

Guido Thiemeyer

## Die Integration der Donau-Schifffahrt als Problem der europäischen Zeitgeschichte

In der politikwissenschaftlichen und historischen Forschung zur Europäischen Integration lassen sich gegenwärtig drei wesentliche Strömungen ausmachen: Die erste Richtung sieht die europäische Einigung als das Resultat politischer Entscheidungen. Der Wunsch nach Frieden und Sicherheit für Europa nach dem Zweiten Weltkrieg habe zum Konzept der Einbindung des als Unsicherheitsfaktor empfundenen Deutschland und zur Selbstbehauptung Westeuropas gegenüber den beiden neuen Weltmächten Sowjetunion und USA geführt. Konkretes Resultat dieser Entscheidungen seien die Montanunion (1950) und die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft (1958) als erste supranationale Organisationen gewesen oder auch, mit anderem Konzept, aber gleichem Ziel, die *North Atlantic Treaty Organization* (NATO), der Europarat und die *Organisation for European Economic Cooperation* (OEEC). Die vielfältigen europäischen Organisationen waren aus dieser Perspektive primär ein Resultat teils konkurrierender, teils komplementärer politischer Entscheidungen.<sup>1</sup> Neuere Forschungen in diesem Rahmen haben verschiedene Antriebskräfte oder »Forces Profondes« der europäischen Integration herausgearbeitet.<sup>2</sup> Neben dem politikgeschichtlichen Ansatz zur Interpretation europäischer Integration hat sich, zweitens, in den vergangenen Jahren jener der Kulturgeschichte etabliert. Diese fragt nicht nach politischen Institutionen und Absichten oder gesellschaftlichen Verflechtungen, sondern nach Bildern und Diskursen, die mit dem Begriff »Europa« verbunden wurden.<sup>3</sup> Europa, so die These, sei dort, wo Menschen über »Europa« reden und schreiben, es sei also ein diskursives Konstrukt, das allerdings nicht statisch, sondern dynamisch sei. Eng verbunden mit diesem Ansatz ist die Frage nach der europäischen Identität.<sup>4</sup> Ein dritter Ansatz hingegen sieht den Integrationsvorgang vor allem als Ergebnis dezentraler ökonomisch-gesellschaftlicher Prozesse.<sup>5</sup> Die aus dem 19. Jahrhundert tradierte Kongruenz von poli-

1 In dieser Richtung argumentieren etwa: *Gerhard Brunn*, Die Europäische Einigung von 1945 bis heute, Stuttgart 2002; *Franz Knipping*, Rom, 25. März 1957. Die Einigung Europas, München 2004; zuletzt: *Jürgen Mittag*, Kleine Geschichte der Europäischen Union. Von der Europaidee bis zur Gegenwart, Münster 2008; *Desmond Dinan*, Origins and Evolution of the European Union, Oxford 2006; *Marie-Thérèse Bitsch*, Histoire de la Construction européenne, Paris 2001.

2 *Wilfried Loth*, Explaining European Integration. The Contributions from Historians, in: *Journal of European Integration History* 14, 2008, S. 9–26; *Guido Thiemeyer*, Die Antriebskräfte der europäischen Integration und die Formierung einer europäischen Identität, in: *Bernd Schönemann/Hartmut Voit* (Hrsg.), Europa in historisch-didaktischen Perspektiven, Idstein 2007, S. 94–110.

3 *Wolfgang Schmale*, Geschichte Europas, Wien/Köln etc. 2000.

4 *Achim Trunk*, Europa, ein Ausweg. Politische Eliten und europäische Identität in den 1950er Jahren, München 2007; *Wolfgang Schmale*, Geschichte und Zukunft der europäischen Identität, Stuttgart 2008.

5 Grundlegend für diese These: *Hartmut Kaelble*, Sozialgeschichte Europas. 1945 bis zur Gegenwart, München 2007; *Hartmut Kaelble/Martin Kirsch* (Hrsg.), Selbstverständnis und Gesellschaft der Europäer. Aspekte der sozialen und kulturellen Europäisierung im späten 19. und 20. Jahrhundert, Frankfurt am Main/Berlin etc. 2008; *Manfred Hildermeier/Jürgen Kocka/Christoph Conrad* (Hrsg.), Europäische Zivilgesellschaft in Ost und West. Begriff, Geschichte, Chancen, Frankfurt am Main/New York 2000. Erstmals wurde dieser Ansatz vertreten von *David Mitran*, A Working Peace System. An Argument for the Functional Development of International Organisation, London 1943.

tischer Herrschaft, rechtlicher Verfassung und ökonomisch-gesellschaftlicher Selbstorganisation sei angesichts der Internationalisierung der Gesellschaften seit dem Zweiten Weltkrieg zerbrochen. Vor allem wirtschaftliche Akteure seien in diesem Zusammenhang international aktiv geworden und ein transnationales Netz von ökonomisch-gesellschaftlichen Beziehungen sei entstanden, das sich dem politischen und rechtlichen Zugriff der nationalen Regierungen mehr und mehr entzog. Dieser gesellschaftsgeschichtliche Ansatz zur europäischen Integrationsforschung hat in den letzten Jahren eine Boomphase erlebt.

In diesem Kontext hat sich der Begriff der »Europäisierung« etabliert, der ein neues Paradigma der gesellschaftsgeschichtlichen Europaforschung zu werden scheint.<sup>6</sup> Hartmut Kaelble und Martin Kirsch haben versucht, diesen Begriff analytisch fruchtbar zu machen, und sechs Hauptentwicklungen herausgearbeitet, die unter dem Schlagwort der Europäisierung untersucht werden sollen.<sup>7</sup> Dies ist erstens die Entstehung von Konvergenzen zwischen den europäischen Staaten und Regionen in gesellschaftlicher, rechtlicher, politischer und kultureller Hinsicht. Zweitens sollen die Verflechtungen zwischen den europäischen Staaten und Regionen thematisiert werden. Ein dritter Aspekt nimmt die Erfahrung des europäischen Raums durch die Europäer in Betracht. Viertens sollen die europäischen Besonderheiten gegenüber der nicht-europäischen Welt untersucht werden. Fünftens steht das Selbstverständnis der Europäer im Fokus, sechstens die Untersuchung von europäischen politischen und rechtlichen Institutionen. Das ist ein gewaltiges Forschungsprogramm, das bislang nur in disparaten Einzelansätzen angegangen wurde.

Trotz des Booms der gesellschafts- und kulturhistorischen Europaforschung der letzten Jahre lassen sich noch deutliche Defizite dieser Disziplin ausmachen. Zum einen erscheint es zunehmend fragwürdig zu werden, den europäischen Integrationsprozess mit dem Jahr 1945 beginnen zu lassen. Gewiss wird immer wieder auf die »Vorläufer«, die Europa-Vorstellungen des 19. Jahrhunderts, auf die Paneuropa-Bewegung der Zwischenkriegszeit, hingewiesen, doch eben nur als Vorläufer. Dabei haben neuere Forschungen zum Internationalismus in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts deutlich gemacht, dass schon hier Prozesse der »Europäisierung« stattfanden, die deutlich mehr waren als Vorläufer der europäischen Integration.<sup>8</sup> Gerade aus gesellschafts- und politikgeschichtlicher Perspektive sprechen einige Argumente dafür, die Epoche des Internationalismus (1860–1914) und jene der Europäischen Integration (seit 1945) als Einheit zu betrachten. Die Epoche der Weltkriege erscheint aus dieser Perspektive als temporäre Unterbrechung dieses Prozesses.

Ein zweites Defizit der europäischen Integrationsforschung ist, dass sie in starkem Maße auf Westeuropa konzentriert ist. Zweifellos gibt es inzwischen auch Studien über Integrationsvorgänge in dem von der Sowjetunion dominierten östlichen Teil des Kontinents. Nach wie vor nahezu gar nicht im Fokus geschichtswissenschaftlicher Forschung stehen aber gesamt-europäische Integrationsprozesse, die es sowohl vor dem Ersten Weltkrieg wie auch nach 1945 unter den Bedingungen des Kalten Krieges durchaus gab. So

6 *Martin Conway/Kiran Patel*, Europeanisation History Network, URL: <<http://www.europeanisation.org>> [31.3.2009]; *Konrad Jarausch/Thomas Lindenberger* (Hrsg.), *Conflicted Memories. Europeanizing Contemporary Histories*, London/New York 2007.

