheins

¹ Preuß. Gef.S. 1847 S. 357.

zwischen den Orten Reeken und Griethausen". Der alte Rhein murde also, weil seine Fahrbarkeit nur durch Baggerungen aufrechterhalten werden konnte. als Gegenstand ber Abgabenerhebung nach bem Gebührenprinzip unter ber Berrichaft ber Rollvereinsverträge angesehen. Auch biejenigen Schiffe, welche die Schleuse bei Brienen nicht burchfuhren, sondern nur auf bem Altrhein verkehrten, wurden der Abgabenpflicht unterworfen; weil man die im Schifffahrtsintereffe erforberlichen Baggerungen als "Anftalten zur Erleichterung bes Berkehrs" behandelte und in ber Befahrung ber vertieften Bafferstraße einen Benutungsaft erblicte; in diefer Sinsicht hat fich bis zur Gegenwart nichts geandert. Daß bei ber Bilbung bes erften Abgabentarifs und aller folgenden nur die Deckung der Selbstkoften des Wasserweges einschließlich ber Binfen bes Unlagekapitals für julaffig und zwedmäßig erachtet murbe, geht aus den Verhandlungen mit zweifelloser Klarheit hervor. Der heute geltende Tarif vom 31. Dezember 1874 bezeichnet fich ebenfo wie der erfte als maggebend für die Benutung bes Spopkanals "und des regulierten alten Rheins". Es war und ist also eine Verkehrsabgabe für die Benutzung einer regulierten natürlichen Bafferftraße.

Die Überschrift ber in ber preußischen Gesetzsammlung abgedruckten Tarife für die Schiffahrtsabgaben auf den Wasserstraßen nach Neuß und Rheinberg könnte mit Nücksicht auf den darin gebrauchten Ausdruck "schiffsbar gemacht" zu dem Mißverständnis führen, als ob es sich hier um eigentsliche Kanäle handelte. Das ist aber in Wirklichkeit nicht der Fall; vielmehr sind jene beiden Wasserstraßen von jeher dem Schiffsverkehr zugänglich gewesen, wenn auch in geringerem oder vielmehr in allmählich abnehmendem Maße.

Der Gebrauch des Ausbrucks "schiffbar machen" ober ähnlicher Wendungen für eine auf Verbesserung der Schiffbarkeit gerichtete Bautätigkeit sindet sich in den Urkunden jener Zeit häufig 2.

Die Schiffahrtsabgaben waren hier ebenso wie auf bem die Verbindung mit Cleve vermittelnden Rheinarm das Entgelt nicht für die Befahrung fünstlicher Wasserstraßen 3, sondern für die Benutung der Baggerrinnen in

¹ Preuß. Ges. S. 1875 S. 86.

² 3. B. in dem Allerhöchsten Erlasse vom 14. Mai 1866, Preuß. Ges. 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 Emsterslusses dort seit unvordenklicher Zeit vorhanden war und lediglich eine Regulierung dieses Wasserlauses bevorftand.

³ Wenn man diesen Begriff im historischen Sinne aufsaffen und ihm einen character indelebilis gegenüber allen künstlichen Schiffahrtsverbesserungen beislegen will.

natürlichen Gemäffern; biefe Fahrrinnen murben als Anstalten im Sinne ber bie maßgebenden Rechtsvorschriften enthaltenden Zollvereinsverträge ansgesehen.

Von den größeren Nebenwasserstraßen des Rheins war damals die Auhr die weitaus wichtigste. Sie ist hinsichtlich der Schiffahrtsabgaben von jeher nach dem Gebührenprinzip behandelt worden. Eine besondere Bürgschaft für die Durchführung dieses Prinzips und gegen die siskalische Belastung der Schiffahrt 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 Ruhrschiffahrtsverwaltung hat dis heute alle Auswendungen 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 Reinseinnahmen für allgemeine Staatszwecke abgeliefert.

Nur vorübergehend wurde im Jahre 1839 die Ruhrschiffahrtsverwaltung mit der Lippeschiffahrtsverwaltung vereinigt, und zwar auf Grund der Erswägung, daß beide Basserstraßen in Anbetracht der zwischen ihren Berkehrsgebieten vorhandenen engen Beziehungen als eine zusammenhängende Schiffsfahrtsanlage gelten könnten.

Für die Lippe, deren durchgreifende Berbesserung für die Schiffahrt in den 20 er Jahren des vorigen Jahrhunderts durch Aufnahme von Darlehen ermöglicht wurde, bestand seitdem eine ganz ähnliche Organisation der Berskehrsinteressen. Auch die Lippeschiffahrtsverwaltung hatte ihre eigene Kasse und verwandte die von ihr erhobenen Abgaben nur zur Berzinsung und Tilgung der Bauschulden sowie zu Neubauten und Unterhaltungsarbeiten.

Ein Erlaß bes Finanzministers an ben Oberpräsibenten von Vinde in Münfter vom 26. Juni 1839, welcher die Frage der Umgestaltung des damaligen Abgabentarifs für die Lippeschiffahrtsabgaben behandelt, sagt ausdrücklich, daß die in Ausstührung der Zollvereinsverträge ergangene, das Gebührenprinzip verwirklichende Verordnung über die Kommunikationsabgaben 1 "auch auf Wasserkommunikationsabgaben der Natur der Sache nach anwendbar sei. Man könnte hiernach die auf die Unterhaltung und Wiedersherstellung der Bauwerke an und in der Lippe zu verwendenden Kosten, einschließlich landesüblicher Zinsen von dem früher aufgewendeten Anlages

¹ Königl. Berordnung vom 16. Juni 1838 Preuß. Gef. S. 353.

kapital, als diejenige Summe betrachten, welche durch die Einnahme an Schiffahrtsabgaben zu becken wäre."

In einer späteren auf dieselbe Frage bezüglichen Außerung 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 angesehen werden mufse".

Ende der 40 er Jahre war die Lippeschiffahrt durch den Wettbewerd der Gisenbahn notleidend geworden. Infolge der starken Verminderung des Schiffsverkehrs waren die Einnahmen aus den Schiffahrtsabgaben von 113417 Mark im Jahre 1847 auf 39110 Mark im Jahre 1849 gefallen. Die Beteiligten daten 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 Bemerken, die Entscheidung hierüber müsse "wesentlich von den Grundsähen abhängen, welche in bezug auf Flußzölle überhaupt maßgebend werden". Zum Berständnis dieses Sahes ist daran zu erinnern, daß damals das Scheitern der Franksurter Reichsverfassung sowohl als auch des Ersurter Verfassungsentswurses selftand, während die jehige preußische Verfassungsurkunde noch nicht veröffentlicht war. Im Finanzministerium wurde zu jener Äußerung bemerkt:

"bie Lippeschiffahrtsabgabe ist der Sache nach kein Zoll wie der Rheinzoll, sondern eine Kommunikationsabgabe wie die Schleufengelder in der Mark, Hafengelder usw".

Es wurde bann im Februar 1851 zwar nicht die Aufhebung der Schiffsfahrtsabgabe, aber doch ihre Ermäßigung für den hauptsächlich in Betracht kommenden Artikel Salz verfügt.

Balb barauf wurde jedoch der Antrag auf "Erlaß oder Ermäßigung der Ruhr= und Lippeschiffahrtsabgaben" von 17 Abgeordneten mit dem Staatsminister a. D. von Bodelschwingh an der Spize in einer Borstellung vom 30. April 1851 wiederholt. Sie beginnt mit den Worten: "Es ist Grundsatz der preußischen Berwaltung, die dem Staate gehörenden natürslichen Wasseritraßen im Interesse des Berkehrs ohne besondere Abgaben auf öffentliche Kosten zu erhalten und nur für einzelne Bauwerke, des onders für Schleusen, eine mäßige zur Deckung der Verwaltungskosten bestimmte Gebühr zu erheben": und zieht aus diesem Grundsatze praktische Folgerungen für die sinanzielle Behandlung jener beiden Wasserstraßen, von welchen behauptet wird, daß sie allein unter allen nicht konventionellen Flüssen in Preußen nicht nach jenem Grundsatze verwaltet worden seinen.

Diese Borstellung gab in den beteiligten Ministerien zu einer ausführs Schriften CXV. — Erster Teil.

lichen Erörterung der Rechtslage und der maßgebenden Verwaltungsgrund= fäpe 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 bes Fluffes nur durch fünftliche Unlagen erhalten merden fann. Dag bie Abgabe im Tarife vom 23. März 1839 auf die beförderten Gegenstände, nicht auf die Schiffsgefäße gelegt und verschieden normiert ift, je nachbem Steinkohlen ober andere Waren beförbert werben, ift nur von formeller Bebeutung; ber Sache nach nimmt bie Abgabe baburch nicht bie Natur eines Binnenzolles an, sondern ift, wie das Chaussegeld, eine Rommunikationsabgabe 1. Die Einnahme bavon wird allerdings jest gur Staatstaffe eingezogen 2, ift jedoch lediglich jur Erhaltung ber Schiffbarfeit der Ruhr bestimmt. Dagegen, daß der Ertrag der Ruhrschiffahrts= abgaben nicht allein zur Unterhaltung ufm. ber Schleufen, sondern auch für andere Anlagen, Uferbaumerke ufm. verwendet wird. beren Zweck die Erhaltung ober Bervollständigung ber Schiffbarkeit ift, läßt sich wohl mit Grund nichts erinnern. Die Roften diefer sonstigen Anlagen sind nicht etwa nur bei Ab= meffung ber Ruhrichiffahrtsabgaben in Betracht ge= fommen, sondern werden auch bei den Abgaben auf an= beren Wafferstraßen als maggebend betrachtet, so namentlich bei ben Wafferstraßen in ber Mark Brandenburg. Die Ermäßigung bes Tarifs vom 24. Juli 18283 ist Allerhöchsten Orts im Sabre 1845 wiederholt zurückgewiesen worden, weil fich babei ein Ausfall ber Ginnahmen gegen ben Gefamtbedarf an Rosten für die Unterhaltung ber gebachten Wasserstraßen, einschließlich berer für Uferbauten, Baggerungen ufm. ergeben haben murbe ufm."

Der Handelsminister trat am 2. Oktober 1851 bem Finanzminister barin bei, daß die Aufhebung ber Schiffahrtsabgaben nicht zugestanden werden könne, und bemerkte hierbei:

¹ Bgl. die allgemeinen Ausführungen über Binnenzölle und Verkehrsabgaben Seite 133—138 dieser Arbeit; insbesondere auch Anm. 1 auf S. 136.

^{. &}lt;sup>2</sup> Das sollte heißen, daß die bisherige selbständige Verwaltungseinrichtung aufgehoben sei. Die etatsrechtliche Sonderstellung des Ruhrschiffahrtssonds war gesblieben und besteht dis heute fort.

³ Für die Wasserstraßen zwischen Elbe und Ober, die sogenannten "Märkischen Wasserstraßen".

"In betreff ber Höhe dieser Kommunikationsabgaben wird, wie bei allen nicht konventionellen Wasserstraßen, in Gemäßheit des § 21 des Zollsgeseß von 23. Januar 1838, der Grundsatz anerkannt werden müssen, daß die Höhe der Schiffahrtsabgaben nach dem Maße der zur Untershaltung der Stromschiffahrt erforderlichen Kosten bemessen werden muß."

Der Hinweis auf jene Gesetzesstelle ist, da sie den Grundsatz der Selbstkostendedung 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 vereindart und zur Aussührung der Zollvereinsverträge bestimmt, welche — damals galt für die Verkehrsabgaben auf Wasserstraßen der Art. 17 des Vertrages vom 12. Mai 1835 — die Grenze der "gewöhnlichen Herstungsselten" vorschrieben für

"Kanal-, Schleusen-, Brücken-, Fähr-, Hafen-, Wage-, Kranen- und Niederlagegebühren und Leistungen für Anstalten, die zur Erleichterung bes Berkehrs bestimmt sind".

Auf diese Bertragsvorschrift stützte sich die Stellungnahme des Handels= ministers.

Bon den hier befonders bezeichneten Berkehrsanstalten kommen bei der Ruhr und Lippe nur Schleufen und hafen als Substrate ber Abgabenerhebung in Betracht. Außer ihnen murben aber auch, wie die mitgeteilte Erklärung bes Finangministers zeigt, alle anderen Bauten und Magregeln zur Erhaltung und Berbefferung ber Schiffahrt als Gegenstände ber Abgabenerhebung behandelt, insbesondere Buhnen, Barallelwerke, Uferbauten und Baggerungen. Der Finanzminister bezeugt ausdrücklich, baß biefe Rechtsauffassung und Verwaltungsübung allgemein, nicht nur für die Ruhr und Lippe, bestehe. Un der Lippe gab es damals und gibt es noch heute zwar Schleusen, aber auch lange Flußstrecken, die nicht im Stau liegen, fondern mit Buhnen und fonstigen Regulierungswerken ausgebaut find; insbesondere ift die 72 km lange untere Strede von Bogelfang abwärts ohne Schleusen und Wehre. Uhnlich ift die Sachlage bei der Ruhr, nur ift dort die regulierte Mündungsftrecke bedeutend fürzer. Die Abgaben= erhebung bestand nicht nur an den Schleufen, sondern auch an anderen Bunkten und betraf auch ben Berkehr, ber keine Schleuse benutte. Un ber Lippe gab es unterhalb Bogelfang bis 1852 zwei Hebestellen, bei Fustern= berg und Haltern, von diesem Sahre nur noch eine in Dorften.

Hieraus ergibt sich, daß man damals Buhnen, Parallelwerke und

sonstige Bauten sowie Baggerungen als "Anstalten, die zur Erleichterung bes Verkehrs bestimmt sind", in Preußen angesehen hat.

Die beiben 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 c., betreffend die Ruhr= und Lippeschiffahrtsabgaben, welches Eure Exzellenz in Gemeinschaft mit mehreren Abgeordneten an uns gerichtet haben, erwidern wir Eurer Exzellenz, daß wir bedauern, dem Antrage, die Ruhr= und Lippeschiffahrtsabgaben ganz aufzuheben, oder doch auf den Betrag der Berswaltungskosten 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 ersorderlich geworden sind, werden auch auf den nichtsonventionellen Flüssen innerhalb der Monarchie vielsach Schiffahrtsabgaben erhoben. Nach dem Tarise für die Erhebung der Schiffahrtsabgaben auf den Wasserstraßen zwischen Elbe und Oder vom 24. Juli 1828 — Ges. Samml. von 1828 S. 107 — werden derartige Abgaben von der Schiffahrt auf der Spree und Havel; nach dem Tarise vom 21. Dezember 1819 — Ges. Samml. von 1820 S. 29 — für den kanalisierten Klodnitzsluß, nach dem Tarise vom 15. Dezember 1843 — Ges. Samml. pro 1844 S. 57 — von der Schiffahrt auf der Oder, nach dem Tarise vom 24. Oktober 1840 — Ges. Samml. pro 1840 S. 324 — für die Besahrung der Swine und Dievenow, nach dem Tarise vom 1. März 1828 — Ges. Samml. von 1828 S. 41 — für die Schiffsfahrt 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 Prinzipe abgewichen, indem dieselben sich einem Warenzoll nähern, während auf andern Flüssen derartige Abgaben als Schiffsgefäßgelber 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 Kommunikationseabgabe hat."

Als im nächsten Jahre der Oberpräsident der Provinz Westfalen einen Antrag auf Abänderung des Tarifs stellte, wurde von den Ministern des Handels und der Finanzen durch Erlaß vom 14. Juli 1852 "die Umswandlung der Abgabe in ein Schleusengeld" ausdrücklich abgelehnt.

Anläßlich der auf Beseitigung der Lippeschiffahrtsabgaben gerichteten Petitionen eines Kaufmanns aus Dorsten, welche vom Abgeordnetenhause im Januar 1867 der Staatsregierung "als Material bei der beabsichtigten Resorm der Lippes und Ruhrschiffschrtsabgaben zur Erwägung" überwiesen war, erwirkten dann die beteiligten Minister die Beseitigung der Schiffahrtsabgaben auf der Lippe durch den wörtlich folgenden Jmmediatbericht 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 Aushebung der Lippeschiffahrtsabgaben betreffende, bei dem Abgeordnetenhause einsgegangene Petition des Kaufmanns A. Reischel zu Dorsten der Staatseregierung als Material für die beabsichtigte Resorm der Lippes und Ruhrschiffshrtsabgaben zur Erwägung überwiesen.

Abgesehen von Salz und Steinkohlen, für welche ermäßigte Sätze bestehen, beläuft sich die Lippeschiffahrtsabgabe für die ganze Strecke von Wesel bis Lippstadt nach dem Allerhöchsten Erlaß vom 24. Februar 1862 (Ges.-Samml. S. 79) pro Zentner auf 3 Pfennig.

Diese Abgabe kommt jedoch nur streckenweise, und zwar dergestalt zur Erhebung, daß für die Stromstrecke von Dorsten dis Wesel ein Pfennig, für jede der übrigen vier in dem Tarise vom 21. September 1848 (Ges.= Samml. S. 269) benannten Stromstrecken je ein halber Pfennig zu entzrichten 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 10450 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 Lippefluß gegenüber bem auf ben benachbarten Gifenbahnen konkurrenzfähiger zu machen.

Indem wir alleruntertänigst bemerken, daß auch die wegen Ermäßigung beziehentlich Beseitigung der Ruhrschiffahrtsgefälle schwebenden Erörterungen ihrem Abschluß nahe sind und den Gegenstand eines besonderen Bortrages bilden werden, bitten wir Eure Königliche Majestät ehrerbietigst

burch 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 Hendt. Graf Igenplig."

Der Bericht ist hier wörtlich abgedruckt, weil er als ein Beweismittel bafür gelten foll, daß die preußische Regierung nicht der Meinung mar, sie fei durch Art. 54 der Bundesverfassung und Art. 25 des Rollvereins= vertrages von 1867 genötigt, Diejenigen Schiffahrtsabgaben aufzuheben, welche für Benutung regulierter Strome erhoben murben. Sie nahm offenbar an, daß ber Begriff der "Anstalten", welche zur Erleichterung des Berkehrs beftimmt und beshalb als Substrat ber Abgabenerhebung geeignet find, fein anderer, insbesondere fein engerer geworden sei, als er unter ber Berrschaft ber älteren Zollvereinsverträge mar. Underenfalls hätte fie auf eine mirtichaftliche Begründung in bem Immebiatbericht vom 13. September 1867 vergichten und fich mit einer verfaffungerechtlichen begnügen können. Wenn fie die lettere auch nicht kumulativ verwendet, fondern diefe Seite der Un= gelegenheit gang mit Stillschweigen übergangen hat, so fann baraus nur die Schluffolgerung gezogen werben, bag man bie Rechtslage als unverändert ansah. Diese Folgerung bedt fich auch mit ber protofollarischen Erklärung Delbrucks vom 28. Juni 1867 über bie Identität bes Inhalts ber Bollvereinsund Berfassungsvorschriften 1.

¹ In Delbrud's "Lebenserinnerungen", Leipzig 1905, Bb. II S. 192 wird von ber Ruhr und Lippe mit Bezug auf bas Jahr 1863 gesagt:

[&]quot;Es waren biese beiben Fluffe bie einzigen rein preußischen Bafferstraßen, auf welchen bie Abgaben für die Benutung ber zur Erleichterung ber Schiffahrt bestimmten Anlagen (Schleufen) in Form eines Warenzolles erhoben wurden."

Delbrück bestätigt hier, daß die Ruhr und Lippe zu denjenigen Wassertraßen gehörten, welche hinsichtlich der Schiffahrtsabgaben nach dem durch die Zollvereinse verträge 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 Schiffahrtsabgaben nach dem Gewicht der Ladung

Die vorerwähnte ministerielle Entscheidung über die Lippeschiffahrtsabgaben vom 14. Oktober 1851 ist insosern von besonderem Interesse, als
sie eine authentische Kundgebung derjenigen Rechtsauffassung und Verwaltungsübung enthält, welche innerhalb der preußischen Regierung in bezug auf die Bildung von Tarisen für Schiffahrtsabgaben auf natürlichen Wasserstraßen
bestand. Bon 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 find die Anlage- und Unterhaltungstoften dieses Gesamtnetzes, 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 Besahrung der Swine, Dievenow und Deime; er hätte noch die auf der Peene, auf dem Pregel unterhalb Königsberg, sowie auch dem Stettiner und dem Frischen Haff erhobenen hinzusügen können. Die Tätigkeit der Staatsbauverwaltung für die Berbesserung und Unterhaltung der Schiffbarkeit dieser Gewässer bestand hauptfächlich in Baggerungen sowie in der Bezeichnung des Fahrwassers durch Bojen, Baken und Leuchtfeuer. Man bertrachtete diese Maßregeln und Sinrichtungen in Preußen als "Anstalten zur Erleichterung der Schiffahrt" im Sinne der Zollvereinsverträge, indem man

erhoben; dies geht aus den in der preußischen Gesetsammlung veröffentlichten Tarifen (Jahrgang 1843 S. 324 und 1853 S. 74) hervor. Ferner waren nach ben für Ruhr und Lippe geltenden Tarifen bie Abgaben nicht nur für die Benutung ber Schleusen, sondern für die Benutung aller Schiffahrtseinrichtungen, einschließlich ber Baggerungen und Stromregulierungsbauten ju gablen. Die Abgaben murben meift bei ben Schleufen eingezogen, weil biefe als Bebeftellen bequem lagen; es gab aber auch Bebeftellen an schleusenlosen Streden und es maren auch diejenigen Schiffe abgabepflichtig, welche feine Schleufe durchfuhren. Ferner maren bie Abgaben fo berechnet, bag fie nicht nur bie Berginfung bes Anlagekapitals und bie laufenden Roften ber Schleufen, fondern ben Gesamtaufwand für die gange Bafferftrage bedten. — Delbrud gebraucht in bem obigen Bitat bas Bort Unlage als gleichbebeutend mit bem in ben Bollvereinsverträgen angewendeten Ausdrudt "Anftalt"; daß er ben letteren nicht nur fur Schleusen - wie es nach jenem Bitat vielleicht icheinen konnte -, fondern für alle Bafferbauten mahrend feiner amtlichen Tätigkeit gebraucht hat, geht aus bem auf G. 126 auszugsweise mitgeteilten Schriftstück hervor.

bie clausula generalis, welche ber Text ber Verträge am Schluffe ber Aufzählung einzelner Arten von Anstalten enthielt und heute noch enthält, auf jene Baggerungen ober gebaggerten und bezeichneten Rinnen anwandte.

Im sechsten Jahrzehnt bes vorigen Jahrhunderts bestand bei der Regierung das Bestreben, die Verkehrsabgaben möglichst heradzusezen oder zu beseitigen, soweit die Finanzlage es irgendwie gestatten mochte. Diese Strömung richtete sich besonders auch gegen die bestehenden Schiffahrtszebühren. Bei einem Teile der abgadepssichtigen Wasserstraßen schien aber das von der Regierung verfolgte Ziel, die Schiffahrt durch Erleichterung der öffentlichen Lasten zu fördern, nur unter Mitwirtung derjenigen Städte erreichdar, deren Häsen 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 ben beteiligten Gemeinden gegenüber die Ermäßigung ober Aufhebung der staatlichen Abgaben auf den Zugangs= mafferstraßen von einer gleichzeitigen Berabsetung ber kommunalen Schifffahrtsabgaben, welche für die Benutung der häfen zu zahlen waren, ab-Als diese Herabsetzung in Königsberg erreicht mar, hob die Regierung im Frühjahr 1867 zunächst das sogenannte "Pregelmundungsgelb" auf. Die Berhandlungen mit Stettin zogen fich länger bin, und erft im November 1867, nachdem die Stadt endlich fich gefügt hatte, murben Die Schiffahrtsabgaben auf ben 3 Mündungsarmen ber Ober beseitigt. Der bieferhalb an den König erstattete Immediatbericht ist vom 9. November 1867. also aus einer Zeit, wo die Erinnerung an die gesetzgeberische Willens= meinung bes Urt. 54 ber im August veröffentlichten Bundesverfaffung voll= fommen zuverläffig und zweifellos fein mußte ober jedenfalls fein konnte. Der Art. 54 mar in bemfelben Ministerium entworfen, welches jenen Bericht miterstattete. Der lettere enthält feine hinweisung irgend welcher Art auf die Rechtslage, sondern nur Erörterungen über die Zweckmäßigkeit weiterer Berkehrserleicherungen für die Oftseehäfen und über die Ginmirkung. welche auf die Hafenstädte dadurch geübt worden war, daß man die staat= lichen Tarifmagregeln von einem gleichzeitigen Nachlaß an ben kommunalen Abgaben abhängig machte.

Der Bericht lautet:

"Eurer Königlichen Majestät haben wir bereits in unserm alleruntertänigsten Berichte vom 3. Mai d. J. vorgetragen, daß die Ermäßigung ber siskalischen Hafenabgaben in den preußischen Ostseehäfen im Interesse ber Hebung des Verkehrs und der Gleichstellung mit andern konkurrierenden Hafenpläßen geboten sei, und daß diese Vergünstigung den einzelnen Seeftädten 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 ift diese Bedingung bereits ersfüllt, und infolgedessen durch die Allerhöchsten Erlasse vom 13. Mai und 29. Juli d. J. die beabsichtigte Ermäßigung eingetreten; jett hat sich auch die Stadt Stettin zur Herabsehung der städtischen Schiffahrtsabgaben entschlossen.

In Stettin wird für städtische Rechnung erhoben :

- a) ein Hafengelb auf Grund bes Allerhöchsten Erlasses vom 7. März 1864 (G.S. S. 123);
- b) ein Bohlwerfsgeld nach Nr. III des Tarifs vom 4. Mai 1857 (G.S. S. 555).

Das außerdem noch nach Nr. III bes letterwähnten Tarifs zur Ershebung kommende Brückenaufzugsgelb und die sonstigen für bestimmte Leistungen zu entrichtenden Gebühren bleiben hier außer Betracht.

Die städtischen Behörden haben sich nun bereit erklärt, das Hafenund Bohlwerksgeld auf die Hälfte heradzusetzen und es steht somit nichts mehr im Wege, auch bezüglich der siskalischen Abgaben, die in Aussicht genommenen Erleichterungen herbeizusühren.

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 Dievenow, sowie des großen und kleinen Haffes zu entrichtenden Schiffahrtsgelder und die in dem Hafen von Swinemünde zur Erhebung kommenden Hafensgelder; die ersteren werden gänzlich zu beseitigen, die letzteren auf die in Pillau und Memel eingeführten Sätze von 4 resp. 2 Sgr. herabzussehen sein usw."

Der Bericht läßt mit zweifelloser Klarheit erkennen, daß man im Finanz- und Handelsministerium die Rechtslage seit Erstattung des Immediatberichts vom 3. Mai 1867 als nicht verändert oder mit anderen Worten den Art. 54 der Bundesverfassung vom 24. Juni 1867 als eine bloße Kodisistion der in den Zollvereinsverträgen enthaltenen Rechtsvorschriften ansah.

Wäre durch den Art. 54 eine Anderung der Rechtslage bahin einsgetreten, daß Baggerungen und Stromregulierungen nicht mehr als "Anstalten" angesehen werden konnten und die Erhebung von Abgaben für jede Art von technischen Berbesserungen an natürlichen Wasserstraßen nicht mehr zu-

lässig war, so hätte das in dem Immediatbericht notwendig zum Ausdruck kommen müssen. Richt 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.

Durch den die Obermündungen entlastenden Allerhöchsten Erlas vom 22. November 1867 wurden damals gleichzeitig die Schiffahrtsabgaben, welche für die Benutung der Fahrrinnen nach Stralsund, Greifswald und Wolgast unter dem Namen Tiefgelder an die Staatskasse zu zahlen waren, lediglich aus Zweckmäßigkeitsgründen aufgehoben.

Das Hafengelb in Swinemünde und Pillau wurde beibehalten, aber ermäßigt. Es war und ift 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 Fahrwassergeld, welches die Gegenleistung für die Bezeichnung und insbesondere für die Vertiefung der natürlichen Wassertraßen darstellt. Wäre die preußische Regierung im Jahre 1867 der Meinung gewesen, daß Baggerungen — sie waren das hauptsächliche Mittel zur Vertiefung und Unterhaltung der Fahrsstraßen 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 ausheben 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 Schiffsfahrtsabgaben häufig vor und braucht deshalb nicht wunder zu nehmen. Beispielsweise ist das von Hamburg auf der Unterelbe erhobene sogenannte Lotzgeld zugleich eine Fahrwassergebühr für die Unterhaltung der Schiffsfahrtsrinne; dasselbe gilt von dem bremischspreußisch-oldenburgischen Feuers

¹ In dem Immediatbericht vom 3. Mai 1867 wird ausdrücklich gesagt: "Wesentliche Boraussetung eines deskallsigen Bortrages bei Eurer Kgl. Majestät (b. h. wegen Ermäßigung der staatlichen Schiffahrtsabgaben) schien es uns jedoch zu sein, daß diejenigen Städte, in denen neben den zur Staatskasse schießenden Hafengelbern für städtische Rechnung noch andere Schiffahrtsabgaben erhoben werden, auf die letzteren ganz oder teilweise Verzicht zu leisten sich bereit er≠flärten."

und Bakengelbe, aus dem zugleich die Kosten der Vertiefung und Untershaltung bes Weserfahrwassers unterhalb Bremerhaven bestritten werden.

Die Saale gehörte und gehört noch heute zu den unvollständig fanalisierten Flüssen, bei welchen die beiden Verbesserungsmethoden der Kanalisierung und Regulierung nebeneinander — auf verschiedenen Strecken — angewendet worden sind. Diejenigen Flußstrecken, welche nicht unter dem Stau der Behre lagen, wurden durch Buhnen, Baggerungen und sonstige Regulierungsmittel im Schissanteresse ausgebaut. Auch hier zeigt sich die Erscheinung, daß in Preußen für die Berechnung des nach den Zollvereinsverträgen zuslässen Hochsterages der Schissantsabgaben die sämtlichen Auswendungen, 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 Mersedurg eine Zusammenstellung vor, in welcher nicht nur die Kosten der Schleusen, sondern auch eine Summe "an Baggern der Schleusen, beren Kanäle und seichten Stellen im Flusse und sonstiger Verbauung im Flusse", sowie ferner die Kosten der Strombefahrungen, kurz alle Auswendungen 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 Schiffahrtsabgaben verliehen. Es handelte sich um eine natürliche Wassersschungen, die durch Baggerungen und Begradigungen 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 Aufsassung wird in der Verswaltungspraxis bis heute betätigt.

Bon besonderer Wichtigkeit für die Beurteilung der Frage, ob Schiffsfahrtsabgaben auf regulierten Strömen nach den Zollvereinsverträgen zulässig waren oder — anders ausgedrückt — ob außer den Schleusen auch andere Bauten zur Verbesserung des Fahrwassers als Schiffahrtsanstalten im Sinne der Zollvereinsverträge galten, sind die Verhandlungen, welche in Preußen um die Mitte des vorigen Jahrhunderts über die Regulierung der Ober geführt wurden.

Bei diesen Verhandlungen ergab sich die eigentümliche Lage, daß die Beteiligten, insbesondere die Kaufmannschaften in Stettin und Breslau und

bie Provinzialstände von Schlesien, sich für Schiffahrtsabgaben aussprachen, weil sie in ihrer Einführung ein Mittel zur Finanzierung großer Reguslierungsbauten 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 Bebeutung für die Auslegung des Art. 54 der Reichsverfassung liegt in der Ibentität des damaligen Rechtszustandes mit dem heutigen und in dem weiteren Umstande, daß sie erst im Jahre 1868, also unter der Herrschaft jenes Artisels, zum Abschluß kamen.

Die Wichtigkeit bes Gegenstandes rechtfertigt ein näheres Eingehen auf die in Betracht kommenden Vorgänge und die wörtliche Wiedergabe bes wesentlichsten Teiles der zur Sache abgegebenen Erklärungen.

Nachdem die Schlesier schon seit den vierziger Jahren immer wieder ihre Anträge auf Berbesserung der Oderschiffschrt vorgebracht hatten, beschloß im Jahre 1859 das Abgeordnetenhaus auf Grund eines Berichtes seiner Kommission für Handel und Gewerbe vom 15. April (Drucksachen 161) 1, die Staatsregierung zur Borlage 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 infolgebessen der Handelsminister durch die Oberpräsidenten der drei Oberprovinzen zur Leistung solcher Beiträge aufforderte, erklärte sich zunächst die Stettiner Kaufmannschaft hierzu bereit unter der Boraussetzung, daß ihr die Aufnahme einer Anleihe gestattet würde, deren Berzinsung und Tilgung durch eine Schiffahrtsabgabe aufzubringen wäre. Der Minister erwiderte am 10. November 1859, die Erhebung einer solchen Abgabe von dem Warenverkehr — letzteres Wort ist durch eine Delbrücksche Korrektur aus dem ursprünglich gebrauchten Ausdruck "Schiffahrtsverkehr" 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. D. hatten sich ablehnend verhalten) hat sich dahin erklärt, daß sie, obwohl ihr keine Fonds zur Verfügung ständen, falls eine allseitige

¹ Aus diesem Bericht ift die ältere Borgeschichte 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 Schiffahrts abgabe, behufs Verzinfung und Amortisation dieser Anleihe, gestattet würde. Dies berührt die auch sonst vielsach besprochene Frage nach der Zulässsigkeit einer Belastung der Oberschiffahrt mit einer dem in Rede stehenden Bedürfnis entsprechenden Abgabe.

Indessen ist die Einführung einer solchen, soweit sie den Warenverkehr auf ber Ober betreffen murbe, nach ben unter ben Bollvereinsstaaten zurzeit bestehenden Berträgen (vergl. Art. 4 der Übereinkunft zwischen Breußen, Sachsen pp. vom 4. April 1853 — Gesetz-Sammlung 1853 S. 432 —) jebenfalls folange unzuläffig, als bie Aufhebung ber Durchgangezölle 1 nicht erfolgt sein wird. Abgesehen hiervon wird es aber auch dann ber ernsteften Erwägung unterliegen muffen, ob, mahrend feit langer Beit das Streben der Gesetzgebung und der Staatsverwaltung dahin gerichtet gewesen ist, ben inneren Berkehr möglichst von allen hemmenden Lasten und Abgaben zu befreien, es anrätig sei, auf der einzigen, dem preußischen Staate allein angehörenden, großen Wafferstraße eine folche jedenfalls höchst läftige Abgabe neu einzuführen. Auch würde es mißlich sein, den Alagen bes Schifferstandes über die gegenwärtigen Beschwerben und Sindernisse seines Gewerbebetriebes damit zu begegnen, daß man damit anfinge, ihm eine neue Abgabe aufzulegen, von deren Berwendung die jett Schiffahrttreibenden oder ihre Nachfolger im Gewerbebetriebe erft nach Ablauf von 10 Jahren Ruten ziehen follen. Es würde baher eine folde Abgabe füglich nicht als Mittel, um bas Baukapital zu beschaffen, sondern erst nach ausgeführter Oberregulierung, um bas verwendete Kapital zu verzinsen und zu amortifieren, in Frage kommen können. Jebenfalls wurde zur Ginführung einer folchen Abgabe nur geschritten werden können, wenn nach forgfältiger Erforschung ber Ansichten bes Handelsstandes und bes sonst beteiligten Bublikums die dagegen aus allgemeinen Gesichts= punkten sich ergebenden Bedenken für erledigt erachtet werden könnten."

Es wurde bann eine Denkschrift ber Staatsregierung über die Berbesserung ber Oderschiffahrtöstraße ausgearbeitet, welche vom Dezember 1859 batiert 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 forgfältigsten Prüfung wert". Indessen könne er, soweit

Diefe Bölle bezogen sich nur auf bie Durchfuhr über bie Ober und bie öftlicher 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 Sahre 1861 aab eine Vetition der Handelskammer zu Breglau bem Abgeordnetenhause wiederum Anlaß zu einer Erörterung der Regulierungs= und Abgabenfrage. Die Sachlage hatte sich inzwischen insofern geändert und zwar zugunften bes von ber Sanbelskammer verfolgten Zieles, als jene Durchgangezolle aufgehoben 1 maren und ein Beschluß bes schlesischen Provinziallandtages vorlag, welcher die Bewilligung von Beiträgen für die Regulierungsbauten aus ftanbischen Mitteln ber brei Dberprovinzen in Aussicht nahm2. Die Sandelskammer machte diese neuen Momente ausbrudlich geltend. Sie führte aus, daß außer ber zu erhoffenden Mitwirkung der beteiligten Provinzen fich jett auch noch auf anderem Wege die Möglichkeit barbiete, die Mittel zum rascheren Ausbau bes Oberstromes zu beschaffen, ba nach Aufhebung ber Durchfuhrzölle bas Sinbernis befeitigt mare, welches bisher "wiederholt ber Ginführung einer Schiffahrtsabgabe jur Berginfung und Amortifation eines zum Zweck ber Oberregulierung aufzunehmenben Kapitals auf Grund der bestehenden Zollverträge entgegengesett worden sei." So wenig empfehlenswert im allgemeinen "Stromabgaben" erschienen, fo muffe man die Ginführung einer folden Abgabe von mäßigem Betrage boch im Berhältniffe zu ber Größe und Wichtigkeit bes 3medes im vorliegenben Falle für einen geringen Preis erachten, welcher von jedem Intereffenten gewiß mit Freuden entrichtet werden murbe.

Bei ber Beratung dieser Petition in der Kommission des Abgeordnetenshauses für Handel und Gewerbe erklärten die Vertreter der Staatsregierung (Drucksachen Band 5 Nr. 180. Bericht vom 30. April 1861):

"Bas den eben erwähnten Antrag des Provinziallandtages (gemeint ift der schlesische Provinziallandtag, welcher Verhandlungen zwischen dem Staat und den drei Oderprovinzen über die Finanzierung durchgreisender 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 dens

¹ Sie traten am 1. März 1861 außer Kraft.

² Auf diesen Weg waren die Provinzialstände durch einen Allerhöchsten Landstagsabschied 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 Kostensbeiträge betätige.

jenigen Weg zur Beschaffung ber Mittel für eine beschleunigte Oberregulierung beziehe, welcher in ber im vergangenen Sahre übergebenen Dentschrift als ber britte bezeichnet fei, ber, wenn ber erfte (Gemährung ber erforderlichen Mittel rein aus Staatsfonds ober durch ein Staatsbarlehn) und ber zweite (Vermehrung ber bisherigen Staatsfonds burch direkte Beiträge der Brovingen oder sonst beteiligten Korporationen) sich verschließe, der forgfältigsten Brufung wert, und bem, sobald die Durchgangegolle befeitigt sein wurden, mit Rucksicht auf die bisherigen Tenbengen ber Gefetgebung und Staatsverwaltung, sowie im Sinblick auf die Interessen der zunächst Beteiligten, eine eingehende Information zu widmen fei. Diefer Weg weife auf die Ginführung einer neuen Abgabe für ben Schiffahrtsverkehr auf ber Dber hin, um hierburch ein für bie Oberregulierung zu verwendendes Darlehn zu verzinfen und zu amortifieren. Der Provinziallandtag nehme an, daß ein folches Darlehn, sobald es gesichert sei, gute Interessen trage und amortisiert werbe, leicht zu effektuieren sein werbe, daß es hierbei vorzugsweise auf die Regulierung von Garantien ankomme, und behufs berfelben eine Beratung von Mitgliedern ber Provinzialftande biefer Provinzen unter Zuziehung von Vertretern des Handelsstandes herbeizuführen sei. Auf eine folche, die Modalitäten ber Ausführung betreffende Borbereitung könne indeffen feitens ber Staatsregierung nur eingegangen werben, wenn die Frage, ob eine Schiffahrtsabgabe einzuführen fei, zuvor bejahend beantwortet worden. Zurzeit fehle es noch an einer genügenden Borbereitung für die Beantwortung diefer Hauptfrage. Es könne baher, ba auch bas lettverflossene Sahr bie Soffnung auf die birekte Beschaffung ber gur ichleunigen Ausführung ber Oberregulierung erforderlichen Bufchuffe feitens ber beteiligten Provinzen und Korporationen nicht erfüllt habe, trot ber prinzipiellen Bedenken, Die gerade bei dem Streben der Gegenwart nach Beseitigung der Flußzölle ber Einführung einer Oberschiffahrtsabgabe entgegenständen, und beren Gewicht ohne Zweifel auch bei ben weiteren Beratungen sich in hohem Maße geltend machen werde, ber in ber gedachten Denkschrift erklärten Absicht gemäß jett zunächst nur mit Ginziehung ber Information barüber vorgegangen werben, ob es ben Intereffen ber Provinzen Schlefien, Brandenburg und Pommern und des beteiligten Handelsstandes in der Tat entspricht, die Einführung einer solchen Abgabe in Aussicht zu Diese Information werbe die Staatsregierung veranlassen. nehmen. Da indessen eine folche Abgabe keinenfalls vor gänzlicher ober mindestens abschnittmeiser Beendigung ber Regulierung zu erheben sein werde usw."

