

DIE DONAUKOMMISSION - EINE KURZE DARSTELLUNG - STRUKTUR UND AUFGABEN

Die Donaukommission gab aus Anlass des 150. Jahrestages der Unterzeichnung des Pariser Friedensvertrags (1856), mit dem die Donau erstmals zum internationalen Fluss deklariert und die Europäische Donaukommission, Vorgängerin der heutigen Donaukommission, ins Leben gerufen wurde, sowie anlässlich des 50. Jahrestages der Sitznahme der Donaukommission in Budapest eine Broschüre (2004) heraus, die nachfolgend in einer Zusammenfassung die weithin wenig bekannte zwischenstaatliche Organisation vorstellen möchte.

Die Donaukommission (DK) ist eine internationale Regierungsorganisation, die sich gemäß Artikel 5 des Übereinkommens über die Regelung der Schifffahrt auf der Donau vom 18. April 1948 aus Vertretern der Signatarstaaten des Übereinkommens - je 1 Vertreter aus einem Land - zusammensetzt. Das Übereinkommen wurde in Belgrad zunächst von sieben Donaustaaten unterzeichnet und im Jahr 1998 durch ein Zusatzprotokoll ergänzt.

Dementsprechend sind heute 11 Staaten (Bulgarien, Deutschland, Kroatien, Moldau, Österreich, Rumänien, Russische Föderation, Serbien, Slowakische Republik, Ukraine, Ungarn) Vertragsparteien des Übereinkommens. Auf Antrag kann Staaten oder internationalen Organisationen, die einen direkten Bezug zur Donauschifffahrt oder zu bestimmten Bereichen der europäischen Binnenschifffahrt haben, der Beobachterstatus gewährt werden. Diesen besitzen zur Zeit Niederlande, Türkei, Frankreich, Tschechien.

Das Übereinkommen gewährt der DK Rechtspersönlichkeit im Einvernehmen mit den Rechtsvorschriften des Staates, in dem sie ihren Sitz hat. Bis 1954 befand sich der Amtssitz in der Stadt Galatz /Rumänien, danach wurde der Sitz nach Budapest verlegt. Fragen zum Status der Kommission werden durch ein multilaterales Übereinkommen über die Privilegien und Immunitäten der Donaukommission aus dem Jahre 1964 geregelt. Die Mitglieder der DK und die von ihr beauftragten Beamten genießen diplomatische Immunität. Amtsräume, Archive und Schriftstücke der DK sind unverletzlich. An der Spitze der DK, in welcher alle 11 Mitgliedsstaaten in der Regel durch ihren Botschafter in Ungarn vertreten sind, stehen der im Rotationsprinzip ernannte Präsident sowie der Vizepräsident und der Sekretär. Der DK unterstellt ist das ständige Sekretariat, das als Exekutivorgan operative Aufgaben erfüllt und vom Generaldirektor geleitet wird. Diesem unterstellt sind Fachexperten (Funktionäre) im Range von Räten - je 1 pro Mitgliedsland - sowie Angestellte (rekrutiert aus den Mitgliedsländern), die Übersetzungs- und Dolmetscher- sowie buchhalterische, Verwaltungs- und Sekretariatstätigkeiten ausüben.

Höchstes Gremium der DK ist die Jahrestagung, die u.a. den Arbeitsplan und den Haushalt (Volumen ca. 2,5 Mio Euro p.a.) verabschiedet. Die Mitglieder zahlen jährliche Beiträge zur Deckung der Aufwendungen der DK. Im Rahmen der Jahrestagung werden Arbeitsgruppen gebildet, welche der Kommission ihre Berichte, Schlussfolgerungen und Vorschläge zu den Tagesordnungspunkten vorlegen. Die Amtssprachen der DK sind Deutsch, Französisch, Russisch. Alle Dokumente werden in diesen drei Sprachen erstellt.

In den Aufgabenbereich der DK fallen u.a.