7 *Hartmut Kaelble/Martin Kirsch*, Einleitung: Zur Europäisierung des Selbstverständnisses und der Gesellschaft der Europäer im 19. und 20. Jahrhundert, in: *dies.*, *Selbstverständnis und Gesellschaft der Europäer*, S. 12–26.

8 *Martin Geyer/Johannes Paulmann* (Hrsg.), *The Mechanics of Internationalism. Culture, Society and Politics from the 1840s to the First World War*, Oxford 2001; *Christian Henrich-Franke/Cornelius Neutsch/Guido Thiemeyer* (Hrsg.), *Internationalismus und europäische Integration im Vergleich. Fallstudien zu Währungen, Landwirtschaft, Verkehrs- und Nachrichtenwesen*, Baden-Baden 2007; *Guido Thiemeyer*, *Internationalismus und Diplomatie. Währungspolitische Kooperation im europäischen Staatensystem 1865–1900*, München 2009.

ist die Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE) immer als Entspannungsphase des Kalten Krieges oder als Bestandteil der ›Ostpolitik‹ interpretiert worden, ihre Integrationswirkung zwischen Ost- und Westeuropa hingegen wurde weitgehend außer Acht gelassen. Lediglich ökonomische Kooperationsmuster wurden untersucht.

Schließlich ist auch die europäische Integrationsforschung zu weiten Teilen durch die für die gegenwärtige Geschichtswissenschaft typische scharfe Trennung der Disziplinen geprägt. Kultur- und Politikhistoriker finden ebenso kaum eine gemeinsame Basis wie Kultur- und Wirtschaftshistoriker. Die geschichtswissenschaftlichen Teildisziplinen suchen eher den Kontakt zur den ihnen nahe stehenden Hilfswissenschaften (Kultur-, Politik-, Wirtschaftswissenschaften) und scheinen kaum Interesse an einer interdisziplinären Kooperation innerhalb der Geschichtswissenschaft selbst zu haben. Dabei deutet vieles darauf hin, dass der europäische Integrationsprozess nur durch einander ergänzende politik-, gesellschafts- und kulturhistorische Ansätze wirklich verstanden und erklärt werden kann.

Der Beitrag soll erste Ansätze aufzeigen, wie, aufbauend auf dem gesellschaftsgeschichtlichen Konzept der »Europäisierung«, diese Schwächen der Integrationsforschung überwunden werden könnten. Er beschäftigt sich mit den politischen, gesellschaftlichen und kulturellen Dimensionen der Integration an einem bislang von der Geschichtswissenschaft völlig unbeachteten Beispiel, der Binnenschifffahrt auf der Donau. Schon hier ist darauf hinzuweisen, dass es sich um einen ersten Problemaufriss handelt, der keineswegs erschöpfend dargestellt werden kann. Im Kern geht es darum ein Thema anzureißen, das das Potenzial für weitere, intensivere Forschungen hat. Ein erster Abschnitt soll die Integrationsprozesse an der Donau in ihren Grundzügen seit dem frühen 19. Jahrhundert darstellen. In einem zweiten Kapitel werden die von Kaelble entwickelten Kategorien der »Europäisierung« weitgehend auf diese Vorgänge angewandt. In einem Schlusskapitel wird die Perspektive erweitert und nach den Möglichkeiten einer europäischen Gesellschafts- und Zeitgeschichte gefragt.

## I. INTEGRATIONSPROZESSE IM DONAURAUM ZWISCHEN 1856 UND 1960

Die europäische Integration der Binnenschifffahrt begann nicht an der Donau, sondern am Rhein. Der Rhein ist seit der Antike einer der wichtigsten, wenn nicht der wichtigste Verkehrsweg in Westeuropa. Der Beginn der Industrialisierung und die mit ihr einhergehende Intensivierung des Handels steigerten die Bedeutung dieses Transportweges in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts noch einmal. Schon zuvor war der Rhein ein wichtiger Handelsweg gewesen, der vor allem für die Anliegerstaaten von wirtschaftlicher Bedeutung war, nicht nur als wesentlicher Teil der Infrastruktur, sondern auch als Einnahmequelle von Zöllen und Abgaben. Eberhard Gothein hat für das Jahr 1790 auf der Strecke zwischen Straßburg und der Grenze zu den Niederlanden insgesamt 32 Zollstätten gezählt.<sup>9</sup> Die Anfänge der Integration der Binnenschifffahrt in Europa lassen sich vereinfachend auf die »Doppelrevolution« am Ende des 18. Jahrhunderts zurückführen: Die beginnende Industrielle Revolution erforderte einen Ausbau der Infrastruktur und die Französische Revolution machte sich den Gedanken der internationalen Verkehrsfreiheit zu eigen. Die politische Forderung nach der Freiheit der Rheinschifffahrt und der Abschaffung der Zölle wurde erst durch die französischen Revolutionskriege konkret. Internatio-

<sup>9</sup> Eberhard Gothein, *Geschichtliche Entwicklung der Rheinschifffahrt im XIX. Jahrhundert*, Leipzig 1903, S. 1f.; vgl. zudem A. Seeliger, *Die Rheinakte. Die internationale Rechtsordnung des Rheins. Entwicklungsvorgang und gegenwärtiger Zustand*, in: Walter Schmitz (Hrsg.), *50 Jahre Rhein-Verkehrs-Politik*, Duisburg 1927, S. 115–152; Rudolf Baumgartner, *Die Freiheit der Rheinschifffahrt*, Bern 1926; Markus Sengspiel, *Das Recht der Freiheit der Schifffahrt auf Rhein und Donau. Eine regimerechtliche Analyse*, Duisburg 1998.

nale schiffbare Ströme wurden im Rechtsdenken der Revolution als über den Nationalstaaten stehendes, internationales öffentliches Gut verstanden. Dahinter stand auch der Gedanke der Gewerbefreiheit, der allmählich zur Aufhebung der Zünfte in Westeuropa insgesamt führte. Der Grundsatz von der Verkehrsfreiheit auf dem Rhein wurde daher in die Friedensverträge aufgenommen, die die französische Republik 1795 mit den Niederlanden, 1796 mit Baden und 1797 mit Österreich schloss. Wie so vieles andere wurde auch dieser Gedanke vom Wiener Kongress aufgenommen und in die ökonomische und politische Neuordnung Europas integriert. Für die Fragen der Binnenschifffahrt wurde vom Kongress eine besondere Kommission eingesetzt, die vom 2. Februar bis zum 24. März 1815 tagte. Neben den Großmächten waren auch die Uferstaaten Baden, Bayern, Hessen-Darmstadt, Nassau, Niederlande und Württemberg vertreten. Man einigte sich auf allgemeine Grundsätze für die Binnenschifffahrt, die dann in die Artikel 108 bis 116 der Wiener Schlussakte vom 9. Juni 1815 aufgenommen wurden. Sie galten für alle »internationalen Ströme«, d. h. für alle diejenigen, die in ihrem schiffbaren Bereich verschiedene Staaten durchflossen oder die Grenze bildeten. Die Mächte verpflichteten sich, alle Schifffahrtsfragen für diese Ströme gemeinsam zu regeln. Die Schifffahrt auf diesen internationalen Strömen sollte vollständig frei sein, was allerdings nicht bedeutete, dass keine Abgaben erhoben werden könnten. Diese sollten aber möglichst einheitlich, einfach und niedrig sein und den Handel so wenig wie möglich behindern. Auch Zölle blieben prinzipiell erlaubt, Stapelrechte jedoch wurden verboten. Diese Grundsätze galten für alle internationalen Ströme, für den Rhein aber wurden in einem Annex Sonderbestimmungen formuliert, deren wichtigste die Einrichtung einer Zentralkommission war, mit der Aufgabe, »eine genaue Kontrolle über die Einhaltung des Reglements auszuüben und eine Autorität zu bilden, die als Verbindungsglied zwischen den einzelnen Uferstaaten hinsichtlich aller Angelegenheiten, die sich auf die Schifffahrt beziehen, dienen kann.«<sup>10</sup>