Die Staatsregierung machte also nicht mehr rechtliche Einwendungen, sondern nur noch wirtschaftspolitische und praktische Bebenken 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 werbe diese Überzeugung noch verstärkt durch die inswischen erfolgte Aushebung der Durchfuhrzölle und die hierdurch eingetretene Erleichterung für Beschaffung des erforderlichen Baukapitals. Die königliche Staatsregierung habe den erleichternden Einfluß dieser Maßregel selbst anserkannt, indem sie am Schlusse ihrer Denkschrift vom Dezember 1859 die Frage der Einführung von Schiffahrtsabgaben auf der Oder als der sorgsättigsten 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 jett der Zeitpunkt gekommen, wo sie unbehindert durch Berträge mit anderen Staaten die Frage wegen Einführung einer Schiffahrtsabgabe auf der Ober 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 bahin, 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 verhältnissmäßig 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 Bertreterin derjenigen Interessen anerkannte, welche bei der Verbesserung ber Oberschiffahrt in Erwägung fommen. Zugleich wurde zur Widerlegung prinzipieller Bedenken geltend gemacht, daß eine Schiffahrtsabgabe,
welche lediglich zu dem angegebenen Zweck eingeführt und verwendet
werde, keines wegs den Charaktereines Flußzolles, sondern
vielmehr den eines Wasserwegegeldes haben werde und
daher ebensowenig prinzipiell verworfen werden könne, wie die Erhebung
ber überall ohne Klage bestehenden Chaussegelder.

Wenn ferner von feiten ber Regierungstommiffarien Bebenken gegen die Zwedmäßigkeit einer folchen Abgabe baraus hergeleitet worden feien. baß diefelbe nicht vor ganglicher ober minbestens abschnittmeifer Beendigung ber Regulierung zu erheben sein werde, so muffe 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 Borteile ber verbefferten Schiffahrt ins Leben getreten feien, eine Schwierigkeit fönne jedoch hierin nicht erblickt werden. Wie schon in dem vorjährigen Berichte ber Kommission vom 1. Mai 1860 nachgewiesen sei, reicht bas bisherige Etatsquantum von 100 000 Rtlr. jährlich vollständig aus, um mährend ber zehnjährigen Bauzeit bas gefamte Baukapital zu verzinsen. falls dasfelbe allmählich nach Maggabe bes jährlich fortschreitenden Bedarfs beschafft werde, und es bedürfe baber für diefen Zweck nicht ber Intraden aus einer Schiffahrtsabgabe. Rach vollendeter Regulierung aber merbe biefelbe ben Borteilen einer regelmäßigen Schiffahrt gegenüber burchaus nicht als eine drückende Laft empfunden werden. Sie werde überdies vorzugsweise die Mittel zur Amortisation des verwendeten Baukapitals liefern können, wenn man ermäge, daß nach bem Plane ber Staateregierung eine 30 jährige Bauzeit mit jährlicher Verwendung von durchschnittlich 100000 Rtlr. projektiert sei, und also noch 20 Jahre nach ber bei beschleunigter Ausführung in 10 Jahren zu vollendenden Regulierung biefelbe Summe jährlich bisponibel gemacht werben muffe, welche alebann zur Berginsung anftatt 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 bezweiselnde Beteiligung der Provinzen Brandenburg und Pommern hinzu, so werde eine rasche Amortisation des ganzen Bau-

¹ hier ist das Wort "Wasserwegegelb" als gebührenmäßige Schiffahrtsabgabe und der Ausdruck "Flußzoll" für die steuerliche Belastung der Schiffahrt zugunsten der Staatskasse gebraucht. Die Terminologie ist indessen schwankend gewesen. In den Zollvereinsverträgen werden beide Ausdücke synonym gebraucht. Bgl. S. 136. Schriften CXV. — Erster Teil.

kapitals gesichert, welche nicht nur die Beschaffung desselben wesentlich erleichtern, sondern auch die Aussicht gewähren würde, die Schiffahrtsabgabe nach verhältnismäßig kurzem Bestehen wieder ausheben oder fernerweiteren Verbesserungen der Oderschiffahrt zuweisen zu können."

Die Kommission beschloß, die Betition der Breklauer Handelkammer der Staatkregierung zur Berücksichtigung zu überweisen, und das Abgeordnetenshaus 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 Handelkminister als "nicht erwünscht" bezeichnet worden war. (Stenographische Berichte S. 1319, 1320.) Aber auch dieser Kundgebung gegenüber verblieb die Staatkregierung bei ihrer ablehnenden Haltung.

Demgemäß erklärte ber 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 Gegensat 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 ber Handelsminister an den König über ben bereits erwähnten Borschlag ber schlesischen Provinzialstände, bessen Ablehnung er befürwortete, weil die angeregte Art der Finanzierung von Strombauten auf grundsähliche Bedenken stoße. Es heißt darin:

"Die Einführung einer Schiffahrtsabgabe auf ber Ober, auch nachsem bie Regulierung vollendet und dadurch etwas Wesentliches für die Erleichterung der Schiffahrt gewonnen wäre, würde den bisher konsequent befolgten Grundsäten 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

ber bestehenden Flußzölle ihinzuwirken, wo der Abschaffung derselben vertragsmäßige Hindernisse entgegenstehen."

Die Aufstellung eines zweckmäßigen Abgabentarifs sei übrigens auch sehr schwierig; wenn durch ihn die Berzinsung und Tilgung der Baukosten erzielt werden solle, so müßten die Abgaben so hoch und infolgebessen die Wasserracht so teuer sich stellen, daß die Schiffahrt den Wettbewerb mit der Eisenbahn nicht aushalten könne.

In diesem Sinne erging dann auch die Entscheidung durch den Landtagsabschied vom 15. November 1862. Die Schiffahrtsabgabe wurde abgelehnt, weil sie den bestehenden Grundsätzen nicht entspreche und weil durch ihre Erhebung der von der Regulierung für die Schiffahrt zu erwartende Borteil erheblich beeinträchtigt werden würde.

Die Schlesier ließen sich aber auch hierburch nicht abschrecken. Der Provinziallandtag trat nunmehr mit dem positiven Anerbieten einer bestimmten Beitragsleistung 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 solgenden bedingenden Voraussetzungen."

Unter diesen Bedingungen lautete die zu 8:

"daß von der Oberschiffahrt eine Abgabe erhoben, und deren Ertrag zwischen dem Staate und den beitragenden Provinzen, nach dem Bershältnis ihrer Beiträge, so lange geteilt werde, bis die Summe dieser Beisträge durch Amortisation mit 1 Prozent jährlich getilgt ist."

Hierzu murde die Begründung gegeben,

"baß es billig erscheine, baß biejenigen, welchen bie Oberregulierung zunächst zum Borteil gereiche, auch an erster Stelle herangezogen werben, baß baburch die Beitragslast ber entfernter Beteiligten sich wesentlich vermindern würde, daß gesetzliche Hindernisse einer Abgabe von der Oberschiffahrt nicht entgegenstehen und dieselbe um so weniger bedenklich sei, als sie nur eine vorübergehende sein würde."

Dieser Beschluß wurde nebst Begründung am 18. Oktober 1864 dem Könige überreicht mit der Bitte, nunmehr das weiter Erforderliche wegen der längst ersehnten Oderregulierung anzuordnen.

¹ hier zeigt fich wiederum die Unficherheit ber Terminologie in bem untersichiebslosen Gebrauch ber Worte "Flußzoll" und Schiffahrtsabgabe".

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 benen Unfere getreuen Stände in ber Betition vom 18. Oktober 1864 einen Beitrag von 500 000 Rtl. aus Mitteln ber Proving für die Oberregulierung zur Verfügung gestellt haben, sind für annehmbar nicht zu erachten. Denn wenn diese Bedingungen eine Bollendung der Regulierung binnen längstens 10 Sahren nach einem einheitlichen Prinzip und unter Begrundung einer Zentralftelle für biefen Ameck, 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 bem Staat und ben beteiligten Provinzen nach Berhältnis ihrer Beiträge behufs Amortisation ber letteren mit 1 Prozent jährlich in Aussicht nehmen, so ift dabei übersehen, daß die Ginführung einer Schiffahrtsabgabe auf der Ober, wie Wir dies bereits in dem Abschied vom 15. November 1862 ausgesprochen haben, mit ben allgemeinen Bermaltungegrundfäten, welche überall auf Befreiung ber Schiffahrt von folden Abgaben gerichtet find, nicht vereinbar ift."

Hier ist wiederum, wie in allen Kundgebungen der Staatsregierung seit dem Frühjahr 1861, lediglich die Zweckmäßigkeitsfrage, nicht der Rechtsftandpunkt 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 anserkannte — Zulässigkeit von Schiffahrtsabgaben auf der regulierten Oder durch die Bundesverfassung beseitigt worden sei, so hätte sie sicherlich dieses Ablehnungsgrundes dem Provinziallandtage 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 1.

Im Herbst 1867 wurde dann noch eine "Denkschrift, betreffend den Plan zur Fortsetzung und Bollendung der Oderregulierung", entworsen, welche wiederum die Abgabenerhebung nur "als mit den allgemeinen Berswaltungsgrundsätzen, welche überall auf die Befreiung der Flußschiffahrt von solchen Abgaben gerichtet sind, unvereindar" bezeichnet. Diese vom 15. November 1867 datierte Denkschrift wurde am 15. Januar 1868 den beiden Häusen des preußschen Landtages übersandt. Es ist kaum denkbar, daß auch bei dieser Gelegenheit die Anderung der Rechtslage, wenn sie einsgetreten wäre, lediglich übersehen sein sollte.

* *

Diese Darstellung der preußischen Berwaltungspraxis aus der Zeit vor der Reichsgründung dürfte genügen, um die Tatsache außer Zweisel zu stellen, daß die Erhebung von Fahrwassergeldern auf regulierten Flüssen und sonstigen Wasserstraßen im Nahmen 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 Bragis bei den Wafferstraßen 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 Gegensatzu bloßen Ersörterungen ohne Abstimmung — Stellung zu nehmen.

1. Im Jahre 1868 hatten Holzhändler aus Kaulsdorf 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 Bundeskommissar, welcher die Verhältnisse in Gemeinschaft mit Bevollmächtigten der beteiligten Regierungen untersuchen und vor allem feststellen

¹ Die Länge der Zwischenzeit erklärt sich aus den Perioden des Zusammenstritts der Provinziallandtage.

follte, inwieweit der bestehende Zustand dem Art. 54 und dem Zollvereins= vertrage entspräche.

Der zweite vom 13. April 1870 erörtert das Ergebnis dieser Unterssuchungen; 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 unzweiselhaft unter die durch Art. 4 Nr. 9 der Verfassung begründete Zuständigkeit des Bundes sielen, während bei der Saale diese Zuständigkeit zweiselhaft 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 diese 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 werben in ben Ausschußberichten historisch begründet und aus bem mittelalterlichen Begriff ber Regalität hergeleitet, wobei stets ber Unterschied zwischen "eigentlichen" Zöllen und gebührenmäßigen Schifffahrtsabgaben sestgehalten wird.

"Eigentliche Flußzölle sind Ausssluß eines Hoheiterechtes, und solches wurde nur an größeren öffentlichen Strömen behauptet; flumina navigabilia et ex quidus fiunt 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 Gestattung der Benutung durch Schiffahrt überhaupt, teils für Gestattung einer den gemeinen Gebrauch einschränkenden Benutung, teils als Geleitsgeld für gewährten Schuß. Hin und wieder mögen derartige Absaben ihren ursprünglichen Charafter dadurch eingebüßt haben, daß man sie als Ersat für die Kosten der Unterhaltung des Stromes und die Hinwegräumung von Kindernissen ansah, ähnlich wie bei den Landstraßen."

Der lette Sat bezieht sich auf die gebührenmäßigen Fahrwassergelber; er läßt deutlich erkennen, daß man sich des grundsätlichen Unterschiedes

¹ Gemeint ist der Gegensatz zu den nur flößbaren Wasserstraßen.

zwischen folden Abgaben und "eigentlichen Flußzöllen" vollkommen beswußt war.

Es heißt bann S. 23 bes Berichts vom 13. April 1870:

"Für unrechtmäßig können die in Frage stehenden (auf ber Werra und Saale erhobenen) Abgaben also auf keine Beise gehalten werden, wohl aber stehen sie mit dem ganzen Entwicklungsgange und mit den Anforderungen, die der Berkehr macht, nicht im Einklange. Flußabgaben ohne Gegenleiftung find 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 Bolle, ber Wiener Rongregatte über die konventionellen Fluffe, Bollvereinsvertrage, ber späteren Berfassungs= entwürfe und endlich der Norddeutschen Bundesverfassung ist deutlich die Tendenz zu erkennen, die Erhöhung und Bervielfältigung der Wasserzölle auszuschließen, sie nach und nach einzuschränken und endlich sie ba ganz abzuschaffen, mo sie ohne Entgelt genommen merben1. Die Idee ist dabei keine andere, als daß die von Natur gegebenen öffentlichen Wafferstraßen bem gemeinen Gebrauch ohne Beschränkung und Belaftung überlaffen werben follen."

Ferner wird auf S. 25 a. a. D. 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 Berfassung soviel bestimmt, daß Wasserabgaben nur für die Benutzung besonderer Anstalten entrichtet werden sollen. Die bloße Unterhaltung der Strombahn² 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 Auswande angelegt, wird durch den Gebrauch abgenutzt und eben das Besahren sührt die Notwendigkeit der Reparaturen herbei. Die natürliche Wasserstraße, der Lauf des

¹ Diese Darstellung ist freilich hinsichtlich der Wiener Akte und der Berkassung von 1849 nicht richtig. Erstere wollte die Wasserzölle als solche keineswegs abschaffen und lettere wollte die Schiffahrtsabgaben für die Binnenschiffahrt auch da abschaffen, wo sie gegen Entgelt gefordert wurden. Bgl. S. 23—25 u. S. 139, 140.

² Bei Schumacher ift ftatt "Strombahn" irrtumlich "Strombauten" gebructt S. 137.

Wassers wird durch Besahren nicht verschlechtert, und die Notwendigkeit der Unterhaltung der Strombahn folgt aus natürlichen Bershältnissen, die mit der Schiffahrt oder Flößerei in keinem Zusammenhange stehen."

Aus dem letten Sate ergibt sich klar, daß der Bericht nur an solche Wasserstraßen benkt, welche sich in natürlichem Zustande befinden, oder nur den ursprünglichen Naturzustand der Wasserstraßen im Auge hat. von fünstlich hergestellten Fahrrinnen — von den durch Baggerung hergestellten Seewegen im Frischen und Stettiner Haff 3. B. — kann man unmöglich fagen, daß ihre Unterhaltung "aus natürlichen Berhältniffen folge, bie mit ber Schiffahrt in keinem Busammenhange stehen". Ebensowenig läßt fich eine folche Behauptung aufstellen für die Fahrrinne im Rhein, welche im Intereffe der Schiffahrt hergestellt ift und nur durch Unterhaltung zahlreicher Buhnen, Grundschwellen und Parallelwerke, hin und wieder auch burch Baggerungen, vor Verflachung und Verengung geschützt werden fann, außerdem aber auch durch Tonnen und andere Fahrwasserzeichen kenntlich gemacht werden muß. Unrichtig ist ferner die Annahme, die natürliche Wasserstraße werbe durch Befahren nicht verschlechtert. Abgesehen von der Berschlechterung durch Bracks, beren Sineingeraten in bas Rahrmaffer boch eine Folge ber Befahrung ift, und beren Beseitigung ber preußische Sandels= minister und Reichstanzler mehreren nordbeutschen Regierungen gegenüber als "befondere Unftalt zur Erleichterung bes Berkehrs" im Sahre 1885 anerkannt hat, erleidet auch die natürliche Wasserstraße durch die Bewegung ber Fahrzeuge, insbesondere großer und schnell fahrender Dampfer, Berschlechterungen. Die Aften find angefüllt mit Klagen, welche in ber Zeit bes Auftommens der Dampfichiffahrt über die Uferabbrüche und die Sineinfpulung von Erdmaffen in ben Strom infolge bes Wellenschlages ber Dampfer erhoben wurden. Auch in neuester Zeit werden Uferdedungen aus diesem Unlag notwendig.

Im übrigen stellt sich aber ber Bundesrat in jenem Bericht klar und deutlich auf den Gebührenstandpunkt; nur "Flußabgaben ohne Äquisvalente" werden perhorresziert und im übrigen der Anstaltsbegriff als maßegebend erklärt, aber nicht beklariert ober doch nur negativ dahin begrenzt, daß "die bloße Unterhaltung der Strombahn" nicht dazu gehöre. Diese Bemerkung gestattet e contrario den Schluß, daß Berbesserungen der Strombahn besondere Anstalten seien. Wiedenseld will allerdings in seinem mehrerwähnten Bortrage 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 Aufsassung spricht

aber nicht nur der Zusammenhang, sondern auch die innere Wahrscheinlichsfeit. Wäre Wiedenselds 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" besinieren wollen, während es doch nicht nur viel näher liegt, sondern geradezu gesoten ist, bei einer solchen Desinition den Unterschied zwischen der Erhaltung bes status quo und seiner Berbesserung ins Auge zu fassen. Es gibt Anstalten, die nach ihrer Herbellung keine oder so gut wie keine Unterhaltung ersordern, 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 ersteren zu den letzteren und aus
der schon früher dargelegten technischen Unmöglichkeit, die Zölle in Fahrwassergelder — gebührenmäßige Schiffahrtsabgaben — zu modernisieren.

2. In bemfelben Sinne wird in einem von Delbrück vollzogenen Berichte der vereinigten Bundesratsausschüffe für Handel und Berkehr und für Justizwesen vom 18. März 1870 über die Aushebung des Elbzolles fest gestellt, "daß die Zölle auf den deutschen Strömen nicht als Ersat für die Unterhaltungskosten erhoben werden und erhoben worden sind." Die Begründung zu dem Entwurfe des Bundesgesetzes über die Aushebung der Elbzölle vom 11. Juni 1870 fagt ausdrücklich:

"Es hatten weber biese Zölle (die früheren von den einzelnen Uferstaaten besonders erhobenen Elbzölle, im Gegensatz zu der damals für gemeinschaftliche Rechnung und nur noch an einem Orte eingesorderten Abgabe), noch hat folgerecht die jett (in Wittenberge) zur Erhebung kommende Abgabe die Natur einer Abentrichtung für den Gesbrauch 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 Bundesversassung direkt betroffen."

Man war im Bundesrat nach einigem Schwanken zum Entschluß barüber gekommen², daß Flußzölle trot ber Bestimmung in Art. 23 des später publizierten und in Kraft getretenen Zollvereinsvertrags versassungsmäßig unzulässig seien. Indem man die Zulässigkeit des Elbzolls verneinte, nahm man keineswegs Stellung zu der Frage, ob besondere Anstalten zur Er-

¹ B.G.Bl. S. 416, Drudfachen bes Reichstages Nr. 136.

² Bgl. S. 137 Anm. 2.

Ieichterung 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 Nehlen jeder rechtlichen und wirtschaftlichen Berbindung zwischen bem Elbzoll und der Unterhaltung oder Berbesserung des Stromes oder mit anderen Worten ber rein fistalische Charafter jener Abgabe zeigte fich auch in der Behandlung der Frage, ob, inwieweit und in welcher Weise den am Elbzoll beteiligten Uferstaaten eine Entschädigung für den ihnen bevor= ftehenden Einnahmeverluft zu gemähren sei. Die Zubilligung folcher Ent= schädigungen murbe vom Bundesrat nur mit der allgemeinen Finanzlage jener Staaten begründet. Bei ber Bemeffung ber Abfindungsfumme murbe ber volle Ertrag des Elbzolles zu Grunde gelegt; es murden nur die Er= hebungskoften gekurzt, nicht aber bie Aufwendungen für bie Unterhaltung ber Wasserstraße, obwohl sie bei ber Berechnung abgezogen merben mußten. wenn man in ben Bollen zugleich eine Gegenleistung für bie Strombaulast und in der letzteren eine aus allgemeinen Mitteln zu erfüllende Obliegenheit ber Uferstaaten erblicht hätte. Endlich murde die Entschädigungspflicht nicht von der Elbschiffahrt oder von den die Elbschiffahrtsinteressen 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 Selbstkostens dekung erhoben werden könnte, oder mit anderen Worten, od die im Stromsbett der Elbe vorgenommenen Verbesserungen besondere Anstalten im Sinne des Art. 54 der Versassung seiner i, hatte der Bundesrat vermieden. Anders der Reichstag, der troß seiner Eigenschaft als Volksvertretung damals weniger antisiskalisch und der Anwendung des Gebührenprinzips auf Wasserstraßen günstiger war als die Regierung.

Um 14. April 1869 hatte die Petitionskommission über Bittschriften wegen Beseitigung bes Elbzolles berichtet:

"Der Elbzoll habe durch den Art. 54 in soweit 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:

¹ Man könnte die Frage auch auf den Übergang von der natürlichen zur künftlichen Wafferstraße stellen.

"Wie Herr Graf Schwerin vorhin schon erwähnt hat, lautete der Antrag der Referententen ursprünglich dahin, die Petition dem Bundeskanzler mit der Aufforderung zu überweisen, die Aufhebung der Elbzölle unverweilt herbeizuführen.

Erst im Laufe der Diskussion der Betitionskommission auf meinen Antrag bie Worte: auf Grund bes Art. 54 ber Bundesverfassung: in den Antrag der Betitionskommission hinein= gekommen. Der Art. 54 handelt aber in dem Teile, der uns hier in= tereffiert, im mefentlichen bavon, daß auf ben natürlichen Wafferstraßen Ubgaben für die Benutung refp. Unterhaltung befonderer Unstalten und Unlagen, die zur Erleichterung refp. Unterhaltung bes Berkehrs bienen, bestehen bleiben; jedoch dürsen sie die zur Unterhaltung und gewöhn= lichen Berftellung ber Anstalten und Anlagen erforderlichen Selbstkoften nicht übersteigen. Also von reiner Aufhebung kann nicht die Rede sein. Der Art. 54 prazisiert genau, unter welchen Verhältnissen gewisse Abgaben bestehen bleiben follen. Die Betitionskommission hat natürlich gewollt, daß diefer Artikel ber Verfassung auch hier die ihm gebührende Berücksichtigung fande; daß fie das aber wollte, es wollen mußte, hat fie einfach badurch bekundet, daß fie dem ursprünglichen Antrage der Referenten die ausbrückliche Bezugnahme auf Art. 54 der Verfassung hinzufügte" 1.

Die Ausführungen bes Abgeordneten Nordeck zur Rabenau wurden von keiner Seite, namentlich auch nicht von dem anwesenden Bertreter 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 Nahmen des Gebührensprinzips zulässig seien. Er wollte ebensowenig wie die deutschen Resgierungen einschließlich der preußischen im Jahre 1848 die Strombaukosten den Steuerzahlern in den Uferstaaten zur Last legen; man wünschte vielsmehr eine Elbschiffahrtsabgabe an Stelle des Zolles und fand in der ersteren ebensowenig ein wirtschaftliches oder rechtliches Bedenken, wie die schlessischen 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 Borhandenseins besonderer Anstalten im Sinne des Art. 54 für die natürliche Wasserstraße der Elbe anerkannt. Die Elbe war damals dis zu einem gewissen Grade schon reguliert und in der

¹ Stenogr. Berichte S. 660.

Regulierung begriffen. Also hat die Kommission und der Reichstag selber sich bei jenem Anlasse dahin ausgesprochen, daß Regulierungsbauten oder die durch solche Bauten geschaffenen Fahrrinnen besondere Anstalten im Sinne der Bundesverfassung seien.

Auch in der Literatur wurde damals diese Ansicht vertreten. In Hirths Annalen 1869 war ein Aufsat über die Frage der Elbzölle erschienen, in welchem es heißt (S. 430):

"Der ganze Art. 54 alin. 4 ber Bundesverfassung ist so beutlich und präzis gefaßt, daß es keinem Zweisel 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 Bundessverfassung ihre rechtliche Grundlage verloren haben".

Dieselben Anschauungen kamen wiederum im Reichstage zur Geltung, als ihm im Jahre 1870 von den verbündeten Regierungen der Gesegentwurf über die Aufhebung des Elbzolls vorgelegt wurde. Bei der Beratung hiersüber 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 Fahrwasser sein. Gerechtsertigt sei aber nur die Aufhebung des ersteren Bestandteiles der Abgade; ihre völlige Beseitigung würde eine staatliche Subvention der Elbschiffshrt 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 Abgade erheben dürse, noch geprüft werden müsse, und der Abgeordnete von Bülow stellte schließlich den Antrag, an Stelle des die Absindung einiger Elbuserstaaten betreffenden § 2 die Bestimmung:

"Bom 1. Juli 1875 an darf nur eine die Kosten der Unterhaltung und gewöhnlichen Herstellung der Anstalten und Anlagen für die Elbstromsschiffahrt nicht übersteigende Schiffahrtsabgabe erhoben werden" zu setzen.

Diesem Antrage — bessen 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 ausführte¹:

"Die Bundesverfassung spricht in Art. 54 ausdrücklich aus, daß Schiffahrtsabgaben, wie sie hier ins Auge gefaßt sind, nicht erhoben werden sollen; sie beschränkt die Zuläffigkeit von Abgaben für die

¹ 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 ansgesichts der Delbrückschen Erklärung zurückzog.

Die lettere trägt zur Klärung der Rechtslage leider wenig bei. Nachbem die Petitionskommission des Reichstages und der Reichstag selbst im Jahre 1869 bekundet hatten, daß fie die Elbstrombauten als besondere Anstalten im Sinne bes Art. 54 ansahen, und nachdem biese Auffaffung in der Reichstagsverhandlung vom 19. Mai 1870 wiederum von verschiedenen Seiten vertreten worden mar, hatte der Vertreter der verbundeten Regierungen wohl Veranlaffung gehabt, sich beutlich barüber auszusprechen, weshalb jenen Bauten gleichwohl die Anstaltseigenschaft abzusprechen sei, und unter welchen Voraussetzungen Wafferbauten an schiffbaren Aluffen zu ben abgabefähigen Unftalten gerechnet werden könnten. Bu biefem 3med hatte ber Begriff bes "befonderen" im Sinne bes Urt. 54 erlautert werden muffen; Delbrud fpricht aber nicht von "befonderen", sondern von "beftimmten" Unftalten. Er beschränkt fich auf eine negative Begriffs= erläuterung, indem er ausspricht, daß Unterhaltungskoften nicht durch Schifffahrtsabgaben eingebracht werden dürften. Aber auch diese Erklärung wird burch die Wahl der Ausdrücke "lediglich" (ben Zweck haben) und "gewöhn= liche" (Unterhaltung) ftark eingeschränkt und gefliffentlich abgeschwächt. Bare Delbrud ber Meinung gemefen, bag auch für Berbefferungen ber Kahrbarkeit des Elbstroms durch Regulierungsbauten, wie wirksam und wie toftspielig fie immer fein mogen, niemals eine Schiffahrtsabgabe erhoben werben burfe, weil folche Bauten ihrem Wesen nach unter ben Begriff ber "besonderen Anstalt" niemals subsumiert werden könnten, so hätte er sich viel fürzer und verständlicher etwa dahin ausdrücken können: Fahrwaffer= gelber find verfaffungewidrig, nur Schleufengelber find zuläffig, weil nur Stauanlagen besondere Anstalten find. Stromverbefferungen durch Kanali= sierung können aus Schiffahrtsabgaben finanziert werben, und Stromverbefferungen durch Regulierungswerke, wie sie damals an der Elbe schon erbaut waren, muffen fünftig zu Laften ber Steuerzahler geben. 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 Fahrerinnen in den Odermündungen als abgabefähige Anstalten behandelt.

Da Delbrück bei Abgabe ber Erklärung vom 19. Mai 1870 zweifellos wußte, daß Fahrwasserverbesserungen vorhanden waren, so kann aus dem Umstande, daß er ihr Vorhandensein ignorierte und sich nur über die Kostendeckung für Unterhaltungsarbeiten äußerte, kaum eine andere Schlußfolgerung 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 Absgabenerhebung sinanziert werden könnten: vermeiden wollte.

Zum Verständnis jener Delbrückschen Erklärung muß man den Geift der damaligen Zeit und ihre wirtschaftliche Grundrichtung mit berücksichtigen. Die Regierungen — vor allem die preußische, aus welcher Delbrück hervorsgegangen war — hatten eine tiefgehende grundsäkliche Abneigung gegen Schiffahrtsabgaben. Man suchte ihre Einführung auch bei solchen Anlässen, wo die gesetzliche und vertragsmäßige Besugnis vorlag, möglichst zu versmeiden. Vielleicht hat diese wirtschaftliche Tendenz auch die Fassung jener Delbrückschen Erklärung etwas beeinflußt.

Die Umwandlung bes Elbzolles in eine Schiffahrtsabgabe wäre allerbings, wie die Verhältniffe einmal lagen, durch bloße Reduktion der Einheitsfätze unmöglich gewesen; schon deshalb, weil der Zoll nur an einer Stelle, in Wittenberge, erhoben wurde, so daß insbesondere der ganze Verkehr vom Süden nach Verlin 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.

Daß man aber eine gebührenmäßige Schiffahrtsabgabe in Gestalt eines Fahrwassergeldes für zulässig und für vereinbar mit dem Art. 54 der Reichsversassung ansah, zeigte sich in dem Fortbestehen einer solchen Gebühr auf der Unterelbe. Troß der Beseitigung des Elbzolles durch das Bundessgeset vom 11. Juni 1870 und troß des mit Österreich geschlossenne 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 auss

brücklich zur Sprache gebracht wurde, wie auf S. 163—166 biefer Arbeit näher bargelegt worden ift. 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 Elbschiffahrtabgabe unterrichtet.

3. Einige Jahre nach der Beseitigung der Elbzölle kamen die gesetzgebenden Körperschaften des Reiches wiederum in die Lage, zu der Außelegung des Art. 54 der Berkassung Stellung nehmen zu müssen. Die Beranlassung hierzu ergab sich aus den eigentümlichen Berhältnissen, 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 Weserschiffahrtsakte vom 10./22. November 1823 1 hatte außer bem "Weserzoll", ber nur für bas Gebiet ber Binnenschiffahrt oberhalb Bremen erhoben werben durfte, jede andere Befahrungsabgabe für ben gangen Lauf ber Weser bis zum Meere untersagt und in § 15 Abs. 2 ausdrücklich bestimmt: "Bon Bremen bis ins offene Meer und umgekehrt findet weder Boll noch sonstige Abgabenerhebung ftatt". Schiffahrtsgebühren, "Safen = , Rran = , Wage = und Niederlagegebühren in ben Sanbelepläten" waren in § 23 neben bem feit 1856 suspendierten und später durch die Bundesverfaffung 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 beshalb gleichwohl — die Berhältnisse maren eben ftarker als das geschriebene Vertragsrecht - im Jahre 1826 eine Schiffahrtsabgabe ein, von welcher er fpaterhin die hannoverschen, olbenburgischen und preußischen Schiffe frei laffen mußte. Die Ginführung ber Bundesverfaffung, welche bie gleichmäßige Behandlung aller beutschen Schiffe hinfichtlich ber Schiffahrtsabgaben vorschrieb, machte biefen Buftand unhaltbar. Die Seeschiffahrtsabgabe wurde tatfächlich nach 1867 nur noch von den nach bremischen Weserhäfen gehenden bremischen und nichtbeutschen Schiffen gezahlt; aber ber Ertrag mar bementsprechend geringer und die Unzufriedenheit in Bremen über die Benachteiligung der bremischen gegen= über ber sonstigen deutschen Reederei groß.

¹ Preuß. Gef.S. 1824 S. 25.

Als im Jahre 1868 von preußischer Seite die Auslegung eines Feuerschiffes am Kreuzungspunkte der Seewasserkraßen nach der Jade und der Wesermündung als wünschenswert erklärt worden war, benutzte Bremen diesen Anlaß, um ein gemeinsames Vorgehen der drei Userstaaten Preußen, Oldenburg und Bremen, dei 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 Bestimmungssortes — also auch von den nach nichtbremischen Weserhäfen gehenden Fahrzeugen — zu erheben sei.

Preußischerseits wurde im Laufe ber Verhandlungen die grundsätliche Berechtigung dieses Vorschlages anerkannt. Die Minister des Handels und der Kinanzen erklärten dem Auswärtigen Amt am 30. April 1872, daß

"prinzipielle Bedenken ber Erhebung einer Bergütung von dem schiffahrt= treibenden Publikum für die Unterhaltung pp. der Seezeichen nicht ent= gegenstehen. 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 Benutzung der Hafen- anstalten, sondern auch für die Lotshilfe und die Schiffahrtszeichen aufzusassen."

Bu ben Schiffahrtszeichen, welche für die Ansegelung ber Wesermundung — für die Auffindung des richtigen Fahrmassers — 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 Berftorung bedroht maren. Um biefe Schiffahrtszeichen zu erhalten, mußte ber Strand von Wangeroog mit fehr koftspieligen Uferbauten geschützt Nun hatte an dem Schutze ber Insel und jener Turme gleichzeitig Die Reichsmarine ein Interesse. Die Turme waren und sind für Die Schiffe ber Marine ebenso wie für die Rauffahrteischiffe als die einzigen weit sicht= baren Seezeichen vor der Wefer- und Jademundung von hervorragender Bebeutung. Die Erhaltung ber Infel mar aber ferner auch für ben Reichsfriegshafen an ber Jabe insofern wichtig, als die Zerstörung ber ersteren bas Kahrwasser nach bem letteren mahrscheinlich verschlechtert haben murbe. Mit Rücksicht hierauf beteiligte fich bas 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 ben Leuchtfeuern unterhalten follte, mahrend die Weferuferstaaten fich verpflichteten, 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 Begesak dis zum Meere, und vor der Wesermündung, einschließlich eines Teiles der von ihnen übernommenen jährlichen Zuschüsse zur Unterhaltung der Strandbefestigungen auf Wangeroog, durch eine als "Feuers und Bakensgeld" bezeichnete Schiffahrtsabgabe vom Raumgehalt der in die Wesermündung einlaufenden Fahrzeuge aufgebracht werden sollte.

Dieser Vertrag wurde als wesentlicher Bestandteil der Finanzierung des Gesamtunternehmens dem Bundesrate am 24. November 1875 vorgelegt. Durch die Genehmigung des vom Reiche mit den Userstaaten geschlossenen Abkommens wurde auch der Vertragsinhalt vom Bundesrat als versassungsmäßig unbedenklich anerkannt. Der demnächst von den gesetzgebenden Körperschaften der drei Einzelstaaten angenommene, in der Preußischen Gesetzsammlung 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 Anlasse der Standpunkt einsgenommen worden, daß nicht nur die Seezeichen selbst, die Tonnen, Baken und Leuchtseuer, sondern auch die Strandbefestigungen auf Wangeroog, inssofern sie zur Erhaltung des dortigen Kirchturms und Leuchtseuers beitragen, besondere Anstalten im Sinne der Reichsverfassung sind, deren Herselungssund Unterhaltungskosten aus Schiffahrtsabgaben gedeckt werden können. Das Beispiel der Strandbefestigungen zeigt mit besonderer Deutlichseit, 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 Strandschutzbauten und dem Verkehrsinteresse derzenigen Schiffe, welche durch Entrichtung des Feuers und Bakengeldes zur Unterhaltung dieser Bauten beitragen, ist so entsernt und mittelbar wie möglich.

Die Frage der Anwendbarkeit des Begriffs der "besonderen Anstalt" auf jene Strandschutzbauten oder mit anderen Worten die Frage ihrer Abgabefähigkeit ist damals nicht etwa unerwähnt geblieben oder obenhin behandelt, sondern vielmehr zum Gegenstande einer staatsrechtlichen Ersörterung gemacht worden. Einer von den bremischen Vertretern bei den

¹ Mit Delbrüde Unterschrift.

² Gej.S. 1877 S. 178.

Schriften CXV. - Erfter Teil.

Vertragsverhandlungen, der Handelskammerpräsident Mosle, gab am 8. Mai 1875 ein Separatvotum ab, in welchem er bestritt oder wenigstens bezweifelte, daß die Deckung von Kosten für die Unterhaltung der Strandsbefestigung aus Schiffahrtsabgaben mit Art. 54 der Verfassung vereindar sei. Die beteiligten Bundesregierungen, einschließlich des bremischen Senats, und das Reich erachteten jedoch das Vedenken für unbegründet.

Bon ben Folgerungen und Nutzanwendungen, welche aus diesem Falle hinsichtlich des Begriffs der "Benutzung" 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 Befaffung der Reichsgesetzgebung mit der Frage der Schiffahrtsabgaben auf der Unterwefer im Jahre 1886 gang zu verstehen, muß man fich der Tatsache erinnern, daß die Verbesserung dieser Wasserstraße für die Seefchiffahrt ichon feit dem Jahre 1870 als Bundes- und später als Reichsangelegenheit im Sinne bes Art. 4 Nr. 9 ber Verfaffung behandelt worden ift, weil mehrere Bundesstaaten territorial beteiligt und die etwa erforderlichen Magregeln ohne allfeitiges Busammenwirken ober wenigstens Ginvernehmen nicht möglich waren. Im Jahre 1870 hatten Bertreter ber Uferstaaten unter Leitung eines Bundeskommissars eine örtliche Brufung vorgenommen; fie maren dabei zu bem Ergebnis gekommen, daß der Zuftand bes Fahrmaffers ben Schiffahrtsintereffen nicht entspreche und ber Berbesserung bedürfe. Unter ben Weseruferstaaten mar jedoch eine Verständigung über bas, mas in ber Sache weiter geschehen follte, nicht zu erreichen. Infolgedeffen machte das Reich von feinem Auffichtsrechte gegenüber ben Einzelstaaten hinsichtlich "bes Schiffahrtsbetriebes auf den mehreren Staaten gemeinsamen Wafferstraßen und bes Zuftandes ber letteren" Gebrauch, und ber Bundesrat beschloß am 15. Februar 1874 auf Grund des Art. 4 Mr. 9 a. a. D.

"daß durch technische Kommissare des Reiches der Zustand des Fahrwassers der Weser von Vegesack abwärts einer eingehenden Untersuchung unterzogen und behufs Abstellung der etwa vorgesundenen Mängel ein Korrektionsplan seitgestellt und letzterer dem Bundesrat zur weiteren Beschlußnahme vorgelegt werde."

Die infolgebeffen eingesetzte, aus Vertretern ber brei Uferstaaten gebildete Reichskommission hatte nochmals festgestellt, daß das Fahrwasser sich "in einem sehr mangelhaften, stellenweise geradezu verwilderten Zustande befinde und eine Korrektion erheische", 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 bann burch die Reichskommission umfangreiche technische Borarbeiten angestellt, beren Koftenbeckung wiederum ein Eingreifen bes Bundesrats nötig machte, weil die Uferstaaten sich über die Berpflichtung jur Beitragsleiftung nicht verftändigen fonnten. Aus biefen Vorarbeiten ging schließlich ber im wesentlichen von dem bremischen Oberbaudirektor Franzius aufgestellte Bauplan hervor, welcher mit einem veranschlagten Rostenbedarf von 30 Millionen Mark abschloß. Bremen machte sich keine Soffnung barauf, von den anderen Uferstaaten Beitrage für die Ausführung diefes Planes zu erlangen; Preußen hatte ihn als über eine "ordnungs= mäßige Instandsetzung bes bisherigen tatfachlichen Bustandes" hinausgebend und darum als einen folden bezeichnet, zu deffen Ausführung die Ginzelstaaten auf Grund bes Urt. 4 Nr. 9 ber Berfassung nicht angehalten werden fonnten. Anderseits mar Bremen auch darüber außer Zweifel, daß ein so großes Unternehmen nicht zu Lasten der bremischen Steuerzahler ausgeführt, fondern nur durch Schiffahrtsabgaben finanziert werben könne.