- die Überwachung der Durchführung des Übereinkommens
- die Aufstellung des Generalplans für Arbeiten großen Umfangs (z.B. planmäßiger Bau von Wasserkraftwerken mit Schleusen, Ausbau des Flussbettes zur Erhaltung oder Vertiefung der Fahrrinne etc.) aufgrund von Vorschlägen und Entwürfen der Mitglied-Staaten der DK und der Stromsonderverwaltungen sowie die Erstellung der Kosten-Voranschläge

- die Festlegung eines einheitlichen Systems von Binnenschifffahrtszeichen sowie der grundsätzlichen Bestimmungen für die Schifffahrt auf der Donau
- die Vereinheitlichung der Vorschriften über die Stromüberwachung
- die Koordinierung der Tätigkeit der hydrometeorologischen Dienste; die Herausgabe eines einheitlichen hydrologischen Bulletins von kurz- und langfristigen Vorhersagen für die Donau
- die Sammlung statistischer Daten über die Schifffahrt auf der Donau
- die Erstellung und Herausgabe von Nachschlagewerken, Schifffahrtshandbüchern, Karten und Atlanten und deren Übersetzung in die drei Amtssprachen
- Verbindung zu relevanten internationalen Organisationen und anderen Flusskommissionen

Die DK als Koordinierungszentrale:

Die Kommission versteht sich allgemein als eine Art Koordinationszentrale für die Verbesserung der Schifffahrtsbedingungen und der umfassenden Gewährleistung der Sicherheit der Schifffahrt im Interesse aller Mitgliedstaaten. Die Leitprinzipien der Zusammenarbeit im Donaubecken sind die Freiheit der Schifffahrt für Schiffe aller Flaggen (bereits laut Pariser Übereinkommen von 1921) auf dem gesamten schiffbaren Teil der Donau, d.h. hindernisfrei mit Ausnahme von Polizei- und Quarantänerregeln der Uferstaaten, grundsätzliche Abgabefreiheit sowie die Gleichbehandlung aller am Schiffverkehr Beteiligten im Interesse einer umfassenden Sicherstellung der Schifffahrt auf dem größten Fluss des Kontinents, der sich zum wichtigsten Bindeglied des einheitlichen europäischen Binnenwasserstraßennetzes entwickelt hat.

Geschichte und Entwicklung

Bereits mit der Wiener Kongress-Akte (1815) war der intensiven Entwicklung der internationalen Binnenschifffahrt im 19. Jahrhundert Rechnung getragen worden. Sie hatte die Regierungen der führenden Staaten des Kontinents schon damals dazu bewogen, die später in diversen multilateralen Abkommen weiterentwickelten Grundsätze der Flussschifffahrt miteinander abzustimmen.

Eine Vorgängerin der heutigen DK war die Europäische Donaukommission (EDK), ursprünglich zusammengesetzt aus den Vertretern der Unterzeichnerstaaten des Pariser Vertrags von 1856: Russland, Österreich, Frankreich, Großbritannien, Preußen, Sardinien, Türkei; nach dem Ersten Weltkrieg im Jahre 1921 auf der Basis des Versailler Vertrags wiederbelebt.

Als weiteres Kontrollorgan über die Donauschifffahrt wurde die sogenannte Internationale Donaukommission (IDK) eingesetzt.

Beide Kommissionen teilten sich die Zuständigkeit für den gesamten schiffbaren Flussverlauf der Donau und ihrer Nebenflüsse nebst Mündungsbereiche. 1940 wurde die IDK aufgelöst, an ihre Stelle trat ein Verwaltungsgremium mit dem „Flussrat“ an der Spitze und Sitz in Bratislava. Mit Ausbruch des Zweiten Weltkriegs kam die Donauschifffahrt völlig zum Erliegen. Infolge der Kriegshandlungen wurde ein bedeutender Teil der Donauflotte versenkt, Brücken gesprengt, Häfen zerstört, Navigationszeichen vernichtet und das Flussbett vermint.