Damit wurde auf dem Wiener Kongress ein weitreichendes Programm aufgelegt, das im Kern darauf hinauslief, dass die Uferstaaten internationaler Flüsse diese Schifffahrtswege gemeinsam verwalten, und zwar im »*intérêt général du commerce*«, wie Wilhelm von Humboldt formulierte.<sup>11</sup> Die in Wien festgelegten allgemeinen Prinzipien der Binnenschifffahrt wurden für den Rhein in den folgenden Jahren spezifiziert. Das Resultat war die Rheinschifffahrtsakte von Mainz von 1831, in welcher die Rahmenbedingungen für die Schifffahrt auf dem Rhein konkret geregelt wurden. Vereinbart wurden die Höhe der Schifffahrtsabgaben, die Anwendung der in jedem Staat geltenden Zoll- und Steuersätze, die Erteilung von Schifferpatenten sowie wasserpolizeiliche Regelungen. Nach den Vorgaben der Wiener Schlussakte wurde eine Zentralkommission für die Rheinschifffahrt geschaffen, zu der jeder Rheinuferstaat einen Bevollmächtigten ernannte und die einmal im Jahr in Mainz zusammentreten sollte. Aufgabe der Kommission war es, allgemein über die Einhaltung der in der Mainzer Akte festgehaltenen Bestimmungen zu wachen, Anregungen zu Neuregelungen zu geben und regelmäßig einen Bericht über den Zustand der Rheinschifffahrt zu erstellen.<sup>12</sup>

Die im Kontext des Wiener Friedensvertrages vereinbarten Regelungen für die Freiheit der Binnenschifffahrt galten für alle internationalen Ströme, nicht jedoch für die Donau, weil diese zu einem wesentlichen Teil durch das Osmanische Reich floss, das bis 1856 nicht Bestandteil der »Wiener Ordnung« war.<sup>13</sup> Erst mit dem Pariser Frieden zur

10 Art. 10 des *Règlement particulier relatif à la navigation du Rhin*.

11 *Wilhelm von Humboldt*, Gesammelte Schriften, Bd. XI, Berlin 1903, S. 317. Hierzu auch: *Sengpiel*, Das Recht der Freiheit der Schifffahrt, S. 23.

12 *Seeliger*, Die Rheinakte, S. 125.

13 *Wilhelm Wegener*, Die internationale Donau. Völkerrechtliche Bemerkungen zum Belgrader Donau-Schifffahrtsabkommen von 1948, Göttingen 1951, S. 9–36. La Commission Européenne du Danube et son œuvre de 1856 à 1931, Paris 1931.

Beendigung des Krimkrieges 1856 wurde die Türkei als vollwertiges Mitglied in das ›europäische Konzert‹ aufgenommen und damit die Basis für eine internationale Regelung der Flussschifffahrt auf der Donau geschaffen.<sup>14</sup> Artikel 16 des Pariser Friedensvertrages vom 30. März 1856 schuf die Europäische Donaukommission, in der Frankreich, Großbritannien, Österreich-Ungarn, Sardinien-Piemont, Russland und die Türkei vertreten waren. Ihre Aufgabe war der Bau einer schiffbaren Fahrrinne im Sulina-Arm der Donau-Mündung. Die Europäische Donaukommission war zunächst als temporäre Einrichtung gedacht, nach zwei Jahren sollten ihre Befugnisse auf die bereits bestehende Uferstaatenkommission übergehen. Tatsächlich kam es umgekehrt: Die Europäische Donaukommission blieb bestehen, ab 1865 wurden ihr die Befugnisse der Uferstaatenkommission übertragen und die Uferstaaten traten der Europäischen Donaukommission bei. Damit wurde die Donau, ähnlich wie der Rhein, zu einem übernationalen, europäischen Strom. Auf der Grundlage des Versailler Vertrages wurde die internationale Verwaltung der Donau 1921 neu geordnet: Die Europäische Donaukommission war nun nur noch zuständig für die sogenannte Seedonau, das ist jener Teil des Flusses, der mit hochseetauglichen Schiffen befahren werden konnte, flussabwärts von Braila. In ihr waren nun nur noch Frankreich, Großbritannien, Italien und Rumänien vertreten, die Kriegsverlierer Russland, das Deutsche Reich, Österreich und die Türkei wurden ausgeschlossen. Parallel hierzu wurde die Internationale Donaukommission errichtet, der die Regierungen der Europäischen Donaukommission sowie die Uferstaaten angehörten. Sie war lediglich für die technischen Aspekte der Schifffahrt auf der Donau zuständig. Die letzte Konferenz der Internationalen Donaukommission fand im Sommer 1940 statt, im Zweiten Weltkrieg wurde sie durch das Deutsche Reich aufgelöst.

Wichtig für die hier interessierende Fragestellung ist, dass es seit dem frühen 19. Jahrhundert zwei internationale Organisationen im Bereich der europäischen Binnenschifffahrt gab, deren Geschichte im Kern von zwei Elementen geprägt wurde: zum einen durch das Prinzip des freien Verkehrs auf internationalen Strömen, eines wirtschaftsliberalen Grundsatzes also, der im Kontext der Französischen Revolution und ihres Einflusses auf Westeuropa politisch relevant wurde. Das zweite war, dass über diese internationalen Organisationen auch politischer Einfluss ausgeübt wurde. So unterstützte der österreichische Delegierte auf der Pariser Friedenskonferenz die Einrichtung einer Europäischen Donaukommission mit dem Argument dass »wir [...] hiemit [sic] erst recht die Herren der Donau werden.«<sup>15</sup> Auch die Umstrukturierung der Donaukommission von 1921 diente nicht zuletzt dem Ziel, den russischen Einfluss auf dem Balkan zurückzudrängen. Beide internationale Organisationen für die Binnenschifffahrt, die Zentralkommission für die Rheinschifffahrt ebenso wie die Donaukommissionen, entsprangen also sowohl ökonomischen als auch politischen Interessen. Den beiden Prinzipien entsprachen auch verschiedene Organisationsformen der Schifffahrtskommissionen für Rhein und Donau. Während beim Rhein im 19. Jahrhundert das Uferstaatenprinzip angewandt wurde, das vor allem den ökonomischen Interessen der Anrainerstaaten entsprach, wurde ab 1856 an der Donau die Verantwortung der europäischen Großmächte zunächst für die Seedonau festgelegt. Die Binnenschifffahrt wurde damit zu einem allgemeinen europäischen Interesse, unabhängig von der geografischen Lage der Mitgliedstaaten.

Der Zweite Weltkrieg und die Anfänge des Kalten Krieges veränderten die Situation der Donau grundlegend. Aus US-amerikanischer Sicht sollten die Schifffahrt auf Rhein und Donau durch ein allgemeines Abkommen im Rahmen der Konferenz von Potsdam im Sommer 1945 geregelt werden. Die sowjetische Regierung jedoch bevorzugte eine Trennung der Binnenschifffahrtsfragen von den allgemeinen Fragen der Potsdamer Kon-

14 Akten zur Geschichte des Krimkrieges, Serie I, Österreichische Akten zur Geschichte des Krimkrieges, hrsg. von *Winfried Baumgart*, München/Wien 1979, insbesondere Dok. 296 f.