Nach der bisherigen Entwicklung der Angelegenheit hatte Bremen alle Beranlassung, sich für die Zukunft auf einen festen und gesicherten Boden zu stellen, und sich namentlich hinsichtlich der Schiffahrtsabgaben vor jeder Möglichseit einer späteren Ansechtung seines Erhebungsrechtes zu schützen. Ohne sichere Gewähr gegen solche Ansechtungen konnte es so große Kapitalien nicht auswenden; 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 Schiffahrtsabgaben für eine berartig außegebaute Wassertraße — wie es in dem Antrage des Senats an den Bundesrat vom 29. Mai 1885 heißt — "dem Geiste der Neichsverfassung durchaus entsprechen" würde. Demgemäß beantragte auch Bremen keine Verfassungsänderung, sondern nur "eine im Wege des Spezialgesetzes zu erlassende Deklaration". Der gleichen Ansicht war Preußen, das ja in demselben Jahre die Entsernung von Wracks und Baumstämmen aus dem Strome für abgabefähige "besondere Anstalten" erklärt hatte, und der Bundesrat, welcher in der Begründung zu dem Gesehentwurfe aussprach:

"Auch aus den einschlagenden Bestimmungen der Reichsverfassung (vergl. Art. 54 derfelben) 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 Wasserläuse 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 außerordentslichen Kosten durch eine Benutzunggebühr innerhalb gewisser Grenzen besrechtigt 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 zweiselhaft bezeichnet; es lasse sich, "immerhin die Behauptung hören und begründen, daß hier eine Anderung der Versassung in Frage sei". Hierauf erwiderte der Staatssekretär des Innern von Bötticher:

"Ich möchte nicht unterlassen, auf die Frage, die der Herr Borredner angeregt hat bezüglich ber Stellung bes Bundesrats zu der Frage, ob eine Berfaffungsänderung im Entwurfe enthalten sei, Auskunft zu geben. Wie ich höre, ist in den Ausschüffen des Bundesrats, welchen diese Bor= lage vorgelegen hat, ebenfalls die Frage angeregt, ob in der Vorlage nicht eine Underung gegenüber ben Borschriften bes Art. 54 ber Berfaffung zu finden fein möchte. Diese Frage ist im Plenum nicht weiter verfolgt worden, es ift also eine Entscheidung bes Bundesrats nach biefer Richtung bin nicht abgegeben worden; indessen ift eine folche Entscheidung auch um beswillen entbehrlich, weil bei ber Abstimmung über ben Ent= murf nicht eine fo große Angahl von Stimmen im Bundesrat gegen bie Vorlage sich erklärt hat, daß dadurch eine Verfaffungsanderung gehindert mare. Der Bundesrat hat vielmehr mit einer Majorität, wie sie für Verfassungeänderungen nach der Verfassung erforderlich ift, Die Vorlage angenommen. Daraus ergibt sich also, daß nach dieser Richtung bin 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 ber Annahme bes Gesetzes eine Abweichung von den Bestimmungen unter Art. 54 Abs. 4 Alinea 1 der Reichsversfassung; nach den Erklärungen des Hern Staatssekretärs von Bötticher in der Sitzung des Reichstages vom 12. März, wonach gegen den Gesetzentwurf im Bundesrate weniger Stimmen sich erklärt haben, als ersorders

¹ Soll heißen Sat 1.

lich find, um eine Verfassungsänderung zu verhindern, erachtet die Kommiffion aber die etwa aus dem Art. 54 der Berfassung herzuleitenden Bebenken bei Annahme des Gesestentwurfs im Reichstage für erledigt."

Bei ber britten Beratung am 19. März 1886 erklärte sich Windthorst für die Ansicht, daß eine Versassinderung vorliege, während der Absgeordnete Barth sich zweiselhaft ausdrückte, indem er von "Schwierigkeiten, die etwa aus dem § 54 erwachsen könnten", sprach. Die Vorlage wurde nach dem Vorschlage der Kommission unverändert angenommen; eine dessondere Abstimmung über die Frage der Versassungsmäßigkeit oder Versassung hat indessen nicht stattgesunden. Aber selbst wenn man als feststehend ansehen wollte, daß der Reichstag sich auf den Rechtsstandpunkt seiner Kommission — der auf die Beschlußfassung selbst nach Lage der tatsächlichen Umstände ohne Einsluß 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 versassungsändernden ausgesast und vorgelegt, wie nicht nur aus der Begründung, sondern auch aus der Erklärung des Staatssertetärs vom 12. März 1886 hervorgeht.

Das so zustande gekommene Reichsgeset vom 5. April 1886 ermächtigt die freie Hansaftadt Bremen, für den Fall der Korrektion der Weser zwischen Bremen und Bremerhaven von den "die Wasserstraße benutzenden" Schiffen eine "Abgabe nach Maßgabe der für künstliche Wasserstraßen 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 — "Schiffahrtssanstalt" — im Sinne des dritten, sondern Wasserstraße im Sinne des vierten Absatzs des Art. 54 ist, und daß der vierte Absatz nicht etwa nur für Binnenwasserstraßen, sondern auch für Seewasserstraßen 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 Wasserstraßen handelnden Absate 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, Begradigung 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.

Jene Erklärung des preußischen Handelsministers und Reichskanzlers vom Jahre 1885 steht also mit der Fassung des Reichsgesetzes vom 5. April 1886 durchaus im Einklange 1.

Die Auffassung ber preußischen Regierung von bem nur beklaratorischen Charakter bes Gesetzes ist später nochmals im preußischen Landtage zum Ausbruck gekommen. Bei Beratung ber Resolution Bandelow über die Einführung von Schiffahrtsabgaben auf natürlichen Wasserstraßen in der Sitzung bes Abgeordnetenhauses am 23. Mai 1894 sagte der Minister Miquel: 2

"Aber der Bundesrat spricht in den Motiven zu diesem Gesetz aussbrücklich aus, daß nach seiner Auffassung die Gebührenerhebung durch die bestehende unveränderte Reichsverfassung auch nicht vershindert 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 Borgänge 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 demsjenigen des Kommissionsberichtes vom 14. April und des Reichstagssbeschlusses vom 28. April über die Elbzölle nicht deckte.

§ 4.

Die spätere Pragis bei den Wasserstraßen in Preußen.

Wäre die preußische Regierung der Meinung gewesen, daß die Bundessverfassung in Urt. 54 hinsichtlich der Schiffahrtsabgaben neues Recht schuf,

¹ Allerbings nicht gang mit feiner Begründung, soweit die Abgabefähigkeit der Unterhaltungsarbeiten in Betracht kommt.

² Stenograph. Berichte S. 2186.

und hatte fie insbesondere einen Unterschied zwischen den in den früheren Bollvereinsverträgen für abgabefähig erklärten "Anstalten" und ben in Art. 54 Abf. 4 ermähnten "besonderen Anstalten" anerkannt, so hätte fie Beranlaffung gehabt, die Tarife der preußischen Wasserstraßen einer allaemeinen und grundsätlichen Brufung aus dem Gesichtspunkte ihrer Bereinbarkeit mit dem neu geschaffenen Rechtszustande zu unterziehen. Diese Brüfung hatte nur durch eine allgemeine Anweisung an die Brovinzialbehörden eingeleitet werden können; hierbei hatte eine Stellungnahme zu der Frage, nach welchen Gesichtspunkten und in welchem Mage ber Rreis ber Substrate ber Abgaben= erhebung durch die Ginschaltung des Eigenschaftswortes "befondere" ein= geengt worden fei, erfolgen und eine entsprechende Erläuterung gegeben werden muffen. Nach einer folchen Unweisung sucht man aber vergebens. Nur in den damals neu erworbenen Landesteilen wurde eine folche — aus anderen Gründen ohnehin notwendige und auch für andere Berwaltungs= gebiete durchgeführte — Generalvisitation angeordnet. Was die alten Provinzen anbetraf, so nahm man an, daß der bestehende, auf der Praxis der Zollvereinsverträge beruhende Zustand auch dem Art. 54 der Bundes= verfassung entspreche; daß diese Unnahme rechtlich begründet mar, ist in früheren Abschnitten bargetan.

Die Verhandlungen über die Prüfung der Tarife für Schiffahrts= abgaben in den neuen Provinzen lassen mehrfach die grundsätzliche Aufsfassung, welche bei den preußischen Zentralbehörden damals über die Beseutung des Art. 54 bestand, erkennen; für die Auslegung dieser Versfassungsvorschrift sind sie um so wichtiger, als die eigentliche gesetzgeberische Willensmeinung damals noch in frischer Erinnerung und jedenfalls leichter sestzustellen war, als in späteren Jahren.

Über die Schiffahrtsabgaben auf der Krückau, einem holfteinischen Nebensfluß der Elbe, berichtete der Provinzialsteuerdirektor in Glückstadt am 22. Februar 1870 an den Finanzminister, daß sie nach Art. 54 der Bundessversassung 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 Krückauschissen und Aufgraben" erhalte. Im Finanzministerium wurde von einer Seite geltend gemacht, auch eine solche Unterhaltungsstätigkeit falle unter den Begriff der "besonderen Anstalt", wenn und soweit

¹ Es versteht sich von selbst, daß nicht jede berartige Berhandlung ober Tarifs selfstellung zu grundsätzlichen Erörterungen führte.

sie zur Ermöglichung ober Sicherung der Schiffahrt notwendig sei. Diese Unsicht drang nicht durch; es wurde jedoch der Provinzalsteuerdirektor am 22. März zu einer nochmaligen Äußerung darüber aufgefordert:

"ob die Krückau, von welcher Sie lediglich anführen, daß dieselbe zu den natürlichen Wasserstraßen gehöre, etwa durch besondere Anstalten, Rektisikation, Vertiesung 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 ber Begriff ber 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 Begradigungen und Vertiefungen — nicht nur Schleusen — als besondere Anstalten im Sinne des Art. 54 ansah. Die Ausdrucksweise des Erlasses vom 22. März 1870 erinnert einigers maßen an den das Fahrwasser zu den Schiffahrtsanstalten rechnenden Art. 20 der Reichsverfassung vom 28. März 1849.

Nachbem die angeordneten Ermittelungen 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 Aushebung 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 Stromregulierungswerke 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 Staate übernommen. Im solgenden Jahre machte der Provinzialsteuerdirektor zu Glückstadt in einem Bericht vom 29. März 1870 darauf ausmerksam, daß die Erhebung der verstaatlichten Schleiabgaben mit Art. 54 der Bundesversassung nicht vereindar sei. Die Schlei sei unzweiselhaft eine natürliche Wasserstraße; die zur Offenhaltung der Fahrrinne stattsindenden Baggerungen seien keine "besonderen Anstalten" im Sinne

bes Art. 54 Abf. 4, weil sie nur bazu bienten, "einen von jeher schiffbar gewesenen Strom in schiffbarem Zuftande zu erhalten". Als Gegenstand ber Abgabenerhebung könnten nur die sogenannten Schleimünder Werke in Betracht kommen. Sie dienten zur Offenhaltung der Mündung in die Ostsee und beständen aus zwei in die See hinausgebauten, die Verssandung durch den Küstenstrom hindernden Molen. Die jetzige Mündung sei zum Ersat 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 Versandungsgesahr weniger ausgesetzte Stelle. Insosen handele es sich auch dei den "Schleimünder Werken" nur um die Erhaltung des status quo der natürlichen Schiffbarkeit der Schlei.

Gleichwohl erwirkten die beteiligten Minister vom Könige den Erlaß eines neuen Tarises, 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 Schleimunder Werke und des Fahrwassers."

Sind die Molen — um nur von diesen zu sprechen — "besondere Anstalten zur Erleichterung des Berkehrs" im Sinne des Art. 54, und liegt in der Einfahrt durch die Molen ein zur Entrichtung von Schiffahrtsabgaben verpflichtender Benutungsakt, so kann weder der Begriff der Berkehrserleichterung noch derjenige der Benutung auf das Maß des Unmittelbaren beschränkt sein. Unmittelbar den Berkehr erleichternd wirkt nur das zwischen den Molen liegende Fahrwasser und nur das wird unmittelbar benutt. 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 Benutung der Molen durch die Schiffe ist der Natur der Sache nach ausgeschlossen.

Hinsichtlich ihrer kausalen Beziehungen zur "Erleichterung bes Verkehrs" find die Molen an ber Schleimündung und alle anderen Molen an ber Ginsmündung von Wasserstraßen in Meere und Seen nicht anders zu beurteilen wie Buhnen und Parallelwerke in den Strömen. Die einen sind ebensowenig

¹ Das letztere Wort ift in dem Berichte vom 29. März 1870 durch Untersftreichung besonders hervorgehoben. In Wirklichkeit ist die Schlei kein Strom, sondern ein Meeresarm.

wie die anderen einer unmittelbaren Einwirkung auf die Erleichterung des Berkehrs und einer unmittelbaren Benutzung durch die Schiffahrt fähig. War also die im Jahre 1870 hinsichtlich der Schlei getroffene Entscheidung richtig — man war damals geradezu antisiskalisch in Sachen der Schisffahrtsabgaben und ging dis an die Grenze des Möglichen in wohlwollender Auslegung des Art. 54 —, so beweist das für die Richtigkeit der Ansicht, daß auch Wasserbauten von mittelbarer Rutzwirkung für den Schisserkehr "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 Wafferstraßen, welche lediglich das Entgelt für die Unterhaltung der Fahrrinne waren, wurden damals in den neu erworbenen Brovinzen aufgehoben, ohne daß in den an den König darüber erstatteten Berichten versassungsrechtliche 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 Kursürstentum Hessen erhobene.

In Altpreußen wurden die Abgaben für die Benutung der Haffrinnen nach Königsberg und Stettin, für die Befahrung ber Deime 1 im Regierungs= bezirk Königsberg, ber begradigten Uder im Regierungsbezirk Stettin, ber regulierten Emfter im Regierungsbezirk Botsbam, ber Rheinarme bei Neuß und Cleve im Regierungsbezirk Duffeldorf weiter erhoben. Die Ginführung neuer Fahrwaffergelber - nur von folden, nicht etwa von Schleufen- und Kanalgebühren ift hier die Rebe — unterblieb in den beiden erften Jahr= zehnten nach der Bundesverfassung, weil Verkehrsabgaben überhaupt als Unachronismus angesehen murden. Aber schon in den achtziger Sahren bes vorigen Sahrhunderts trat der Umschwung ein. Die Stadt Königsberg erstrebte eine mefentliche Bertiefung ber Kahrrinne, welche ihren Safen über Billau auf einer 40 km langen Linie mit ber offenen See verbindet: nur hierdurch fonnte die Entwicklung bes bortigen Seehandels von ben hemmniffen befreit werden, welche sich bei der zunehmenden Größe der Seefchiffe baraus ergaben, daß die Überladung der Güter in Billau auf Leichterfahrzeuge Roften, Zeitverluft und Materialschäben verursachte und bie Wettbewerbs= fähigkeit mit ben wefentlich verbefferten ruffischen Nachbarhafen beeinträchtigte. Die Rosten biefer Fahrwasserverbesserung murben in bem preußischen

¹ Die Deime ist ein Arm bes Pregels, welcher bei Tapiau vom Hauptstrome abzweigt und nördlich von Labiau in das Kurische Haff mündet.

Staatshaushaltsetat für 1888/9 unter B Kap. 7 Tit. 27 bes Etats ber Bauverwaltung ausgebracht; in ber Begründung wurde gefagt:

"Die Kosten der Bauaussührung sind auf 7 300 000 Mk. veranschlagt worden. Ein Teil dieser Kosten soll durch Erhebung einer Schiffs fahrtsabgabe gebeckt 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 Kausmannschaft zu Königsberg soll die Gewähr dafür übernehmen, daß der Ertrag der Abgabe hinreicht, um daraus das Mehr der Unterhaltungskosten zu becken sowie die Berzinsung und Tilgung eines Viertels der tatsächlich ausgewendeten Baukosten beschaffen zu können usw."

Die Kaufmannschaft übernahm die ihr angesonnene Gewährleistung. Die beiden häuser des preußischen Landtags bewilligten die Baukosten mit der durch die Staatsregierung aufgestellten Bedingung der Erhebung von Schiffahrtsabgaben, deren Zulässigteit davon abhing, daß man die neu herzustellende Fahrrinne im haff entweder als fünstliche 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 Swinemunde finanziert; auch hier handelte es sich darum, in der natürlichen Wasserstraße des Haffs einen Unterwasserstanal durch Ausbaggerung der Fahrrinne auf 7 m herzustellen.

Der preußische Staatshaushaltsetat enthielt hierfür unter B Kap. 7 Tit. 28 bes 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 Kausmannschaft zu Stettin mit Rücksicht darauf, daß das Unternehmen ihr in erster Linie zugute kommt, an der Sache sinanziell zu beteiligen — die Garantieleistung dafür zu fordern, daß durch die Abgabe außer den Kosten der Unterhaltung der Fahrstraße, soweit sie den gegenwärtig sür diesen Zweck zu verwendenden Betrag übersteigen, die Ausgabe für die Bertiesung des Fahrwassers zu rund einem Viertel verzinst und alls mählich getilgt wird".

Im Jahre 1899 murden für die Befahrung der unteren Netze, die

¹ Sie wurden bebeutend überschritten und erreichten schließlich ben Betrag von 12,3 Millionen für eine Fahrtiefe von 6,5 m.

burch Begradigungen, Ginschränkungen und sonstige Regulierungsbauten für bie Schiffahrt verbessert war, — die gleichzeitig hergestellten vier Stauanslagen waren für landwirtschaftliche Zwecke und nicht "zur Erleichterung bes Berkehrs" bestimmt —, Schiffahrtsabgaben neu eingeführt.

Dasselbe geschah im Jahre 1903 für die Befahrung des Beetz= und Riewendtsees 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 unvordenklichen Zeiten befahrene Wasserstraße, welche von Wriezen dis 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,

"baß 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 Bollenbung ber Arbeiten werben auf ben verbesserten Schiffsfahrtöstraßen Ubgaben nach ben Sätzen für die Märkischen Wassersstraßen zweiter Ordnung zur Erhebung gelangen. Das nach den bisherigen Schätzungen für die alte Ober auf rund 16000 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 Etatsgesetzen, 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 Berfassungsfrage, 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 ift zu verzeichnen; eine Stettiner Firma

¹ Es handelt sich außerdem noch um den sogenannten "Freienwalder Landsgraben", der wahrscheinlich keine natürliche Wasserftraße ist.

hat sich ber Zahlung des Fahrwassergelbes, welches nach Vollendung der vertieften Haffrinne im Jahre 1901 eingeführt wurde, auf Grund der Beshauptung, eine solche Abgabe sei mit Art. 54 Abf. 4 der Reichsverfassung nicht vereindar, im Wege des bürgerlichen Rechtsstreites zu entziehen verssucht, ohne indessen hiermit einen Ersolg zu erzielen.

§ 5.

Die Praxis der anderen Bundesstaaten hinfictlich der Basserstraßen.

Bei der Darstellung der Praxis des Reiches ist auf S. 209 dieser Arbeit die Schiffahrtsabgabe erwähnt worden, die auf Grund des preußisch-oldens burgisch-dremischen Staatsvertrags vom 6. März 1876 zur Erhaltung der Seezeichen zwischen Begesack und dem Meere und der Strandbefestigungen von Wangeroog unter dem Namen eines "Feuer- und Bakengeldes" erhoben wurde. Wenngleich sie auf einem Abkommen der drei Userstaaten beruht, soll sie doch hier als eine bremische Schiffahrtsabgade 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 kakt ausschließlich in bremischen Händen liegt.

Die Einnahmen aus biefer Abgabe flossen reichlich und ihre Ber= wendungszwecke wurden allmählich immer weiter ausgebehnt.

Zunächst verständigten die 3 Uferstaaten sich in einem Vertrage vom 20. März 1886 1 darüber, daß auch die Schiffahrtszeichen auf der Strecke zwischen Bremen und Vegesack aus den Erträgen des Feuer- und Baken- geldes 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 Betonnung und Bebakung unterliegenden Stromsstrecke 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 Feuerund Bakengeldes gebildeten gemeinschaftlichen Fonds bestritten 2."

Bei ben vorbereitenden Verhandlungen über diese Vereinbarung hatte

¹ Preuß. Gef.S. S. 303.

² Gesethlatt für das herzogtum Olbenburg Bb. XXVII S. 506, 507. Bremisches Gesethlatt 1886 S. 178/179.

ber preußische Hanbelsminister, welcher bamals zugleich Reichskanzler und preußischer Ministerpräsibent war, mit einer Außerung, beren Inhalt in anderem Zusammenhange schon mehrsach erwähnt worden ist, zur Verfassungssfrage Stellung genommen. Er erklärte am 19. Mai 1885:

"daß es auch mir zweckmäßig erscheint, wenn die Beseitigung von Wracken und Baumstämmen und ähnlichen die Schiffahrt gefährbenden oder beeinsträchtigenden Gegenständen aus dem gemeinschaftlich von Preußen, Oldensburg und Bremen beseurten und betonnten Wesersahrwasser zur tunslichsten Vermeidung von Verzögerungen von dem die Fahrwasserichnung 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 geshindert, eine solche erweiterte Berwendung unter sich zu vereinbaren.

Auch steht die Bestimmung im letzten Absate des Art. 54 der Reichsverfassung, wonach auf allen natürlichen Wasserstraßen Abgaben nur für die Benutzung besonderer Anstalten, die zur Erleichterung des Berstehrs bestimmt sind, erhoben werden dürfen, meines Erachtens einer solchen erweiterten Berwendung der Feuers und Bakengelder nicht entgegen, weil die ordnungsmäßig geregelte Reinhaltung solcher Wasserstraßen von Schiffahrtshindernissen zu den vorausgesetzten Anstalten zu rechnen sein dürfte."

Der Bertrag 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 Schiffahrtsabgabe selbst dann für befugt erachteten, wenn es sich nur um Deckung von Unterhaltungskosten handelte.

Eine neue Berwendung erhielt das Feuer= und Bakengeld durch einen Bertrag, den die Weseruserstaaten am 11. März 1891 über die Verbesserung der Schiffahrtsverhältnisse in der sogenannten Außenweser — der Mündungsstrecke von Bremerhaven bis zum Meere — abschlossen. Es heißt in diesem Vertrage:

"In der Außenweser wird durch Anwendung fünstlicher Mittel mit einem Kostenbetrage bis zu 3000 000 Mf. eine neue Fahrbahn hergestellt. Die Ausführung wird auf Grund des von den drei Regierungen im Gin-

verständnis mit der Kaiserlichen Marineverwaltung vereinbarten Planes durch Bremen bewirkt,"

und in einem folgenden Artikel wird bestimmt:

"Die Kosten ber Ausstührung und der Unterhaltung bis zu 3 000 000 Mf. zuzüglich einer Berzinsung von 3,5% werden aus dem Aufkommen der zusolge Staatsvertrages vom 6. März 1876 zur Hebung gelangenden Schiffahrtsabgabe erstattet."

In ber zum Bertrage gehörenden Denkschrift wird die Selbstkostens bekung burch Schiffahrtsabgaben mit den Worten begründet:

"Schließlich mag noch hervorgehoben werden, daß einer Bestreitung dieser Kosten aus den Erträgen der Weserschiffschrtsabgabe der Art. 54 der Reichsversassung nicht entgegensteht, da es sich in dem vorliegenden Falle nicht um eine gewöhnliche Instandsetzung des alten Flußlauses, sondern darum handelt, durch die Beseitigung einer ausgebildeten Stromspaltung ein neues einheitliches und regelmäßiges Flußbett unter Answendung künstlicher Mittel, insbesondere der Erbauung eines großen Leitdammes mit Querdämmen herzustellen."

Es sind dann noch zwei weitere Verträge über den Ausbau der Fahrrinne 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 ausgeworsen.

Alle diese Verträge find von den gesetgebenden Körperschaften in Preußen, Oldenburg und Bremen angenommen worden. Die Reichsverwaltung hat von ihnen amtlich Kenntnis erhalten, ohne ihren Inhalt aus dem Gesichts= punkte der Versassingsmäßigkeit zu beanstanden.

Die Begründung der Verträge scheint an den Gedankengang der Erklärung, welche von Delbrück bei der Beratung des Eldzollgesetzes im Reichstage am 19. Mai 1870 abgegeben wurde, anzuknüpsen, insosern sie davon auszugehen scheint, daß die Kosten der gewöhnlichen Unterhaltung oder gewöhnlichen Instandsetzung des Fahrwassers nicht durch Schiffahrtsabgaben gedeckt werden dürsen. Diese Auffassung steht freilich im Widerspruch mit der Bestimmung im Schlußprotokoll 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 Arsbeiten sind als Teil der Fahrwasserunterhaltung anzusehen.

Underseits sind aber die Berträge von 1891, 1896 und 1900 weitere unansechtbare Beweismittel bafür, daß die beteiligten Weseruferstaaten sich

zur Erhebung von Fahrwassergelbern auch ohne autorisierendes Reichsgeset für befugt hielten. Die nach diesen Berträgen 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 mehrerwähnten, als Lotsgeld bezeichneten, im Reichstage wiederholt zur Sprache gebrachten Elbschiffahrtsabgabe. Über die Umgestaltung dieser Abgabe schweben seit etwa 10 Jahren Verhandlungen zwischen Preußen und Hamburg, bei welchen der Natur der Sache nach auch die Frage zur Erörterung kam, welche Auswendungen für das Fahrwasser der Unterelbe durch eine Schissahrtse abgabe gedeckt werden dürften. In dieser Beziehung erklärte der Senat zu Hamburg am 6. April 1898:

"Zu ber Ausscheidung ber aus der Beseitigung von Wracks und sonstigen Schiffahrtshindernissen erwachsenden Kosten aus den durch die Fahrwassersabgabe zu deckenden Ausgaben gibt der Art. 54 Abs. 4 der Reichsversfassung nach der Aufgassung des Senats keinen Anlaß, da die erforderlichen besonderen Anstalten, sodald das Bedürfnis eintritt, in jedem einzelnen Fall, und zwar meistens infolge Vertragsabschlusses mit einer Vergungsgesellschaft, vom hamburgischen Staate hergestellt werden. Auch erfolgt die Freihaltung des Fahrwassers von Schiffahrtshindernissen ledigslich zur Erleichterung, in manchen Fällen sogar zur Aufrechterhaltung des Vertehrs, und es entspricht deshalb dem Art. 54 der Reichsverfassung, wenn die dem Staat hieraus erwachsenden Kosten aus der Fahrwassersabgabe bestritten werden."

Der Senat stellt sich also hinsichtlich ber Verfassungsfrage auf benfelben Standpunkt, den Preußen, Oldenburg und Bremen im Jahre 1886 eingenommen hatten.

Daß positive Verbesserungen der Fahrrinne — 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 Kostenauswande von mehr als 8,5 Millionen Mark seit

¹ Die vielsach auf historischen Überlieserungen beruhenden Bezeichnungen einer Abgabe dürsen hier keine Rolle spielen und über ihr inneres Wesen nicht täuschen. Wie das hamburgische "Lotsgeld" zugleich Fahrwasserabgabe ist, so ist anderseits das "Hafengeld" in den staatlichen Häfen an der preußischen Oflseeküste zugleich Lotsengebühr, da es zugleich die Gegenleistung für die Dienste der Seelotsen in sich schließt.

1850 bedeutend vertieft und verwendet auf die Unterhaltung dieser Waffer= ftraße, einschließlich Betonnung, Bebakung und Befeuerung etwa 1/4 Million Mark jährlich. Die Gegenleiftung für diese Aufwendungen besteht in einem Hafengeld, beffen Ertrag etwas über 300 000 Mf. jährlich beträgt. gelber im Lübecker Hafen werben nicht erhoben; das Hafengeld wird im wesentlichen für die Verbesserung und Unterhaltung des Travefahrwassers gezahlt. Als Bestandteil des Hafens fann letteres wegen seiner bedeutenden Längenausbehnung und auch wegen ber Art feiner Benutung burch bie Schiffahrt nicht angesehen werben; benn es bient nicht zum Liegen, Löschen und Laden, sondern als Verkehrsweg für die Bewegungen der Fahrzeuge. Nur in ber Zweckbestimmung und Benutungsweise kann schlieflich bie Unterscheidung von häfen und Wasserstraßen gefunden werden, nicht in den überlieferten örtlichen Bezeichnungen ber Gemäffer und ber für ihre Benutung zu zahlenden Gebühren. Zum Swinemunder und Pillauer Hafen gehört auch nach ortsüblicher Bezeichnung ein weites Revier von Gewäffern, Die in Wirklichkeit nicht dem Safenzwecke Dienen, sondern bem Durchgangsverkehr nach binnenwärts liegenden Safenpläten.

In ähnlicher Weise scheint das Nostocker Hafengeld nach Zwecksbestimmung und Verwendungsart mehr den Charakter eines Fahrwassergeldes für die Benutzung der 12 km langen, vertieften, betonnten und befeuerten Warnow zwischen Warnemünde und Nostock als den eines eigentlichen Hafensgeldes zu haben. Die Lage der Dinge ist insofern derzenigen in Königssberg — Pillau, Stettin — Swinemünde und Lübeck — Travemünde ganzähnlich, als auch hier der Endhafen mit einem Borhafen durch eine Seeswasserstraße verbunden ist, die nicht zum Liegen, Löschen und Laden, sondern zur Durchsahrt dient.

§ 6. Die Pragis bei den Säfen.

Außer der Praxis bei den Wasserstraßen kann und muß auch diejenige bezüglich der Häfen für die logische Außlegung des geltenden Rechts herangezogen werden. Fahrwassergelder und Hafengelder werden in den Tarisen nicht immer scharf außeinandergehalten und gehen vielsach ineinander über. Beide stehen überdies unter der Herthaft gleicher Rechtssätze. 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 natürzlichen Berkehrsmöglichkeiten bei beiden dieselbe Rolle. Die für Seehäsen in Urt. 54 Abs. 3 getroffene Regelung ist hinsichtlich der leitenden Gesichtsschriften CXV. — Erster Teil.

punkte gleichbebeutend mit den in Abs. 4 a. a. D. für Wasserstraßen aufsgestellten Rechtssätzen; die Binnenhäsen sind in Art. 54 überhaupt nicht erwähnt, fallen aber unter die allgemeinen, zwischen Sees und Binnenschiffahrt nicht unterscheidenden Rechtsregeln des Art. 25 des Zollvereinsevertrages.

Der städtische Safen in Königsberg besteht nur aus Pregelarmen, also aus natürlichen Bafferstragen. Die laufenden Unterhaltungskoften für biefe Bregelarme betragen etwa 17 000 Mf.; dazu kommen noch die Zinsen eines für die Fahrwasservertiefung aufgewendeten Kapitals von etwa 200 000 Mf., fo daß die Stadt ungefähr 25 000 Mf. jährlich für die Erhaltung der Fahrtiefe in ihren hafengemäffern aufwendet. Da biefe Gemäffer von Ratur fciffbar find, fo mußte, wenn die ftadtischen Baggerungen ober die burch biefe Baggerungen geschaffenen Fahrrinnen feine "befondere Unstalten" maren, jene Summe ohne Anspruch auf gebührenmäßige Gegenleiftungen von ber Stadt hergegeben merben. Die Stadt ift indeffen feineswegs biefer Unficht. Sie erhebt von ben ein- und ausgehenden Schiffen ohne Rücksicht barauf, ob fie anlegen ober auf bem Strome löschen und laben, eine Raumgebühr im geschätten Sahregertrage von 67 000 Mt. Diese Gebühr murbe, menn man ben Begriff ber "Benutung" und ber "Erleichterung bes Berkehrs" in engerem Sinne auslegen wollte, boch nur auf die Benutung ber naturlichen, wenn auch fünstlich aufrechterhaltenen und verbefferten Fahrtiefe bezogen werden fönnen.

Die Frage liegt jedenfalls für die zum ftädtischen 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 Fahrwasser" in ihrem aus Oderarmen, also aus natürslichen Wasserstraßen bestehenden alten Hafen rund 78 000 Mt., während ihre Einnahme aus dem Hasengelbe — der von allen einkommenden Schiffen zu zahlenden Raumgebühr — 135 000 Mt. betrug. Die das Bohlwerk oder beim Überladen auf dem Strome die städtischen Haltepfähle benutzenden Fahrzeuge haben hierfür noch besondere Abgaben zu zahlen.

Die Städte Wolgaft, Greifswald, Stralsund, Kiel, Heiligenhafen, Kappeln, Burg a. F., Schleswig, Edernförde, Habersleben und andere, beren Hafengewäffer 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

ben Baggerungen ober ben gebaggerten Fahrrinnen und Liegestellen Schiffffahrtsanstalten im Sinne bes die Seehäfen behandelnden dritten Absahes des Art. 54 der Reichsverfassung. Bei einigen dieser Städte erreichen die Baggerungskosten eine sehr bedeutende Höhe.

Ferner haben alle ober fast alle Hafenstädte Anteile der allgemeinen Berwaltungskosten, insbesondere der Besoldung des Bürgermeisters, der Magistratsmitglieder und des Polizeiezekutivpersonals dem Hafenkonto zur Last geschrieden und aus Schiffahrtsahgaben gedeckt, weil sie die Hafenspolizei und die sonstige Hafenverwaltung zu den Schiffahrtsanstalten im weiteren Sinne rechneten.

Auch die Hafenmolen sind überall als abgabefähige Schiffahrtsanstalten angesehen worden, ebenso wie die Molen an der Schleimundung in dem vorher dargestellten Falle.

Die hier angeführten Beispiele sind lediglich aus ber Gruppe ber fommunglen Schiffahrtsanstalten entnommen worden; die Bermaltungsübung bei ben Staatshäfen2 mar bie gleiche, wie es auch insofern in ber Natur ber Sache liegt, als die kommunalen Safengelbtarife — in Breugen wenigstens ber Genehmigung durch Staatsbehörden bedürfen. Als im Jahre 1861 bas Safengelb für ben staatlichen Swinemunder Safen neu geregelt werden follte, ließ ber handelsminister nach Delbruds Angaben und auf seine Anregung eine Einträglichkeitsberechnung aufstellen, welche fämtliche Baggerungs= und Stromregulierungskoften - zum Safen gehörte auch bas fogenannte "Revier", einschließlich der Swine, des Haffs und der Oder bis Stettin umfaßte. Diese Berechnung murbe ben weiteren Verhandlungen zu Grunde gelegt. Da die Ausgaben einschließlich der Zinsen des Anlagekapitals etwa 208 000 Taler betrugen, mahrend die Schiffahrtsabgaben nur etwa 170 000 Taler brachten, fo murbe bie von ber Stettiner Raufmannschaft beantragte Ermäßigung bes Abgabetarifs zunächst im März 1862 abgelehnt. Hätte man die Baggerungs= und Stromregulierungskosten von den Ausgaben abgefett, fo mare ein nach ben Bollvereinsverträgen unzulässiger Ginnahme= überschuß entstanden; ber Rechtszustand mar damals hinfichtlich ber Schifffahrtsabgaben berfelbe wie jett. Wenn ein Staatsmann, ber fo eifrig auf Ermäßigung und Befeitigung ber Schiffahrtsabgaben bedacht mar wie Delbrud, fich mit der Unrechnung jener Koften auf die Schiffahrtsabgaben ein=

¹ Seite 217, 218.

² Im Hamburger Hafen wird ein "Tonnengelb" auch von den Schiffen ershoben, 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 Hafengewässer zugleich die 62 km lange Fahrstraße von der Oftsee nach Stettin umfaßten, das Hafengeld also hier mehr den Charakter eines Fahrwassergeldes als den einer örtlichen Schiffahrtsabgabe hatte. Ein ganz analoges Verhältnis bestand bei dem Pillauer Hafen, zu dem auch die gebaggerten Fahrrinnen durch das Frische Haff gehörten.

Eine nicht unerhebliche Bahl von kommunalen See- und Binnenhafen verzinst sich aus Schiffahrtsabgaben und sonstigen Ginnahmen vollständig ober wenigstens teilweife, so daß die Ausschaltung ber Baggerungen, ber Hafenpolizei und ber allgemeinen Verwaltung aus der Kategorie ber "Schiffahrtsanftalten" unmittelbar prattifche Folgen fur Die Finanggebarung ber beteiligten Gemeinden haben murbe. Die hier behandelte Frage ift bemnach nicht nur für staatliche, sondern auch für wichtige kommunale Interessen von großer Bedeutung. Denn darüber wird man kaum verschiedener Meinung sein können, daß die logischen, wirtschaftlichen, technischen und rechtlichen Erwägungen, welche für die Behandlung der Baggerungen oder sonstigen Bertiefungsarbeiten oder auch der so vertieften Gemässer als abgabefähige Unftalten in Betracht kommen, für die natürlichen Seeund Alughäfen feine anderen find wie für die natürlichen See- und Binnenmafferstraßen. Es ift kein annehmbarer Grund bafür zu finden, daß die Baggerungen zur Erhaltung ober Berbefferung ber natürlichen Fahrtiefe in bemjenigen Teile eines Stromes, der Bestandteil eines städtischen oder auch staatlichen Hafens ift, die Eigenschaft einer "befonderen Unstalt", also einer durch Schiffahrtsabgaben rentbar zu machenden Unlage haben follen, mahrend biefelben Baggerungen an anderen Stellen besfelben Stromes nicht als folche Unstalten angesehen werden. Der Umstand, daß die Safenstrecken vorzugsweise jum Liegen und bie anderen Stromftreden vorzugeweise jum Sahren benutt werben, genügt zur Rechtfertigung einer folden Unterscheidung nicht.

Diese Erörterungen haben nicht etwa nur de lege ferenda Bebeutung; sie dienen vielmehr der Erforschung des in Urt. 54 ausgedrückten gesetzgeberischen Willens, der von den beteiligten Hafenverwaltungen ständig und unangesochten in der hier dargelegten Urt und Weise ausgelegt worden ist.

Wenn es richtig ift, daß eine folche Praxis die Vermutung der Gesetzmäßigkeit für sich hat, und wenn ferner anzuerkennen ist 1, daß die Frage der Schiffahrtsabgaben für Häfen und Wasserstraßen gleichmäßig geregelt

¹ Bgl. die Ausführungen S. 30-33.

werden sollte, so ist aus der Gestaltung der Hafengelbtarife ein weiteres Beweismittel dafür zu entnehmen, daß die von Menschenhand hergestellten Bertiefungen in den von Natur schiffbaren Gewässern als zulässige Substrate der Abgabenerhebung anzusehen sind.

§ 7.

Abweichungen von dem regelmäßigen Gange der Pragis.

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 ermähnt, ist die Ruhr ein unvollständig kanalisierter Fluß, der auf weiten Strecken nicht im Stau liegt, sondern durch Regulierungs= bauten, insbesondere Buhnen und Parallelwerke, auf die erstrebte Fahrtiefe gebracht worden ist; das lettere gilt insbesondere auch für die Mündungs= strecke abwärts Mülheim. Die Ruhrschiffahrtsabgabe hatte früher alle Aufwendungen für die Wasserstraße gedeckt; ihr Ertrag war allmählich gefunken, weil die Ruhrschiffahrt dem Wettbewerbe der Gifenbahn nicht mehr gewachsen war. Um ihm möglichst zu begegnen, hatte man die Abgabe wiederholt ermäßigt; im Sahre 1867 wurde fie ganz aufgehoben. damals an den König erstattete Immediatbericht führt aus, daß die Ruhr= schiffahrtsabgabe, wenn man fie weiter erheben wollte, mit Rücksicht auf ben burch Art. 54 ber Bundesverfassung veränderten Rechtszustand jedenfalls eine wesentliche Umgestaltung erfahren müßte. Es könnte fortan bei ber Tarifbilbung nur noch "ber Aufwand für bie laufende Unterhaltung ber öffentlichen Ruhrschleufen mit Ginschluß ber Gehälter ber Schleusenwärter, welcher etwa 9000 Taler jährlich beträgt" und ein Kostenbetrag für Lein= pfadsverbefferungen in Rechnung gestellt werden; der schleusenlose Unterlauf ber Ruhr muffe abgabenfrei bleiben.