Die Wiederherstellung der Schifffahrtsverhältnisse nach dem Krieg stellte eine große und schwierige Aufgabe dar. Das wiederauflebende Europa stand vor der Aufgabe, ein neues völkerrechtliches Regime für die Donau zu schaffen. In den Entwürfen zu den Friedensverträgen

(Potsdam 1946) fand auch das Schifffahrtsregime der Donau bereits Erwähnung; bis 1948 dann in Belgrad die Internationale Konferenz stattfand, welche die Bedingungen für die Donauschifffahrt auf einer Strecke von 2588 km in einem Übereinkommen neu regelte mit Bestimmungen über Zoll- (auf den Strecken, wo die Donau die natürliche Grenze zwischen zwei Staaten bildet, sind Schiffe, Flöße, Reisende und Güter im Transit von allen Zollformalitäten befreit.), Gesundheits-, Stromüberwachung, nautisch-technische Voraussetzungen, Lotsendienst u.a. und die Gründung der Donaukommission mit Sitz in Budapest beschloss.

Handel und Wandel

Die Geschichte der Donauschifffahrt ist eng verbunden mit der jahrhundertealten Geschichte der Völker, die seit dem frühesten Altertum die Donauufer besiedelten, den Fluss erforschten und ihn für Handel (Flachrelief aus dem 2. Jh. n. Ch. eines mit Weinfässern beladenen Schiffes auf der Unteren Donau auf der Trajanssäule in Rom) und Wandel, aber auch militärische Zwecke nutzten.

Die Donau (danuvius), deren Name keltischen Ursprungs (danu = schnell; vius = Wasser, Fluss) ist, ist neben ihrer Länge auch der Fluss mit dem größten Einzugsgebiet (817 Tausend qkm). Die West-Ost-Ausdehnung des Donaubeckens beträgt 1690 km, die Breite 820 km.

Bereits im Jahr 1936 waren an der Donau 18 Schifffahrtsgesellschaften tätig, unter ihnen auch von Nichtanrainerstaaten wie Frankreich, Italien, Belgien, Großbritannien, Griechenland, Niederlande und USA. Die Tragfähigkeit der damaligen Donauflotte von 2826 Frachtschiffen betrug bereits 1673 Tausend Tonnen, die Fahrgastflotte zählte 111 Einheiten. Vor dem Zweiten Weltkrieg erreichte der Güterverkehr auf der Donau seinen Höchststand im Jahr 1939 mit rund 16 Mio t.

Mit Unterzeichnung des Übereinkommens 1948 fand eine dynamische Entwicklung des Güterverkehrs im Flussbecken statt und erreichte im Jahr 1980 90,3 Mio t. Zur Steigerung des Transportaufkommens trugen das Schubverfahren, die Containerbeförderung, das Roll-on-Roll-off-Transportverfahren sowie die Vereinheitlichung der handelsrechtlichen Bedingungen (Bratislavaer Abkommen) wesentlich bei. Komfortable große Kreuzfahrtschiffe befördern Passagiere von Passau bis Ismail und weiter bis Jalta und Istanbul.

Unruhige Jahre

Unruhige Jahre bescherte der Donau der bewaffnete Konflikt im ehemaligen Jugoslawien ab 1991 und damit die Behinderung der freien Schifffahrt auf dem jugoslawischen Streckenabschnitt des Flusses. Der Gütertransport auf der Donau hatte seinen Tiefpunkt im Jahre 1994 mit 19,9 Mio t erreicht und erholte sich erst wieder langsam als die UN-Sanktionen gegen Jugoslawien allmählich gelockert wurden, und Jugoslawien die unrechtmäßige Erhebung von Gebühren für den Transit aufhob. Drei Jahre später im April 1999 wurde die Fahrrinne der Donau in der Nähe von Novi Sad durch die Trümmer dreier von der NATO bombardierter Brücken vollständig blockiert, so dass das Gütertransportvolumen erneut auf einen Tiefstand sank.