15 Buol an Franz Joseph I., 13.3.1856, in: ebd., Dok. 297, S. 519.

ferenz, vor allem, so der US-amerikanische Eindruck, weil man sich über die eigene Haltung zu dieser Frage noch nicht im Klaren war. Auf der Außenministerkonferenz zwischen den vier Siegermächten Großbritannien, Frankreich, der Sowjetunion und den USA vom 12. Dezember 1946 in New York einigte man sich darauf, nach Abschluss der Friedensverträge mit Rumänien, Bulgarien und Ungarn eine Konferenz einzuberufen, an der außer den vier Siegermächten auch die Ukraine, Bulgarien, Rumänien, Jugoslawien, die Tschechoslowakei und Ungarn teilnehmen sollten. Zudem sollte Österreich eingeladen werden, sobald die Zukunft dieses Landes geregelt sei.<sup>16</sup> Schon vor Beginn der Konferenz von Belgrad am 30. Juli 1948 waren jedoch bereits deutlich verschiedene Grundpositionen hinsichtlich der rechtlichen Situation an der Donau zwischen den Westmächten einerseits und den von der Sowjetunion angeführten Anrainerstaaten andererseits deutlich geworden.<sup>17</sup> Während die USA, Großbritannien und Frankreich auf dem Standpunkt standen, dass die Europäische Donauakte von 1921 weiterhin Gültigkeit habe, meinte die sowjetische Regierung, dass eben dies nicht der Fall sei. Dies ist verständlich, Russland wurde, nachdem es durch die Grenzrevisionen der Pariser Vorortverträge nach dem Ersten Weltkrieg nicht mehr Anrainerstaat der Donau war, an der Internationalen Donaukommission nicht mehr beteiligt. Jetzt interpretierte man in Moskau den US-amerikanischen Wunsch nach einer Mitgliedschaft in der Europäischen Donaukommission als Versuch, auch im Balkanraum zunächst ökonomisch, dann auch politisch Einfluss zu gewinnen. Das war, nimmt man die US-Quellen zur Grundlage, auch gar nicht so falsch.<sup>18</sup> Eben deswegen war man in Moskau entschlossen, das amerikanische Ansinnen möglichst dadurch zu durchkreuzen, dass die Westmächte nicht in die internationale Verwaltung der Donau einbezogen wurden. Die Konfrontation zwischen der Sowjetunion und den Westmächten auf der Donaukonferenz in Belgrad im Sommer 1948 markierte daher einen wichtigen Schritt auf dem Weg in den Ost-West-Konflikt. Der sowjetische Außenminister Wjshinkij beharrte kompromisslos auf dem Uferstaatenprinzip, welches den Westmächten kein Mitspracherecht an der Donau-Schifffahrt gewährte. Auf der anderen Seite waren die Westmächte entschlossen, nicht auf die sowjetischen Forderungen einzugehen. Am 18. August 1948 wurde schließlich ein »Abkommen über die Schifffahrt auf der Donau« geschlossen, dem die Westmächte nicht beitraten. Es galt für »den schiffbaren Teil des Donaustroms von Ulm bis zum Schwarzen Meer« (Art. 1), bezog also den österreichischen und deutschen Teil des Flusses mit ein, ohne dass Österreicher oder Deutsche bzw. die sie repräsentierenden Besatzungsmächte (USA, Großbritannien, Frankreich) daran beteiligt wurden.<sup>19</sup> Diese beharrten darauf, dass die Europäische Donaukommission weiterhin Bestand habe. Die Europäische Donaukommission verlegte darauf ihren Sitz nach Rom und hatte auf die konkrete Flussverwaltung keinen Einfluss mehr. Diese wurde nun von der in Belgrad errichteten »Internationalen Donaukommission« wahrgenommen, in der

16 Ergebnisprotokoll der Konferenz, in: Documents Diplomatiques Français (DDF) 1946 Annexes (25.4.–12.12.), Paris 1996, S. 554.

17 J. L. Kunz, The Danube Régime and the Belgrade Conference, in: American Journal of International Law 43, 1949, S. 104–113, hier: S. 110 ff. Die sowjetischen Perspektive wird vom sowjetischen Unterhändler selbst zusammengefasst in: A. J. Wjshinskij, Donauregelung im neuen Geiste, in: Neue Welt Bd. 3, 1948, Nr. 15, S. 20 ff.

18 »Overall objective in emphasizing the continuing interest of the United States in developments in the Balkans and the intention of the United States to continue to participate in that area whenever a legitimate opportunity arises. Free and open navigation on the River for vessels of all nations. (This is not an end in itself but a means of opening up the area for trade with the west.)« So fasste der stellvertretende Transportminister die amerikanischen Verhandlungsziele zusammen: FRUS 1948, Vol. IV: Eastern Europe, The Soviet Union, Washington 1974, S. 607: Memorandum by the Assistant Secretary of State for Transportation and Communication (Norton) to the Under Secretary of State (Lovet), 19.5.1948.

19 Der Text des Abkommens bei: Wegener, Die internationale Donau, S. 59–81.

die sowjetischen Vertreter eine dominierende Stellung einnahmen. Die Geschäftsordnung der Donaukommission von 1949 gab dem Sekretär der Organisation die beherrschende Stellung im Entscheidungsgefüge und legte gleichzeitig fest, dass dieses Amt grundsätzlich dem sowjetischen Vertreter übertragen würde.<sup>20</sup> Damit hatte sich im Rahmen der Internationalen Donaukommission eine besondere Form der Integration vollzogen: Die Sowjetunion hatte de facto die Kontrolle über den Flusslauf der Donau von der österreichisch-ungarischen Grenze bis zur Mündung übernommen und legte die für diesen Bereich geltenden Regeln autoritär fest. Dies muss vor dem Hintergrund des sich erstmals zuspitzenden Ost-West-Konfliktes (Berlin-Krise) und der Auseinandersetzung mit Jugoslawien gesehen werden. Denn so wie die USA, Großbritannien und Frankreich auf der Belgrader Konferenz wurden auch jugoslawische Vertreter aus den wesentlichen Entscheidungsstellen der neuen Donaukommission ausgeschlossen, obwohl Jugoslawien ein wichtiger Uferstaat war.

Erst nach dem Ende des Kominform-Konfliktes mit Jugoslawien und dem Beginn der ersten Entspannungsphase im Kalten Krieg durch den Tod Stalins im Frühjahr 1953 lockerte die sowjetische Regierung den autoritären Zugriff auf die Donau. Dies eröffnete den Anliegerstaaten der Donau im sowjetischen Machtbereich Handlungsspielräume. So wurden zwischen den Regierungen Bulgariens und Rumäniens (29. November 1955) sowie zwischen Ungarn und der Tschechoslowakei (16. April 1954) bilaterale Verträge über die technische Verbesserung der Schifffahrt auf der Donau und den gemeinsamen Bau von Kraftwerken geschlossen.<sup>21</sup>

Dies war der Auftakt zu einem ganzen Netz von bilateralen Verträgen über die technisch-ökonomische Zusammenarbeit auf der Donau. In allen Staaten waren seit 1948 monopolistisch strukturierte, in Staatsbesitz befindliche Reedereien gegründet worden, die alle unter der Leitung von sowjetischen Direktoren standen. Zwischen dem 23. September und dem 8. Oktober 1952 fand in Budapest eine Konferenz dieser sogenannten »gemischten« Schifffahrtsgesellschaften statt, auf der unter sowjetischer Regie über die Vereinheitlichung der Tarife und gegenseitige Hilfeleistungen der Gesellschaften gesprochen wurde. Erst 1954 wurden die nationalen Schifffahrtsgesellschaften aus der sowjetischen Kontrolle entlassen und trafen sich zu einem ersten Kongress, der in das Bratislawa-Abkommen von 1955 mündete.<sup>22</sup> Beteiligt waren die Sowjetische Donauschifffahrtsgesellschaft (SDP), die Bulgarische Flussschifffahrt (BRP), die Tschechoslowakische Donauschifffahrtsgesellschaft (CSPD), die Rumänische Zivilschifffahrt (NAVROM) sowie die Ungarische Schifffahrtsgesellschaft (MAHART). Die jugoslawische Donauschifffahrtsgesellschaft (JRB) und der Dunavskij Lloyd (ebenfalls Jugoslawien) traten erst 1967 bei. Das Abkommen betraf die allgemeinen Frachtbedingungen im Güterverkehr, die Vereinheitlichung der Frachtpapiere und Bestimmungen über das Be- und Entladen der Fahrzeuge. Zudem einigte man sich auf einheitliche Tarife im Donauverkehr und auf Hilfeleistungen bei Havarien und Notfällen.