Der Bericht mußte mit der größten Gile entworfen werden, weil die Aufhebung der Ruhrschiffahrtsabgaben schon mit dem 1. Januar 1868 in

¹ 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 Aushebung genehmigende Königliche Erlaß erging noch an demselben Tage, an welchem der Bericht erstattet wurde, am 14. Dezember 1867.

Die Rechtsausführungen bieses 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 Schiffahrtsabgaben eingetreten sei. Diese Annahme steht mit der mehrsach erwähnten protosollarischen Erklärung Delbrücks vom 28. Juni 1867, wonach der aus der Zeit der Zollvereinsverträge überlieserte Rechtszustand durch den Art. 54 der Verfassung und den Art. 25 des letzteren Vertrages nicht geändert worden ist, in Widerspruch. Die Joentität des Rechtszustandes vor und nach 1867 ist, wie auch hierbei wieder in die Erscheinung tritt, von sundamentaler Bedeutung für die Beurteilung der Frage.

Wenn also die Abgabenerhebung für alle Schiffahrtsanstalten an der Ruhr, ohne Unterscheidung von Stauanlagen und Regulierungsbauten, vor 1867 rechtmäßig war — und sie ist niemals von irgendeiner Seite als gesetz und vertragswidrig angesochten worden —, so war sie es auch später; Delbrück hat übrigens jenen Bericht vom 14. Dezember 1867 nicht mitzgezeichnet.

Ein zweiter Fall, in welchem eine Abweichung von der regelmäßig befundeten 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 Grönshude und Kellinghusen; sie berechnete die erforderlichen Baukosten auf 2600 und den jährlichen Unterhaltungsauswand auf 400 Taler. Zur Deckung der Regulierungskosten schlug sie die Einführung einer Schiffahrtssabgabe vor. Der letztere Vorschlag wurde von den Ministern der Finanzen und für Handel am 19. Juni 1870 abgelehnt mit den Worten:

"Die Erhebung einer Schiffahrtsabgabe zur Deckung ber Ausgaben für die beabsichtigte Berbesserung 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 Berbesserung, sondern um eine bloße Unterhaltungsarbeit handelte. Denn die Regierung hatte die Sachlage in jenem Berichte folgendermaßen bargestellt:

"Das Fahrwasser ist von Itehoe bis zur Mündung für die daselbst verkehrenden Schiffe ausreichend, und ebenso zeigt sich auch eine genügende Wassertiese auf der Strecke oberhalb Itehoe dis Grönhude, soweit das Flußbett durch Deiche eingeengt ist. Dagegegen ist über die Abnahme der Wassertiese 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 Ladeplat bei Kellinghusen erreichen können, sondern bei Grönhude löschen und laden müssen."

Man wird hiernach biesem Falle für die Frage, ob Verbefferungen des Fahrwassers in nicht kanalisierten natürlichen Wasserstraßen als abgabesähige besondere Anstalten zu behandeln sind, eine besonders große Beweißstraft 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 insebesondere alle Bauten und Berwaltungseinrichtungen, 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 Berwaltung und des Ministers Delbrück.

* *

Die Vermutung streitet bafür, baß auch die Sprache bes Gesetzgebers in der Bundesversassung 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 Bermutung könnte freilich durch das Ergebnis der logischen Ausslegung 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 bem

Rechtsinhalte nach mit ihnen ibentisch. Diese Verträge enthalten in der bekannten clausula generalis ebenfalls den Anstaltsbegriff in seiner ganz allgemeinen Bedeutung. Sie behandeln alle Schiffahrtsanstalten als abgabefähig, auch das verbesserte offene Fahrwasser, und sind stets in dieser Weise unangesochten gehandhabt worden. Irgend ein vernünstiger Grund zur Absweichung 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 stattsindenden Vertragserneuerungen mehrsache Gelegenheit dazu geboten, die Übereinstimmung zwischen geschriebenem und angewandtem Rechte herzustellen.

Sind Fahrwaffergelder in den Jahrzehnten vor 1867 zuläffig gewesen — und die Regierungen waren dieser Meinung — so sind sie es auch heute noch. Denn der Nechtszustand hat sich in dieser Frage nicht geändert.

* *

Die Verfassung von 1849 regelte die Frage für den Bereich der Seesschiffsahrt in einer Weise, die mit dem Ergebnis der grammatischen Ausslegung, mit der clausula generalis der Zollvereinsverträge und schließlich auch mit den Forderungen staatswissenschaftlicher Logis übereinstimmte. Es sollte hier keinen Unterschied geben zwischen abgabefähigen und nicht abgabesfähigen, besonderen und sonstigen Anstalten. Alles, was menschliche Arbeit zur Verbesserung der natürlichen Verkertsmöglichkeiten getan hatte oder künstig tun würde, sollte einen Anspruch auf Selbstsostendedung begründen. Die Besteuerung des freien Genußgutes der natürlichen Wasserstraßen und Haffen sollte ebenso unzulässig sein, wie die Überschreitung der durch das Gebührenprinzip gezogenen Grenzen in der Tarissildung. Es war der einsfache, beinahe selbstverständliche Standpunkt des wirtschaftlichen Naturrechts.

Daß dieser naturgemäße Standpunkt nur für die Seeschiffahrt und nicht auch für die Binnenschiffahrt im Texte des Verfassungsentwurfs maßzgebend wurde, lag nicht etwa in sachlichen Erwägungen begründet. Niemand konnte damals behaupten — und auch heute kann es niemand —, daß irgend welche Gründe technischer oder wirtschaftlicher Art es rechtsertigen könnten, den Anstaltsbegriff im süßen und salzigen Wassers anders zu begrenzen und hinsichtlich der Finanzierung von Schiffahrtsverbesserungen durch Abgaben einen Unterschied zu machen zwischen den der Seeschiffahrt dienenden Mündungsstrecken der Flüsse und ihrem Oberlauf.

Die offenkundige Systemlosigkeit jenes Versassungsentwurfs beruhte nur auf einem politischen Vorurteil, aus einer tieseingewurzelten 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 1."

Die heterogenen Lösungen ber Abgabenfrage von 1849 wurden im Jahre 1867 durch eine homogene ersetzt; welche von den ersteren durch die letztere verallgemeinert werden sollte, das ist hier die Frage.

Die unmittelbare Beweisführung ift nicht möglich, da die schriftliche Überlieferung keine hinlängliche Auskunft gibt. Es muß daher eine Art Wahrscheinlichkeitsrechnung aufgestellt und in den festen Rahmen der bestannten 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 Verkehrswesens geschaffen wurde.

Es liegt auf der Hand, daß die preußische Regierung, als sie ihren Berfassungsentwurf für den Norddeutschen Bund aufstellte, mit zwei schwerswiegenden Faktoren zu rechnen hatte; auf der einen Seite mit der öffentslichen Meinung, deren Kaptivierung ihr am Herzen liegen mußte und am Herzen lag, auf der andern Seite mit den Interessen ber Einzelstaaten und den Empfindungen der Dynastien.

Sie warb für den neuen Nationalstaat durch Gewährung von Freisheiten, Rechten und Borteilen, die in der Vergangenheit vergebens erstrebt und lange Zeit versagt worden waren. Zu diesen Morgengaben an die öffentliche Meinung gehörte auf wirtschaftlichem Gebiete die Abschaffung der Binnenzölle auf den Wasserstraßen. Daß die Abschaffung der Schiffahrtssabgaben eine werbende Kraft in diesem Sinne gehabt und die Befriedigung eines nationalen Bunsches 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

¹ Bgl. S. 199. Die Staaten bauten zwar an den Strömen, aber die Strombaukosten blieben weit hinter den Sinnahmen 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 Rheinschift und ihren Verkehrsinteressen nichts zu tun hatten.

von 1848 war in dieser Frage sehr zweiselhaft 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 Argernis oder auch nur Bedenken, obwohl der harburgische Abgeordnete Grumdrecht nicht müde wurde, in den Reichstagen von 1867, 1869 und auch später noch auf das Vorhandensein dieser Abgabe ausmerksam 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 Fug 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 letten 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 Berstehrsinteressen vertraten. Auch die wiederholte Stellungnahme des preußischen Landtages gegen einsache Beseitigung der Flußzölle und für Oderschiffahrtsabgaben mag in Anbetracht der Provenienz des Abgeordnetenhauses aus dem dreiklassigen Wahlspstem als nicht völlig beweiskräftig gelten. Aber der aus dem allgemeinen Stimmrecht hervorgegangene Neichstag hatte sich 1869 nicht für radikale Aushebung des Elbzolles, sondern für seine Umwandlung in Schiffahrtsabgaben ausgesprochen, und die Verhandlungen über denselben Gegenstand aus dem Jahre 1870 lassen es mindestens zweiselhaft erscheinen, ob nicht die Beschlußfassung des Reichstages wiederum in diesem Sinne ausgesallen wäre, wenn nicht Delbrück sich sehr entschieden für die unbedingte Beseitigung jenes Zolles eingeset hätte.

Nun war aber die grundsähliche Beseitigung der Schiffahrtsabgaben ober mit anderen Worten: Die Legalisierung des Grundsates der Gebührensfreiheit für Schiffahrtsverbesserungen, weder damals in Frage, noch ist sie es heute. Durch die Aufstellung eines solchen Grundsates hätte man vielsleicht eine volkstümliche Wirkung in ziemlich weiten Kreisen erzielen können, wenn man zu so drastischen Mitteln greisen wollte oder greisen zu müssen

¹ Bgl. Schumacher S. 132, 133 u. S. 187-197 biefer Arbeit.

glaubte und kein Bebenken hatte, die entsprechenden Opfer sich und den vers bündeten Regierungen aufzuerlegen. In Wirklichkeit ist aber nur die Aufschedung einer gewissen Gruppe von Schiffahrtsabgaben — der in Gestalt von Fahrwassergeldern erhobenen — überhaupt zweiselhaft und streitig. Die Frage muß also in der Weise gestellt und beantwortet werden, ob man von der teilweisen Beseitigung jener Abgaben, von der Aufstellung des Unterschiedes zwischen abgabefähigen und nichtabgabefähigen Schiffahrtssanstalten, einen politischen Außessellt erwarten konnte.

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 kasustische Lösung des Problems, eine erhebliche Wirkung auf die Stimmungen der Bevölkerung nicht ausüben, geschweige denn als Erstüllung eines nationalen Herzenswunsches gelten konnte. Sie hätte viel eher den Eindruck einer bureaukratischen Ersindung 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 hervorgerusen.

Jedenfalls tam 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 Revolutionsjahre 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 Erwerdsgruppen 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 Berbesserung einer Wasserstraße durch Regulierung wünschenswerter ist, als diesenige durch Kanalissierung. Schleusen sind an sich immer Schiffahrtsehindernisse, sozusagen ein pis aller. Sie bringen Zeitverluste und Havaries

möglichkeiten mit sich, die man auf einer regulierten Wasserstraße mit nicht allzustarker Strömung vermeibet. Bom Standpunkte wohlverstandener Schiffahrtsinteressen 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 getrossen werden; die einseitige Prämierung einer bestimmten Methode durch die Gesetzgebung wäre vom Übel. Das haben sachkundige Geschäftsleute damals wahrscheinlich ebensogut gewußt, wie sie es heute wissen.

Soviel über die Möglichkeit der Einwirfung auf die öffentliche Meinung. Was nun die Rücksichtnahme auf die Einzelstaaten, Regierungen und Dynastien anbetraf, so mar hierzu bei ber preußischen Regierung im Jahre 1867 sicherlich mehr Veranlassung und Geneigtheit vorhanden, wie bei ber Frankfurter Nationalversammlung im Jahre 1848. Man wollte der partikularen Staatshoheit nur bas nehmen, mas die Zentralgemalt im neuen Bundesstaat notwendig haben mußte. Die Ginschränkung ber ersteren hat die Vermutung gegen sich. Sie ift auf dem hier zu behandelnden Gebiete des Verkehrsrechts und der Finanzhoheit ohne Zweifel insofern gewollt und verwirklicht, als die Binnenzölle auf den Wafferstraßen grundfätlich und für immer aufgehoben find. Ein Zwang jur Nichterhebung von Schiffahrtsabgaben im Rahmen ber Selbstfoftenbedung ift aber nicht nachweisbar, auch nicht für die besondere Abart der Fahrmassergelder. Die letzteren sind ent= weber garnicht oder allgemein verboten. Ein allgemeines Verbot gegen Fahrmaffergelber hätte die Bundesfeeftaaten in diefelben oder annähernd biefelben Ralamitäten gebracht, wie sie ihnen im Jahre 1848 brohten und auf nachbrückliche Remonstration damals erspart wurden. Es ist gegen alle Wahrscheinlichkeit, daß Preußen ben Seeftaaten und namentlich ben Sanse= städten gegenüber ein geringeres Maß von Berständnis und Rücksicht gehabt haben follte als das Frankfurter Parlament, und anderseits ist es sicher, daß die Fahrwassergelber, wenn fie zugunften und im Interesse ber Seestaaten nach dem Borbilde der Verfassung von 1849 zugelassen worden find, für alle beutschen Wasserstraßen als jus dispositivum zu Recht bestehen.

* *

Die Verwaltungspraxis von sieben Jahrzehnten beweist, daß die Resgierungen den Anstaltsbegriff fast immer und überall so ausgelegt und ansgewendet 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 mar freilich nicht immer ganz gleichmäßig und folgerichtig; Unficherheiten, Schwankungen und Deviationen find vorgekommen. Aber sie bilden doch so fehr die Ausnahme, daß man von ihnen sagen kann, sie beftätigen die Regel. Der Rurs blieb im allgemeinen gleichmäßig und konftant. Der die Praxis beherrschende, deutlich erkennbare Grundzug ift die Rechts= überzeugung von der Abgabefähigkeit aller — konstruktiver und abministrativer — Schiffahrtsverbefferungen. Für die Beurteilung kommen hier ber Natur ber Sache nach nur biejenigen Fälle vollständig in Betracht, wo Schiffahrtsabgaben für die Benutung von Wafferstraßen und Safen wirklich erhoben murden; benn es handelt sich um jus dispositivum. Die Fälle ber Nichterhebung spielen hier nur insoweit eine Rolle, als die Art ihrer Behandlung und Erledigung Rückschlüsse auf die zugrunde liegende Rechts= überzeugung gestattet. Der wichtigste Fall bieser negativen Brazis ist bie mehrerwähnte Oberschiffahrtsabgabe, beren Einführung die Regierung in den sechziger Jahren ablehnte. Die Fälle der positiven Brazis könnten noch weit zahlreicher sein, wenn nicht bis 1867 auf den bedeutenoften Strömen die Binnengolle beftanden hatten, neben welchen für Fahrmaffergelber kein Raum mar.

Es ist mit Bezug auf die Verwaltungsprazis in Sachen der Schiffsahrtsabgaben gesagt worden 1, die Tatsache einer solchen Prazis diete allein noch keinen Beweis für ihre Gesetzmäßigkeit, und das ist an sich ohne Zweiselrichtig. Es kommt darauf an, ob solche Prazis gelegentlich und vereinzelt, vielleicht gar bestritten, dem Lichte der Öffentlichkeit unzugänglich und unsbeachtet, oder ob sie häusig, ständig, allgemein, unbestritten und offenkundig war. Die letzteren Boraussetzungen sind aber bei der hier dargestellten und für die logische Auslegung herangezogenen Prazis erfüllt. Sie war überdies durch öffentliche Verhandlung und Beschlußfassung mehrerer einzelstaatlicher Parlamente, jedenfalls des Preußischen Landtages und der entssprechenden 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

¹ Bgl. Walther, Schiffahrtsabgaben. Fischers Zeitschrift für Praxis und Gesetzgebung ber Berwaltung. Band XXX. Heft 1/2.

lassen, so muß man überhaupt auf die Benutzung der Praxis für die Gesetesauslegung verzichten. Das wird aber niemand wollen.

Gerade bei den öffentlichrechtlichen Vorschriften, welche die Regelung wirtschaftlicher Fragen betreffen und ihrer Natur nach einer fein ausgefeilten, 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 Versförperung der gesetzeberischen Absicht und Willensmeinung zu sein. Wie der Rauch das Feuer, so zeigt die konstante, loyale, öffentliche, unangesochtene Vraxis das stille Fortarbeiten des Rechtsgedankens im wirtschaftlichen Leben.

Um die Erscheinungen der Praxis in vollem Umfange für die Rechtsauslegung nutdar 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 willfürlich-kasuistisch, 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 ober 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 Berkehrs" allgemein anerkannt wird oder bei besonderem Anlasse in autoritativer Weise anerkannt worden ist.

Hierzu gehören zweifellos die Schleusen. Sie dienen aber nur mittelbar zur Erleichterung des Berkehrs, nämlich nur insoweit sie Stauanlagen oder Bestandteile von Stauanlagen sind. Der eigentliche und unmittelbare Borteil für die Schiffahrt liegt in der Erhöhung der Fahrtiese 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 Berkehrserleichterung nicht in der Schleusenöffnung, sondern in der Stauhaltung.

Noch weit mittelbarer ift der urfächliche Zusammenhang zwischen der Schleuse und der Erleichterung des Verkehrs in benjenigen 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 Wasserstandswechsel der Elbe und der Ostfee und die hierdurch bedingten Strömungen vom

¹ In der Elbe durch die Gezeiten und in der Oftsee 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 Haffer. Die Schleuse soll verhindern, daß durch teilweise Ablenkung der Wassermassen des Hauptstroms nach der Elbinger Weichsel die zur Offenhaltung der Weichselmündung notwendige Spülkraft des ersteren leidet und die letztere wiederum versandet, wie es in früheren Jahrzehnten insolge der Ablagerung von Sinkstoffen aus der strömenden Weichsel tatsächlich geschehen war.

Eine ähnliche Schleusenanlage bestand früher bei Tapiau, an der Absweigung bes als Deime bezeichneten nördlichen Mündungsarms bes Pregels.

Die vorstehenden Bemerkungen beziehen sich nur auf Kammerschleusen; aber auch einsache Flutschleusen kommen hier in Frage. Sie sind stets als abgabesähige Anstalten anerkannt worden und noch jetzt mehrsach vorhanden, z. B. als Hafenschleusen in Glückstadt, Husum und Brake und als Floßschleusen in Süddeutschland. Als Anstalten für Binnenschiffschrt haben sie die vor wenigen Jahren in der Steckenitz und Delvenau, dem sogenannten Steckenitzkanale, bestanden. Es war für sie unter der Herrschaft des Art. 54 ein Taris vom 5. Juni 1869 erlassen worden?. Bon den 17 Schleusen dieser Wasserstraße waren nur 6 Kammerschleusen; die übrigen 11 wurden in der Weise betrieben, daß durch Öffnung der Tore des Stauwerks eine abwärts sließende Welle erzeugt wurde, welche den Schissen die zu ihrer Fortbewegung erforderliche Fahrtiese für den Weg dis zur nächsten Stausschleuse bot.

In berselben Beise werden die Talsperren oder Staubeden, welche nach den neueren Gesetzen über den Ausbau der preußischen Wasserstraßen zur Erhöhung des Riedrigwassers 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 Rebengewässern durchströmten Seitentälern; im wesentlichen ist aber der Kausalnerus zwischen der Anstalt und den Interessen der Schiffahrt derselbe. Man wird daher jene Staubecken ebenso als abgabefähige Anstalten anzusehen haben, wie man die jetzt beseitigten Steckenitzschleusen als solche behandelt hat.

¹ In Rußland gibt es berartige Schleusen noch jett in mehreren Strömen für Schiffahrtszwecke.

² Offizielles Wochenblatt für das Herzogtum Lauenburg Nr. 38. Die älteren Tarife kommen hier auch beshalb nicht in Betracht, weil die frühere Steckenigabgabe ein Wasserzoll war.

Wenn der durch menschliches Zutun erhöhte Wasserstand eine abgabesfähige Anstalt ist, so läßt sich kein sachlicher Grund dafür ansühren, daß die gleiche Sigenschaft nicht auch der durch Baggerung oder Einschränkung vertieften Flußsohle oder erhöhten Flußtiefe zuerkannt werden soll. Der tatsächliche Erfolg der aufgewendeten Arbeit, nämlich die Vergrößerung der nutbaren 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.

Bu ben anerkannten Erscheinungsformen bes Begriffs ber abgabefähigen Unftalt gehören ferner die Schiffahrtezeichen, Bojen, Baken, Leuchtfeuer und fonstige Tages= oder Nachtmarken. Schon § 20 des preußischen Zollgesetzes vom 26. Mai 1818 bezeichnet fie als "Anstalten für bie Erleichterung bes Ihre Eigenschaft als "befondere Anftalten" im Sinne bes Urt. 54 ber Reichsverfassung ift burch die auf S. 207 bis 214 und S. 221 bis 224 erwähnten Unterweferverträge unter Zustimmung bes Reichs festgestellt Sie verhalten sich zum Fahrmaffer wie ber Wegweiser zum Weg. Wenn für die Benutung eines Fahrwaffers schon aus dem Grunde eine Schiffahrtsabgabe erhoben werben kann, weil es in seiner Breite und Richtung burch berartige Zeichen fenntlich gemacht ist, fo kann die Abgabenerhebung für eine Berbreiterung, Begradigung, Bertiefung oder sonstige Berbeffe = rung bes Fahrmaffers unmöglich ber Absicht bes Gefetgebers entgegen fein. Buhnen, Baggerrinnen und in Fels gesprengte Unterwasserkanäle find schlieklich boch von viel größerer technischer und wirtschaftlicher Bedeutung wie Bojen und Baken. Die Buhnen erfüllen außer dem Zwecke der Bufammenfaffung der Waffermengen und der Berftellung oder Erhaltung größerer Fahrtiefen gleichzeitig auch den der Kenntlichmachung der Fahrrinne. bienen viel intensiver, vielseitiger und unmittelbarer ber "Erleichterung bes Berkehrs" wie bloße Schiffahrtszeichen.

Die Weseruserstaaten handelten durchaus logisch und im Rahmen der präsumtiven gesetzgeberischen Willensmeinung, wenn sie die steigenden Erträge des gemeinsamen "Feuer- und Bakengeldes" zum Ausdau der Fahrrinne mitverwandten. Bon diesem Standpunkte aus ist auch die Erklärung des preußischen Handelsministers, daß die Beseitigung von Wracks und Baumsstämmen 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 Außerung getan hat in dem Sinne, daß für bloße Unterhaltung der natürlichen Wasserstraßen keine Abgaden erhoben werden durften, so ist das zwar insofern richtig, als die Stromunterhaltung nicht lediglich im Interesse der Schiffahrt erfolgt, sondern vielsach anderen, nament-lich landwirtschaftlichen Interessen mehr oder weniger zu gute kommt. Soweit sie aber im Schiffahrtsinteresse stattsindet, muß sie auch als abgadestähige Beranstaltung 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 siskalische Rückssichten von Einsluß gewesen wären, ist schon deshalb ausgeschlossen, weil Preußen dei der Angelegenheit so gut wie garnicht, jedenfalls nur in minimalem Umfange, beteiligt war.

Wollte man vertiefte Fahrrinnen in natürlichen Gewässern als nichtsabgabefähig, Stauanlagen hingegen als zulässige Gegenstände der Abgabenserhebung 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 1.

Die hier geschilderte rechtliche Folge einer Schiffahrtsverbesserung märe absurd, und weil sie absurd wäre, kann die Voraussezung hinsichtlich des Rechtszuskands 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 Bersuch, den Anstaltsbegriff von einzelnen feststehenden Tatsachen aus nach logisch = systematischen Gesichtspunkten zu konstruieren und in seinen Grenzlinien zu bestimmen, muß freilich daran festgehalten werden,

Schriften CXV. - Erfter Teil.

¹ Bgl. "Memel-, Bregel- und Beichselwasserstraße" im Auftrage bes preußischen Basserausschusses von H. Keller. II, S. 529, 530.

daß derartige Bersuche 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 Schlusse seines Definitionsversuchs, von welchem er selbst fagt, daß er auf "rein formalen Gesichtspunkten" beruhe, auf die Bebenken hingewiesen, welche der Konstruktion des Anstaltsbegriffs auf logischer oder naturrechtlicher Grundlage entgegenstehen. Die grundsätliche Berechtigung dieser Bedenken ist nicht zu bestreiten; hier aber ist der Ausdruck des gesetzegeberischen Willens so wenig klar und scharf, der durch den Wortlaut gezzogene Rahmen so weit, daß er jenen Konstruktionen den erforderlichen legalen Spielraum bietet.

Wird aber mit Schumacher zuungunften des Gesetzebers 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 sachlichen mitunter vorgezogen wird, nämlich den Vorzug der leichten Erkennbarkeit, der klaren Abgrenzung des Rechtsbegriffs nach äußeren Merkmalen.

Diesen Vorzug kann man aber bem 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 zweiselhaften und subjektiven Momenten. Außerdem widerspricht jener Versuch der Praxis.

* *

Es ist schon auf S. 109—111 ausgeführt worden, daß der Begriff bes "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 vorskommende Eigenschaftswort ist hervorgegangen aus dem Bedürfnis nach starker Betonung und Unterstreichung des Gegensatzes zu dem freien Genußsgut 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 Übersetung gab Delbrud in der Reichstagsverhandlung vom 19. Mai 1870, indem er fie als "bestimmte Anstalten" bezeichnete. Um die Gefetgebung jener Zeit richtig zu verstehen, muß man sie perspektivisch gegen bie Bergangenheit betrachten und auf ihren historischen Hintergrund projizieren. Diefer Hintergrund bestand in ben veralteten, läftigen und allerdings fehr migliebigen Binnenzöllen. Die Fassung ber Gesetze ift absichtlich so gemählt. bag ber Lefer ben ftarken Gindruck haben muß, es fei mit ber blogen "Fluffreibeuterei" - um diefen in der Delbrudichen Denkichrift von 1848 vorkommenden Ausdruck i hier zu wiederholen — ein für allemal zu Ende, und jede erdenkliche Bürgschaft gegen ihre Wiederkehr gegeben. Nur hierdurch ift es zu erklären, daß man fich nicht mit "Anftalten" begnügte, obwohl diefer Ausdruck ben Gegensatz bes Menschenwerks zur freien Naturgabe an fich hinreichend ausdrückt, fondern noch die "befonderen", die "bestehenden" und gar noch die "wirklich bestehenden" hinzufügte. Ohne jenen historischen Sintergrund hatte ber Gesetgeber sicherlich nicht für nötig erachtet, ein ausdrückliches Berbot der Abgabenerhebung für Anstalten, welche nicht bestehen. auszusprechen; ein logischer Anlaß mar jedenfalls nicht vorhanden.

Dem Wort "besondere" im vierten Absat des Art. 54 wohnt aber noch eine weitere stilistische Beziehung und Bedeutung insofern bei, als damit der Gegensatz und den im nächsten Satze erwähnten künstlichen Wasserstraßen, die in ihrer Gesamtheit Anstalten sind, bezeichnet wird. Die Answendung 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 Tarisgesetzenwurf von 1851 erinnert werden, welcher sogar die Wasserstraßen allgemein als Anstalten bezeichnet. Im Gegensatz zu den Kanälen sind die Korrektions= und Stauswerke in einer natürlichen Wasserstraße, sie mögen noch so nahe auseinander solgen, doch nur immobile Bestandteile des Strombettes, sie sind kein zussammenhängendes Ganzes, sondern singuläre, wenn auch nach einheitlichem System angelegte und auf einheitliche Gesamtwirkung berechnete Bauwerke.

Das der Ausdruck "befondere" eine weitergehende als die hier dargelegte Bedeutung gehabt, daß er sachlich eine Einschränkung des Kreises der abgabefähigen Anstalten bezweckt haben könnte, — etwa eine Einschränkung auf örtliche Berkehrsanstalten nach dem Vorbilde des Art. 26 der Verfassung von 1849 — ist nach Lage der Umstände aus zwei Gründen ausgeschlossen.

¹ Bgl. S. 150, 151.

² Bgl. S. 87.

Es ist erstens nicht benkbar, 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 Jusammenhange, bei Abfassung einer Nechtsvorschrift von zweisellos identischem Inhalt, wieder fortließ oder vielmehr durch "wirklich bestehende" ersetze. Eine derartige Variation der Wortsfassungen in zwei fast gleichzeitigen Urkunden von fundamentaler Wichtigkeit für das neugebildete deutsche Staatswesen kann unmöglich auf einem bloßen Bersehen beruhen und kaum anders als in der hier dargelegten Urt 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 Bertragsbestimmung nicht gebrauchte und alle "künstlichen Anlagen" als abgabefähig bezeichnete.

Bon manchen Seiten wird ja die Ansicht vertreten, daß die Rheinschiffahrtsakte die Möglickeit der Erhebung von Schiffahrtsabgaben noch über das durch die Verfassung gestattete Maß hinaus habe einschränken wollen. Hinsichtlich der hier erörterten, für die Frage enscheidenden Vorschrift würde der Wortlaut geradezu die entgegengesetzt Annahme rechtsertigen. Das Sigenschaftswort künstlich ist nichts als ein Pleonasmus; natürliche Anlagen gibt es nicht. Die Aste 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 ben Ausführungen S. 66—105 bebeutet bas Wort Anlage in diesem Zusammenhange so viel wie bauliche Anstalt. Daß die Afte aber auch für untörperliche Anstalten die Abgabenerhebung zulassen will, scheint aus Art. 27 hervorzugehen; er wird jedenfalls in der Praxis so aufgefaßt.

Die Afte ist allerbings 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 versassungsmäßig eingeengt worden sei und vertragsmäßig nochmals — mit internationaler Wirkung — eingeengt werden könnte und sollte.

Im beutsch-österreichischen Elbzollvertrage vom 22. Juni 1870 erscheint bas bewußte Wort von neuem. Das hatte seinen äußeren Grund barin, baß die maßgebende Bestimmung bes Bertrages wortgetreu dem Art. 54

ber Verfassung entlehnt war. Daß materiell kein anderes Recht für die Elbe als für den Rhein geschaffen werden follte, ist bereits unter II § 2 ©. 19 dargetan. Wenn Delbrück der Meinung gewesen wäre, "besondere Anstalten" seien örtliche Verkehrseinrichtungen im Gegensatzur durchgehenden Fahrstraße, und nur die ersteren sollten nach dem Borbilde der Verfassung von 1849 abgabesähig sein, so wäre es geradezu unbegreislich, weshalb er hei den Reichstagsverhandlungen von 1870 über die Elbzölle diese klare und einstache Erläuterung des unbestimmten Eigenschaftswortes nicht gab. Denn die Verhandlungen waren in dem Sinne geführt und der von Delbrück destämpste Untrag in der Boraussetzung gestellt worden, daß Fahrwassersverbesserungen besondere Anstalten seien oder doch sein könnten. Der Elbzöll wurde für die Befahrung erhoben; seine damals vorgeschlagene Reduktion auf das Maß der Selbstsoskung mußte also ein Fahrwassergeld ergeben. Es lag sehr nahe, die Zulässigsteit 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 Gegensäplichkeit gegen das freie Genußgut und gegen die in ihrer Totalität unter den Anstaltsbegriff fallenden Kanäle, ist aus der Bergleichung des dritten und vierten Absaßes in § 54 zu entnehmen. Im dritten sind die Schiffahrtsabgaben unbedingt für abgabefähig erklärt. Der Gegensaß von natürlichen und künstlichen Häfen erscheint nicht — wie im vierten Absaß dei den Wasserstraßen — in der Wortfassung. Der Gegensaß von Zöllen und Berkehrsabgaben hatte bei den Hafengelbern niemals eine Rolle gespielt; es lag also auch kein Grund dafür vor, den Begriff der Schiffahrtsanstalt durch entsprechende Zusäße, wie "besondere" oder "wirklich bestehende" noch schärfer von dem Hintergrunde des freien Genußgutes abzuheben.

Jedenfalls fehlt es, wenn man jene beiben Absäte des Art. 54 miteinander vergleicht, an jeglichem inneren und äußeren Anlaß, welcher den Gesetzgeber zu dem Entschlusse bringen konnte, häfen und Wasserstraßen aus dem hier in Betracht kommenden Gesichtspunkte der Finanzierung von Berekehrsverbesserungen durch Schiffahrtsabgaben 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 gleich= mäßigen Regelung unterworfen und wollte an dieser Regelung sachlich nichts ändern.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-57363-9 | Generated on 2025-12-16 10:57:16 OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Die Entstehungsgeschichte bes Art. 54 spricht also für die schon vorher burch die grammatische Auslegung begründete Annahme, daß jede im Schiffsfahrtsinteresse hergestellte Anstalt oder Einrichtung der Rentbarmachung durch Abgaben fähig ist.

Nur zwei Ausnahmen von diesem Grundsatze find für Deutschland burch positive Bertragsbestimmungen statuiert worden.

Die eine findet sich in Art. 3 der Rheinschiffahrtsakte, welcher bestimmt, daß Bojens und Bakengelder oberhalb Notterdam 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 Bersfassung 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, in welchem Hannover gegen eine Entsichäbigung 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 Elbschiffahrt erforderlich sind, Sorge zu tragen.
- 2. Als Entschädigung für die aus der Aussührung dieser Verpflichtung erwachsenden Ausgaben keine Abgabe irgend welcher Art anstatt bes Stader oder Brunshäuser Zolls einzuführen."

Da Preußen in die völkerrechtlichen Verpflichtungen Hannovers einsgetreten ist, so darf es auf der Unterelbe keine Schiffahrtsabgaben — auch nicht im Rahmen der Selbstkostendedung 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 Elbschiffahrtsabgabe vereinnahmt. Bei Unterzeichnung des Vertrages über die Aushebung des Stader Zolles gab der hamburgische Bevollmächtigte auf Wunsch der englischen Regierung die ausdrückliche Erklärung ab,

"baß die Aufhebung des Stader Zolles für Hamburg niemals eine Ver= anlassung abgeben werde, das bestehende Verhältnis in betreff der Erhaltung der Schiffbarkeit der Elbe auf seine Kosten von Hamburg bis

¹ Hannoversche Ges. S. 1863 S. 205. In der Preußischen Gesetsammlung 1862 S. 383 ist der französische Bertragstext etwas anders ins Deutsche übertragen.

zur See zu ändern, welches Berhältnis in jeder Beziehung unverändert fortbestehen werde".

Der Vertrag vom 22. Juni 1861 bezog sich nur auf die der Seesschiffschrt dienende Elbstrecke. Von der Elbstrecke oberhalb Hamburg erhielt Hannover nach wie vor seinen Anteil am Elbzoll. Wenn Wittmack in seinem Aufsatze "Völkerrechtliche Bedenken gegen die Einführung von Absgaben auf die Flußschiffahrt" im Archiv für öffentliches Recht Vand 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.

Daß Elbzölle nicht wieder eingeführt werden dürfen, ist zwar richtig, auch für die Strecke oberhalb Hamburg, weil sie bort durch die Verfassung und den deutsch-österreichischen Vertrag verboten sind. Hier handelt es sich aber um die, einen grundsätlich verschiedenen Gegenstand betreffende und beshalb auch in einem besonderen Artikel des Vertrages vom 22. Juni 1861 ausgesprochene Verzichtleistung auf Schiffahrt sabgaben. Sie gilt nur für die der Seeschiffahrt dienende Elbstrecke.

* *

Zweifelhaft ift die Anstaltseigenschaft für diejenigen Einrichtungen und Leistungen, welche lediglich die Unterhaltung der natürlichen Fahrrinne bezwecken. Die Praxis ist, wie die vorstehenden Ausführungen ergeben, nicht ganz gleichmäßig gewesen². Man hat zuweilen die Kosten der bloßen Unterhaltung des natürlichen status quo als nicht beckungsfähig durch Schiffahrtsabgaben behandelt, zuweilen aber auch zwischen gewöhnlichen und sonstigen Untershaltungskosten unterschieden und nur den ersteren die Anstaltseigenschaft ab-

¹ Bgl. über ben hannoverschen Anteil am Eldzoll den Staatsvertrag vom 4. April 1863 Preuß. Ges. S. 385. Wittmack spricht in seinem Aufsate von denjenigen "Werken", die Hannover an der Unterelbe vertragsmäßig ohne Entgelt außführen sollte, als von "Anstalten", und liesert damit einen weiteren Beweiß für den Sprachgebrauch hinsichtlich des Anstaltsbegriffs, da jene Werke nur in Usersschutz und Korrektionsanlagen bestehen.

Daß es sich bei bem Bertrage über die Aussehung des Stader Zolls nur um solche Berpflichtungen und Rechte der hannoverschen Regierung handelte, welche die der Seeschiffahrt dienende Unterelbe zum Gegenstande hatten, geht auch aus der Denkschift vom 22. Mai 1862 hervor, mit welcher die preußische Regierung jenen Bertrag ihrem Landtage vorlegte. Drucksachen des Abgeordnetenhauses Nr. 48 Session 1862. Bgl. auch Bericht der Finanzkommission des Herrenhauses vom 17. Juli 1862, Drucks. des Gerrenhauses Nr. 45.

² Rgl. S. 240, 241.

gesprochen. Grundsätlich wird auch der Unterhaltungstätigkeit diese Eigenschaft nicht abgesprochen werden können, insosern ohne sie der Zustand der Fahrrinne sich verschlechtern würde und durch sie ein dem Schiffahrtseinteresse nütlicher Beharrungszustand erhalten wird. Praktisch wird allerbings dieser Frage — bei den Binnenwasserstraßen wenigstens — eine verhältnismäßig geringe Bedeutung deshalb beiwohnen, weil die bloße Untershaltung im allgemeinen schon im landwirtschaftlichen und im sonstigen allegemeinen Kulturinteresse notwendig sein wird, und infolgedessen der entstehende Kostenauswand nicht der Schiffahrt oder doch nicht ihr allein zur Last gelegt werden kann.

IV.

Die Voraussetzung für den Eintritt der Abgabepflicht.

§ 1.

Die grammatifche Auslegung.

Rach der Berfassung und dem Zollvereinsvertrage ist für den Eintritt der Abgabepflicht maßgebend die Tatsache der "Benutzung" besonderer Anstalten in natürlichen und die Tatsache der "Befahrung" von künstlichen Wassertraßen. Es entsteht vorab die Frage, ob diese Verschieden= heit 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 Besahrung eines offenen, wenn auch technisch noch so sehr umgestalteten Flusses die "Benutzung von Anstalten" zu sinden. Auch Löning vertritt einen ähnlichen Standpunkt.

Wenn es richtig ist — und in den vorhergehenden Abschnitten ist der Beweis hiersur angetreten worden —, daß kunstliche Wasserstraßen, inse besondere Kanäle, ebenso unter den Anstaltsbegriff fallen, wie Verbesserungen an natürlichen Wasserstraßen, so verliert die Kontroverse über das Verhältnis der Begriffe Benutzung und Befahrung dadurch im wesentlichen ihre Besetutung. Gleichwohl soll das Verhältnis hier untersucht werden, und zwar zunächst vom Standpunkte des Sprachgebrauchs.

Bon biesem Standpunkte aus erscheint Benutung als der allgemeine Begriff; eine Sache benuten heißt, sie sich zunute machen, aus ihr Vorteil ziehen. Dieser Vorteil kann ein unmittelbarer oder ein mittelbarer sein; in Ermangelung einschränkender Bestimmungen im Sinzelfalle muß jede, wenn auch entsernte Beziehung zwischen der nutbringenden Anstalt und demsjenigen, welcher aus ihrem Bestehen Vorteil zieht, als Benutung der ersteren durch den letzteren gelten. "Besahrung" ist sprachlich nichts weiter als eine besondere Art und Erscheinungssorm der "Benutung"; man "benutt" einen Weg, indem man ihn "besährt". Auch für den Verkehr auf den Wassersstraßen werden beide Worte vollkommen gleichwertig gebraucht.