Nach langwierigen mühsamen Verhandlungen konnte das Projekt „Räumung der Donau bei Novi Sad“, für welches der DK das Mandat übertragen worden war, zusammen mit der EU, die den größten Teil der Kosten von 24,1 Mio EUR übernahm (Teile wurden durch Spenden der Mitgliedslander der DK sowie von an der Wiederherstellung der freien Donauschifffahrt interessierten Nichtanrainerstaaten finanziert) in Angriff genommen werden. Außer der Räumung der Trümmer und der Wiederherstellung des Flussbettes musste auch eine Pontonbrücke über die provisorisch eingerichtete Fahrrinne geschlagen werden. Sie diente der Verbindung zwischen den an beiden Donaufern gelegenen Teilen der Stadt Novi Sad und konnte für die Schifffahrt nur stundenweise geöffnet werden. Im Jahr 2003 war es bereits wieder 6.800 Schiffen möglich, den jugoslawischen Donauabschnitt zu passieren. Dank der kontinuierlichen Bemühungen der DK konnten die die

Schifffahrt stark belastenden hohen Gebühren, die von der jugoslawischen Seite für die jeweilige Öffnung der Pontonbrücke für die Schiffsverbände erhoben wurden, erheblich gesenkt werden. Nach Vollendung des Projekts ist seit dem 7. Oktober 2005 die freie Durchfahrt der Schiffe bei Novi Sad wieder gewährleistet. Die für die Stadt Novi Sad lebenswichtige Freiheitsbrücke ist wieder aufgebaut.

Die Zukunft der Donau

Der politische Wandel in den meisten mittelosteuropäischen Ländern führte zur Notwendigkeit einer Anpassung des Übereinkommens von 1948 über die Zusammenarbeit der Rechtsnachfolgestaaten im Donaoraum. Dabei wurden außer den Fragen zum Bereich Schifffahrt auch solche die Wirtschaft, den Umweltschutz, Kultur und Tourismus betreffend in die Überlegungen einbezogen und durch mehrjährige Verhandlungen eines Vorbereitungs Komitees zu einer noch einzuberufenden Diplomatischen Konferenz behandelt.

Mit Inbetriebnahme des Main-Donau-Kanals im Jahre 1992 war bereits ein 3503 km langer Großschifffahrtsweg Rhein-Main-Donau entstanden, der die Nordsee mit dem Schwarzen Meer verbindet. Eine weitere Wasserstraßenverbindung, der Donau-Schwarzmeer-Kanal (Cernavoda-Constanza) war 1984 in Betrieb genommen worden. Trotz umfangreicher wasserbaulicher Arbeiten bestehen jedoch weiterhin strategische Hauptengpässe der Donau wie Straubing-Vilshofen, Wien-Freudenau, Eisernes Tor II-Dunarea Veche u.a. mit unzureichenden Fahrrinntiefen, welche eine optimale Nutzung dieses idealen Wassertransportwegs noch beeinträchtigen. Für die technische Durchführung des Ausbaus zur notwendigen Fahrrinnenvertiefung werden verschiedene Varianten sehr kontrovers diskutiert; in Deutschland z.B. wegen Bedenken der Umweltschützer bei der Errichtung von Staustufen, was eine endgültige Entscheidung seit Jahren verhindert. Die Beseitigung dieser Nadelöhre ist jedoch von grundsätzlicher Bedeutung, um die zukünftige Einbeziehung der Donau als Großschifffahrtsweg in das (auch unter Beteiligung der DK) geplante Gesamtkonzept eines Einheitlichen Netzes eines fast alle großen europäischen Flüsse umfassenden Binnenwasserstraßensystems als Paneuropäischer Korridor VII zu ermöglichen.

Wie bedeutsam die Entwicklung eines solchen Binnenwasserstraßennetzes (neben dem Schienenverkehr) zur Entlastung des Straßenverkehrs ist, läßt sich an den bereits jetzt kaum noch zu bewältigenden und in ganz Europa ständig weiter wachsenden Lawinen riesiger Lastwagen auf unseren Straßen ablesen und kann deshalb nicht oft genug hervorgehoben werden.

Christine Godknecht

(Weitere Informationen unter www.danubecom-intern.org)