Damit hatte sich der Integrationsprozess in der Donau-Schifffahrt gewandelt. Zwischen 1945 und 1953 wurde die Integration ausschließlich unter der politischen und ökonomischen Kontrolle der Sowjetunion vollzogen, nun wurden die Schifffahrtsgesellschaften in eine relative Freiheit entlassen. Die politische Kontrolle blieb gleichwohl stark; abgesehen von den Reedereien aus Jugoslawien, das aber erst 1967 in diesen Prozess einbe-

20 *Franz Pichler*, Die Donaukommission und die Donaustaaten: Kooperation und Integration, Wien/Stuttgart 1973, S. 91; vgl. auch *Karlheinz Manlik*, Die Internationale Donau: Geschichte der Donaukommissionen, in: *Donau-Schifffahrt* Bd. 6, 1992, S. 85–95.

21 *David Cattel*, The Politics of the Danube Commission under Soviet Control, in: *The American Slavic and European Review* 19, 1960, Nr. 3, S. 391.

22 *Leopold Mahr*, Das Bratislawa-Abkommen. Die Gemeinschaft der Donauschifffahrtsgesellschaften, in: *Verkehr* (Wien) XXV, 1969, Nr. 40, S. 1537 ff.

zogen wurde, handelte es sich um Unternehmen im Staatsbesitz. Die ab 1948 von der Sowjetunion erzwungene Integration wurde abgelöst durch die freiwillige Kooperation von staatlichen Unternehmen in konkreten technischen und ökonomischen Fragen des Schiffverkehrs.

Diese behutsame Liberalisierung innerhalb des sowjetischen Machtbereiches wirkte sich auch auf die westlichen Staaten aus. Obwohl die Internationale Donaukommission gemäß dem Abkommen vom 18. August 1948 für die gesamte schiffbare Donau, d. h. von Ulm bis zum Schwarzen Meer, galt, endete ihre Zuständigkeit de facto an der Grenze zwischen Ungarn und Österreich. Die Schiffe der Österreichischen Donaudampfschiffahrtsgesellschaft konnten bis 1952 wegen der sowjetischen Besatzungszone in Österreich nur zwischen Linz und Regensburg fahren. Beginnend mit dem österreichisch-ungarischen Schifffahrtsvertrag vom 18. Mai 1954, wurde auch Österreich in das System der bilateralen Verträge einbezogen. Nach der Wiedererlangung der Souveränität Österreichs durch den Staatsvertrag vom 15. Mai 1955 wurde ein österreichischer Delegierter als Beobachter bei den Sitzungen des Sekretariats der Internationalen Donaukommission zugelassen, ab 1960 war Österreich Vollmitglied dieser Organisation. Die Wiener Regierung betonte, »dass es aus rein praktischen Gründen zweckmäßig für Österreich sei, der Konvention beizutreten. Politische Gründe hätten keine Rolle gespielt.«<sup>23</sup>

Nach dem österreichischen Staatsvertrag schien die Öffnung der Internationalen Donaukommission auch für die westlichen Anrainerstaaten zum Ziel Moskaus zu werden. Am 28. Mai 1956 fragte die sowjetische Regierung in Bonn inoffiziell an, ob die Bundesrepublik nicht der Donaukommission beitreten wolle. Auch der jugoslawische Handelsattaché schloss sich dieser Bitte an und eröffnete mit dieser Initiative eine intensive Debatte in der Bundesregierung.<sup>24</sup> Im Auswärtigen Amt stand man einer Mitgliedschaft der Bundesrepublik in der Donaukommission sehr skeptisch gegenüber. Ausschlaggebend hierfür waren zwei Argumente: Zum einen befürchteten die dort dominierenden Staatsrechtler, dass der Beitritt zum Belgrader Abkommen die Anerkennung des politischen und territorialen Status quo in Osteuropa bedeuten werde. Genau dies lehnte die Bundesregierung ab. Vor allem fürchtete man in diesem Zusammenhang einen möglichen Beitritt der DDR zur Donaukommission, so dass beide deutsche Staaten in einer von der Sowjetunion dominierten internationalen Organisation vertreten gewesen wären. Zum zweiten wurde argumentiert, dass die Westmächte, insbesondere die Vereinigten Staaten, die Budapester Konvention nicht anerkannt hätten. Es würde daher in London, Paris und Washington »Irritationen« über die deutsche Politik geben, wenn die Bundesregierung dieser Organisation beitreten würde. Die Gegenposition wurde vom Bundesverkehrsministerium vertreten. Hier wurde darauf verwiesen, dass ein Beitritt zur Donau-Konvention von 1948 im »verkehrspolitischen Interesse« der Bundesrepublik liege.

Unabhängig von diesen regierungsinernen Diskussionen hatten die deutschen Donau-Reedereien zu diesem Zeitpunkt bereits Abkommen mit osteuropäischen staatlichen Unternehmen geschlossen. Vom 11. bis zum 16. Juni 1956 verhandelten in Wien der Bayerische Lloyd aus Regensburg und die Reederei Josef Wallner aus Deggendorf mit der staatlichen bulgarischen Reederei. Das Ergebnis dieser Beratungen war ein Abkommen zwischen den deutschen und bulgarischen Reedern, mit dem die Voraussetzungen für die Wiederaufnahme des Donauschiffsverkehrs zwischen der Bundesrepublik und Bulgarien geschaffen wurden. Dies betraf ein Remork- (d. h. Schleppverfahren) und Hilfeleistungsabkommen, eine Vereinbarung über die soziale Absicherung der Schiffsbediensteten, eine Zusicherung gegenseitiger Aushilfe durch Streckenpersonal sowie die Einigung

23 Politisches Archiv des Auswärtigen Amtes (PA AA) B81, Bd. 144, Internationale Donaukommission, Aufzeichnung, 31.7.1958.

24 PA AA B81, Bd. 144, Internationale Donaukommission, Auswärtiges Amt an Bundesminister für Verkehr, betr. Donaukommission und BRD, 9.6.1956.



über ein Schiedsgericht.<sup>25</sup> Inhaltlich knüpften die Vereinbarungen an ähnliche Abkommen an, die die deutschen Donau-Reeder bereits 1954 mit Ungarn und 1955 mit Rumänien geschlossen hatten. Diese waren offenbar zwischen den Reedereien abgeschlossen worden, ohne dass das Auswärtige Amt davon Kenntnis erhalten hatte. In einer Stellungnahme äußerte man dort Skepsis gegenüber den Aktivitäten der Reeder: Die Verträge enthielten »Abmachungen, die in den Bereich des öffentlichen Rechts gehören«<sup>26</sup>, also Gegenstand diplomatischer Verhandlungen sein müssten. Diese aber waren nicht möglich, weil die Bundesrepublik zu Ungarn, Bulgarien und Rumänien zu diesem Zeitpunkt gar keine diplomatischen Beziehungen unterhielt. Allerdings waren die Abkommen nun einmal geschlossen, und dem Auswärtigen Amt blieb kaum etwas anderes übrig, als sie zu akzeptieren. Seit der Mitte der 1950er Jahre nahm auch der Handel zwischen der Bundesrepublik Deutschland und den östlichen Donau-Staaten erheblich zu. Regensburg entwickelte sich zum größten Hafen der oberen Donau und löst damit Wien ab, das diese Rolle bis zum Zweiten Weltkrieg gespielt hatte.<sup>27</sup> Die Bundesrepublik importierte über die Donau vor allem Rohstoffe, Bauxit aus Jugoslawien, Erdöl aus Rumänien, Stahl und Erze aus Ungarn. Die Verträge erwiesen sich zudem aus deutscher Sicht als sehr erfolgreich:

»Die deutsche Donauschifffahrt«, so bilanzierte das Bundesverkehrsministerium 1961, »hat im letzten Jahrzehnt Schritt für Schritt wieder Anschluss an den internationalen Donauverkehr gefunden. Sie ist heute nicht nur im Talverkehr zwischen Regensburg und Linz, sondern im starken Umfange auch im Verkehr mit Ungarn und Jugoslawien und im Verkehr mit den russischen Häfen und Österreich tätig. [...] Die deutsche Flagge genießt in den Donaufestaaten großes Ansehen; sie war und ist teilweise der einzige Repräsentant [gemeint ist: der Bundesrepublik, G. T.] in diesen Ländern.«<sup>28</sup>