Der Reichshandelsminifter Dudwit, ein bremischer Raufmann, bem

ohne Zweifel die Ausdrucksweise der schiffahrttreibenden Kreise geläusig 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 benuten die Ströme auch im Gebiete anderer Userstaaten und die Genossen dieser letteren tun desgleichen, so daß eine gegenseitige Benutung der Flußtrecken stattsindet. Obgleich es nicht genau zutrifft, kann man doch wohl annäherungsweise annehmen, daß die Benutung eines gesmeinsamen Flusses sich für die Bewohner eines Staates nach der Uferlänge desselben richtet. Somit würde den Userstaaten konventioneller Flüsse ebensowenig eine Vergütung von seiten des Reichs zukommen, als denjenigen der nicht konventionellen; denn bei beiden richtet sich die Schiffahrtsbenutung nach den Uferstrecken."

Die hannoverschen Vertreter bei ber provisorischen Reichsgewalt zu Franksurt erklärten in berselben Angelegenheit am 21. August 1848:

"Wenngleich eine Verminderung der jett 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 Transportsosten regelmäßig die Warenempfänger, mithin gerade diejenigen tressen, welche die Transportsosten überhaupt zu tragen haben 1."

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 Benutung der Schiffahrtsanstalten erhoben werden". Schiffahrtsanstalten sind nach § 20 a. a. D. sowohl Häfen, Seetonnen, Leuchtschiffe und das Lotsenwesen als auch das Fahr =

¹ Ahnliche Proben bes Sprachgebrauchs ließen sich gerade aus den Verhandelungen der Jahre 1848/49 noch zahlreich anführen. Ugl. auch das bei Schumacher S. 77 abgedruckte Zitat von Ochhart 1818, wo von "Benutzung des Stromes" gesprochen wird.

waffer; dies alles ift nach der Ausdrucksweise der Berfassung Gegenstand der "Benutzung". Der lettere Ausdruck umfaßt jeden Verkehrsakt, mit welchem der Gebrauch irgend einer Schiffahrtseinrichtung körperlicher oder unkörperlicher Art und deshalb der Eintritt der Abgabepflicht verknüpft ist.

Die Rheinschiffahrtsakte spricht, wie bereits in § 2 erwähnt wurde, von der "Benutung künftlicher Wasserstraßen oder Anlagen, wie Schleusen u. dergl."; sie gebraucht also das Wort Benutung promiscue für die beiden Fälle, welche vermeintlich in Art. 54 durch die verschiedenen Ausdrücke "Benutung" und "Befahrung" auseinandergehalten werden sollten. In der Berhandlung des konstituierenden Reichstags vom 20. März 1867 sprach der Abgeordnete Baumstark über die "Abgaben für Benutung der Flüsse zur Deckung der Unterhaltungskosten". Sbenso wird in der Begründung zu dem Reichstagesetze vom 5. April 1886 das auf der Unterweser einzussührende Fahrwasserschaft als "Benutungsgebühr" bezeichnet; Auch der badisch=schweizerische Bertrag über den Rhein zwischen Schaffhausen und Basel erwähnt die "Benutung" 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 Auß-druck "Gebrauch machen" auf die Befahrung gebaggerter Rinnen ansgewendet hat, geht auß dem S. 126 außzugsweise mitgeteilten Immediatsbericht vom 13. Mai 1862 hervor.

§ 2.

Die logische Auslegung.

Auch die Entstehungsgeschichte der Verfassung und des geltenden Bollvereinsvertrages beweist, daß der Gesetzgeber, indem er die "Befahrung" als
maßgebend für den Eintritt der Abgabepflicht bei gewissen künstlichen Basserstraßen bezeichnete, hiermit keinen Gegensatz zu der "Benutzung" vereinzelter Schiffahrtsanstalten 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 Borteilziehen von Schiffahrtsanstalten im weitesten Sinne des Wortes, sowohl von Schleusen, Regulierungswerken und sonstigen Einbauten in natürlichen Wasserstraßen, als auch von künstlichen Wasserstraßen wurde als

¹ Stenograph. Berichte S. 279.

Benutung bezeichnet. Erft in ben Bollvereinsvertrag von 1867 murbe ber Zwischensat eingeschaltet, welcher die Selbstkoftengrenze für nichtstaatliche fünstliche Wafferstraßen befeitigte, und nur in Diefem 3mifchenfate ift ber Ausbruck "Benutzung" burch "Befahrung" ersett. Nun ift aber festgestellt, daß der Rechtszustand hinsichtlich ber Schiffahrtsabgaben - abgesehen von der Zulassung eines Reingewinns bei jener besonderen Gruppe von fünstlichen Wasserstraßen — bamals nicht geändert werden sollte. Also fann auch für ben Wechsel bes Ausdrucks zwischen Benutung und Befahrung die Absicht einer sachlichen Unterscheidung hinsichtlich der Voraussetzungen für den Eintritt der Abgabepflicht nicht beftimmend gewesen sein. Die Abgabepflicht bei nichtfiskalischen Ranälen entstand vor 1867 durch "Benutung" und bann durch "Befahrung"; für die fistalischen Kanäle ift ber Musbrud "Benutung" in Urt. 25 bes Bertrages vom 8. Juli 1867 beibehalten. Da der Unterschied zwischen beiden Gruppen nur in der Eröffnung einer Gewinnmöglichkeit für die erstere bestehen follte, fo muß Befahrung und Benutung hier dasselbe bedeuten; und wenn beide Ausdrücke in innonnmer Unwendung nebeneinander erscheinen, so ift das ebenso wie bei "Unftalt" und "Anlage" im vierten Absate des Art. 54 der Berfassung nur durch äußerliche ftiliftische Beweggrunde zu erklaren.

Die Praxis hat sich im Rahmen ber grammatischen Auslegung bewegt, indem sie den Begriff ber Benutzung 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 Sees und Binnengewässern, Regulierungswerke an der Lippe, Ruhr, Saale, Oder, Deime, Ücker, Emster und Netze, Molen an der Mündung der Schlei und an allen Sees und Binnenhäfen, Seezeichen einschließlich der Strandbefestigungen, welche sie vor Zerstörung schützen, und schiffahrtsförderliche Berwaltungseinrichtungen, wie insbesondere die Hafenpolizei, als Gegenstände der "Benutzung" im Sinne des Art. 54 der Bersassung und des Art. 25 des Zollvereinvertrages praktisch anserkannt sind.

Bon "Benutung" ber Seetonnen und Leuchttürme wurde auch im konstituierenden Reichstage am 20. März 1867 gesprochen. Entfernter kann die Beziehung ober Berührung zwischen dem Benutzer und der benutzten Anstalt kaum in irgend einem Falle sein, als in demjenigen des Sichrichtens nach Baken, Tonnen oder Leuchtkeuern zum Zwecke der Auffindung des Fahrswassers. Gleichwohl ist dieses Borteilziehen aus der Fahrwasserbezeichnung als Benutzungsakt im Sinne der maßgebenden Gesetze und Berträge ans

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 Buhne der Benutzung deshalb nicht für fähig hält, weil der Schiffer an ihnen vorbeisahren muß, sind also von der Praxis und zwar von einer etwa 70jährigen, sast ausnahmslosen Praxis nicht rezipiert. 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 Berkehrsvorteile etwa bestehen können, wenn man den inneren Zusammenhang dieses Begriffs mit dem der "Erleichterung des Berkehrs" 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 ber Anstaltsbegriff nicht nur körperliche und mechanische, sonbern 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 Einsrichtungen 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.

Weber die "Erleichterung des Verkehrs" noch die "Benutzung" haben eine strikte Beziehung, einen konkreten Zusammenhang oder einen unmittelsbaren Kausalnerus 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; ste wird in Abgabensorm von allen auf den Wasserstraßen oder in Häfen verskehrenden 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 solchersgestalt auch dem einzelnen mittelbar nützt.

Uhnlich steht es mit den Leuchtfeuern, die der Natur der Sache nach

¹ Schumacher S. 138. Wiebenfeld, Bortrag im Landwirtschaftsrat, Archiv XXIX 1905 S. 79.

von benjenigen nicht unmittelbar benutzt werden, die bei Tage eine Wasser= straße befahren oder in einen Hafen einlaufen.

Der Nuten 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 is ist das dadurch zum Ausdruck gekommen, daß zwar der erste Absatz des Art. 15 ausdrücklich von der "Benutzung der Bezeichnung und Beleuchtung des Fahrwasser" spricht und sie den Angehörigen beider Staaten zu gleichen Bedingungen verbürgt, daß dann aber im zweiten Absatze bestimmt worden ist:

"Gebühren dürfen, vorbehaltlich ber beim Seebeleuchtungs = und Seelotsenwesen zuläffigen abweichenden Bestimmungen, nur bei wirklicher Benutzung solcher Anlagen oder Anstalten erhoben werden."

Es wird also ein Unterschied von Benutzung und wirklicher ober un= mittelbarer Benutung gemacht; Die Bojen und Baken find anscheinend hier als ein Gegenftand ber "wirklichen Benutung" angesehen worben. Dieselbe Regelung findet sich auch im Sandels= und Bollvertrage zwischen ben Staaten bes Deutschen Boll- und Handelsvereins und Ofterreich vom 11. April 1865 2. Der Ausbruck "wirkliche Benutung folder Anlagen" bezeichnet ebenso wie der im letten Zollvereinsvertrage von 1867 gebrauchte "Benutung wirklich bestehender Ginrichtungen" und wie die Bestimmung in Urt. 27 ber Rheinschiffahrtsafte: Es ift eine Gebühr nur insoweit zu entrichten, als von den Anstalten "wirklich Gebrauch gemacht ist": im Grunde genommen etwas Selbstverftändliches, im Wefen des Gebührenprinzips Liegendes. Schiffahrtsabgaben, welche ohne Beziehung auf bestimmte Unstalten, Berkehrsvorteile und Benutungsakte ober Benutungezustände etwa erhoben werden follten, murben fiefalische Verkehresteuern fein; und über beren Beseitigung war man sich bei ber Entstehung bes geltenden Berfaffungs= und Bertragerechts einig und flar. Die Schiffahrtsabgaben im eigentlichen Sinne bes Wortes beruhen, ebenso wie alle anderen Gebühren, auf dem Pringip der speziellen Entgeltlichkeit.

¹ Preuß. Ges. S. 357.

² Breuf. Gef. S. 565.

Immerhin fann die Beziehung zwischen Leistung und Gegenleiftung nicht überall mit individueller Bestimmtheit hergestellt werden; sie hat zuweilen notgebrungen einen einigermaßen summarischen und pauschalen Bei größeren und vielseitig ausgestalteten Schiffahrtsanlagen, die einer teilweisen Benutung fähig find, ist es oft praktisch unmöglich oder nur mit unverhältnismäßigen Schwierigkeiten und Berkehrsbelästigungen burchführbar, ben Tarif im einzelnen so zu gestalten, daß bie Sohe ber Belaftung mit Schiffahrtsabgaben bem Mage ber Inanspruchnahme ober bes Vorteils genau ober auch nur annähernd genau entspricht. So werben insbesondere bei Wafferstraßen die Abgaben nicht besonders erhoben für die Benutung bes Leinpfabes und bes eigentlichen Schiffahrtsweges, obwohl die Herstellung des ersteren oft fehr bedeutende Kosten erfordert hat, welche ben nichtgetreibelten Schiffen nicht zugute kommen. Im Falle ber Erhöhung von Niedrigwasserständen in Flüssen durch Ablassung der in Talsverren angesammelten Wassermassen wäre die Talsperre ober die aus ihr herab= kommende Flutwelle als Unftalt ober besondere Anftalt und die Befahrung bes Fluffes bei bem fünstlich erhöhten Bafferstande als "Anftaltsbenutzung" Wahrscheinlich murde man aber die Abgaben nicht nur für die Zeit der Ablassung von Talfperren verlangen und sie noch weniger nach ber Bobe ber fünstlichen Steigerung bes Wasserstandes abstufen, sondern fie während bes gangen Jahres gleichmäßig erheben, weil überall außer ben Talfperren noch zahlreiche andere schiffahrtsförderliche Unftalten vorhanden find, und weil die Gewährleiftung eines erhöhten Niedrigwafferstandes ober einer Verfürzung ber Beit ber Schiffahrtssperre eine mahrend bes gangen Jahres wirksame allgemeine Förberung der Schiffahrtsintereffen bedeutet. Die Erhebung von Abgaben ober Abgabenzuschlägen für einzelne Sahres= abschnitte murde für den Verkehr ebenso lästig sein wie für die Verwaltung.

Nicht nur die unmittelbaren technischen, sondern auch die mittelbaren wirtschaftlichen Borteile einer den Berkehr erleichternden "Anstalt" sind Gegenstand der "Benutzung". Aus diesem Gesichtspunkte hat man sehr oft auf verbesserten natürlichen Wasserstraßen alle Fahrzeuge, einschließlich der= jenigen, welche auch vor Ausführung der Berbesserungsarbeiten verkehren konnten, der Abgabepslicht unterworfen, weil die aus solchen Bauten ent= stehende Bermehrung der Erwerdsgelegenheit der Schiffahrt im ganzen zu= gute 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 Safen wird nur eine pauschale Schiffahrtsabgabe erhoben, Schriften CXV. - Erster Teil.

welche ben Gegenwert für sämtliche ober doch für viele verschiedene Verkehrsleistungen ber Hafenverwaltung bilbet und ber Schiffahrt den Anspruch auf
alle oder die meisten in Betracht kommenden Benutungsakte — Ankern im
Schutze der Hafenanlagen, Benutung der Kais, Durchschleusung, Brückenöffnung usw. — gibt, während in anderen Häfen die Abgaben mehr oder
weniger nach der Benutung einzelner Teile der Gesamtanlage, z. B. der
Hafengewässer ohne Anlegen und der Kais, 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 Benutung auf die Gesamtanlage
bezog. Auch hierin zeigt sich der kollektive Charakter und die weite Ausbehnung dieses Bearisse im Sinne der Braris.

V.

Die Höchstgrenze für die Bemessung der Schiffahrtsabgaben.

.....

17*

Allgemeine Bemerkungen.

Die Rechtslage hinfichtlich ber 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 Bölkerrecht.

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 Zoll- vereinsvertrages ausgeglichen, wo dieselbe Grenzsestsetzung für alle Häfen ohne Unterschied getroffen ist.

Reichsrechtlich unbegrenzt ist die Höhe ber 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 Zussammenhange anders zu behandeln als die ersteren. Der leitende Gesichtspunkt, das Privatkapital und die Gemeinden — ob man an diese gedacht hat, ist freilich zweiselhaft — für nüpliche Verkehrsanlagen zu interessieren, ist die Kanälen oder Flußkanalisierungen ganz derselbe wie dei Häfen; eher könnte man sagen, daß Hafenalisierungen 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 Zweden dienen und es gibt auch Fälle, wo die

¹ Durch Art. 40 ber Reichsverfaffung ist ber Zollvereinsvertrag Bestandteil bieser Versaffung geworben.

Hafenverwaltung gleichzeitig Spedition betreibt. Beispiele hierfür find bie 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 Schiffahrtsanstalten verbesserte Häfen die Zulässigkeit eines Unternehmergewinns, ebenso wie für nichtstaatliche künstliche Wasserstraßen anerkannt wurde. Gegenüber dem Wortlaut der maßgebenden Gesetzesvorschriften ist das allerdings eine sehr weitgehende Betätigung der Auslegungsbefugnis — einer derzenigen 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 beutschen Staaten, besteht hinsichtlich aller Schiffahrtsabgaben die sogenannte Tarishoheit.

Hiernach bebarf die Erhebung von Schiffahrtsabgaben in jedem Falle der Genehmigung von Staats wegen. Die reichsrechtliche Sondervorschrift für nichtstaatliche künstliche Wasserstraßen und Höfen hat nur die Bebeutung, daß die partikularen Staatsgewalten nicht gehindert sind, den Eigentümern folcher Schiffahrtsanstalten höhere, über die Selbstkoskendedung hinausgehende Tarise zu bewilligen; Tarisfreiheit, etwa wie sie den Unterenehmern von Aleindahnen in dem preußischen Gesetz vom 28. Juli 1892 für eine Neihe von Jahren gesetzlich gewährleistet ist, haben die privaten und kommunalen Besitzer von Häsen oder Wasserstraßen nicht. Für kommunale Abgaben und Schiffahrtsanstalten der Stadt- und Landgemeinden in Preußen ist durch das Kommunalabgabengesetz vom 14. Juli 1893 das Gebührensprinzip als maßgebend erklärt. Die Gemeinden sind also hier gehindert, den durch die Reichsversassung ihnen gewährten Spielraum bei der Tarise bildung auszunützen.

3. Bölkerrechtlich ergeben sich eigenartige Berhältnisse aus der inkongruenten Fassung der maßgebenden Staatsverträge. In dem deutschrösistere reichischen Eldzollvertrage vom 22. Juni 1870 ist eine Bestimmung über die Höchstgrenze der Schissabgaben überhaupt nicht enthalten. Es ist zein Anhalt gegeben für die Bermutung, 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. Jedensalls ist die tatsächliche Lage die, daß Österreich und Deutschland hinsichtlich der Höhe der Schissahrtssabgaben an und auf der Elbe gegenseitige Verpssichtungen nicht haben.

In der Rheinschiffahrtsakte ift seltsamer Weise eine Bindung hinsichtlich der Höhe der Schiffahrtsabgaben 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 Schlußprotokoll zu Art. 3 für die "Benutung 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 fünstliche Wasserstraßen — soweit solche im Geltungsbereich ber Rheinschiffahrtsakte vorkommen konnen, mas als ein Broblem für sich be= handelt werden muß - gilt in den Beziehungen zu Niederland keine Bochstgrenze der Abgabenerhebung, auch nicht für künftliche Wasserstraßen und Unlagen bes Staates, die nach autonomem beutschen Rechte einer folchen Grenze unterworfen find. Es fehlt insbesondere an einer internationalen Tarifgrenze für Sicherheitshäfen; benn Art. 27 kann seinem Sinn und Wortlaut nach auf diese Gruppe von Schiffahrtsanstalten nicht bezogen werben. Nach beutschem Reichsrecht burfen fie nur die Selbstkosten ein= bringen, aber die deutschen Rheinuferstaaten konnen eine gleichartige Tarifierung für niederländische Sicherheitshäfen nicht verlangen. Umschlagshäfen besteht nach ber Rheinschiffahrtsakte eine völkerrecht= liche Bindung hinsichtlich ber Sohe ber Schiffahrtsabgaben aus bem Gesichtspunkte ber Selbstkostenbeckung. Diese Bindung ist aber für alle Häfen ohne Unterschied bes Eigentums dieselbe. Auch bei privaten und fonstigen nichtstaatlichen Safen find die beutschen Rheinuferstaaten Solland gegenüber verpflichtet, die Tarife auf Selbstkostendeckung zu beschränken, obwohl bas sinngemäß ausgelegte autonome Reichsrecht hier die Überschreitung der Selbstkoftengrenze gestattet.

Nach Urt. 7 bes baprisch = österreichischen Donauschiffahrtsvertrages vom 2. Dezember 1851 dürfen die Abgaben nur "die Zinsen des Anlagesfapitals und die Unterhaltungskosten" becken.

Wie die Rechtsauslegung und Praxis sich gegenüber diesem, durch eine sehr mangelhafte juristische Fassung entstandenen Wirrsal 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 Schiffahrtsanftalten.

Der zulässige Höchstertrag ber Schiffahrtsabgaben für staatliche Verstehrsanstalten ist reichsrechtlich — in der Verfassung und im Zollvereinse vertrags — mit den Worten "Unterhaltungse und gewöhnliche Herstung se fosten" bezeichnet. Fast denselben Ausdruck hat die Donauschiffahrtsakte, die in Art. 36 von den "Herstellungse und Unterhaltungskosten" spricht.

In der Rheinschiffahrtsakte werden in entsprechendem Zusammenhange die "notwendigen Unterhaltungs- und Beaufsichtigungskoften" als maßgebend hingestellt.

Endlich sollen nach § 19 bes preußischen Gesetzes, betreffend die Herstellung und den Ausbau von Wasserstraßen vom 1. April 1905 die auf den natürlichen Wasserstraßen zu erhebenden Abgaben eine angemessen Berzinsung und Tilgung derjenigen Auswendungen ermöglichen, die der Staat zur Verbesserung oder Vertiefung der Flüsse über das natürliche Maß hinaus im Interesse der Schiffahrt gemacht hat 1.

Man sieht, daß der Wortlaut sehr stark — sogar in auffallender Beise — abweicht; im Jahre 1868 hat man statt der Herstellungskosten die Beaufsichtigungkosten 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.

¹ Gef. S. S. 179. Der § 19 lautet vollständig:

[&]quot;Auf den im Interesse der Schiffahrt regulierten Flüssen sind Schiffahrtsabgaben zu erheben.

Die Abgaben sind so zu bemessen, daß ihr Ertrag eine angemessen Berzinsung und Tilgung derjenigen Auswendungen ermöglicht, die der Staat zur Berbesserung oder Bertiefung jedes dieser Flüsse über das natürliche Maß hinaus im Interesse der Schissappt gemacht hat.

Die Erhebung biefer Abgaben hat spätestens mit Inbetriebsetung bes Rhein— Beferkanals ober eines Teiles besselben zu beginnen."

Die Nebeneinanderstellung der Ausdrücke "Berbefferung" und "Bertiefung" zeigt eine ähnliche Berbindung des weiteren Begriffs mit dem engeren, wie sie in den Nechtsvorschriften über Schiffahrtsabgaben bei "den Anstalten und Anlagen" sowie bei der "Benutzung und Befahrung" herportritt.

I.

Was zunächst ben Begriff ber Unterhaltungs- und gewöhnlichen Herstellungskosten anbetrifft, so ist bieser Ausdruck nicht besonders glücklich gewählt. Er läßt an Klarheit zu wünschen übrig und gibt insbesondere dem Zweisel Raum, ob auch die Verzinsung und Tilgung des Anlagekapitals durch Schiffahrtsabgaben gedeckt werden darf. Die grammatische Auslegung führt hier zu keinem sicheren Ergebnis.

Bei Anwendung der logischen Auslegung spricht für die Bejahung jener Zweifelsfrage junächst die Konsequenz des Gebührenprinzips, welches für die Gesetgebung über Schiffahrtsabgaben maßgebend gewesen ist. Das Wesen des Gebührenpringips beruht in der speziellen Entgeltlichkeit im Rahmen ber Selbstkoftenbedung; nicht als ob die Selbstkoftenbedung in jedem Kalle voll beansprucht werden mußte, aber doch in dem Sinne, daß fie grundfählich zuläffig ift. Bu ben Selbstkoften gehört ohne Zweifel bie Berginfung und nach richtigen wirtschaftlichen Grundfäten auch die Tilauna bes Unlagekapitals. Die Absicht, auf biefen Bestandteil ber Selbstkosten zu verzichten ober vielmehr ben Bollvereins- und Bundesstaaten einen folchen Verzicht vorzuschreiben, hätte ja bei Vereinbarung ber Zollvereinsverträge und ber Bundesverfassung bestehen fonnen. Die Bermutung spricht aber gegen die Annahme, daß sie bestanden hat; benn erstens ist es nicht mahr= scheinlich, daß man die Autonomie der Ginzelftaaten auf diesem Gebiete in weitergehendem Maße — burch ein Berbot ber vollständigen Selbstkoften= bedung - beschränken wollte, und zweitens hatte bei Erlaß eines folchen Verbotes eine einigermaßen erkennbare Grenze zwischen den in Abgabeform erstattungsfähigen und nichterstattungsfähigen Selbstkostenanteilen gezogen werden muffen. Daß eine berartige Grenzabsteckung in den Worten "Unterhaltungs- und gewöhnliche Herstellungskosten" sichtbar sei, wird man nicht fagen fönnen.

Schumacher hat in seinem Buche über Binnenschiffahrtsabgaben ben Beweis für die Zulässigeit der vollen Selbstkostendedung einschließlich der Kapitalzinsen aus der Entstehungsgeschichte und der Praxis in längerer Unterssuchung geführt. Der Gedankengang der Untersuchung ist etwa folgender.

Die seit ben zwanziger Jahren bes vorigen Jahrhunderts von Preußen geschlossenn Handels- und Zollvereinsverträge stellen den Grundsatz auf, daß die Abgaben von Berkehrsanstalten keinen Gewinn abwerfen, sondern höchstens die für solche Anstalten gemachten Auswendungen decken sollen. Dieser Grundsatz ist in die Worte gekleidet, daß der Abgabenertrag die

¹ S. 58-71.

"gewöhnlichen Herstellungs und Unterhaltungskosten" 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 Vertraßesstaaten 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 Untersschied fortan dieselbe sein.

Der Vertragswille wird erläutert durch eine in Preußen zur Ausführung der Verträge ergangene Verordnung vom 16. Juni 1838², welche die Verzinstung des Anlagekapitals als Bestandteil der Herstellungs= und Unterhaltungskosten ausdrücklich anführt. Der gegen Schumacher angriffsweise verwendete Umstand, daß die Verordnung vom 16. Juni 1838 sich nur auf Landverkehrsabgaben bezieht, läßt ihre Beweiskraft für die hier zu beurteilende Frage underührt. Wer die Schumacherschen Deduktionen erschüttern wollte, müßte dartun, daß die in der Verordnung vom 16. Juni 1838 authentisch, nämlich von dem führenden Staate im Zollverein, auszgelegten Worte "gewöhnliche Herstellungs= und Unterhaltungskosten" in dem von Schiffahrtsanstalten handelnden Art. 17 des Zollvereinsvertrages vom 12. Mai 1835 etwas anderes zu bedeuten hätten, wie in dem die Landeverkehrsanstalten betreffenden Art. 13 derselben Vertragsurkunde. Dieser Nachweis ist aber nicht zu erbringen und im übrigen auch das Bestehen einer solchen Verschiedenseit so unwahrscheinlich wie möglich.

Gleichwohl ist die Anrechnung der Kapitalzinsen als Bestandteil der beckungsfähigen Selbstkosten für unzulässig erklärt worden, und zwar mit der Behauptung, daß den geltenden Rechtsvorschriften die Absicht des Berzichtes auf diesen Bestandteil zugrunde liege. Ein solcher Verzicht sei das möglich und erklärlich gewesen, weil man dei Vereindarung der Zollsvereinsverträge und der Bundesversassung an Wasserstraßen und Häfen von solcher Größe, Kostspieligkeit und Leistungsfähigkeit, wie sie seitdem aussgeführt und geplant worden seien, nicht gedacht habe und auch nicht habe denken können. Aus diesem Grunde gelte der von den Vereinssstaaten und

¹ In ben alteren Zollvereinsverträgen erscheinen biese beiben Bestandteile ber Selbstkoften in anderer Reihenfolge als im letten und in ber Bundesverfassung.

² Gef. S. S. Die Berordnung variiert den Ausdruck "Herstellungskosten" in "Wiederherstellungskosten".

von der Bundesverfassung gewollte Verzicht auf die Verzinsung durch Schiffffahrtsabgaben 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 Bereinbarung der Bundessverfassung im Jahre 1867 den Regierungen und der Bolksvertretung der Gedanke an den Bau großer und bedeutender Schiffahrtsstraßen nach der Art der jett 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 Kostenauswande von etwas mehr oder weniger als 100 Millionen Mk. geplant 1, der Rhein—Elbe-Kanal ebenfalls schon für Schiffe von 350 Tonnen Tragfähigkeit projektiert. Gerade auf die Förderung des Kanalbaues zwischen Nords und Ostsee war die Einschaltung hinsichtlich der nichtstaatlichen künstlichen Wasserstraßen, welche den Unternehmern solcher Bauten Gewinnmöglichkeiten ersöffnete 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 Schluß- solgerung, daß die Bestimmung in Art. 54 nur für ältere und kleine, nicht aber sür neuere und große Schiffahrtsanstalten gelte, immer noch unzulässig sein. Denn eine Rechtsvorschrift kann nicht dadurch unanwendbar werden, daß die wirtschaftlichen oder sonstigen tatsäclichen Verhältnisse, deren Regelung sie bezweckt, in ihren Maßen sich ändern. Wenn der Gegenstand einer gesetzlichen Anordnung sich berart 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. Zebe Abweichung von diesem Grundsatze würde unvermeidlich zur Verwirrung, Rechtsunsicherheit und Willfür führen. Denn wann ist der Zeitpunkt ge-

¹ Im Jahre 1864 hatte sich unter dem Borsitze des inaktiven Staatsministers von der Seydt in Berlin ein Komitee zur Begründung einer Aktiengeseuschaft sür diesen Kanalbau gebildet. Das preußische Staatsministerium besakte sich mit der Angelegenheit in einer Sitzung vom 23. Dezember 1864, wobei mit einer Bauskoftensumme bis zu 40 Millionen Talern gerechnet wurde. Im übrigen gab es das mals schon mehrere Baupläne und Kostenanschläge.

kommen, mit dem das Gesetz aufgehört hat, den bei seiner Entstehung maßegebend 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 übershaupt nicht.

Die Beweisführung Schumachers spricht für die erstere Alternative. Wäre die Rechtslage anders, so würde die mit dem Auswande gewaltiger Geldmittel betriebene Wasserstraßenpolitik der preußischen Regierung in einer sehr wichtigen Frage auf verfassungswidriger Grundlage beruhen; denn bekanntlich stütt 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 Haffen und in der alten Oder auf die Voraussetzung der völligen oder teilweisen Verzinsung der Baukapitalien aus Schiffahrtsabgaben.

Es mürbe 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 Bolemik hineingezogen worden wäre. Es ist zum Zwecke der Beweissührung 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 Herstellungstosten zu rechnen sei.

Da ber Entwurf zu dieser Versassungsvorschrift von Delbrück herrührt, so würde sein Zeugnis in der Sache allerdings Anspruch auf maßegebende 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 Schiffahrtse anstalten geändert worden ist — hauptsächlich aus der Zeit vor der Reichse gründung. Die nachsolgende Darstellung wird ergeben, daß die Berücksichtigung der Kapitalzinsen unter den deckungsfähigen Selbstkossen nicht nur

¹ Bal. S. 214—221.

einer gleichmäßigen Rechtsanschauung der Zollvereinsstaaten entsprach, sondern daß auch Delbrück selbst diese Anschauung, solange er im preußischen Handelssministerium tätig war, amtlich vertreten hat. Dabei ist übrigens zu berücksichtigen, daß Delbrück den Begriff der "Unterhaltungss und Herstellungssfosten" als einen viel früher — in den Staatsverträgen von 1828, 1833 und 1835 — aufgestellten und in der Praxis angewandten vorgesunden hatte. Er war weder der Urheber des durch jene Worte ausgedrückten Gesdankens noch der Verfasser des dafür gewählten Ausdrucks; er hat beides aus einer damals beinahe vierzigjährigen Vergangenheit in die Vundesversfassung übernommen.

a) Pragis in Preußen.

1. Nach Beendigung der großen Kriegsepoche des ausgehenden 18. und beginnenden 19. Jahrhunderts war in Preußen das Bedürfnis vorhanden, die Entwicklung des Verkehrs nicht nur mit den damals beschränkten Staats=mitteln, 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 — "Chausse=, Kanal=, Brücken= und anderen gemeinnützigen Anlagen" — aufgezählt wurden. Dies Publikandum enthält unter anderem über die Verleihung des Nechts zur Erhebung von Verkehrsabgaben folgende Bestimmung:

"Bei Feststellung bes Tarifs für Benutzung ber Anlagen ist ber mahr= scheinliche Betrag ber ersten Ausführungs= und jährlichen Unterhaltungs= koften und ber darauf zu erwartende Berkehr 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 Borgang liegt zwar vor dem Abschluß der Zollvereinsverträge, aber er zeigt doch die Anschauungen, welche in der preußischen Regierung zu Ansang des vorigen Jahrhunderts über die Frage der Selbstkostendeckung durch Schiffahrtsabgaben bestanden haben.

2. Über die Schiffahrtsabgaben auf dem sogenannten Erftkanal sagt ein Immediatbericht vom 31. Juli 1835, daß der Tarif:

"bemjenigen, wie er auf den Wasserstraßen rechts der Elbe in Gebrauch ist, nachgebildet werden soll. Der Ertrag ist so zu bemessen, daß er die Unterhaltungskosten beckt und das Unlagekapital verzinset wird."

Daraufhin wurde am 21. August 1835 ein entsprechender Tarif vom Könige erlassen. Über diesen Tarif sagt ein weiterer Jmmediathericht vom 26. September 1836:

"Die Sätze sind, dem eigenen Bunsche der Stadtbehörde gemäß, sehr niedrig normiert, wenn berücksichtigt wird, daß es, neben den laufenden Unterhaltungskosten, auf Berzinsung und Amortisation eines von der Stadt aufgewendeten Anlagekapitals von 29 000 Talern ankommt." Nach einem Immediatbericht vom 12. Januar 1841 haben

"nach Abzug der Berwaltungskosten, der Zinfen von den behufs des Kanalbaus usw. aufgenommenen 60000 Talern und der Kosten der Inftandsetzung des Kanals (in den letzten 5 Jahren) die zur Erhebung gestommenen Schiffahrtss., Kranens 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 unversänderte 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 ansgemessen ergeben haben, indem die Einnahmen in diesem Zeitraum 29487 Tlr. 5 Sgr., die Ausgaben dagegen inkl. 11117 Tlr. 10 Sgr. 10 Pf. Zinsen der aufgenommenen Kapitalien und 7500 Tlr. zur Amortisation derselben 27673 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 barauf bie Beibehaltung bes Tarifs.

Im Anfange ber sechziger Jahre wurde wiederum die Frage der Ansgemessenheit des Tarifs erörtert. Nachdem zunächst ein Schriftwechsel über die finanziellen Verhältnisse bes Erftfanals vorangegangen war, verfügten die zuständigen Minister am 12. Mai 1863 an die Regierung in Duffeldorf:

"Die früheren Berichte der Königlichen Regierung, betreffend die Berslängerung des Tarifs zur Erhebung der Schiffahrtsabgaben auf dem Erftfanal, 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 irrige gewesen, vielmehr ergibt sich,

baß das Anlagekapital als durch die jährlichen Sinnahmen bereits vollsständig 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 Brückens und Dammbau in Anschlag gebracht wird.

Unter solchen Umständen ist es nicht zuläffig, die anderweite Regulierung des Tarifs bis zum Jahre 1864 hinauszuschieben, vielmehr hat die Königliche Regierung damit unverzüglich vorzugehen.

Zinsen des bisherigen Anlagekapitals werden unter den oben ans geführten Umständen nicht ferner in Anrechnung zu bringen sein; es kann daher nur auf die Unterhaltungskosten unter Zutritt einer ans gemessenen 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 vorgebachte Ermäßigung ber Tariffate wird bem Berkehr ohne Zweifel förderlich fein. Die Sandelskammer in Neuß hat fich deshalb auch damit einverstanden erklärt, zugleich aber auch den Wunsch auß= gesprochen, daß aus den fünftigen Überschüffen der Ginnahmen über die Ausgaben ein besonderer Fonds gebildet werde, beffen Beftande nur zur Unterhaltung und Berbefferung bes Erftkanals bienen, nicht aber zur Deckung anderer Bedürfnisse der Stadtkommune Neuß verwendet werden follen. Die Sandelskammer geht dabei von der Borausfetzung 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 Verkehrsergebniffen der letten Jahre erscheint diese Annahme allerdings nicht ungerechtfertigt. Db aber fo gunftige Berhältniffe andauern werden, ift um fo mehr fraglich, als die von der Rheinischen Gifenbahngesellschaft schon in nächster Rukunft zu erbauende Gifenbahn von Ofterrath nach Effen, welche vorzüglich auf Beförderung von Rohlen berechnet ift, voraussichtlich dem Erftfanal einen Teil seines Berkehrs entziehen wird. Wir haben daher fein Bedenken gegen die Einführung des vorgelegten Tarifs."

Dieser Immediatbericht ift ebenso wie der vorangegangene Ministerials erlaß vom 12. Mai 1863, welcher die Verzinsung des Anlagekapitals durch Schiffahrtsabgaben als zuläffig anerkennt, von Delbrück unterzeichnet. In dem ersteren ist sogar die Ansammlung von Mitteln für künftige Schiffsfahrtsverbesserungen aus den Abgaben als legal bezeichnet worden.

3. In dem Immediatbericht vom 11. August 1843 wurde die Berleihung des — demnächst durch Allerhöchsten Erlaß vom 25. August 1843 bewilligten — Rechts zur Erhebung von Schiffahrtsabgaben auf dem sogenannten Rheinberger Kanal mit den Worten begründet:

"Da mit ber Zeit hoffentlich die Einnahme an Kanalgefällen außer Berzinfung 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,
Berzinfung und Amortisation des Anlagekapitals sorgfältig
Rechnung zu führen, diese Rechnung auch jederzeit auf Berlangen der
Regierung zu Düsseldorf vorzulegen."

4. Der Immediatbericht vom 12. Januar 1843, durch den die Königsliche Ermächtigung für den Ausbau des Sponkanals und des alten Rheins von Schenkenschanz dis Brienen eingeholt wurde, enthält über die Frage der Kostendekung durch Schiffahrtsabgaben folgende Ausführungen:

"Nach Maßgabe des gegenwärtig zwischen dem Rhein und Cleve sich bewegenden Verkehrs vermutet man, an Schleusen= und Kanalgefällen uswin den ersten Jahren eine Bruttoeinnahme von 5655 Talern bei mäßigen, das Interesse des Handels nicht verletzenden Tarissätzen erheben zu können, so daß nach Abzug der Unterhaltungskosten ein Überschuß von jährlich 4755 Talern disponibel werden würde. Da somit auch von den Bestörderern des Unternehmens zunächst nur 3,3 % des Anlagekapitals an Einnahmen erwartet werden, so muß dasselbe in sinanzieller Beziehung als nicht ganz sicher angesehen werden. Jedoch hofft man, daß in wenigen Jahren die steigende Frequenz der Schissahrt ein zur Verzinsung und Abtragung jenes bedeutenden Anlagekapitals besser hinreichendes Erzgebnis herbeisühren werde."

Die Stadt Cleve wollte 60 000 Tlr. in $4^{1/2}$ %0 igen Obligationen als Beitrag zu den Kanalbaukosten aufbringen; zur Zahlung der Zinsen sollten "die Überschüffe 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 Alr. durch die Schleufen= und Kanalgelder zu beden sein würden, läßt sich doch jedenfalls erwarten", heißt es weiter in jenem Berichte.

Der König genehmigte burch Erlaß vom 3. März 1843 ben Bau auf alleinige Kosten bes Staats, aber mit ber ausbrücklichen Bebingung, baß

bann ber Staat "auch die zu 5655 Tlr. veranschlagten Schleusen= und Kanalgefälle nebst Hafengelbern" allein vereinnahmen und die Stadt auf alle Ansprüche hinsichtlich dieser Gefälle verzichten musse.

Der Immediatbericht vom 29. September 1847, mit welchem der Tarifentwurf zur Genehmigung vorgelegt wurde, berechnet die Einnahmen wieder auf 5655 Tlr. und die Unterhaltungskosten nach neuem Anschlage auf 1860 Tlr., sodaß "noch ein Überschuß von 3795 Tlr. zur Berzinsung des Anlagekapitals sich ergeben würde." Dieser Tarif wurde am 11. Oktober 1847 genehmigt.

- 5. Die Einnahmen aus den Ruhr= und Lippeschiffahrtsabgaben wurden zur Verzinsung und Tilgung von Anleihen, welche für die Verbesserung dieser Wasserstraßen aufgenommen waren, verwendet 1.
- 6. Bei den märkischen Wasserstraßen, den Wasserstraßen zwischen Elbe und Oder, sind die Zinsen des Anlagekapitals von jeher so lange übershaupt die Schiffahrtsabgaben in Breußen nach dem Gebührenprinzip geregest und Einträglichkeitsberechnungen aufgestellt worden sind als Bestandteile der Selbstosten behandelt worden.

Durch Ministerialerlaß vom 31. Dezember 1837 wird der Provinzialssteuerdirektor in Magdeburg mit der Aufstellung eines Tarisentwurfs besauftragt, bei bessen Einreichung er berichten soll, "inwieweit die nach Maßsgabe der gemachten Erfahrungen bei Anwendung der vorzuschlagenden Sätze zu erwartende reine Einnahme die laufenden Unterhaltungskosten sowie die Zinsen des Anlagekapitals und der auf Neubauten im Laufe der Zeit zu verwendenden Beträge becken 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 Herstellungs= fosten der auf diesen Wasserstraßen befindlichen Schleusen und sonstigen Schiffahrtsanlagen anderweit zu regulieren. Die Ministerial= Bau-Kommission wird daher angewiesen, den nach den Grundsätzen der Berordnung 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 Verwaltungs= bezirk belegenen Teil der in Rede stehenden Wasserstraßen pp. anzuzeigen."

Die damals angestellten Berechnungen ergaben für 1842 eine Kapital=

¹ Bgl. S. 176.

² Es wird also auch hier, ebenso wie in bem Falle von Reuß (S. 271), auf fünftige Baukosten bei ber Tarifbilbung mit gerücksichtigt.

Schriften CXV. - Erfter Teil.

verzinsung von 3,3%,0%, 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 Schiffahrtsabgaben, und zwar in zwei Immediatberichten vom 17. Mai und 13. August 1845; der König sehnte den Antrag beide Male ab, und zwar mit der Begründung, bei der sinanziellen Lage des Staates könne auf die Einnahme aus dem bestehenden Tarife nicht verzichtet werden.

7. Ein Ministerialerlaß vom 31. Dezember 1838 an den Oberspräsidenten in Stettin ordnete die Revision des Abgabentariss für die regulierte Ücker an. Dabei werden über die Grundsätze, nach welchen der neue Tarif aufzustellen sei, folgende Anweisungen gegeben:

"Zuvörderst wird es darauf ankommen, benjenigen Betrag sestzustellen, welcher durch die Einnahme nach Abzug der Hebungskosten gebeckt werden muß. Dieser Betrag besteht in den Landesüblichen Zinsen des Anlagekapitals, in den jährlichen Kosten der Lausenden Unterhaltung der Anlage, für deren Benutzung die Abgabe entrichtet wird, und in den auf Jahresbeträge zu verteilenden Summen, welche im Lause der Zeit auf größere Reparaturen und Neubauten verwendet werden müssen. Die Bergleichung der bezeichneten jährlichen Kosten mit der bisherigen nach Abzug der Hebungskosten sich ergebenden jährlichen Einnahme wird so dann 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."

Sobann berichtet ber Finanzminister an ben König:

"Das auf den Kanal verwendete Baukapital beträgt im ganzen 20245 Tlr. 15 Sgr. 8 Pf. Die Herstellungs= und Unterhaltungskosten belausen sich nach den Grundsätzen der Berordnung über die Kommuniskationsabgaben vom 16. Juni 1838 berechnet, auf jährlich: 1262 Tlr. 8 Sar. 3 Pf.

a) nämlich: 5 v. H. (landesübliche						
Zinsen) vom gedachten Anlagekapital	10 12	Tlr.	8	Sgr.	3	\mathfrak{Pf} .
b) Kosten der gewöhnlichen und der außer=						
ordentlichen Unterhaltung	13 0	"	0	"	0	"
c) Kosten für Beaufsichtigung bes 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	<u>"</u>
alfo	171	Tlr.	2	Sgr.	8	Pf.

weniger als die berechneten Kosten betragen. Demnach scheint eine bebeutende Ermäßigung des Tarifs dergestalt, daß auf eine reine Einnahme von etws 700—800 Tlrn. gerechnet werden könnte, zulässig zu sein. Es ist nämlich dei Grabung des Kanals gegen die Stadt Ückermünde und die Schiffer-Kompagnie daselbst von der Staatsbehörde ausdrücklich die Absicht ausgesprochen, von dem damals freilich nur zu 12 227 Tlr. 15 Sgr. 3 Ps. angenommenen Anlagekapital nicht mehr als 2% 3 Insendurch die Kanalabgabe zu erlangen, und der Staat, welcher im Interesse des Verkehrs unter Umständen von den Zinsen des Anlagekapitals ganz würde absehen können, wird bei einer reinen Einnahme von 700 dis 800 Tlrn. jährlich außer den oben zu d und e gedachten Kosten von zusammen 250 Tlrn. immer noch 450 Tlr. dis 550 Tlr. also mehr als 2% 3 Insen des Anlagekapitals, welche sich auf 405 Tlr. belausen, beziehen. Aus die erwähnte reine Einnahme ist aber bei Answendung des entworfenen neuen Tarifs mit Wahrscheinlichkeit zu rechnen."

Der König genehmigte ben fo begründeten Tarifentwurf.

8. Ein Ministerialerlaß an ben Oberpräsidenten in Stettin vom 22. April 1847 über die Umgestaltung der Abgabentarife für die pommerschen Seehäfen sagt:

"Als leitender Grundsat bei den anzustellenden Erörterungen wollen Gure Erzellenz festhalten, daß es überall nicht in der Absicht liegt, aus den Hafen= und Schiffahrtsabgaben einen höheren Ertrag als einen Ersat für die Unterhaltung der vorhandenen Schiffahrtsanstalten, wenn tunlich mit Einschluß einer mäßigen Verzinsung der darauf verwendeten Un= lagefosten, zu erzielen."

Am 9. Juni 1861 beantragte die Kaufmannschaft in Stettin eine Herabsetung 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 Swinesmünder Hafen und dessen Revier verwendeten Anlages, Unterhaltungss und Beaufsichtigungskosten", bei deren Aufstellung dieselben Grundsätze maßgebend sein sollten, welche schon bei einer früheren gleichartigen Nachweisunng des folgt worden seien. Die Regierung legte am 29. Oktober 1861 eine Bestechnung vor, welche sehr sorgsältig und ins einzelne gehend aufgestellt war; sie schloß ab mit einem Gesamtbaukapital von 2281663 Talern, dessen 4prozentige Berzinsung mit 91266 Talern als laufende Ausgabe gebucht war.

Daraufhin beschied ber Handelsminister am 25. März 1862 bie Kaufmannschaft folgendermaßen:

"Infolge ber Borftellung vom 9. Juni 1861, betreffend die Ermäßigung ber Schiffahrtsabgaben in Stettin und Swinemunde, find Erörterungen über bas Berhältnis ber zur Staatskaffe fliegenden Ginnahmen an Schifffahrtsabgaben zu ben für die Hafenanlagen zu verwendenden Ausgaben angestellt worden. Dabei hat sich ergeben, daß, abgesehen von den für Berbreiterung der Oder unterhalb Stettin für das Rahr 1861 bereits verausgabten 130 000 Talern, die jährlichen Unterhaltungskoften und sonstigen Ausgaben einschließlich ber Zinsen des Anlage= kapitals im Jahre 1860 sich auf 208043 Taler beliefen, wogegen an Schiffahrtsabgaben in bemfelben Jahre nur aufkamen 167804 Taler, und im Durchschnitt ber letten fünf Sahre, unter benen fich bas ungewöhnlich gunftige Sahr 1857 befindet, nur 177 791 Taler eingenommen Unter biesen Umständen fann zurzeit eine Ermäßigung ber Schiffahrtsabgaben nicht in Aussicht gestellt werben, und zwar namentlich fo lange nicht, als die bisher bewilligte Abgabenermäßigung für regelmäßig fahrende Dampfschiffe in vollem Umfange beibehalten wird."

Nach biesem aus bem Handelsministerium — nicht aus bem Finanzministerium — stammenden, im letzteren nicht einmal mitgezeichneten Bescheibe wird man kaum noch daran zweiseln 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, troß ihrer vorläusig ablehnenden Haltung im Einzelfalle, doch einer Tarifresorm grundsählich geneigt war. Und tatsächlich wurde auch noch in demselben Jahre vom Finanzminister eine grundsähliche Prüfung aller Tarife für Häfen und Seewasserstraßen im Oftseegebiete aus dem Gesichtspunkte der anzustrebenden Entlastung des Berskehrs eingeleitet. Durch eine allgemeine Verfügung vom 24. September 1862 wurden die Provinzialsteuerdirektoren unter Hinweisung auf die geringere Höhe der Schissahgaben in den Hanselstädten, sowie in Frankreich und Italien zu einer Außerung über eine entsprechende Umgestaltung der Tarife aufgesordert.

Bei biesen Erörterungen kam, wie es ber Natur ber Sache nach nicht anders sein konnte, auch das Berhältnis der Selbstkosten des Staates und der sonst beteiligten Korporationen — Gemeinden und Kausmannschaften — zu den hauptsächlich aus Schiffahrtsabgaben fließenden Einnahmen zur Sprache.

¹ Diese Berbreiterung murbe also als "Unftalt zur Erleichterung bes Berkehrs" im Sinne ber Bollvereinsvertrage betrachtet.

Um 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 besselben Jahres — nachdem inzwischen die verlangten Übersichten eingegangen waren — erklärte der Handelsminister dem Finanz-minister gegenüber:

"Unter ben obwaltenden Umftänden 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 Berkehr es gestattet, werde ich keine Beranlassung haben, der Aufrechterhaltung dieses Grundsatzes entgegenzutreten."

In bemselben Schreiben wird ferner die Bilanz des Swinemunder Hafens und "Schiffahrtsreviers" besprochen und babei bemerkt:

"Die obige Nachweisung ergibt aber, daß ein sehr ansehnlicher Teil der Gesamtsumme der Kosten auf Zinsen des Anlagekapitals fällt, nämlich 91266 Taler, so daß als wirklich zu verausgabende Untershaltungs= und Berwaltungskosten jährlich nur 116776 Taler in Betracht kommen. Da der Staat weder auf einen Unternehmergewinn, noch auf eine verzinsliche Berwendung 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 veraus= gabenden Beträge ins Auge zu fassen."

Da ber Finanzminister bem auf eine beträchtliche Ermäßigung ber 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. Um Schlusse wird über die sinanzielle Wirkung der Tarifresorm gesagt, daß trotz eines allerdings zu gewärtigenden Rückganges der Einnahmen doch immerhin noch mit hoher Wahrscheinlichseit auf eine vollständige Deckung der lausenden Unterhaltungskosten zu rechnen ist und daß also ein Zuschuß aus anderen Einkünsten der Staatskasse nicht zu leisten sein Buschuß aus anderen Einkünsten der Staatskasse nicht zu leisten sein wird. Nur die Verzinsung des auf die Hasenanstalten verwendeten Unlagekapitals würde durch den Ausfall geschmälert werden, und eine dersartige Verzinsung könne weniger in Vetracht kommen, als der aus einer Belebung des Seeverkehrs entspringende allgemeine Nutzen.

Die hier erwähnten Schriftstude vom 17. April und 3. Mai sind von Delbrück gezeichnet; es muß also angenommen werden, daß auch bieser Staatsmann die Kapitalzinsen de jure als Bestandteil der Herstellungs- und Unterhaltungskosten angesehen hat.

- 9. Der Ministerialerlaß vom 12. September 1850 sagt über bie Schiffahrtsabgaben auf dem Beichsel-Haffkanal, daß sie "wenigstens die Unterhaltungskoften beden 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" beden sollten, wünschenswert sei außers dem 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 grundsätlichen Erörterung der Frage, ob die Kapitalzinsen zu benjenigen Selbstfosten einer Schiffahrtsanstalt, deren Deckung durch Schiffahrsabgaben 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 Erlasse vom 18. November 1870, in welchem es heißt:

"Der von Ew. Hochwohlgeboren geäußerten Ansicht, daß nach Artikel 25 bes Zollvereinigungs-Vertrages vom 8. Juli 1867 die Zinsen des Anslagekapitals bei Beurteilung der Frage, wie hoch die Kanalgebühren normiert werden dürfen, nicht in Betracht zu ziehen sind, kann nicht beisgetreten 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 Herstungskosten gerechnet werden, deren Berückschigung 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 Anslagen, welche zum Nutzen der Schiffahrt hergerichtet werden sollen, eine Abgabe in der Bemessung zu erheben, daß nicht nur die Unterhaltungsstoften gedeckt, sondern auch das aufgewendete Kapital verzinst und nach Möglichkeit amortisiert werde."

Eine Reihe von weiteren Fällen, in welchen die Verzinsung des Anlagekapitals von Schiffahrtsanstalten durch Abgaben von der preußischen Regierung und Bolksvertretung sowie von preußischen Gemeindeverwaltungen für zulässig erachtet worden ist, hat bereits auf S. 214—224 in anderem Zusammenhange Erwähnung gefunden 1.

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 auf= gefaßt und gehandhabt worden sind, zu geben.

b) Die Pragis ber nichtpreußischen Zollvereins= und Bunbesstaaten.

1. Der Donau—Mainkanal brachte nach bem amtlichen "Bericht über bie Ergebnisse bes Betriebs ber Königlich Bayrischen Eisenbahnen usw." 1902 Anlage 46 in ben Jahren 1853 bis 1862/66 Betriebsüberschüffe von zusammen 1003 120 Mk. bei einem Anlagekapital von (1858/59) 27 678 193 Mk.

Es hat sich also in jener Zeit eine, wenn auch nur geringe, Berzinsung ergeben. Aus dem Umstande, daß die bayrische Regierung diese Verzinsung nicht beseitigt hat, darf wohl der Schluß gezogen werden, daß sie ihr recht-lich zulässig erschien. Das ist um so wahrscheinlicher, als in Art. 7 des bayrisch sösterreichischen Donauschiffahrtsvertrages vom 2. Dezember 1851 (Bayrisches Regierungsblatt 1852 S. 717) die Berechnung der Kapitalzinsen unter den durch Schiffahrtsabgaben zu beckenden Selbstkosten ausbedungen war. Bayern konnte damals in seinen Beziehungen zu Österreich keine andere Regelung der Frage vereinbaren, als die vermöge der Zollvereins-verträge für das ganze Vereinsgebiet geltende.

2. Die seit unvordenklicher Zeit mit Schiffahrtsabgaben belastete Saale liegt teilweise im Gebiet des Herzogtums Anhalt, welches seinerseits solche Abgaben an der Schleuse zu Bernburg erhob. Bon den Schiffahrttreibenden 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 Bertrag zwischen Preußen und Anhalt "über die Fortdauer des Anschlusses der Herzogtümer an das Bollspstem Preußens" verhandelt wurde, versuchte Preußen im Interesse seiner oberhalb und unterhalb Bernburg an der Saale liegenden Gedietsteile unter Hinweisung auf jene Klagen eine Ermäßigung des Bernburger Tarifs zu erzielen. Diese Ermäßigung wurde aber von Anhalt abgelehnt. Es heißt darüber im Schlußprotosoll des Bertrages:

¹ Seeschiffahrtöstraßen Stettin—Swinemunde und Königsberg—Billau, Fahrsrinne in der Außenweser, Ausbau der Fahrstraße in der alten Oder von Briezen bis zum Finowkanal.

"Bon seiten bes Anhalt-Bernburgischen Bevollmächtigten wurde hierauf entgegnet, daß bei der Beurteilung der Höhe der Bernburger Schleusensgefälle zunächst der abgeschlossene besondere Vertrag vom 17. Mai 1831 in Betracht komme, daß aber auch bei Anwendung des allgemeinen Grundsaßes (der Zollvereinsverträge) sich ein Anspruch auf Ermäßigung der Schleusengefälle nicht begründen lassen durfte, da auch das Anlageskapital in Betracht komme, und wenn dieses mit in Ansatz gebracht werde, die Verndurger Schleusengefälle die Herstellungs und Unterhaltungsfosten nicht übersteigen. Hiernach werde es dis zu einer Verständigung über die Abänderung des Vertrages vom 17. Mai 1831 bei den durch diesen Vertrag sestgestellten Gefällen bewenden müssen

Königlich Preußischer Seits behielt man sich hiernach vor, den Gegenstand zum Zweck einer Verständigung wieder aufzunehmen."

Tatfächlich blieb es vorläufig bei bem Bernburger Tarif.

Erst in den sechziger Jahren wurde, und zwar auf Delbrücks Anregung, ein neuer Versuch unternommen, um bei Gelegenheit von Verhandlungen über die "Erweiterung der Eisenbahnverbindung zwischen Preußen und Anshalt" diesen Staat zur Gleichstellung seines Tariss mit dem der preußischen Saale zu bewegen; der erstere 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,

"baß 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 Abgabensermäßigung gefördert werden wird. Daß eine Einnahme von 3500 Talern neben den Zinsen des Anlagekapitals die Unterhaltungssund Wiederherstellungskosten mindestens deckt, kann nach diesseitigem Dafürshalten nicht zweiselhaft sein. Gegenüber der Bemerkung des bernburgischen Kommissar im Schlußprotokoll vom 20. Dezember 1853 verdient übersbies hervorgehoben zu werden, daß die Erhebung der übermäßig hohen Abgabe während der dreißigjährigen Dauer des jezigen Tarifs längst zu einer vollständigen Erstattung des Anlagekapitals geführt haben muß."

^{&#}x27; Es handelt fich um ben in ber Preuß. Ges. 1864 S. 165 veröffentlichten Bertrag vom 30. Januar 1864, ber in Art. 15 tatfächlich eine Schleufengelbermäßigung brachte.

Hier wird also die Zulässigkeit der Berzinsung des Anlagekapitals aus ben Schiffahrtsabgaben ausdrücklich anerkannt. Es gelang damals, die anshaltischen Sätze bis auf den Betrag der preußischen zu ermäßigen.

3. Die Nassaussche Regierung hatte die Mittel für den Ausbau der Lahn als Schiffahrtsweg von der Landeskreditbank leihweise entnommen; die Zinsen dieser Anleihe wurden aus den Schiffahrtsabgaben 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 Aushebung der Schiffahrtsabgaben erwirkt, weil "in neuerer Zeit auch in den älteren Landesteilen von der Erstattung und Verzinsung des Anlagekapitals bei Regelung der Schiffahrsabgaben Abstand genommen worden" sei.

Aus der Fassung des Berichts ergibt sich, daß nicht Rechtsgründe, sondern Zweckmäßigkeitserwägungen für diese Tarispragis maßgebend waren.

- 4. Daß die Hanseltadt Bremen und das Großherzogtum Olbenburg 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 elsaßlothringische Kanalgeset vom 26. Mai 1892 bestimmt, daß die auf den
 weiteren Ausdau der Kanäle zu verwendenden Kapitalien durch Schiffahrtsabgaben getilgt werden sollen. In diesem Falle hat die als gesetzgebender Körper organissierte Gesamtheit der deutschen Regierungen zur Frage Stellung
 genommen und zwar in dem Sinne, daß die Berücksichtigung des Anlagekapitals dei Berechnung der Selbstkosten im Sinne des Art. 54 der Reichsversassung zulässig ist.
- c) Abweichungen vom regelmäßigen Gange ber Prazis.

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 beshalb unterblieben ist, weil man sie für vertrags= und versassungs= widrig 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 Absgaben ertragen, während die Unterhaltung nur 863 Taler erforderte.

Die Saale- und Unstrutschleusen lieferten für dieselbe Zeit einen durchschnittlichen Abgabenertrag von 17 321 Talern, während die Unterhaltung
nur 10096 Taler in Anspruch nahm.

Bei der Revision der Tarife mußte hiernach eine erhebliche Er= mäßigung ins Auge gefaßt werden."

Der Rechtsstandpunkt tritt zwar aus diesem Wortlaut nicht mit zweifels loser Klarheit hervor; die vorhergehenden Berhandlungen lassen aber erskennen, 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 60 er und 70 er Jahren zahlreiche Tarise in der Art herabgesetzt worden, daß auf die Berzinsung des Anlagekapitals verzichtet wurde. Indessen sind diese Maßregeln, von jener einen Außenahme abgesehen, nur mit wirtschaftlichen Erwägungen begründet worden. Alls 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 Abgabentarisen auf den Betrag der bloßen Betriebs= und Unterhaltungskosten deshalb vornahmen, weil sie sich nach den Zollvereinsverträgen und der Verfassung hierzu ver= pflichtet erachteten.

d) Ergebnis der Untersuchung.

Der Ausdruck "Herstellungs- und gewöhnliche Unterhaltungskosten" ift, wie diese Darstellung ergibt, fast ausnahmslos — auch von Delbrück selbst — so verstanden und angewendet worden, daß die Kapitalzinsen einen Bestandteil der durch Abgabentarise zu deckenden Selbstkosten bilden. Es ist hiernach nicht daran zu zweiseln, daß diese, gleichzeitig der wirtschaft- lichen 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 Abgabentarisen 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 Tarisbildung berücksichtigt werden dürfen:

- "1. Kosten der Abgabenerhebung, Betriebs-, Berwaltungs- und Unterhaltungskosten,
 - 2. Berginfung bes Unlagekapitals,

- 3. Ansammlung eines Fonds für größere Reparaturen. Außerbem wird unter Umständen
- 4. die Deckung einer Amortisationsquote, beren Höhe den für die Amortisation von Gemeindeanleihen der in Rede stehenden Art üblichen Prozentsat nicht übersteigen darf, und
- 5. die Ansammlung eines je nach der Art der betreffenden Verkehrs= anstalt zu bemeffenden Erneuerungsfonds für die seiner Zeit er= forderlich werdende Neuherstellung derselben

zugestanden werden fönnen.

Bu 4 und 5 darf jedoch nicht unberücksichtigt bleiben, daß bei sogenannten ewigen Anlagen, wie z. B. Kanälen ohne Kunstbauten, schon die Inrechnungstellung einer Amortisationsquote, bei allen übrigen Anlagen aber die Anssammlung eines Erneuerungssonds neben der Amortisation des ursprünglichen Anlagekapitals eine Vorausbelastung der ersten Benuhungsperiode zugunsten späterer Zeiten in sich schließt, welche in der Regel vermieden werden muß. Es werden deshalb gegebenenfalls diesenigen besonderen Gründe nachzuweisen sein, welche bei ewigen Anlagen die Tilgung des Anlagekapitals und bei den sonstigen Anlagen daneben die Bildung eines Erneuerungssonds außenahmsweise angezeigt erscheinen lassen."

Nach dem Preußischen Wasserstraßengeset 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 Olbenburg ist es für unbedenklich erachtet worden, aus den durch Schiffahrtsabgaben gewonnenen Einnahmen einen Reservesonds für künftig eintretende Bedürsnisse zurückzulegen. Aus den Einnahmen des für gemeinsame Rechnung der drei Staaten auf der Untersund Außenweser erhobenen Feuers und Bakengeldes ist allmählich ein Reservesonds angesammelt worden, der Ende 1904, obwohl in diesem Jahre aus den Mitteln des Fonds rund 780 000 Mk. auf die Verbesserung der Weser verwendet waren, rund 600 000 Mk. 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 Ruhrschiffahrt 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 bieses Gebiets mit Kohlen vollzog sich früher über bie Ruhrwasserstraße und ben Ruhrorter Hafen, während heute nur noch ber letztere die Verschiffung ber durch die Eisenbahn angebrachten Kohlen neben dem Duisdurger Hafen vermittelt.

II.

Die Rheinschiffahrtsafte gestattet bie Abgabenbedung nicht für "Unterhaltungs= und gewöhnliche Berftellungskoften" wie Bundesverfaffung und Rollvereinsvertrag, sondern nur für Unterhaltungs- und Beaufsichtigungs-Als die Afte unterzeichnet murde, maren die Bundesverfassung und ber Zollvereinsvertrag wenig älter als ein Jahr. Für bie beutschen Regierungen war es unter biefen Umständen nicht nur naheliegend. fondern beinahe felbstverständlich, daß fie für den Begriff der Selbst= kostendeckung den in jenen Urkunden anaewandten Ausdruck beibehielten. fofern fie ben für bas übrige Deutschland geltenden Rechtszustand auch für den Rhein erhalten wollten. Wenn sie einen anderen Ausdruck mählten oder annahmen — etwa weil die nichtbeutschen Rheinuferstaaten in der Sache etwas anderes wollten - fo hatte wohl Beranlaffung vorgelegen, die ftark abweichende Wortfaffung ju erläutern. Es ift eines der vielen Rennzeichen für die leider sehr nachlässige Formulierung der Akte, daß weder eine berartige Erläuterung gegeben worben noch die Absicht einer fachlichen Abänderung des autonomen deutschen Rechtszustandes vorhanden gewesen Nach ben Beschlüffen ber burch die Rheinschiffahrtsafte eingesetten Bentralkommiffion in Mannheim gehört zu den "Unterhaltungs- und Beauffichtigungekoften" auch die Berginfung bes Anlagekapitals. Dabei ift zwar Die Voraussetzung gemacht worden, daß die Baufosten im Anleihemege beschafft feien; aber diese Voraussetzung ist rein formaler Natur und ohne jede praktische Bedeutung. Es ift nicht abzusehen, weshalb Staaten ober Städte ober fonstige Gemeinwesen, die etwa einen Hafen am Rhein erbauen wollten, hinsichtlich ber Zulässigkeit ber Selbstkostenbedung burch Schiffahrtsabgaben verschieden gestellt sein sollen, jenachdem sie bereite Kapitalmittel ober verfügbare Grundstücke babei benuten ober ihren Bauplan im Anleihe= wege finanzieren. Singe wirklich die Frage der Kapitalverzinsung durch Schiffahrtsabgaben von einer so äußerlichen Voraussetzung ab, so murbe es nicht schwer sein, ihr burch bie Urt ber Gelbbeschaffung äußerlich Rechnung zu tragen 1. Bei richtiger Auslegung bes geltenben Rechts muffen

Die Beschlüsse Bentralkommission sind inhaltlich mitgeteilt bei Schenkel, "Babisches Wasserrecht", Karlsruhe 1902 S. 112 Anm. 10 zu § 1 bes Ges. vom 26. Juni 1899.

alle für eine Schiffahrtsanstalt verwendeten Bermögenswerte anrechnungsfähig sein, ohne Rücksicht auf die Urt und Weise ihrer Einbringung.

Wenn hiernach die Abweichung des Wortlauts der Akte von dem der Bundesverfassung und des Zollvereinsvertrages nur durch Flüchtigkeit zu erklären ift, fo gilt dasselbe von bem Fehlen jeder die Selbstkoftengrenze betreffenden Bertragsabrede für fünftliche Bafferftragen, Sicherheitshäfen und sonstige Schiffahrtsanstalten. Gemeint mar selbstverftandlich die Geltung dieser Grenze für alle, der "Erleichterung des Verkehrs dienende" und durch Abgaben rentbar zu machende Unftalten ohne Unterschied ber Zweckbestimmung. So ist ber Inhalt ber Afte auch von ber preußischen Regierung aufgefaßt worben. Sie ift bavon ausgegangen, bag ihr Infrafttreten feinen Ginfluß habe auf den durch Zollvereinsvertrag und Bundesverfassung geschaffenen Rechtszustand. Wäre sie anderer Ansicht gewesen und hatte sie insbesondere die Meinung gehabt, daß hinsichtlich der für die Tarifbildung bei den Schiffahrtsabgaben maßgebenden Selbstfostengrenze irgend eine Underung burch die Afte hervorgerufen werde, so hatte sie eine allgemeine Nachprüfung ber Tarife eintreten laffen muffen. Sie hatte bisher die Rapitalzinfen bei der Tarifbildung mitberudsichtigt; sie hielt das unter der Herrschaft der Afte nach wie vor für zuläffig und ließ daher die Tarife un= peränbert.

III.

Das preußische Wasserstraßengeset spricht in § 19 nur von ber Berzinfung und Tilgung bes Anlagekapitals. Diefe Wortfaffung beruht aber nur auf Ungenauigkeit ber Ausbrucksweise; gemeint war auch die Unterhaltung. Hierüber kann nach ber Entstehungsgeschichte bes § 19, ber bekanntlich aus einem Zusatantrage ber Mehrheitsparteien hervorgegangen ift, ein Zweifel nicht obwalten. Diese Parteien wollten der in Preußen bestenden Ungleich= heit — auf zahlreichen kanalisierten, regulierten und sonst verbesserten natürlichen Wafferstragen werben jett Schiffahrtsabgaben erhoben, mahrend andere abgabenfrei sind — ein Ende machen, und zwar durch Berall= gemeinerung des Grundsates der Abgabenpflicht. Die Absicht der Berall= gemeinerung beftand ber Natur ber Sache nach nicht nur für ben Grundsat als folden, sondern auch für feine weitere Ausgestaltung, insbesondere inbezug auf die wichtige, die Tarifbildung wefentlich beeinflussende Frage ber Selbstkostengrenze. Andernfalls mare die Imparität, beren Beseitigung erstrebt wurde, teilweise bestehen geblieben; man hätte die Anlieger — im weitesten Sinne bes Wortes — ber für bie Schiffahrt verbefferten natürlichen

Wafferstraßen 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 Unterhaltungs= und Betriebskosten neben der Berzinsung 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 besugt. Das preußische Landesgeset konnte in dieser Beziehung eine neue Rechtslage nicht schaffen. Es hat nur die Bedeutung, daß es für die Regierung eine konstitutionelle Verpslichtung begründet, von ihren im Reichsrecht begründeten Besugnissen Gebrauch zu machen. Das jus dispositivum der Reichsverfassung und des Zollvereinsvertrages ist insofern für Preußen ein partikulares jus cogens geworden. Daß mit diesem jus cogens nicht der Rahmen der reichsgesetzlichen Besugnisse vollkommen ausgefüllt sein sollte, ist nach den politischen Zusammenhängen, welche dei 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 Schiffahrtsabgaben:

"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 beden",

und ber Abgeordnete von Pappenheim führte an bemselben Tage mit Bezug auf ben Wortlaut bes § 9i, bes jetigen § 19 folgendes aus:

"Selbstverständlich bin ich ber Ansicht, daß die Erhaltung des Rheines auf seiner jetzigen Fahrtiefe mit unter die Kosten fällt, die nach dem Art. 54 der Reichsversassung 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 Schiffahrtsabgaben aufgebracht werden sollten, gewissermaßen den Wert einer authentischen Auslegung 1.

¹ Stenograph. Berichte S. 9486 und 9502.

Die Bestimmung ber Selbstfostengrenze für ben einzelnen Anwendungs= fall ift nicht nur von der halb wirtschaftlichen, halb rechtlichen Frage, welche Aufwendungen zu ben "Unterhaltungs- und gewöhnlichen Berftellungstoften" gerechnet werden können und muffen, sondern ebenso sehr von räumlichen und örtlichen Momenten abhängig. Die Kostenberechnung, deren Ergebnis für jene Wertgrenze maggebend ift, kann fehr verschieden ausfallen, je nachbem man die "Anstalt" ober "besondere Anstalt", bas Substrat ber Abgabenerhebung, das Objekt ber "Benutung", als weitere ober engere Ginheit auffaßt, und die "Erleichterung bes Berkehrs", für welche die Schiffahrts= abgaben den Gegenwert bilben, auf einzelne örtliche Baumerke oder Ginrichtungen ober auf größere zusammenhängende Gruppen von Schiffahrts= anstalten bezieht. Es zeigt fich auch hierbei wieder, bag alle biefe Begriffe fich gegenseitig bedingen und beeinfluffen. Gine "Unftalt" muß der "Benutung" fähig fein, fonst ift fie feine Unftalt im Sinne bes Gefetes. Die "Erleichterung bes Berkehrs" muß hinfichtlich ber Ausbehnung bes Begriffs ber "Benutung" entsprechen, weil der Ruten eben darin besteht, daß die naturlichen hemmnisse ber Berkehrsbewegung burch menschliches Eingreifen - Bauten ober Verwaltungseinrichtungen - beseitigt ober vermindert werden. Die Abgaben find ber Gegenwert für die Verkehrserleichterung und Benutung; fie durfen deshalb auch grundsätlich nur auf die verkehrsfördernde und benutte Unftalt bezogen und nach ihren Selbstkoften berechnet werben. Im Sinne Dieses Rausalzusammenhanges von Leistung und Gegenleiftung ift ber Unftaltsbegriff von ber Pragis bei Safen und Wafferstraßen in sehr weitem Sinne aufgefaßt worden, wobei allerdings nicht immer fachliche Gründe, sondern zuweilen auch Bufälligkeiten der historischen Entwicklung bestimmend waren. Um einfachsten liegen die Berhältnisse im allgemeinen bei den häfen, wo die örtliche Begrenzung der abgabepflichtigen Anstalt für die Berechnung der Selbstkosten in der Regel feine Schwieriakeiten macht. Man hat hierbei alle im Hafengebiet vorhandene Bauten und sonstige Einrichtungen, Molen, Ufereinschnitte, Rais, Krane und sonstige Hebezeuge ober Ausladevorrichtungen, Safenschleufen, Bojen, Baken, Leuchtfeuer und andere Unlagen als wirtschaftliche Einheit betrachtet.

Es kommen auch Fälle vor, wo herkömmlicherweise Wasserstraßen mit ben an ihrem Endpunkte liegenden Häfen als wirtschaftliche Einheiten hinsichtlich der Kostenberechnung und Tarisbildung behandelt worden sind; Beispiele hierfür sind die Häfen Swinemunde und Pillau mit den ansschließenden Wasserstraßen über das Stettiner und Frische Haff.

Im übrigen hat man zusammenhängende Schiffahrtswege, auch folche von sehr bebeutender Länge, bei ber Aufstellung von Einträglichkeitsbe=

rechnungen und Abgabentarifen regelmäßig als große Berkehrsanftalten an= Das ift sowohl bei eigentlichen Ranälen als auch bei kanalisierten und regulierten Flüffen geschehen, und zwar auch in folchen Fällen, wo einzelne Teile einer Wafferstraße ober eines Wafferstraßennetes bedeutende Verschiedenheiten hinfichtlich der Verkehrsverhaltniffe und der Selbstkoften Das michtigfte Beispiel hierfür ist bas weitverzweigte Net ber märkischen Wasserstraßen zwischen Elbe und Ober mit bem Mittelpunkte Berlin, das bei einer Gefamtlänge von fast 1200 km feit beinahe hundert Jahren — solange überhaupt das Gebührenprinzip auf die Schiffahrtsabgaben bort angewendet wird - hinfichtlich ber Selbstfostenbedung als wirtschaftliche Einheit angesehen worden ift. Ebenso ift die fanalisierte Dber von Rosel bis zur Neißemundung mit ben Staudnlagen bei Brieg, Ohlau und Breslau und dem um die lettere Stadt herumgeführten Großschiffahrtswege zusammen als eine einheitliche Berkehrsanlage in tarifarischer Sinficht behandelt worden. Dasselbe gilt für den eigentlichen Dortmund-Ems-Kanal mit der kanalisierten Ems und dem Seitenkanal Oldersum—Emden an ber Emsmündung.

Wollte man in äußerlicher Anwendung der Berfassungsvorschrift, wonach "Abgaben nur für die Benutung besonderer Anstalten" erhoben werden und "die zur Unterhaltung und gewöhnlichen Berftellung ber Unftalten und Anlagen erforderlichen Koften nicht überfteigen" durfen, die Selbstfoften= rechnung für einzelne Stauftufen ober Saltungen eines Ranals ober fanali= sierten Flusses, für einzelne Abschnitte eines regulierten Stroms oder für einzelne Linien eines zusammenhängenden Bafferstraßennetes befonders aufmachen, so wurde man zu fehr verschiedenen Ergebnissen kommen und für einzelne Strecken Schiffahrtsabgaben von ganz verschiedener Sohe erheben Für die märkischen Wasserstraßen ist diese Forderung auch von folden Kreisen, welche nur an bestimmten Linien mit niedrigem Unlagefapital und geringen laufenden Roften ein Interesse haben, erhoben aber ftets abgewiesen worden 1. Die individuelle Bestimmung ber Gelbftkoften= grenze für die einzelnen örtlichen Schiffahrtsanftalten, die schließlich doch in ihrer Aneinanderreihung ein zusammenhängendes Spftem barftellen, murbe nicht nur das jest durch gegenseitige Übertragung und Ausgleichung vorteil=

¹ Im Jahre 1903 ift bei ben märkischen Wasserftraßen die bis dahin unbekannte Einteilung in Wasserstraßen erster und zweiter Ordnung mit verschiedenen Tarissäten eingeführt worden. Sie beruht aber nicht auf der Verschiedenheit der Selbstkosten, sondern auf einer Abstufung nach der Leistungsfähigkeit. Die Selbstkostengrenze wird nur für das Gesamtnet durch Gegenüberstellung der Einnahmen und Ausgaben des ganzen Systems bestimmt.

hafter gestaltete Verhältnis der Gesamteinnahmen zu den Gesamtausgaben verschlechtern, sondern auch eine dem Berkehrsinteresse nachteilige Buntschedigkeit der Tarise 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 teuere Staustuse oder Kanalstrecke durchsahren müssen, würden es schwerlich verstehen 1, wenn man ihnen dort höhere Abgaben absorderte, als bei anderen Staustusen 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 tarifarisch geschiedene Teile dietet die Unterweser von Bremen dis zum Meere. Auf der Strecke von Bremen dis Bremerhaven wird nach dem Reichsgesetz vom 5. April 1886 eine Schiffahrtsabgabe erhoben, welche das Entgelt für die dort vorgenommene Vertiefung und Begradigung des Fahrwassers bildet, während durch das von den drei Weseruserstaaten ohne besondere reichsegesetzliche Ermächtigung vereinbarte Feuers und Bakengeld die Vertiefung des Fahrwassers von Vermerhaven die zum Meere, außerdem aber auch die Vertonnung, Bebakung und Beseuerung des ganzen Schiffahrtsweges der unteren Weser dis Vermen auswärts bezahlt wird. Die Selbstostengrenze wird für beide Stromabschnitte und Gruppen von Schiffahrtsanstalten besonders bestimmt; für das Fahrwassergeld oberhalb Vermerhaven von Vermen allein, für das Feuers und Vakengeld durch Verständigung der Uferstaaten.

Wenn bas Preußische Gesetz vom 1. April 1905 die Erhebung von Schiffahrtsabgaben "auf den im Interesse der Schiffahrt regulierken Flüssen" vorschreibt und diese Abgaben so bemessen haben will, daß die Auf-wendungen des Staates für die "Verbesserung oder Vertiefung jedes dieser Flüsse" Deckung sinden, 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 singierte Einheit behandelt, sondern die erforderlichen Berechnungen für

Schriften CXV. - Erfter Teil.

¹ Denfelben Standpunkt murben jebenfalls die beteiligten Städte, Kaufmann- ichaften und Industriellen einnehmen.

jeben Strom — ober jedes Stromgebiet — einschließlich ber in gleichem Maße schiffbaren Nebenfluffe 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 dis zur Memel in weiter Entsernung außeinanderliegenden, zum großen Teile völlig voneinander getrennten Wassersstraßen als einheitliches Net nicht angesehen werden können.

§ 3.

Nichtstaatliche Schiffahrtsanstalten.

Nach bem Wortlaut ber Bundesverfassung und des Zollvereinsvertrages soll die Beschränkung der Schiffahrtsabgaben auf die Selbstostengrenze — 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 Wortsassung den Anschein hat, anderseits darüber hinausging.

Die Absicht war die Heranziehung des Privatkapitals zum Bau von Schiffahrtsanstalten burch Eröffnung einer Gewinnmöglichkeit; zu Diesem Zwecke brauchte aber eine folche Möglichkeit nicht auch den Gemeinden und Gemeindeverbänden gewährt zu werden. Bon ihnen konnte man erwarten und verlangen, daß fie öffentliche Berkehrsanlagen, deren Berftellung zugleich im kommunalen Intereffe lag 1, auch unter ber Boraussetzung ber blogen Selbstkoftenbedung ausführen und nach bem Gebührenprinzip verwalten Diese Auffassung hat auch — in Breußen wenigstens — burch ben Gang ber Entwicklung eine gewisse Bestätigung gefunden. Denn bort ift jenes Prinzip durch das Tarifhoheitsrecht des Staates und später durch die Vorschriften des Kommunalabgabengesetes vom 14. Juli 1893 auch für fommunale Schiffahrtsanstalten vollständig eingebürgert und burchgeführt. Unter ber Herrschaft biefes Pringips haben insbesondere die Städte Neuß und Rheinberg die als Erftkanal und Rheinberger Kanal bezeichneten Rheinarme ausgebaut, indem sie aus ben Schiffahrtsabgaben ihre Selbstfosten einbrachten ober einzubringen fuchten, und ganz neuerdings hat ber Kommunal-

¹ Ohne bas Borliegen eines fommunalen Intereffes ift ber Bau einer Waffersftrage ober eines hafens burch einen Gemeinbeverband anderseits nicht gut benkbar.

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 siskalischen gleichgestellt werden.