Die Binnenschifffahrtsunternehmen übernahmen aus dieser Perspektive in den Donau-Staaten also Repräsentationsaufgaben, die eigentlich in den Bereich der Diplomatie fielen. Es waren auch die Donau-Reedereien, die – gemeinsam mit dem zuständigen Referat im Bundesverkehrsministerium – auf die Mitgliedschaft der Bundesrepublik in der Donaukommission drängten. Seit 1957 nahmen auch Vertreter des Bundesverkehrsministeriums an den Sitzungen der Internationalen Donaukommission teil, jedoch nicht als Delegierte, sondern als »technische Sachverständige«. Dies geschah im »Interesse der reibungslosen Abwicklung des Verkehrs auf der Donau bzw. der dafür vorzunehmenden Wasserbauarbeiten«. Die Bundesregierung betonte also den rein technischen Charakter der Kooperation mit den kommunistischen Staaten und verweigerte alle politischen Kontakte. Damit jedoch wollten sich die Reedereien und ihre Interessenverbände nicht zufrieden geben. In direkten Stellungnahmen oder indirekt über das zuständige Referat im Bundesverkehrsministerium versuchten sie immer wieder eine Vollmitgliedschaft der Bundesrepublik in der Internationalen Donaukommission zu erreichen, weil nur dies Mitscheidungsrechte in wesentlichen Fragen garantierte. Die zuständige Referatsleiterin, Ursula von Koeppen, die sich auch in der Zentralkommission für die Rheinschifffahrt sehr im Sinne der Reedereien engagiert hatte, musste sich mehrfach gegen Vorwürfe zur Wehr setzen, sie habe gegenüber Vertretern der Donaukommission den Eindruck erweckt, als stehe der Beitritt der Bundesrepublik unmittelbar bevor. Der Druck wuchs, als auch die rheinischen Reedereien nach dem Baubeginn des Rhein-Main-Donau-Kanals 1960

25 PA AA B81, Bd. 144, Internationale Donaukommission, Verkehrsministerium an Auswärtiges Amt, betr. Internationale Donauschifffahrt, Verhandlungen mit Bulgarien, 30.6.1956.

26 PA AA, B81, Bd. 144, Internationale Donaukommission, Aufzeichnung betr. Donauschifffahrtsverhandlungen mit Bulgarien, 31.8.1956.

27 Hermann Groß, Wandlung und Bedeutung des Donauverkehrs, in: Der Donauroum 2, 1957, H. 1, S. 106–121.

28 PA AA B81, Bd. 144, Internationale Donaukommission, Verkehrsministerium (Staatssekretär) an Auswärtiges Amt, betr. Donaukommission, 3.3.1961.

Interesse an der Donau-Schifffahrt entwickelten. Der Vizepräsident der Industrie- und Handelskammer zu Köln plädierte in einem Schreiben an das Auswärtige Amt vom 13. März 1963 für einen Beitritt der Bundesrepublik zur Donaukommission.<sup>29</sup> »Der Präsident der Union der Rheinischen Handelskammern, van der Mandele (Rotterdam), hat in Budapest den Eindruck zu erwecken gewusst, als ob er im Auftrag der Rheinuferstaaten und insbesondere im Auftrag der Bundesregierung einen Kontakt zwischen Rhein und Donau herstellen sollte«, berichtete von Koeppen im Februar 1961 an das Auswärtige Amt.<sup>30</sup> Hier vermischten sich nun diplomatische Vertretung und Interessenwahrnehmung. Die vom Auswärtigen Amt bis zu diesem Zeitpunkt vertretene Strategie – keine politischen Kontakte, wohl aber technisch-ökonomische Kooperation auf der Ebene der Interessenvertreter – erwies sich zunehmend als schwierig. Ein Beitritt zur Donaukommission wurde nun im Auswärtigen Amt wieder diskutiert und fand auch Befürworter. So hieß es in einem Referentenentwurf, dass ein Beitritt »die Möglichkeit schaffen werde, zu einer Reihe von Ostblock-Staaten und zu Jugoslawien ›para-diplomatische‹ Beziehungen zu unterhalten, d. h. bestimmte Probleme, die zu den genannten Staaten bestehen, in unmittelbarem Kontakt zu behandeln.«<sup>31</sup> Dem hielt der Leiter der Europa-Abteilung, Müller-Roschach, entgegen:

»Unsere Bereitschaft der Belgrader Donau-Konvention beizutreten, könnte leicht als Auftakt einer neuen deutschen Ostpolitik [sic!] gewertet werden. Dieser Schritt bedarf m. E. daher sorgfältiger diplomatischer Vorbereitung bei unseren westlichen Verbündeten und sollte zeitlich wohl bedacht werden.«<sup>32</sup>

In der Tat stimmte Staatssekretär Karl Carstens Sondierungen bei den drei westlichen Siegermächten in dieser Hinsicht zu. Das Projekt wurde jedoch angesichts der Zuspitzung des Ost-West-Konfliktes zu Beginn der 1960er Jahre mit den Krisen um Berlin und Kuba nicht weiter verfolgt.

Dennoch ist die hier geschilderte Debatte bemerkenswert. Es gab schon in den 1950er Jahren im Kontext der Donau-Schifffahrt intensive Kontakte zwischen der Bundesrepublik Deutschland und den osteuropäischen Anrainerstaaten der Donau, obwohl diese im Kontext des Ost-West-Konfliktes und der Nicht-Anerkennungspolitik der Hallstein-Doktrin eigentlich nicht vorgesehen waren.<sup>33</sup> Das für diese Politik maßgebende Auswärtige Amt jedoch hatte lange Zeit gar nichts von der Kooperation zwischen westdeutschen und osteuropäischen Reedern auf der Donau erfahren. Nachdem diese Kooperation dort bekannt geworden war, versuchte man, die gesellschaftlich-ökonomischen Kontakte zu unterbinden.

29 PA AA, B81, Bd. 589, Internationale Donaukommission, Schreiben des Vizepräsidenten der IHK Köln an Ministerialdirigent von Haefen, betr. Teilnahme der Vereinigung der Handelskammern des Rheingebietes als Beobachterin an den Sitzungen der Donaukommission, 12.3.1963.

30 PA AA, B81, Bd. 144, Internationale Donaukommission, Aufzeichnung betr. XIX Tagung der Donaukommission, 18.2.1961.

31 PA AA, B81, Bd. 144, Internationale Donaukommission, Aufzeichnung, 19.4.1960.

32 Ebd., Aufzeichnung betr. Belgrader Donau Konferenz, 15.7.1960, handschriftliche Bemerkungen Müller-Roschach.

33 Neuere Forschungen haben insgesamt gezeigt, dass das nach außen propagierte strenge Embargo gegen Osteuropa tatsächlich in vielfältiger Hinsicht nicht durchgesetzt werden konnte. Es gab auch in der Hochphase des Ost-West-Konfliktes intensive wirtschaftliche und gesellschaftliche Kontakte zwischen Ost und West: *Peter E. Fässler*, *Durch den »Eisernen Vorhang«*. Die deutsch-deutschen Wirtschaftsbeziehungen 1949–1969, Köln/Weimar etc. 2006; *ders.*, *Bonn und das strategische Embargo gegen die Sowjetunion und ihre Verbündeten 1949–1958*, in: *VfZ* 54, 2006, S. 673–700.

## II. GESELLSCHAFTLICHE EUROPÄISIERUNG IM DONAURAUM

In Folgenden sollen vier der sechs von Hartmut Kaelble entwickelten Kategorien der »Europäisierung« am Beispiel der Integration der Binnenschifffahrt auf der Donau angewandt werden. Sinnvoll erscheinen insbesondere die Fragen nach den gesellschaftlichen und ökonomischen Konvergenzen in Europa, der Verflechtung der europäischen Gesellschaften, der Entstehung eines europäischen Erfahrungsraumes und der Bedeutung von politischen und rechtlichen Institutionen für die gesellschaftliche und ökonomische »Europäisierung«.

A) Zunächst stehen die durch die Donauintegration entstandenen Konvergenzen im Vordergrund. Eines der Hauptziele der Donaukommissionen (und auch der Zentralkommission für die Rheinschifffahrt) war die Standardisierung von für die Binnenschifffahrt relevanten Parametern.<sup>34</sup> Die verschiedenen Konventionen schufen Standards in technischer, betrieblicher und rechtlicher Hinsicht.<sup>35</sup> Das betraf zunächst einmal die Erhaltung des Schifffahrtsweges, also einen technischen Standard. Alle Mitgliedstaaten verpflichteten sich, die Fahrrinnen der Donau in schiffbarem Zustand zu erhalten, d. h. die Fahrrinne bis zu einer bestimmten Tiefe auszubaggern, Brückenbauwerke so zu errichten, dass die Schifffahrt möglich war, und auch Signalanlagen zur Regelung des Verkehrs zu erhalten. Auch betriebliche Standardisierungen wurden vorgenommen: Ein einheitliches System von Binnenschifffahrtszeichen wurde entworfen und für den ganzen Flusslauf als verbindlich erklärt, gleiches galt für Zoll- und Gesundheitsbestimmungen sowie für die polizeiliche Stromüberwachung. Ähnliche Bestimmungen galten auf dem Rhein. Beide Flüsse waren die Hauptachsen des europäischen Binnenschiffsverkehrs, um die herum durch Kanalbauten seit der Mitte des 19. Jahrhunderts ein dichtes Netz in Europa geschaffen wurde. Mit dem Bau des Rhein-Main-Donau-Kanals wurden beide Achsen seit den 1960er Jahren verbunden. So entwickelte sich, ohne dass hierüber prinzipiell diskutiert wurde, ein gesamteuropäisches Binnenschifffahrtsnetz mit gemeinsamen rechtlichen, betrieblichen und technischen Standards. Bemerkenswert ist, dass diese Standards im Bereich der Donau schon in der Mitte des 19. Jahrhunderts entstanden waren und de facto auch in den 1950er Jahren über die Blockgrenzen hinweg erhalten blieben. Es existierten also schon in der Hochphase des Ost-West-Konfliktes und lange vor der KSZE Konvergenzen im Bereich der Donau-Schifffahrt zwischen Ost und West.

B) Fragt man nach der Bedeutung der Donau für die Verflechtung der Gesellschaften in Südosteuropa, so kann diese kaum überschätzt werden. Das gilt zumal für das 19. Jahrhundert. Eine der Kernbestimmungen der Europäischen Donaukommission war die Freiheit der Schifffahrt für Güter und Personen auf dieser Wasserstraße. Die Donau war der wichtigste Transportweg innerhalb der österreichisch-ungarischen Monarchie bis zum Ersten Weltkrieg, zumal die Eisenbahn in diesem Teil Europas nur zögerlich ausgebaut wurde. Noch bemerkenswerter war die Entwicklung nach 1945. Wie bereits geschildert, wurde der Flusslauf der Donau durch die Entwicklung des Ost-West-Konfliktes politisch geteilt, wobei die Grenze mitten durch Österreich verlief, und zwar in der Höhe von Linz, wo die sowjetische und die westlichen Besatzungszonen aufeinander trafen. Die sowjetische Regierung unterband zwischen 1945 und 1953 alle Handelskontakte zwischen Ost und West, auch und insbesondere im Donaauraum. Erst seit Mitte der 1950er Jahre wurde die bis dahin strenge politische Kontrolle der Donau-Schifffahrt durch die Sowjetunion gelockert. Dies führte dazu, dass nun die staatlichen Reedereien Ungarns, Bulgariens und Rumäniens Kontakte zu Reedereien in Österreich und auch in der Bundesrepublik

34 Für das Folgende vgl. URL: <[http://www.danubecom-intern.org/GERMAN/Konventio/BELGRADE\\_KONVENTION.htm](http://www.danubecom-intern.org/GERMAN/Konventio/BELGRADE_KONVENTION.htm)> [13.2.2009].

35 *Gerold Ambrosius*, Regulativer Wettbewerb und koordinative Standardisierung zwischen Staaten. Theoretische Annahmen und historische Beispiele, Stuttgart 2005.

suchten. Zwischen 1954 und 1956 entwickelte sich, wie oben beschrieben, eine enge wirtschaftliche und technische Verflechtung insbesondere zwischen den deutschen Reedereien und jenen in der Balkanregion. Auch die französische *Société Française de Navigation Danubienne* (SFND) nahm in diesem Kontext ihre Tätigkeit wieder auf. Ihre Schiffe waren nach 1945 größtenteils in Rumänien beschlagnahmt worden und in rumänischen Besitz übergegangen. Lediglich die im oberen Flusslauf der Donau liegenden Schiffe blieben der Gesellschaft daher erhalten. Seit Mitte der 1950er Jahre kaufte sie neue Schiffe hinzu und vermietete diese an österreichische und deutsche Reedereien. Seit Beginn der 1960er Jahre, als die Planungen für den Rhein-Main-Donau-Kanal begannen, interessierten sich auch die rheinische und die niederländische Wirtschaft für den Wasserweg auf der Donau. Der niederländische Vorsitzende der rheinischen Handelskammern, van der Mandele aus Rotterdam, trat auf der 19. Tagung der Donaukommission im Februar 1961 in Budapest mit der Forderung auf, den Kontakt zwischen den Handelsorganisationen an Rhein und Donau zu intensivieren. Ähnlich argumentierte die Handelskammer zu Köln in einem Schreiben an das deutsche Auswärtige Amt, in dem gefordert wurde, dass auch die Bundesregierung der internationalen Donaukommission beitreten solle.<sup>36</sup>

Insgesamt kann daher festgehalten werden, dass die Wasserstraßen an Donau und Rhein unabhängig von der Tätigkeit der europäischen Regierungen, zum Teil gegen deren Interessen, die wirtschaftliche und gesellschaftliche Integration Europas vorantrieben. Bemerkenswert ist, dass dies an der Donau auch weitgehend unbeeinflusst von der Trennung Europas durch den Ost-West-Konflikt geschah. Der Befund wird noch untermauert, wenn man das Transportaufkommen auf der Donau als Kriterium heranzieht, das sich zwischen 1950 und 1970 vervielfachte. Insbesondere der Transport von Gütern, die vom Schwarzen Meer in die Donauländer kamen, nahm erheblich zu.<sup>37</sup> Doch waren diesem Integrationsprozess auch Grenzen gesetzt, die insbesondere Osteuropa betrafen. So berichtete eine Beamtin des Bundesverkehrsministeriums über eine Reise auf der Donau im Sommer 1960:

»Die ideologische Einheit des Gebietes der Südostländer lässt sich nur aus einer gewissen Distanz feststellen. Im Innern bestehen die alten Gegensätze zwischen den Völkern weiter und werden einstweilen durch keine auf einander abgestimmte Fünfjahrespläne überbrückt. Wachtürme entlang den Ufern der Donau, dort wo sie Grenzstrom ist, und die bulgarischen und rumänischen Doppelposten auf der Mitte der Straßenbrücke von Giurgiu zeigen deutlich, dass ein kleiner Grenzverkehr von Land zu Land weder erwünscht noch geduldet ist.«<sup>38</sup>

Während die Donau als Wasserweg zwischen Staaten und sogar über die Blockgrenzen hinweg integrativ wirkte, war sie als Grenze zwischen Rumänien und Bulgarien offenbar tatsächlich eine Barriere.

C) Die Vereinbarungen über die Schifffahrt auf der Donau und dem Rhein veränderten auch die Erfahrung des europäischen Raumes durch die Europäer, ja sie konstruierten in gewisser Hinsicht den europäischen Raum. Gewiss, ursächlich hierfür war keineswegs das Bedürfnis nach einer europäischen Einheit oder gar Identität, entscheidend waren vielmehr ökonomische Interessen. Wichtig für den hier interessierenden Zusammenhang ist, dass Europa dank der wirtschaftlich motivierten Expansion der Infrastruktur zu einem wirtschaftlichen Erfahrungsraum zusammenwuchs. Das begann – wie geschildert – schon im 19. Jahrhundert. Die Freiheit der Schifffahrt auf internationalen Strömen war

36 PA AA B81, Bd. 589, Internationale Donaukommission, Schreiben des Vizepräsidenten der IHK Köln an das Auswärtige Amt, 12.3.1963.