Anderseits fehlt es an jedem ersichtlichen Grunde dafür, das Reizmittel der Gemährung einer Gewinnmöglichkeit dem Privatkapital gegen= über, wenn man bessen Heranziehung im Interesse ber Entwicklung ber beutschen Schiffahrtsinteressen überhaupt für notwendig oder wünschenswert hielt, auf die Wasserstraßen zu beschränken und nicht auch für den Hafenbau nutbar zu machen. Daß man im Jahre 1867 auch das letztere gewollt hat, ist trot ber zu engen Wortfassung in ben gesetlichen Borschriften kaum zu bezweifeln. Es läßt sich aber auch aus der Praxis nachweisen. Trop ber Bestimmung ber älteren Zollvereinsverträge, welche ben Grundsatz ber Selbstfostendeckung für alle Wasserstraßen und Safen ohne Unterschied ber Eigentumsverhältniffe aufstellten, hatte der einer Aftien-Gefellschaft gehörige Duisburger Rheinhafen in den fünfziger und sechziger Jahren hohe Divi= benden 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 1. Der Duisburger hafen — heute der erste Binnen= hafen der Welt — mar ichon damals einer der größten und bedeutenoften im preußischen Staate; seine hohe Verzinfung war, wie sich auch aus ben Aften jener Zeit nachweisen läßt, bei ben Zentralbehörden in Berlin vollkommen bekannt. Niemand konnte auf den Gedanken kommen, ein foldes für damalige Zeit sehr bedeutendes Brivatunternehmen nach dem Infrafttreten bes Art. 54 ber Bunbesverfassung im Jahre 1867 auf Gelbstfostendedung zu reduzieren.

Noch weit auffallender ist die Tatsache, daß man bei dem Abschluß der Rheinschiffahrtsakte, die im Gegensaße zur Bundesverfassung und zum Zollvereinsvertrage doch nur einen beschränkten Kreis von verhältnismäßig leicht übersehbaren Schiffahrtsanstalten zu berücksichtigen hatte, sich des Duisdurger Hafens und seiner Eigenschaft als gewinndringende Privatunternehmung nicht erinnerte. Die Akte behandelt alle Häfen gleich und beschränkt sie alle auf Selbstkostendeckung, sogar noch in einer — der Bundesverfassung gegenüber — scheindar verschärften Form.

¹ Bgl. "Der Duisburger hafen 1826—1888 von Dr. Feodor Göde." Duissburg 1888, F. H. Nieten.

292 V. Die Böchftgrenze für die Bemeffung ber Schiffahrtsabgaben.

Die preußische Regierung hat weber bei der Emanation der Verfassung und des Zollvereinsvertrages von 1867 noch bei der Publikation der Rheinschiffahrtsakte die Meinung gehabt, daß sich hinsichtlich der Selbstekostengrenze bei den Häfen etwas ändere. Sonst hätte sie bei staatlichen, kommunalen und privaten häfen eine allgemeine Revision der Tarife ansordnen müssen, was sie aber nicht getan hat.

In der Folgezeit sind in Preußen mehrsach Privathäfen für den öffentlichen Verkehr angelegt und Abgabentarise für solche erlassen worden. In
einem dieser Fälle — es handelte sich um den Flößereihasen 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 sür künstliche Wassertraßen, sondern auch für künstliche oder durch Bauten verbesserte Häsen unanwendbar sei, soweit diese Anstalten von privaten Unternehmern hergestellt und verwaltet würden.

VI. Die Zahlungspflicht.

Uber bie Verpflichtung zur Zahlung der Schiffahrtsabgaben an den Erhebungsberechtigten enthält bas öffentliche Recht feine Vorschriften. Berwaltung halt fich ber Regel nach an ben Schiffsführer, zieht von ihm bie Abgaben ein und überläßt ihm ben Rückgriff an Dritte. Das gilt auch von benjenigen Schiffahrtsabgaben, die nicht vom Schiff und feiner Tragfähiafeit oder feinem Raumgehalt, sondern von der Ladung zu entrichten find 1. Db man die Abgabe nach dem einen oder dem anderen Magftabe berechnet. ist eine bei der Tarifbildung zu beantwortende praktische Frage; für die rechtliche Natur der Abgabe ift fie ohne Bedeutung. In früheren Sahr= zehnten bachte man freilich anders; die tief eingewurzelte Abneigung gegen bie ber Regel nach von ber Ladung erhobenen Binnenzölle machte sich viel= fach auch nach ber Richtung geltenb, baß man Schiffahrtsabgaben nach Gewicht und Gattung ber beförderten Guter wegen diefer außeren Uhnlichfeit mit jenen Böllen perhorreszierte und möglichst vermied 2. Diese Tendens tritt in den Berhandlungen der Nationalversammlung zu Frankfurt aus ben Jahren 1848 und 1849, aber auch in ber Stellungnahme ber Re= gierungen, vielfach hervor. So beantragten die Regierungen in ihrer Kollektivnote vom 23. Februar 1849 zum Entwurfe ber Reichsverfassung aus bem bie Seefchiffahrtsabgaben betreffenden § 22: "Die Abgaben, welche von ben Schiffen und beren Labungen für die Benutung ber Schiffahrts= anstalten erhoben werben" usw. die Worte "und deren Ladungen" zu ftreichen, weil Abgaben auf die Schiffsladungen Eingangszölle seien. "Es ware ja nicht ausgeschlossen, Schiffe mit Ladungen von großem Volumen und geringem Werte niedriger ju tarifieren, wie benn bisher ichon Schiffe in Ballaft niedrigere Schiffsabgaben entrichteten. Die Berechnung der Abgabe muffe aber nach bem Schiffsraume erfolgen." Der Verfassungsausschuß

¹ Abgesehen natürlich von benjenigen 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 Ladungsinteressenten eingezogen.

² Bgl. S. 180 u. 188-190 biefer Arbeit.

sprach sich bann aber auf Wunsch von Hamburg und Bremen für die Beisbehaltung 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.

Auch die Darstellung der älteren preußischen Verwaltungsprazis S. 168 bis 197 läßt diese mißtrauische Abneigung gegen Schiffahrtsabgaben von der Ladung erkennen. Sie war sachlich nicht gerechtsertigt und ist jetzt längst verschwunden; im Gegenteil ist man gerade auf Betreiben der Schiffahrtsbeteiligten in letzter Zeit immer mehr zu dieser Art der Tarisbildung übersgegangen. Das staatsrechtliche Wesen der Schiffahrtsabgabe ist von der Art der Abgabenberechnung ebenso unabhängig wie das Wesen des Binnenzolls. Man konnte und kann beide vom Schiffsraum oder von der Ladung oder auch nach einem kombinierten System erheben; entscheidend ist nur die Festhaltung oder Außerachtlassung der Selbstostengrenze.

Berschieden 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 Zivilerecht geregelt, und zwar in § 65 des Reichsgesehes, betreffend die privaterechtlichen Verhältnisse der Vinnenschiffahrt, vom 15. Juni 1895², wonach in Ermangelung einer besonderen Vereindarung die Hafen-, Schleusen-, Kanal- und Brückengelder sowie Lotsengebühren dem Frachtsührer zur Last fallen, während er User-, Kran- und Wiegegelder im Falle ihrer Ver- auslagung von den Frachtbeteiligten zurücksordern kann. Für die Seesschiffahrt bestimmt § 621 des Handelsgesetzbuchs, das Lotsengeld, Hafengeld und Leuchtseuergeld unter der gleichen Voraussetzung vom Verfrachter allein getragen werden müssen.

Dem Staate oder sonstigen Einziehungsberechtigten gegenüber besteht sowohl in der Binnen= wie in der Seefchiffahrt eine dingliche Haftung des Schiffes für alle Schiffahrtsabgaben. (§ 102 des Binnenschiffahrtsgesetzes. § 754 des Handelsgesetzbuchs.)

Die Einziehung fälliger Schiffahrtsabgaben in anderen Bundesstaaten ist nach dem Reichsgeset vom 9. Juni 1895 über den Beistand bei Einziehung von Abgaben und Bollstreckung von Bermögensstrafen 3 zuläfsig.

Ob es zweckmäßig und aussichtsvoll wäre, die Verpflichtung nicht nur zur Zahlung, sondern auch zur Tragung ber Schiffahrtsabgaben durch eine

¹ Bgl. Berhandlungen ber Nationalversammlung von Wigard, Band VII S. 5446 und Band VIII S. 5748 und 5749.

² R.G.Bi. 1898 S. 868.

³ Reichsges.Bl. S. 256.

öffentlichrechtliche Borschrift zu regeln, ist sehr zweiselhaft. 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 Machtsrage bleiben, das Ergebnis eines Interessenkampses, der bei der Feststellung der Frachten durch Angebot und
Nachsrage zwischen dem Transportgewerbe einerseits und Verbrauchern,
Hervordringern oder Kausseuten anderseits ausgesochten wird. Immerhin
könnte der Ausgang dieses Kampses einigermaßen von der Gesetzgebung
durch Ausstellung von Grundsätzen oder Regeln beeinflußt werden, wie er
tatsächlich auch beeinflußt wird durch Handelsgebräuche. Solche bestehen schon
jetzt, namentlich in der Seeschiffahrt, vielsach in dem Sinne, daß Abgaben
von der Ladung in der Regel den Empfänger und Versender, Abgaben vom

VII. Die Rheinschiffahrtsafte.

Die allgemeinen Gründe bafür, daß Schiffahrtsabgaben jeder Art, also auch Fahrwassergelder, mit den Vorschriften der Rheinschiffahrtsakte vereindar sind, ergeben sich aus den historischen und rechtlichen Ausführungen der bisherigen Abschnitte dieser Arbeit.

Die historische Untersuchung ergab die Joentität des Rechtsinhaltes der Afte 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, anderseits 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 Besahrungsabgaben — geschaffen werden sollte, ist auf S. 19 besonders nachgewiesen worden.

Und wenn es trohallebem irgendwelche Gründe sachlicher 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 Zustandesommen 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 versassungsmäßig für Schiffahrtsabgaben geswährten Spielraumes durch den Staatsvertrag beschränken wollte.

Die rechtlichen Gesichtspunkte ergeben sich im wesentlichen aus der grundsätzlichen Verschiedenheit zwischen Binnenzöllen und Schiffahrtsabgaben, sowie ferner aus dem allgemeinen Charakter des Anstalts= und Anlage= begriffes.

Die große Wichtigkeit bes Gegenstandes und die überragende Bedeutung bes Rheins für die deutsche Binnenschifffahrt — seine Berkehrsleistung in Tonnenkilometern ist etwa ebensogroß wie die aller anderen Wasserstraßen zusammen — machen aber die Beschränkung auf jene allgemeine Beweiße

führung unmöglich. Es ist vielmehr notwendig, außerdem noch die Entstehungsgeschichte der Akte und das innere Gefüge ihrer Borschriften zum Gegenstande einer besonderen Untersuchung zu machen und jeden irgendwie erreichbaren Auslegungsbehelf, der zur Aufklärung der Rechtsfrage geeignet erscheint, mit heranzuziehen.

* *

Was zunächst die Entstehungsgeschichte anbetrifft, so war für das Verhalten der deutschen Regierungen bei den Vertragsverhandlungen der Gesichtspunkt und das Bestreben, die bisherigen Binnenzölle den Nieder-landen 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" gegenüber dem Drängen der radikalen Mehrheit gewarnt:

"Es würde unpolitisch sein, diese Flußzölle mit einem Feberstriche für immer und gänzlich aufzuheben, anstatt sie jenen fremden Staaten, namentlich den Niederlanden gegenüber, als Unterhandlungsmittel zu gesbrauchen."

Nun waren zwar die Binnenzölle von der Rheinschiffahrt infolge der Friedensverträge des Jahres 1866 seit dem 1. Januar 1867 de facto besseitigt. Der preußische Unterhändler für den Abschluß der Rheinschiffahrtssafte 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 sieser 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 Oberrheinschiffahrt, also auch der elfässischen, zugute gekommen

¹ Abgebruckt mit den stenographischen Berichten über die Sitzung der Bersfammlung vom 10. November 1848. Wigard, Band V S. 3220.

wäre. Die Gegenleistung sollte nämlich barin bestehen, baß die Niederlande ebenso wie alle anderen Rheinuferstaaten eine positive Berpflichtung übernehmen sollten, den Strom den steigenden Bedürfnissen der Schiffahrt entsprechend nicht nur zu unterhalten, sondern auch weiter auszubauen.

Die Rechtslage erschien in bieser Beziehung vom beutschen und mahrscheinlich auch vom französischen Standpunkte aus als nicht befriedigend.

Die damals geltende, für alle Rheinuferstaaten verbindliche Rheinsschiffschrtsordnung vom 31. März 1831 kannte eine eigentliche Strombauspslicht nicht. Nach Art. 67 dieser Arkunde 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 Schiffschrt nie einiges Hindernis im Wege stehe."

Im übrigen erstreckte sich die Verpflichtung nur auf die Verhütung von Rachteilen, die der Schiffahrt durch Schiffmühlen, Wehre und "sonstige Runstanlagen" entstehen könnten, auf die Fürsorge für Öffnung der Schiffsbrücken, und auf die Hinwegräumung "jedes anderen im Strombette selbst vorkommenden Hindernisses der Schiffahrt, sofern dergleichen Hinder-nisse von einem Mangel an der gehörigen Stromaufsicht und Instandhaltung herrühren."

Neben biesen Bertragssestsetzungen bestand noch eine besondere Abrede über die Strombaupflicht 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 Schiffahrt in den Weg legt, verpflichten beide Regierungen sich gegensfeitig, und zwar jede Regierung in betreff desjenigen Teiles des Rheins, welcher ihr Gediet durchströmt, den Lauf desselben berichtigen und das Fahrwasser vertiefen zu lassen, um, insoweit es durch künstliche Arbeiten geschehen kann, zu allen Jahreszeiten eine für beladene Fahrzeuge hinreichende Fahrtiefe zu sichern."

Nach bem klaren Wortlaut biefer Bestimmung besteht eine sehr weitzgehende, nur durch das Maß des technisch Erreichbaren begrenzte internationale Verpflichtung zum Ausdau des Rheinstroms zwischen Deutschland und den Niederlanden für die Strecke oberhalb Rotterdam; eine Verpflichtung,

¹ Bgl. Preußische Geschsammlung 1852 S. 145.

bie weber hinsichtlich ber Kostenfrage noch hinsichtlich ber 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 ber beutschen Unterhändler im Jahre 1868 war nun darauf gerichtet, die in jenem Bertrage ausgesprochene Strombaupflicht, beren praktische Bedeutung durch die Kündigungsklausel stark beeinträchtigt erschien, in gleicher ober ähnlicher Wortsassung in die unkündbare neue Rheinschiffahrtsakte zu übernehmen, um hierdurch eine seste Rechtsgrundlage für die künftige Entwicklung der größten deutschen Wasserskasse und eine Sicherung dagegen zu erlangen, daß der Ausdau der niederländischen Strecke gegenüber den Berbesserungsarbeiten 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 Borschlag drang jedoch nicht durch, und nach langen, mühevollen Berhandlungen kam es schließlich zu einem Kompromiß, wonach die Strombaupslicht der Userstaaten durch die Einschaltung comme pour le passé oder deutsch: (machen sich) wie bis = her (verbindlich) beschränkt werden sollte. Diese Einschaltung macht auf den ersten Blick den Eindruck einer contradictio in adjecto. Denn eine Berpslichtung, das Fahrwasser "in guten Stand zu setzen" oder mit anderen Worten für die Schissahrt zu verbessern, war nach der Rheinschisssahrtes ordnung vom 31. März 1831 nicht vorhanden, und der Art. 23 des Berstrages vom 31. Dezember 1351 konnte, weil er nicht für alle Rheinusserstaaten galt, in diesem Zusammenhange — zwischen den Kontrahenten der "revidierten Rheinschissakte" — nicht in Betracht kommen. Anderseits ist es nach dem Gange der Berhandlungen ausgeschlossen, daß die nicht nur mangelhafte, sondern geradezu die Bertragsabsicht verdunkelnde Fassung des

jetigen Art. 28 lediglich einem der Flüchtigkeitskehler, wie sie in der Rheinschiffahrtsakte leider vielkach vorkommen, ihre Entstehung verdankt. Hätte man hinsichtlich der Strombaupflicht nur den status quo ante aufrecht= erhalten wollen, so hätte man sich schließlich auch die Mühe einer neuen Berstragsabrede und Wortsassung ersparen können. Außerdem deuten die Bestimmungen im vorletzen und letzen Sate des Art. 28:

"Auf Stromstreden, welche noch nicht hinreichend in den Stand gesetzt sind und beshalb ein veränderliches Fahrwasser haben, wird letzteres von der Regierung, in deren Gebiet die Stromstrede belegen ist, kenntlich durch Baaken bezeichnet werden.

Befinden sich solche Stromstreden in den Gebieten zweier sich gegen= überliegender Uferstaaten, so trägt jeder von ihnen die Hälfte der Anlage= und Unterhaltungskosten",

doch daraufhin, daß eine gewisse Berbindlichkeit 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 Wortsassung eine Art von sacrisicium intellectus dargebracht wurde.

Demaegenüber ist ber Art. 3 ber Afte, welcher die beutsche Gegen= leistung in Gestalt des internationalen Verzichtes auf die Binnenzolle ent= hält, vollkommen klar und beutlich. Diese Gegenleistung war für die Niederlande von hohem Werte. Sie bestand nicht nur in einer unmittel= baren Entlastung ber sehr lebhaften nieberländischen Rheinschiffahrt, sondern auch in einer mittelbaren, fehr bedeutenden Förderung der handelsintereffen von Rotterdam und Amsterdam — um hier nur die wichtigsten nieder= ländischen Seehäfen zu nennen. Die Entwicklung biefer Bafen ift und war schon damals von dem Umfange ihrer Berkehrsbeziehungen zum deutschen Hinterlande durchaus abhängig. Durch die spontane Beseitigung ber deutschen Binnenzölle hatten diese Beziehungen an geographischer Ausbehnung und Intensität viel gewonnen, ebenso wie fie heute 1 viel gewinnen murben, wenn etwa die Mainkanalisierung nach Aschaffenburg, die Neckarkanalisierung nach Seilbronn, die Moselkanalisierung nach Lothringen und die Rhein= regulierung nach Basel zustande kommen follten, und wie sie durch ben Rhein-Wefer-Ranal gewinnen werden, wenn nicht bei der Tarifierung der Kanalabgaben ein entgegengesetter Ginfluß geubt wird. Bom Standpunkte

¹ Bum Teil auf Roften ber beutschen Rorbfeehäfen. Schriften CXV. - Erfter Teil.

ber heute in gewaltigem Maßstabe zunehmenden Seehandelsinteressen ist die entsicheidende Frage überall dieselbe; es handelt sich um die Abgrenzung der merkantilen Sinflußbereiche von Rotterdam und Amsterdam gegenüber den deutschen Nordseehäsen und Genua. Grenzverschiedungen, wie sie damals durch Entlastung des Rheinverkehrs von Binnenzöllen eintraten, werden heute durch eine andere Form der Verkehrsverbilligung, nämlich durch den Ausdau der Binnenwasserstraßen, herbeigeführt. Insofern haben die holländischen Seeshäsen und mit ihnen das Königreich der Niederlande schließlich selbst ein hohes Interesse an der Entwicklung des Wasserstraßendaues in ihrem deutschen Hinterlande.

Trot allebem gelang es im Jahre 1868 nicht, burch die Konzession bes internationalen Verzichtes auf die Binnenzölle den Niederlanden gegensüber — vielleicht weil man tatsächlich die Zölle vorher außer Hebung gesethatte — mehr zu erreichen als jener unklare und ohne Zweisel absichtlich mehrbeutige Kompromiß². In der Praxis erwies sich dieser Kompromiß als völlig wertlos; denn die Niederlande haben später jede Verpslichtung 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 Außebaues der Wasserstraße erwartet haben und erwarten konnten, mag dahine gestellt 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 Rechtseverbindlichkeit der deutschen Konzession in Gestalt des Verzichtes auf Binnenzölle.

Hiernach ist die Nechtslage die, daß keine Strombaupflicht auf Grund ber Akte besteht. Es besteht nur eine Strombaupflicht aus dem Handels= vertrage, dessen Art. 23 durch den Art. 28 der Akte nicht außer Kraft ge=

¹ 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.

² Nach Nr. 206 ber "Nordbeutschen Allgemeinen Zeitung" vom 3. September 1868 hatte die niederländische Regierung nicht einmal eine Bertragsvorschrift des Inhalts:

[&]quot;Die niederländische Regierung wird dafür Sorge Itragen, daß die Schiffahrt auf den Wasserwegen, welche die Berbindung des Rheins mit dem offenen Meere über Dordrecht, Rotterdam und Hellroetfluis vermitteln, nicht erschwert werde" zugestehen wollen.

sest werden sollte und auch — abgesehen von anderen Gründen — schon beshalb nicht außer Kraft gesett werden konnte, weil die Kontrahenten der Afte und jenes Vertrages nicht dieselben waren. Der letztere ist vom Zoll-verein geschlossen, dessen Rechtsnachfolger jetzt das Deutsche Reich ist, während die erstere von den einzelnen deutschen Rheinuferstaaten als solchen vereindart wurde. Zeder 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 Vertragsstündigung. Ob dieses Mittel zu dem etwa versolgten 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 ift in bem furzen Sate bes Urt. 3 enthalten, welcher eine "lediglich auf die Tatsache der Beschiffung" begründete Abgabe untersagt. Im frangösischen Texte ift ber Gegenstand bes Berbots bezeichnet als "aucun droit basé uniquement sur le fait de la navigation". Dieser Tert muß der weiteren Erörterung zugrunde gelegt werden, weil die Wort= faffung einem frangösischen Borbilbe, bem Parifer Bertrage vom 30. März 1856, entlehnt ift. Wie die Vergleichung mit bem auf S. 20 mitgeteilten Texte des letteren ergibt, ift der entscheidende Wortlaut - Die Ausbrucke droit und peage find synonym gebraucht - in beiden Urfunden völlig übereinstimmend. Diese Übereinstimmung enthält nicht nur eine Recht= fertiaung, sondern geradezu eine Rötigung für die Unnahme, daß auch der Sinn in beiben internationalen Bereinbarungen berfelbe fein follte. Das um so mehr, als die Bleichheit des Wortlautes nicht etwa auf Zufälligkeit, sondern, wie aus der Entstehungsgeschichte der Afte nachzuweisen ift, 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

¹ Das Interesse an der besseren Schiffbarmachung der Rheinwassertraße besteht auch bei anderen Zollvereinöstaaten, die nicht Rheinuserstaaten und deshalb nicht Signatarmächte der Rheinschiffahrtsakte find, z. B. bei Württemberg.

bois." — "Für die Befahrung 1 bes Rheins barf eine Abgabe weder von ben Schiffen ober beren Ladungen noch von ben Flößen erhoben werden."

Bergleicht man mit diesem Wortlaut die schließlich, anscheinend auf Betreiben des französischen Bertreters, gewählte, aus dem Pariser Bertrage entlehnte Fassung, so springt die der letzteren zugrunde liegende Absicht, das Berbot seines allgemeinen Charakters zu entkleiden und in seiner sachlichen Wirkung einzuschränken, ohne weiteres in die Augen.

Der Gegenstand bes Verbots ist nicht mehr aucun droit pour la navigation, sondern aucun droit basé uniquement und 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 einsach 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 Zweisel 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 Anpassung 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 ersahren hatte, auch auf die gleichlautende Vorschrift der Rheinschiffschrtsakte anwendbar. Die näheren Ausschlungen hierüber sollen in dem die Donauschiffschrtsakte betreffenden solgenden 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 Fahrwassergelber als Gegenleistung für Stromverbesserungen keine droits bases uniquement sur le fait de la navigation und deshalb mit dem Art. 15 des Bariser Vertrages vereindar seien.

Abrigens deutet auch der zweite Sat des Art. 3 der Rheinschiffsfahrtsakte,

"Ebensowenig ist auf biesen Gewässern oberhalb Rotterdam und Dordrecht die Erhebung von Bojen- und Bakengelbern gestattet",

und seine Beziehung auf das im ersten Sate ausgesprochene Verbot von Abgaben für die bloße Tatsache der Befahrung darauf hin, daß die Be-

¹ Dieser Ausdruck ift ohne Zweifel besser wie ber im vollzogenen Bertrage gewählte, "Beschiffung"; zumal ber lettere nicht auf die Floßsahrt paßt.

nutung von Anftalten, Borkehrungen und Sinrichtungen, welche die Befahrung erleichtern, grundsätlich die Erhebung von Gebühren rechtfertigen, und daß eine folche Erhebung nicht als dass uniquement sur le kait de la navigation angesehen werden soll. Denn wenn die Meinung die gewesen wäre, daß die Unzulässigkeit der Bojen= und Bakengelder eine Konsequenz des im ersten Sate ausgesprochenen Berbots darstelle, so hätte die Ansküpfung des zweiten Sates nicht mit "ebensowenig", sondern etwa mit "insbesondere" erfolgen müssen. Der Gebrauch des ersteren Ausdrucks läßt erkennen, daß man Gebühren als Gegenleistung für Schiffahrtsverbesserungen grundsätlich nicht verwersen, aber in bezug auf Bojen= und Bakengelder eine besondere Regelung eintreten lassen wollte.

Die zweite, positive Gruppe von Borschriften über Schiffahrtsabgaben findet fich einerseits in Art. 27 der Afte, anderseits im Schlufprotokoll zu Art. 3. Auch diese Borschriften find gegenüber dem preußischen Entwurf wefentlich verändert. Er hatte nur örtliche Gebühren, welche für die Benutung von Umschlages und Lagereinrichtungen in ben Freihäfen sowie in ben übrigen Safenstädten entrichtet werden follten, vorgeschlagen, mahrend ber Entwurf bes Schlufprotofolls Bestimmungen über bie Schiffahrtsabgaben überhaupt nicht enthielt. Auch hier traten im Laufe der Verhandlungen wefentliche Unberungen ein, und zwar ebenfalls im Sinne ber Eröffnung eines größeren Spielraums fur bie Erhebung von Schiffahrtsabgaben. Der Einschränfung bes in Art. 3 ausgesprochenen Berbots von Befahrungs= abgaben entsprach eine Erweiterung ber positiven Borschriften über bie Erhebung von Gebühren als Entgelt für Berbefferungen und Berkehrs= Demgemäß wurden in dem jetigen Urt. 27 die ursprünglich vorgesehenen Höchstfäte für Hafenabgaben beseitigt, und es murbe ferner in das Schlufprotofoll zu Art. 3 ein ausdrücklicher, nach Form und Inhalt fehr weitgehender Vorbehalt hinsichtlich der "für die Benutung fünstlicher Bafferstraßen oder Anlagen, wie Schleusen und bergl., zu entrichtenden Gebühren" aufgenommen. Ein folder Borbehalt mar angefichts ber unzulänglichen, viel zu engen Fassung bes Art. 27 allerdings notwendig. Denn Die Safenstädte wollten und mußten nicht nur die Rosten ihrer Umschlags= und Lagereinrichtungen, sondern sämtliche Aufwendungen für ihre Schifffahrtsanlagen durch Gebühren beden, und dasselbe Beftreben hatten felbit= verständlich alle anderen Besitzer von Safen, namentlich auch die Duisburger Hafenaktiengesellschaft, von ber bereits auf S. 291 die Rede mar.

auch die Staaten waren nicht gesonnen, ihre Sicherheitshäfen bem Berkehr

¹ Bgl. S. 19 biefer Arbeit.

gebührenfrei zur Verfügung zu stellen. Ihre Benutzung war etwas von ber blogen Tatsache ber Befahrung burchaus Verschiedenes.

Wollte man nur für diese Schiffahrtsanlagen die Möglichkeit der Selbstfostendedung durch Abgaben mahren, fo hätte man das durch eine verhältnis= mäßig geringfügige Underung des Urt. 27 oder durch eine wesentlich fürzere. auf örtliche Verkehrsanstalten beschränkte Bemerkung im Schlukprotokoll erreichen können. Wenn man fich damit nicht begnügte, fondern dem Borbehalte im Schlufprotokoll zu Art. 3 eine so weitgehende und allgemeine Fassung gab — die Bezeichnung aller "fünstlichen Anlagen" als abgabe= fähig erinnert an die clausula generalis ber Bollvereinsverträge von ben "Unstalten, Die zur Erleichterung bes Berkehrs bestimmt find" -, fo ift bies kaum anders zu erklären als burch bie Absicht, hinsichtlich ber Zulaffung von Schiffahrtsabgaben benfelben Rechtszustand zu schaffen ober vielmehr zu erhalten, wie er in Art. 54 Abf. 4 der Bundesverfassung bestand. Die Rulaffung von Abgaben für die Benutung von Schiffahrtsverbefferungen jeder Art entsprach zugleich der Analogie des Pariser Bertrages von 1856 und der Donauschiffahrtsakte von 1858; die Festhaltung und Durchführung Diefer Analogie im Schlufprotofoll mar, nachdem man fie einmal für die grundfätliche Regelung ber Frage im Urt. 3 ber Rheinschiffahrtsafte gemählt hatte, nicht nur naheliegend, sondern gewissermaßen selbstverständlich.

Auffallend ift die Erwähnung der fünstlichen Wafferstraßen an dieser Stelle bes Schlufprotofolls. Denn bie Beschränfung bes Geltungsgebiets ber Rheinschiffahrtsafte auf natürliche Bafferftragen liegt gewiffermagen schon in ihrem Namen und ist überdies in Art. 1 bis 4 noch ausdrücklich festgestellt, und zwar dahin, daß außer dem Rhein und feinen Nebenflüffen noch die Waal, der Leck und die Berbindungen nach dem Meere über Dordrecht, Rotterdam, Bellvoetfluis und Brielle ben Borschriften ber Afte unterliegen. Alle biefe Wafferstraßen find im historischen Sinne natürlich. und da nach Art. 2 und 3 auch etwaige künftliche Schiffahrtswege, welche als Erfat für einen ber vier lettermähnten bem Berkehr eröffnet merben follten, abgabenfrei bleiben murben, fo fann die Bemerkung im Schlußprotofoll zu Urt. 3 auch auf folde Erfatmafferstraßen fich nicht beziehen. Cbensowenig fann an fünftig zu bauende, in den Rhein oder in Nebenfluffe des Rheins einmundende Kanäle gedacht fein; benn daß folche Wafferftraken, etwa der Rhein-Befer= oder Rhein-Schelbe-Ranal, nicht unter Die Afte fallen können, ift doch wohl felbstverständlich. Underseits ift es aber auch ausgeschloffen, daß die Erwähnung der fünstlichen Wafferstraßen an jener Stelle auf einem Lapfus beruhte; Die Wahrscheinlichkeit spricht bafür, daß man dabei an Erscheinungen dachte, die schon vorhanden maren, und

beren Wiederholung oder Erneuerung im Bereich ber Möglichkeit lag. folche Erscheinungen fommen, auf preugischem Gebiete wenigstens, nur bie bei niedrigen und mittleren Wafferständen nicht mehr burchströmten, in anderem Busammenhange mehrfach erwähnten Altarme bes Rheins in Betracht, welche jett und schon seit längerer Zeit nur noch als Zugangs= mafferstraßen zu ehemaligen Uferpläten dienen, durch fünstliche Mittel offen gehalten, vielfach auch geradezu als Kanäle bezeichnet und feit langer Reit als Gegenstände ber Abgabenerhebung behandelt merben. Daß fie Bestand= teile der Rheinwasserstraße sind, unterliegt weder vom historischen noch vom hydrographischen Standpunkte aus irgendeinem Zweifel; fie fallen also auch unter ben Geltungsbereich ber Rheinschiffahrtsafte. Daß jedenfalls bie preußische Regierung bei Unterzeichnung der Akte an diese Wasserstraßen — an den sogenannten Erftfanal, den Rheinberger Altarm und den alten Rhein von Brienen bis Schenkenschang - gedacht hat, ift wohl mit einiger Sicherheit baraus zu schließen, daß sie die Schiffahrtsabgaben bort weiter= erhob ober ihre Weitererhebung geftattete. Gine Rechtsgrundlage für Dieses Berfahren läßt fich nur aus ber Bestimmung im Schlufprotofoll zu Urt. 3 ber Afte, soweit beren Inhalt neben bem ber Reichsverfassung und bes Rollvereinsvertrages hierbei in Betracht fommt, entnehmen. jene fünstlich offen gehaltenen Altarme "fünstliche Wasserstraßen", so ist damit im Grundsate anerkannt, daß natürliche Wafferstraßen zu fünftlichen, im Sinne jenes Schlufprotofolls, werben tonnen. Freilich fommt hierauf wenig ober gar nichts an, wenn man bem Begriff ber abgabefähigen "fünstlichen Anlage" benjenigen weiten Sinn und Umfang zuerkennt, ben er offenbar haben follte.

Eine eigentümliche Erscheinung bietet ber erste Sat unter B bes Schlufprotokolls zu Art. 3, in welchem ber preußische Bevollmächtigte bemerkt:

"daß auf der Ruhr noch eine geringfügige Schiffahrtsabgabe erhoben werde, daß es in der Absicht liege, diese binnen furzem in Wegfall zu bringen, daß er aber die Bestimmung des Zeitpunktes seiner Regierung vorbehalten musse."

Es ift nicht recht ersichtlich, weshalb hier die Beseitigung der Ruhrsschiffahrtsabgaben verheißen wird. Die Meinung, daß diese Abgaben gegen die Bestimmungen der Akte verstießen, kann dafür nicht bestimmend gewesen sein; benn die Ruhr war kanalisiert und die Abgaben waren — mit einer praktisch ganz unwichtigen Ausnahme für die kurze Mündungsstrecke unters

¹ Bgl. S. 50, 262, 270, 271, 272.

halb Mülheim — Schleufengebühren. Solche Gebühren waren aber in ber Atte ausbrücklich für zulässig erklärt.

Nun gab es auf der Ruhr neben sieben staatlichen noch drei im Privateigentum stehende Schleusen. Die Abgaben an den staatlichen Schleusen waren, als die Rheinschiffschrtsakte am 17. Oktober 1868 unterzeichnet wurde, schon seit drei Vierteljahren, nämlich seit dem 1. Januar 1868, durch Königlichen Erlaß vom 14. Dezember 1867 aufgehoben. Die Vermutung spricht zunächst dafür, daß dies dem preußischen Bevollmächtigten bekannt war, daß er also die für Staatsrechnung erhobenen Ubgaben nicht gemeint hat. Die Aussehung der privaten Schleusenabgaben konnte er aber nicht "binnen kurzem" versprechen; denn sie war nur gegen Entschäbigung 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 Schleusengeldeberechtigungen de jure dis 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 Sat:

"Zum Schlußprotokoll unter Nr. IIB wird bemerkt, daß die Ruhrschiffffahrtsabgabe durch den Allerhöchsten Erlaß vom 12. Dezember 1867 vom 1. Januar d. J. ab aufgehoben worden ist."

Demnach muß gleichwohl angenommen werben, daß jene Bemerkung des preußischen Bevollmächtigten sich auf die staatlichen Abgaben bezog und einem — allerdings sehr auffälligen — Flüchtigkeitssehler ihre Entstehung verdankt.

Über den die Schiffahrtsabgaben betreffenden Inhalt der Rheinschiffsfahrtsakte ist in Nr. XVII des Jahrgangs XXVI des preußischen Verswaltungsblattes vom 21. Januar 1905 ein Aufsat von Küster veröffentslicht worden, welcher hinsichtlich der Rechtsfrage zu ganz anderen Ergebsnissen kommt.

Rüster stellt fest, daß die Akte ein völkerrechtlicher Bertrag sei, und fährt dann fort:

"Eine Kündigungsfrist ist nicht vorgesehen, so daß einer jeden der verstragsschließenden Parteien das Recht zusteht, von dem Vertrage jeden Augenblick zurückzutreten."

Wäre diefe Schluffolgerung richtig, fo ftunde der Einführung von Schiff=

¹ Bgl. S. 229, 230.

fahrtsabgaben ein rechtliches Hindernis nicht im Wege. Die Akte mare im Grunde genommen fein Bertrag, benn ein von jedem Kontrabenten jeder= zeit beliebig lösbares Verhältnis würde den Namen eines Vertrages kaum noch verdienen, und es wurde nicht der Mühe lohnen, sich auf mühevolle Untersuchungen über ben Rechtsinhalt ber Atte einzulaffen. Jene Schlußfolgerung ift aber unrichtig. Ihr fteht nicht nur die Meinung der Bölferrechtslehrer (vergl. von Holtendorff, Handbuch des Bölkerrechts 1887, Bb. III S. 79 ff.; Heffter, Bölkerrecht 1888, S. 216 ff.; von Martens, Bölferrecht 1883, Bb. I S. 425 ff.; Bonfils-Fauchille, Droit international public 1901, S. 474 ff.; von Lifzt, Bölferrecht 1906, S. 179-180), fondern auch die Brazis der Großmächte entgegen; benn als Rugland mährend bes beutsch-französischen Krieges sich von der im Barifer Frieden von 1856 ihm auferlegten Neutralifierung bes Schwarzen Meeres einseitig losfagte, erklärten die auf der Londoner Konferenz im Jahre 1871 versammelten Mächte dieses Vorgehen ausbrücklich für völkerrechtswidrig. Bismard in feinen "Gebanken und Erinnerungen" II S. 258, 259 fagt: "Die clausula rebus sic stantibus wird bei Staatsvertragen, die Leiftungen bedingen, ftillschweigend angenommen" und "Ewige Dauer ift keinem Bertrage zwischen Großmächten gefichert", 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 vertragschließenden Teile, zu einer dauernden und unwiderruflichen Regelung der Angelegenheit zu kommen, mit zweifellofer Klarheit hervorgeht 1. Es ist deshalb auch nicht nötig, in eine nähere Prüfung der Ansicht Küsters, daß die einseitige Auflösung der Rheinschiffahrtsakte unabsehbare Schäden oder "verderbendringende Folgen" für das wirtschaftliche Leben im Rheingebiete herbeiführen würde, hier einzutreten.

Im übrigen ift gegen die Ausführungen Küfters der Einwand zu ersheben, daß sie zwei wesentliche Momente nicht berücksichtigen, nämlich erstens das historische, welches aus der Anlehnung des Art. 3 an den Pariser Bertrag von 1856 und aus der Interpretation dieses Bertrages in der Donauschiffahrtsakte sich ergibt, und zweitens das staatsrechtlich-wirtschaftliche, bessen Bedeutung in der fundamentalen Berschiedenheit 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 Kentenansprüchen dienten und eine wichtige Finanzquelle darstellten, nicht noch Gebühren für die Benutzung von Durchstichen und anderen Stromverbesserungen erhoben werden konnten, war

¹ Bal. S. 304.

allerdings nicht nur Rechtens, sondern auch in der Natur der Dinge begründet; daraus folgt aber nicht, daß nach Abschaffung dieser Binnenzölle auch Schiffahrtsabgaben im Rahmen der Selbstkostendedung unzulässig sein sollten. Eine dahingehende Absicht der Gesetzgeber und der vertragschließenden Mächte versteht sich nicht von selbst, sondern bedarf des positiven Beweises. Es war kein besonderer Vorbehalt notwendig, um den Signatarmächten der Atte nach Abschaffung der Binnenzölle das Recht auf Schiffahrtsabgaben für Fahrwasserverbesserungen — vorhandene oder künstig auszusührende — 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 Schiffahrtsabgaben, wird durch den Vertrag nur insoweit beschränft, als die Absicht der Einschränfung klar nachzuweisen ist.

Da nach der Afte nur eine Leinpfadsbaulast, aber keine eigentliche Strombaulast besteht, so sind alle Fahrwasserverbesserungen im Sinne der Akte freiwillig. Sie geben einen Anspruch auf Erhebung von Schiffahrts-abgaben auch dann, wenn man die auf Grund vertragsmäßiger Verpflichtung auszuführenden Anstalten als nicht abgabefähig ansehen will i; ob man dabei einen Übergang von der natürlichen zur künstlichen Wasserstraße bei sehr starker Verbesserung der ersteren 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 Schlußsfolgerungen, deren Berkehrtheit die Unrichtigkeit der Prämissen dartun soll. Er sagt zunächst: "wenn ein Uferstaat ohne Vertragsverpslichtung Versbesserungen 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 Abgabenpslicht zu verwandeln". Das ist natürlich richtig, wenn die Mitkontrahenten nach dem Vertrage die Abgabenfreiheit nicht nur für die bloße Tatsache der Vesahrung, sondern auch für die Benutzung von Schissfahrtsanstalten beanspruchen können; aber hierüber besteht ja gerade die Meinungsverschiedenheit.

Eine weitere Folge ware nach Kufter "bie Bernichtung ber burchgehenben Schiffahrt für alle Uferstaaten, welche sich ber Abgabenerhebung nicht unter-

¹ Die Richtigkeit dieser Ansicht ift übrigens sehr zweifelhaft; dagegen spricht insbesondere der Inhalt des Art. 27.

wersen wollen." Mit demselben Rechte könnte von der Königlichen Bervordnung vom 6. Juni 1904¹, welche für Kraftwagen die Chaussegeldpflicht einführte, gesagt werden, daß hiermit der durchgehende Verkehr für alle Nachbarstaaten Preußens, welche sich der Abgabe nicht unterwersen wollen, vernichtet wird. Der ganze Eisenbahn- und Schiffsverkehr wäre für diezienigen, 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 Nechtsanschauung ist allerdings "die Zuerkennung des Rechts zur Abgabenerhebung an jeden Uferstaat, der eine nach seiner Unsicht als Berbesserung anzusehende Underung vornimmt"; aber daraus ergibt fich nicht, wie Rufter meint, "die Bereitelung des burch Die Rheinschiffahrtsatte angestrebten Zwedes". Diefer Zwed besteht - foweit die Abgabenfrage in Betracht kommt — in der Fernhaltung fiskalischer Fesseln nach Art ber früheren Binnenzölle von ber Rheinschiffahrt, nicht in ber Behinderung ber Staaten an der Selbstkoftenbeckung für Schiffahrts. verbefferungen. In bem Schut vor jenen Bollen und in ber Beschränkung des Hoheitsrechts der Uferstaaten auf die Erhebung von gebührenmäßigen Schiffahrtsabgaben lag ein großer Fortschritt in völferrechtlicher Beziehung und eine fehr wertvolle Errungenschaft für bie rheinische Binnenschiffahrt. Es war berfelbe Fortschritt und dieselbe Errungenschaft, die ben von Breugen allein beherrichten öftlichen Binnenschiffahrtswegen, insbesondere bem wichtigen und weitverzweigten Nete ber märfischen Wafferstragen 2, schon im Sahre 1816 zuteil geworden mar, nur mit dem Unterschied, daß dort nach Befeitigung ber Bolle bie Schiffahrtsabgaben geblieben find, mahrend man am Rhein die letteren nicht eingeführt hat. Daß die Erhebung der Schiffahrts= abgaben nach verschiedenen Tarifen in den einzelnen Uferstaaten unbequem fein könnte, ift zuzugeben; es mußte im gegebenen Falle eine Berftandigung hierüber angestrebt merden, die jedenfalls viel leichter zu erreichen märe als in früheren Sahren unter ber Berrichaft ber Binnenzölle, weil bamals fiskalische Interessen der Ginzelstaaten beteiligt maren, mährend jett diese Interessen zurücktreten würden. Übrigens haben auf ber Saale bis vor 3 Jahren noch verschiedene Abgabentarife für den preußischen und anhaltischen Anteil bes Fluffes beftanben.

¹ Breug. Gef.S. S. 139.

 $^{^2}$ Jeşt fast $1200~\rm{km}$ Wafferstraßen mit 3 Millionen Mark Jahreseinnahmen aus Schiffahrtsabgaben.

Ebenso muß die Bemerkung Rufters:

"Wäre die Rheinschiffahrtsakte von der Ansicht, daß der Rhein eine künstliche Wasserstraße geworden sei, ausgegangen, dann wäre der ganze Bertrag gegenstandslos, und der wichtigste Artikel (Artikel 3) verlöre jede Bedeutung"

bestritten werden. Es handelt sich hier um den prinzipiellen Gegensat des freien Genußgutes und seiner siskalischen Ausbeutung zur schiffahrtsförderlichen 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 Beseutung.

Wenn Küster auf die Praxis bei Backforrektionen Bezug nimmt, um die Unzulässigkeit der Erhebung von Fahrwassergelbern für Rheindurchstiche darzutun, so ist die Anwendung einer solchen Analogie doch wohl ansechtbar.

Rufter will anscheinend ben Beftimmungen bes Schlufprotokolls nicht gleiche Wirkung mit benjenigen bes offenen Vertrages beilegen; er bezweifelt, daß dies Protofoll "neue Bestimmungen über die Abgabenpflicht einzelner forrigierter ober zu forrigierender Strecken des Rheins und feiner Nebenfluffe hat treffen wollen, Bestimmungen, welche von einer fo eminenten Bedeutung find, daß gerade fie als ein Hauptgegenstand ber Verhandlungen in ben Vertrag und nicht in die erläuternden Bemerkungen hätten aufgenommen werben muffen". Indeffen haben bie Bestimmungen bes Schlufprotokolls ganz dieselbe Rechtswirkung wie die des offenen Vertrages; ihr gegenseitiges Berhältnis fann nur nach fachlichen Erwägungen beurteilt werden. Gründe für die Verteilung des Stoffes auf Vertrag und Schlufprotokoll find zuweilen ganz äußerlicher Natur. Im vorliegenden Falle lassen sie aus der Entstehung der Akte sich mit einiger Wahrscheinlichkeit entnehmen. Wie schon bargelegt worden ift, sind die Bestimmungen des ersten Entwurfs über Schiffahrtsabgaben im Laufe ber Beratungen ftart veranbert und im Sinne einer weitgehenden Befugnis ber Bertragestaaten gur Gebührenerhebung ausgestaltet worden. Es liegt einigermaßen nabe, daß man aus Rücksichten ber Courtoifie für die wichtiaste Abanderung, die jest im Schlußprotofoll zu § 3 enthaltene, die äußere Form der "Erklärungen, Berabredungen und erläuternden Bemerkungen" mählte und auf die Einfügung dieser Bestimmung in den eigentlichen Vertragstert verzichtete, um ben Schein zu mahren, als wenn von vornherein feine mefentlichen Meinungs= verschiedenheiten bestanden hatten und von feiner Seite ein Nachgeben erforderlich gewesen mare. Daß jene Underung, wenn lediglich nach fachlichen Gefichtspunkten zu entscheiben mare, nicht in bas Schlufprotofoll, sondern

in den Vertrag selbst gehören würde, ist vollkommen zutreffend. Aber es muß dabei auch berücksichtigt werden, daß schon der erste Entwurf der Akte, bessen Rahmen man bei den Verhandlungen möglichst festhielt, die Materie der Schiffahrtsabgaben nicht im Zusammenhange, sondern an zwei verschiedenen Stellen, nämlich in Art. 2 (jest 3) und 30 (jest 27) behandelte, auch von vornherein ein Schlußprotokoll vorsah. Die neu hinzukommende Bestimmung über Schissabgaben 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 Rheinschissakte ein mangelhaft abgesaßtes Vertragsinstrument ist; man muß den bei der Interpretation anzulegenden Maßstab nach dieser Tatsache einrichten.

Rüfter ist der Ansicht, daß in dem Artikel 29, der die Verständigung ber Nachbarstaaten über die Ausführung von Strombauten vorschreibt, auch eine Bereinbarung über Schiffahrtsabgaben hatte vorgesehen werden muffen, wenn die Erhebung solcher Abgaben überhaupt für zulässig erachtet worden Die entgegengesette Willensmeinung ber Vertragestaaten sei ferner auch daraus zu entnehmen, daß jegliche Berabredung über die Erhebungs= meife, Verteilungsmaßstab und Sohe einer etwaigen Schiffahrtsabgabe fehle. "Am besten aber" wird nach Kufter die Annahme von einer solchen Er= hebungsbefugnis der Uferstaaten "durch die Tatsache widerlegt, daß bis heute kein Uferstaat eine folche (Schiffahrtsabgabe) erhoben hat." Demgegenüber muß bestritten werden, daß der Nichtgebrauch das Nichtvorhanden= fein eines Rechtes beweift. Die Uferstaaten wollten, als fie die Afte vereinbarten, tatfächlich feine Fahrwaffergelder einführen, und beshalb haben fie auch teine Bestimmungen über die Erhebungsweise und Tarifbildung getroffen. Notwendig waren folche Bestimmungen nicht einmal bann gewesen, wenn Breußen damals an die Einführung von Fahrmaffergelbern in absehbarer Beit gedacht hatte; benn man hatte ohne besondere Schwierigkeit die Abgaben am Grenzübergange in Emmerich oder in den preußischen Ein= und Aus= ladehäfen — gegebenenfalls auf Grund eines die Hafenstädte zur Übernahme bes Erhebungsbienstes verpflichtenden Gefetes — nach der durch Deklaration ber Schiffsführer zu ermittelnden tonnenkilometrischen Leistung für die preußische Stromftrede allein einziehen fonnen.

Ein praktisches Beispiel bafür, baß Uferstaaten in Staatsverträgen über Schiffahrtsverbesserungen an einer gemeinsamen Wasserstraße die Berstragsabreden 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

ber Rheinschiffahrtsakte gehörige Main. In dem von den vier Uferstaaten geschlossenen Staatsvertrage vom 1. Februar 1883¹ über die Kanalisierung des Mains von Gustavsdurg dis Franksurt werden die Schiffahrtsabgaben nur ganz gelegentlich erwähnt, und zwar in der Bestimmung des Art. 13, wonach derartige Gebühren oberhald Franksurt so lange nicht erhoben werden sollen, als für die Strecke unterhald Franksurt eine Erhebung nicht stattsindet. Auch in dem zweiten, die Staustufe Offenbach betressenden Kanalisierungse vertrage vom 15. Februar 1897² ist über die Schiffahrtsabgaben nichts weiter gesagt, als daß gewisse Fahrzeuge von geringer Tragsähigkeit, welche schon vor der Kanalisierung auf dem Main verkehren konnten, abgabensrei gelassen werden sollen. Im übrigen haben die Mainuserstaaten in bezug auf Tarisbildung und Erhebungsweise nichts verabredet, sondern ihre Autonomie gewahrt. Preußen hat von ihr durch Einführung von Schiffahrtsabgaben Gebrauch gemacht, während Hessen seine Strecke dem Verkehr abgabensrei zur Verfügung stellt.

Wittmack, welcher in einem Aufsate "Bölferrechtliche Bebenken gegen die Einführung von Abgaben auf die Flußschiffahrt" im Archiv für öffentsliches 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 sinanzwirtschaftlichen 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 "dasse uniquement sur le stait de la navigation du sleuve" durch die Donauschiffahrtsakte vom 7. November 1857 für die Interpretation der Rheinschiffahrtsakte hat.

* *

Man hat aus dem Umstande, 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-

¹ Preuß. Gef.S. S. 77.

² Preuß. Ges. S. 161.

pflichtung zu Zahlung von Schiffahrtsabgaben in Preußen bem Rechtswege entzogen sein. Dieser Rechtszustand bestand schon im Jahre 1868.

* *

Auf der Jahresversammlung des Bereins für Socialpolitik zu Mannheim am 25. September 1905 hat Professor Gothein sich in einer Rede über Schiffahrtsabgaben auch zur Rheinschiffahrtsakte geäußert. Er fagte 1:

"Es sind gerade die internationalen Berhältnisse von allergrößter Wichtigkeit. Die Geschichte des Rheins zeigt uns, wie verhängnisvoll es war, daß die internationalen Berhältnisse 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 ben vielfachen Kontroversen, welche bei ber Auslegung einzelner Vorschriften ber Afte entstanden sind, die Meinung des Professors Gothein von der juriftischen Mustergültigkeit der Akte nicht unwidersprochen laffen können. Db fie mustergultig ift vom Standpunkte berjenigen, welche durch ihre mirtschaftlichen Interessen auf die Erhaltung der Abgabenfreiheit ber Ströme — auf Erhaltung bes jetigen Zustandes ber Ungleichheit zwischen regulierten und kanalisierten Flussen — angewiesen find oder an= gewiesen zu sein glauben, kann man doch sehr bezweifeln, da eine unklare und zweideutige Wortfassung feinen ficheren Schut für folche Interessen barbietet. Bom miffenschaftlichen und vom praktisch-legislativen Standpunkt ift fie ficherlich nicht muftergultig. Un vielen Stellen biefer Arbeit mußte barauf hingewiesen werben, daß gerade ber Text ber Rheinschiffahrtsakte die sichere Erkenntnis des geltenden Rechtszustandes außerordentlich erschwert. Um nur an eine Frage zu erinnern: man bezeichnete die Selbstkoftengrenze angesichts des von Unterhaltungs= und Herstellungskosten sprechenden Textes ber Berfaffung und bes Zollvereinsvertrages als "Unterhaltungs= und Beaufsichtigungskosten" und meinte — wie aus dem Berhalten der Regierungen bei Ausführung der Afte hervorgeht — doch dasselbe. vergaß die Feststellung der Selbstkostengrenze bei den im Schlufprotokoll für abgabefähig erklärten Schiffahrtsanstalten, und man vergaß ihre Ausschaltung für die mit Privatkapital betriebenen Umschlagshäfen, von welchen selbst=

¹ Seite 73 des Berhandlungsberichts.

verständlich auch nach dem Inkrafttreten der Akte weiter Geld verdient wurde 1.

Die Negelung 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 — milbe ausgedrückt — keine Musterleiftung.

¹ Auch der französische Text der Akte zeigt Abweichungen vom Deutschen. Bgl. von Traut, Die Zentralkommission für die Rheinschiffahrt und ihre Rechtsprechung. Franksurt a. M. 1902, Providentia, S. 55—57.

VIII. Die Donauschiffahrtsafte.

Wenn hier auf die Verhältnisse der Donau aus dem Gesichtspunkte der Schiffahrtsabgaben 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, anderseits aber auch aus wirtschaftlichen Erwägungen. Der verhältnismäßig geringe Anteil, den Deutschland bisher an der Donauschiffahrt genommen hat, würde eine Unterschäung ihrer Wichtigkeit für große beutsche Zukunsseinteressen nicht rechtfertigen.

Das meift fehr fruchtbare, burch widriges Geschick in feiner wirtschaft= lichen Entwicklung zurückgehaltene Tal ber unteren Donau bietet noch Raum für eine außerorbentliche Bermehrung ber Bevölkerung, ihres Berbrauchs und ihrer hervorbringung. Die steigenden Rulturbedürfniffe ber Bewohner er= öffnen der deutschen Industrie die Aussicht auf ein lohnendes Absatgebiet, und die dortigen Bodenerzeugniffe merben ichon jest in ziemlich beträchtlichen Mengen auf der Donau zu Berg befördert. Die beutschen Gifenbahnen haben erst fürzlich die Wichtigfeit dieser Schiffahrtsintereffen baburch anerkannt, daß fie der füddeutschen Donaudampfichiffahrtsgesellschaft ermäßigte Umschlagstarife nach Regensburg, Deggendorf und Baffau gewährten. Wenn auch gegenwärtig die Seefchiffahrt zwischen bem Schwarzen Meere und ben Nordfeehafen den Guterverkehr bes unteren Donaugebietes mit Deutschland ju fehr billigen Frachtfäten vermittelt, fo ift anderseits boch nicht außer acht zu laffen, daß die fortschreitende Berbefferung bes Fahrmaffers ber Donau die natürlichen Vorzüge der Binnenschiffahrt: geringeres Unlage= fapital für den Schiffskörper und niedrigere Bersonalkosten: mit der Zeit gur Geltung bringen und die Güterbeforderung auf der Donau entsprechend verbilligen wird. Dann wird auch die Donau eine immer größere Bedeutung für die deutsche Bolfswirtschaft gewinnen.

Der schon auf S. 20—22 mitgeteilte Wortlaut der maßgebenden Bestimsmungen des Pariser Friedens vom 30. März 1856 und der Donauschiffahrtssafte vom 7. November 1858 läßt erkennen, daß bei Vereinbarung der letzteren

bie Verbotsvorschrift bes ersteren gegen "aucun peage base 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 ber in der Akte schließlich zum Ausdruck gelangten, von Österreich und der Türkei mit Entschiedenheit vertretenen Interpretation des Pariser Bertrages anzuschließen. Seine Negierung war, und zwar vom Standpunkte der Interessen des Oberliegers sehr begreislicherweise, auf die Geltendmachung des Standpunktes bedacht, daß am Unterlauf der Donau nicht nur die Vinnenzölle beseitigt, sondern auch alle Fahrwasserverbesserungen unentgeltlich dem Berkehr 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 Darenberger, 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 Bourquenan — wie ich persönlich aus dessen Munde vernommen — kein Bedenken trug, die Erhebung von Gebühren für außerordentliche Arbeiten auf der Donau "zuzulassen"; und Baron Bourquenan war selbst an der Abfassung des Pariser Traktats beteiligt."

Es mußte hiernach mit ber Wahrscheinlichkeit ober minbestens mit ber Möglichkeit gerechnet werben, daß Frankreich in bieser Auslegungsfrage ben öfterreichisch-türkischen Standpunkt teilte, was dann später auch tatfächlich eintraf.

Nach erfolgter Unterzeichnung der Donauschiffahrtsakte erschien ein öfterreichisches "Memoire" mit der ferneren Überschrift "Beleuchtung und Begründung des Inhalts der Donauschiffahrtsakte". Hierin wurde über die Frage der Flußzölle und Schiffahrtsabgaben folgendes ausgeführt:

"Insbesondere glauben wir aber die Konzession der Gebührenfreiheit hervorheben zu mussen, vermöge welcher die Uferstaaten auf die in ihren Hoheitsrechten begründete Besteuerung des zu ihren Gebieten gehörigen Stromes, auf die Einhebung irgendeiner Schiffahrtsgebühr für die Besnutzung des Fahrwassers ganz verzichten.

Wenn durch den Art. 21 neben der schon durch den Bariser Traktat ftivulierten Gebühr für die Stromarbeiten an den Mündungen auch noch die Einführung von ähnlichen Schiffahrtsgebühren für andere als notwendig fich herausstellende Stromarbeiten für julaffig erklart werden, fo gehört bas wesentlich zu benjenigen gang im eigentumlichen Interesse ber Schiffahrt felbst gelegenen Borsorgen, welche die Berbesserung ber Schiffbarkeit bes Stromes zum Zwecke haben, und welche bei größeren Dbjekten - wie z. B. bas Eiferne Tor und bie Stromschnellen zwischen Orsowa und Basiasch find - nur badurch gesichert werden konnten, daß auch bie Möglichkeit zur Dedung ber Ausführungskoften geöffnet blieb. Es ift aber ausdrücklich durch die forgfältigften Klaufeln diefer Beftimmung bafür geforgt, daß eine folche Bergütungsgebühr nie diesen speziellen Charakter verlieren, nie in eine reine Staatsrevenue übergeben, nie einseitig und willfürlich eingeführt ober beibehalten werden könne. Die obige Ronzeffion der Gebührenfreiheit steht somit ungefährdet aufrecht und ist als eine allgemeine und unwiderrufliche Stipulation für den ganzen Lauf eines fo bedeutenden Stromes wie die Donau um fo höher in Unschlag ju bringen, wenn man damit den diesfälligen Zustand auf den anderen fonventionellen Fluffen auch nur oberflächlich vergleicht. Es ift bekannt, daß auf bem Rhein und auf der Elbe die dort bestehenden, höchst lästigen Schiffahrtsgebühren ber vorzüglichste, ja fast ber einzige Gegenstand jener lauten, immer fich steigernden und wohlbegrundeten Beschwerden und Klagen find, welche man überall ertonen hort, und welche fich bisher fruchtlos von einer Revisionskommission zur anderen fortschleppen, ohne eine gründliche Abhilfe zu finden. In der Tat ift das dortige Gebührensuftem fo läftig, ben bermaligen entwickelten Rommunifationsverhältniffen fo wenig ent= fprechend, 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 Benutung der natürlichen Wasser= ftragen beirrt. Bon jeder folden Belaftung, ja von der Möglichkeit einer folden Belaftung ift ber Donauftrom burch bie neue Schiffahrtsatte frei erklärt und dagegen für ewige Zeiten sichergestellt."

Gegen die Donauschiffahrtsakte wurde nach ihrem Bekanntwerden von den Signatarmächten des Pariser Vertrages eine Reihe von Sinwendungen erhoben. Die Mächte waren der Ansicht, daß die Donauuserstaaten 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 Gutheißung vorzulegen. Außerdem erhoben sie Widerspruch gegen verschiedene Vorschriften der Akte

als bem Geiste bes 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 betrasen 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 Fahrwassergelbern oder Korrektionsabgaben auf der Donau in Anbetracht des Berbots gegen aucun péage basé uniquement zur le fait de la navigation bezweiselt.

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 specialement de faires 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 interessée 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 ber französischen Regierung in bieser Frage war besonders bemerkenswert und für die objektive Auslegung des Bertrags=willens wichtig, weil Frankreich einerseits den maßgebenden Einsluß auf die Gestaltung des Bertragsinstruments vom 30. März 1856 geübt hatte und anderseits vom Interessenstandpunkt aus eher Anlaß zur Bertretung der

entgegengesetzen Auffassung gehabt hätte. Denn es gab damals eine französische Dampfergesellschaft , welche von Belgrad aus Donauschiffahrt betrieb oder betreiben wollte. Für diese Gesellschaft wäre es, zunächst wenigstens, vielleicht erwünschter gewesen, wenn Korrektionsabgaben grundstätlich für unzulässig erklärt wurden. Es ist ferner zu berücksichtigen, daß die französische Regierung im übrigen sehr ernste Sinwendungen gegen den Inhalt der Akte und gegen das hierbei von Österreich eingeschlagene Bersahren erhob. Sie hatte keinen anderen Grund bei ihrem Eintreten für die Zulässissteit der Korrektionsabgaben als den ihrer aufrichtigen Rechtssüberzeugung.

Von österreichischer Seite stellte man sich bei ben weiteren Erörterungen auf benselben Standpunkt. Die maggebenden Bestimmungen ber Donauschiffahrtsakte seien völlig korrekt und dem Geiste des Pariser Vertrages entsprechend, weil sie jede eigentliche Steuer ober jeden Binnenzoll für die bloke Benutung des freien Genukautes der natürlichen Wasserstraße ausfcblöffen. Die Zulaffung von Korrektionsabgaben fei eine Betätigung ber schiffahrtefreundlichen und schiffahrteförderlichen Bestrebungen, welche in jenem Bertrage durch die Bestimmungen über die Korrektion der Mündungsstrecke und die Dedung der Rosten aus Schiffahrtsabgaben schon einen positiven Ausdruck gefunden hatten. Dhne die Möglichkeit folcher Rostendedung fönnten Stromverbesserungen nicht zustande kommen. Der mahre Sinn und Zweck des Bertrages werde also durch die Afte nicht nur nicht durchkreuzt, fondern im Gegenteil erfüllt und gefördert. Es hatte feinen vernünftigen Sinn gehabt, ber Uferstaatenkommission in Art. 17 Nr. 3 bes Bertrages die Anordnung der notwendigen Korrektionsarbeiten als Aufgabe zu stellen wenn man gleichzeitig in Art. 15 die praktische Möglichkeit zur Finanzierung folder Wafferbauten grundfählich abschneiden wollte 2.

Da die einzelnen Mächte in ihren Einwendungen gegen die Donauschifffahrtsakte 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 Bertrages von 1856 nicht entsprechend und deshalb der Abänderung bedürftig zu bezeichnen seien. In dieses Programm der Beanstandungen wurden die

¹ Matthis, Magnau, Parrot u. Co. mit bem Site in Strafburg.

² Die Argumente, mit welchen bie öfterreichische Regierung damals ihren Standpunkt in sehr geschickter und wirkungsvoller Weise vertrat, beden sich sast voll= ständig mit den Gedankengängen der modernen Befürworter von Schiffahrtsabgaben auf den natürlichen Wasserstraßen.

Fahrwassergelber für Stromverbesserungen, die durch Art. 21 ber Atte außebrücklich zugelassen waren, nicht aufgenommen 1. Der französisch-österreichische Standpunkt, wonach solche Abgaben nicht base uniquement sur le fait de la navigation seien, war also durchgedrungen und offenbar von dem Areopag der Großmächte sanktioniert worden; in der Tat sind sie auch nicht auf die Tatsache der Besahrung 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?

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 insosern anerkannt hatte, als es die durch den Pariser Vertrag den Userstaaten zugewiesene völkerrechtliche Aufgabe übernommen und die Donauschiffahrtsakte vom 7. November 1857 unterzeichnet hatte. In letzterem Dokument hatte jedenfalls Bayern anerkannt, daß Fahrwassergelder für Stromeverbesserngen mit der Verbotsvorschrift gegen "aucun peage dasse uniquement sur le kait 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 Rheinschifffahrtsakte 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 ber Elbzollvertrag vom 22. Juni 1870 mit ber Rheinschiffahrtsakte nach den Ausführungen auf S. 18 und 19 inhaltlich identisch ist, so deckt
sich die hier vertretene Auslegung des ersteren 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 Sigenschaft als Gegenleistungen

¹ Wiener Presse vom 30. Oftober 1858, Journal de St. Pétersbourg.

² Die Donaunferstaaten waren angesichts der Haltung der Traktatmächte schließlich zum Rachgeben bis zu einem gewissen Grade bereit. Sie unterzeichneten am 1. März 1859 in Wien eine Abditionalakte, welche den Wünschen der Mächte Rechnung tragen sollte; zur Ratifikation dieser Abditionalakte ist es aber nicht gekommen, weil die wachsende Spannung zwischen Österreich und Frankreich bald darauf zum Kriege führte.

für Schiffahrtserleichterungen durch das Verbot bloßer Befahrungsabgaben nicht getroffen würden. Oder, wenn man diesen Gedankengang in die Aussbrucksweise 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 Fahrwassergelber auf der deutschen Donau eingeführt werden, wenn die übrigen Uferstaaten ihre Zustimmung geben; letztere Bestingung ist freilich nicht beachtet worden, als Ungarn vor einigen Jahren seinen Tarif für die Schissakgaben am Eisernen Tore erließ.

¹ Dieser Abgabentarif gilt ebenso wie bersenige 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 Rechtse verhältnisse hier nicht in den Kreis der Erörterung gezogen worden. Es mag jedoch auf eine schwer erklärliche Unstimmigkeit hingewiesen werden, die sich in den maßegebenden Bertragsbestimmungen hinsichtlich der Selbstkostengrenze sindet; sie ist für die Mündungsstrecke einsach mit (pour couvrir) les frais, sür das Siserne Tor aber mit den Worten jusqu'à l'extinction de la dette contractée bezeichnet. Hiernach würden — bei wörtlicher Auslegung wenigstens — im letzteren Falle die Unterhaltungse und Betriebskosten nicht deckungsfähig sein; nach ersolgter Schuldenstilgung müßte die Abgabenerhebung eingestellt werden.

IX. Schlußwort.

Das in den vorhergehenden Baragraphen gezeichnete Bild der Rechts= lage zeigt nicht überall klare und scharf gezogene Linien. Die Umriffe find vielfach undeutlich und verschwommen; man erkennt sie nicht auf den ersten Blick, sondern nur nach längerer, sorgfältiger Betrachtung 1. Das liegt teil= weise baran, daß ben Begriffen, mit welchen bie Gesetgebung gearbeitet hat und arbeiten mußte, eine gemiffe Unbestimmtheit immanent ift. Es beruht zum anderen, und zwar zum größten Teile aber auch barauf, daß die Form ober vielmehr die Formen, in welchen der gesetzgeberische Gedanke seinen Ausbrud fand, nicht immer glüdlich gewählt maren. Der Gebanke mar, baß für die Benutung derjenigen Berkehrsmöglichkeiten, welche die Natur als freies Genuggut barbietet, fein Entgelt und für bie Benutung ber von Menschenhand geschaffenen ein Entgelt nur im Rahmen ber Selbstfoftenbedung gefordert werden darf. Bon diesem Standpunkte aus ist die Streit= frage, ob natürliche Wasserstraßen zu fünstlichen werden können, fast gegen= standelog 2, weil bie Bebeutung bes Menschenwerks als Grundlage für ben Anspruch auf Gegenleiftung dieselbe ift bei Kanalbauten, Flußkanalisierungen, Stromregulierungen, Safenanlagen und allen anderen Bauten und Ginrichtungen, die den Interessen der Schiffahrt dienen. Jede Trennung dieser Bauten in folche mit und ohne Anspruch auf Entgelt würde eine Unbillig= feit bedeuten. Bon einer formalen Rechtsbildung, welche eine folche Trennung aus irgendwelchen äußerlichen Gründen vornähme, murbe bas 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 beutlich erkennbar; hier mußte aber ein flarer Nachweis erbracht werben, weil die Vermutung gegen eine berartig sustemlose und formalistische Lösung spricht.

¹ Anderer Meinung ift die "Frankfurter Zeitung", die am 22. Februar 1906 schrieb: "Der Wortsaut des Art. 54 der Reichsverfassung ift völlig klar."

² Sie behält Bebeutung nur noch für nichtstaatliche kunftliche Wafferstraßen, beren 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 posistiven 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 Sile zugegangen; es sind offenbare Omissionen vorgekommen, und man hat sich vielleicht nicht immer den Zusammenhang mit entsprechenden Bestimmungen in anderen Gesetzen und Bersträgen ganz klar gemacht. Sin verhältnismäßig unbedeutendes Novum, die Sinschaltung einer Sondervorschrift für nichtstaatliche künstliche Wasserstraßen, gab im Jahre 1867 Anlaß zu einer Anderung des aus den Zollvereinseverträgen überlieserten Textes, wobei das schwer erklärdare Wort "besondere" vor "Anstalten" in den Wortlaut hineinkam, während es in dem fast gleichzeitig entstandenen, inhaltlich identischen, im Satzgesüge allerdings sehr verschiedenen Text des Zollvereinsvertrages fortblieb.

Bei einem so schwierigen und unübersichtlichen Rechtsstoffe fann es nicht wundernehmen, daß fehr verschiedene Unfichten über seine Auslegung laut geworben find, auch von Regierungstischen in beutschen Bolksvertretungen. Die beteiligten Staatsmänner und Regierungsvertreter find bei ber Erörterung folder Fragen nicht immer in ber Lage, fich burch forgfältiges Studium bes Gegenstandes vorzubereiten; fie find im Laufe parlamentarischer Berhandlungen nicht felten genötigt, ju improvisieren. Man barf beshalb an berartige Rundgebungen zu einer verwickelten Rechtsfrage nicht ohne weiteres ben Magstab anlegen, daß fie ex cathedra erfolgt feien 1. Gine wefentlich größere Bedeutung hat die Stellungnahme einer Regierung als In diefer Beziehung kann man vielleicht darüber zweifeln, welches Gewicht ber Stellungnahme bes Bundesrats und ber Reichsverwaltung ju ben Fahrwasserverbesserungen und Fahrwasserabgaben auf der Unter- und Außenweser beizulegen ift. Die preußische Staatsregierung hat jedenfalls für die rechtliche Zulässigteit von Fahrwassergelbern sich ausgesprochen. Sie hat es getan nicht nur bei einer gangen Reihe von praktischen Unläffen burch Abschluß von Verträgen über Fahrmaffergelber und burch Ginbringung von Ctatsforderungen für Fahrwafferverbefferungen, deren Unkoften durch Abgaben gebedt werben follten, fondern auch burch eine ausbruckliche Rundgebung ihres grundfählichen Rechtsstandpunktes. Sie hat im Februar

¹ Sie sollen beshalb auch hier nicht zusammengestellt und wiedergegeben werden. Einzelne Außerungen im preußischen Abgeordnetenhause sind gesallen 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 öffentslichen Arbeiten sich dahin ausgesprochen:

Die Erhebung von Schiffahrtsabgaben 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 Absate:

"Auf allen natürlichen Wafferstraßen dürfen Abgaben nur für die Benutzung besonderer Anstalten, die zur Erleichterung des Berkehrs bestimmt sind, erhoben werden. Diese Abgaben sowie die Abgaben für die Befahrung solcher fünstlichen 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 Flußläufe frei, und daß auch für deren gewöhnliche Unterhaltung eine Abgabe nicht zu erheben sei, daß dagegen für die Benutung einer künstlich erst geschaffenen Fahrbahn zur Deckung der Herstellungsst und Unterhaltungskosten Gebühren gefordert werden dürfen, wird von der Königlichen Staatssregierung, wie disher, 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 Rachrichten sind falsch.

Dagegen liegt es nach ber Auffassung ber Königlichen Staatsregierung durch aus im Rahmen jenes Grundsaßes, auch auf den natürlichen Wasserläufen für die Benutung der erst fünstlich geschaffenen Fahrtiese Gebühren zur Deckung der für beren 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-Schiffahrtsabgaben vertreten worden. Und wenn auch bei der Beratung jener Vorlage im Reichstage das Bebensen einer formellen Abweichung von der erwähnten Vorschrift der Reichsversassung 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 ben 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 Beweissührung
ist zwar schwierig und mühevoll, in manchen Teilen auf Wahrscheinlichseitsschlüsse 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 Wagschale auf die Seite berer,
die den einsachen und naturgemäßen Gedanken der allgemeinen Anwendbarkeit des Gebührenprinzips bei allen Schiffahrtsverbesserungen aus der Mannigfaltiakeit der Wortfassungen herauslesen.

Wer in einer so schwierigen und überdies politisch afsizierten Frage zu einem bestimmten Ergebnis gelangt, tut gut daran, sich noch einmal Rechenschaft darüber zu geben, von welchen Seiten und mit welchen Wassen der Hauptangriff gegen dies Ergebnis zu gewärtigen ist. Da scheint die größte Wahrscheinlichkeit dasur zu sprechen, daß versucht werden wird, den Art. 54 Abs. 4 nur auf Binnenwasserstraßen zu beziehen und hiers durch die auffallende, praktisch wichtige, für den Vertreter der gegnerischen Ansicht unbequeme Tatsache des unangesochtenen Fortbestehens und Neuentstehens von Fahrwassergelbern auf Seewasserstraßen zu erklären. Indessen wird dieser Angriff kaum viel Aussicht auf Erfolg haben; die Gründe hierfür sind oben ausschlich dargelegt. Der Art. 54 Abs. 4 hat eine völlig allgemeine Fassung, ist auch in der Prazis immer allgemein verstanden worden; gälte er nur für Binnenwasserstraßen, so hätte die Bersfassung bezüglich der Seewasserstraßen eine empfindliche Lücke. Es liegt einer der recht zahlreichen Fälle vor 1, in welchen die Reichsversassung der

¹ Man braucht nur meinen Kommentar der Reichsverfaffung 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 Prazis zu Zweisel 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:

Bu Art. 7. Die Dauer ber Befugnis bes Bunbedrats, Beschlüffe bes Reichstags burch seine nachträgliche Befugnis zu Gesetzen zu machen.

Bu Urt. 36. Die Berfaffungsmäßigkeit einer neutralen Spruchbehörbe in Bollstariffacen.

Interpretation bedarf. Ob man sie in authentischer Weise durch Reichsgeset vornehmen will, wie es im Jahre 1886 auf besonderen Bunsch der Hanse stadt Bremen in einem Einzelfalle geschah, oder ob man sich mit einer Beschlußfassung des Bundesrats begnügt, ist eine Frage, die lediglich nach Zweckmäßigkeitsrücksichten 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 Zwecksmäßigkeit 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 Obium gegen die Binnenzölle auf den Wafferstraßen, weil sie mehr einbrachten, als die Staaten im Schiffahrtsinteresse ausgaben, also die Natur einer fiskalischen Berkehresteuer hatten. Dagegen, daß die wettbewerbenden Gisenbahnen mehr einbrachten als ihre Betriebskoften, hatte niemand etwas einzuwenden; benn es handelte sich um Privatkapital. Heute gehören die Eisenbahnen dem Staate, und ber Überschuß ber Staatsbahnen wird von benjenigen, welchen niedrigere Frachtfäte munschenswert ober notwendig zu fein scheinen, als eine ganz ähnliche Verkehröfteuer empfunden; die Parteirollen im Intereffenftreit find geradezu vertauscht. Dag die Schiffahrtsbeteiligten babei ihre privilegierte Stellung ber ganglichen Befreiung von jeglicher Gegenleistung für die Berbesserung der natürlichen Wasserstraßen auf die Dauer halten können, ist — namentlich in der jetzigen Zeit der stärkeren Anfpannung aller finanziellen Rräfte bes Staates - unwahrscheinlich. Wenn der preußische Landtag in § 19 des Gesetzes vom 1. April 1905 den natürlichen Wafferstraßen nichts weiter auferlegt hat als Selbstfostenbedung, fo ift bas eine für die beteiligten Erwerbefreise gunftige Lösung; menn= gleich zugegeben werden muß, daß der Landtag im Rahmen des Art. 54 ber Verfassung über diese Grenze nicht hinausgehen konnte.

Zu Art. 45. Das Verordnungsrecht bes Bundesrats in Gisenbahnsachen.

Bu Art. 76. Die Zuständigkeit bes Bundesrats für Thronftreitigkeiten zwischen ben 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 Außelegung des Art. 54.

Ift die Bahn frei fur die Finangierung aller Schiffahrtsverbefferungen, ohne Unterschied ber technischen Methoden, burch Schiffahrtsabgaben, fo eröffnet sich eine weite Aussicht auf die fünftige Entwicklung bes beutschen Wasserstrafennetes in großem Makstabe. 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 partifulare Zersplitterung der Strombaulast unter einer größeren Angahl von Uferstaaten mit fehr verschiebenen Finangen, Parlamentsmehrheiten, Gifenbahn= und Schiffahrts= Die fehr die einheitliche, suftematische Behandlung der Ströme darunter leidet, wie ftark badurch unter Umständen ihr Ausbau verzögert und die fonst mögliche Berkehrsentwicklung verlangsamt wird, das haben die Erfahrungen ber Bergangenheit gelehrt. Das mechanische, primitive Pringip ber Abjagentenbaulaft ift nicht geeignet, folche Schwierigkeiten und Reibungswiderstände zu überwinden. Es gibt Uferstaaten, deren Baulaft schon jetzt außer Verhältnis steht zu ihrem wirtschaftlichen Interesse an der Schiffahrt und ihrer fünftigen Entwicklung. Diejenigen Staaten, beren Umichlagepläte an ben Schiffahrtsendpunkten liegen, entschließen fich ungern ober überhaupt nicht, Gelbopfer für die Berlängerung ber Schiffahrtsftragen über diese Punkte hinaus mit der mehr oder weniger sicheren Aussicht auf Depossedierung jener Blate zu bringen. Diese stillen und offenen, subjektiv gang berechtigten ober boch begreiflichen Widerstände fann man nur baburch beseitigen, daß man mit dem veralteten Pringip der Uferbaulast bricht und Die Wasserstraßen mit ihrer Schiffahrt finanziell auf eigene Füße stellt. Wenn bas mit angemessenen Opfern zu erreichen ist, wenn ben Uferstaaten das finanzielle Interesse am Ausbau oder vielmehr gegen den Ausbau der Wasserstraßen genommen wird, wenn es gelingt, die Schiffahrtsinteressen ber einzelnen Stromgebiete zu einer großen Organisation für die Entwicklung ihrer Berkehrsnete zusammenzuschließen, bann fann biefe Entwicklung fünftig vielleicht in einem gang anderen Magstabe und Zeitmaße stattfinden, als man bisher geglaubt hat. Die Organisation mußte freilich auf einer genügend breiten und tragfähigen Grundlage, etwa für ben ganzen Rhein und seine Nebenflüffe 1, aufgebaut werden, und zwar in ber Weise, daß den

Die Zusammensaffung des Hauptstromes und seiner Nebenslüsse zu einer sinanziellen und tarisarischen Sinheit würde in den märkischen Wasserstraßen ein Borbild haben; dort sind Havel, Spree, Dahme und viele andere natürliche und künstliche Nebengewässer von jeher als einheitliches Objekt der Verkehrsbenutzung und Tarisierung behandelt worden.

Schiffahrttreibenden 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 Berbraucher 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 Üquivalent sür die ihr angesonnenen Lasten erblicken könnte.

Für die Organisationen, wie sie hier gedacht find, 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 beackernde Gebiet der politischen Phrase. Wer nicht finanziell selbständig ist, der ist nicht frei.

Biereriche Sofbuchbruderei Stephan Geibel & Co. in Altenburg.