37 Information sur le développement de la navigation danubienne au cours de la période de 20 ans de 1950–1969, Budapest 1971, S. 7.

38 PA AA B81, Bd. 144, Internationale Donaukommission, Aufzeichnung des Bundesministeriums für Verkehr (Ursula von Koeppen) betr. Stromschauafahrt 1960, 17.10.1960.

im Prinzip schon auf dem Wiener Kongress 1815 fixiert worden, die Zentralkommission für die Rheinschifffahrt entstand in diesem Kontext. Sie galt für den Rhein, die Schelde und ihren schiffbaren Nebenflüsse und Kanäle, damit war die westeuropäische Binnenschifffahrt vollständig eingeschlossen. Eine entsprechende Organisation für die Donau wurde erst 1856 auf dem Pariser Kongress geschaffen, weil erst ab diesem Zeitpunkt das Osmanische Reich als Bestandteil Europas galt. Die Donau war also im Verständnis der Verantwortlichen auf dem Wiener Kongress kein europäischer Strom, zumindest nicht in ihrem unteren Flusslauf. Nach dem Krimkrieg wurde das Osmanische Reich in das »Europäische Konzert der Mächte« aufgenommen. Die Gründung der Europäischen Donaukommission war daher auch ein Zeichen dafür, dass die Grenzen »Europas« nach Südosten erweitert wurden, der Balkan und die Schwarzmeerküste zählten nun dazu. »Europa« war also durch die Erweiterung seiner Infrastruktur in dieser Hinsicht neu definiert worden. Das gilt in ganz anderer Weise für die Zeit nach 1945. Die politisch erzwungene Teilung Europas wirkte, wie gezeigt, auf der Donau nur bis in die Mitte der 1950er Jahre. Dann knüpften die österreichischen und – etwas später – die deutschen und französischen Reedereien wieder an die über Jahrzehnte gewachsenen Beziehungen zu ihren Partnern in Südosteuropa an. Die ökonomischen und gesellschaftlichen Beziehungen im Donauraum hatten sich unabhängig von der politischen Teilung des Kontinents verselbstständigt. Dies wurde von einer vor allem in Österreich beheimateten geistigen Strömung unterstützt, die, anschließend an die Tradition der 1918 untergegangenen Donau-Monarchie, von der Donau als Bindeglied Europas sprach. »Wenn wir festhalten, dass die Donau im westlichen Europa entspringt und im Randbereich des östlichen mündet, dann wird uns die völker- und kulturverbindende Bedeutung ihres Laufes mit einem Schlage klar«, schrieb Walter Schneefuß in der 1956 in Wien begründeten Zeitschrift »Der Donauraum«.<sup>39</sup>

Mit dem Baubeginn des Rhein-Main-Donau-Kanals 1960 änderte sich die Bedeutung des europäischen Raumes im Kontext der Binnenschifffahrt erneut. Nun interessierten sich auch die rheinischen und niederländischen Reedereien für die Donau als Schifffahrtsweg, ihre Vorstellung von »Europa« hatte sich durch diese Infrastrukturmaßnahme ebenfalls verändert. Bislang galt ihr Interesse dem Rhein und seinen schiffbaren Nebenflüssen sowie dem angeschlossenen Kanalnetz. Mit der Verbindung von Rhein und Donau entstand ein europäisches Binnenschifffahrtsnetz, das Transporte von Rotterdam an der Nordsee bis Constanta am Schwarzen Meer ermöglichte. Erneut waren es wirtschaftliche Interessen, die dazu führten, dass der Erfahrungsraum »Europa« neu definiert wurde.

Insgesamt kann am Beispiel der Donau- und Rheinschifffahrt eine konstante Ausweitung des europäischen Erfahrungsraumes der europäischen Binnenschifffahrt seit dem 19. Jahrhundert beobachtet werden. Vor allem nach 1945 beschleunigte sich dieser Prozess erheblich, nicht zuletzt durch die Errichtung der künstlichen Verbindung zwischen Rhein und Donau.

D) Die ökonomisch-gesellschaftliche und die politisch-institutionelle Integration des Donauraumes gingen im 19. und 20. Jahrhundert Hand in Hand, beide bedingten und beschleunigten einander. Wichtig war zunächst einmal die Gründung der beiden Schifffahrtskommissionen für Rhein und Donau im 19. Jahrhundert, die einen im Kern bis heute gültigen rechtlichen Rahmen für die Binnenschifffahrt in Europa schufen. Zentral für die weiteren ökonomisch-gesellschaftlichen Kontakte im Rhein- und Donauegebiet war die hierin vereinbarte Freiheit der Binnenschifffahrt. Dies schuf den rechtlichen und institutionellen Rahmen für die sich intensivierenden ökonomisch-gesellschaftlichen Integrationsprozesse an beiden Schifffahrtswegen. Dabei erwiesen sich beide Institutionen als sehr anpassungsfähig hinsichtlich der politischen Gesamtlage in Europa. Nach dem

<sup>39</sup> Walter Schneefuß, Die Donau als Bindeglied Europas, in: Der Donauraum 1, 1956, H. 1, S. 48–51, hier: S. 48.

Ersten Weltkrieg wurden das revolutionäre Russland so wie das Deutsche Reich, Österreich und die Türkei aus der Europäischen Donaukommission ausgeschlossen. Die Europäische Donaukommission bestand nun aus Frankreich, Großbritannien, Italien und Rumänien. Nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs spaltete sich die Donaukommission im Kontext des Kalten Krieges: Die Europäische Donaukommission residierte nun in Rom und blieb für die Donau-Schifffahrt bedeutungslos, die auf sowjetische Initiative neu gegründete Internationale Donaukommission wurde unter sowjetischer Dominanz in Belgrad neu begründet. Die institutionelle Gestaltung der Donaukommissionen war daher immer auch ein Spiegelbild der politischen Situation Europas.

### III. EUROPÄISCHE GESELLSCHAFTSGESCHICHTE, ZEITGESCHICHTE UND DAS KONZEPT DER »EUROPÄISIERUNG«

Die Integrationsprozesse an Donau und Rhein können als Motoren der Europäisierung im eingangs vorgestellten Sinne interpretiert werden. In ihrem Kontext wurden politische, ökonomisch-gesellschaftliche und kulturelle Integrationsprozesse im Donaoraum in Gang gesetzt. Was bedeutet dies für eine »Gesellschaftsgeschichte Europas als europäische Zeitgeschichte«?

Zum ersten ist deutlich geworden, dass die gängigen Definitionen von »Zeitgeschichte« für die europäische Integrationsgeschichte zu überdenken sind. Es ist, nimmt man das oben diskutierte Fallbeispiel zum Maßstab, nicht sinnvoll die Zeitgeschichte nach dem Rothfels'schen Diktum als »Epoche der Mitlebenden und ihre wissenschaftliche Behandlung« zu bezeichnen.<sup>40</sup> Die Binnenschifffahrt im Donaoraum war nie im Brennpunkt öffentlich geführter Debatten, mit denen sich die Geschichtswissenschaft auseinanderzusetzen hätte. Auch Abgrenzungen chronologischer Art, die Zeit zwischen dem letzten »epochemachenden Jahr« bis zur Gegenwart, taugen offensichtlich nicht angesichts der geradezu erstaunlichen institutionellen und gesellschaftlich-ökonomischen Kontinuität der Binnenschifffahrtsintegration an der Donau. Sinnvoll erscheint es den Beginn der europäischen Integrationsgeschichte als Politik- und Gesellschaftsgeschichte nicht wie bislang üblich 1945, sondern im frühen 19. Jahrhundert anzusetzen, und zwar aus drei miteinander verknüpften Gründen:

a) Zum einen spielt für die Gesellschaftsgeschichte die Industrielle Revolution, die um die Wende vom 18. zum 19. Jahrhundert von Großbritannien auf den Kontinent übergriff, eine zentrale Rolle. Erst durch die Durchsetzung des Dampfantriebs konnte die Binnenschifffahrt jene Bedeutung erlangen, die die Einrichtung von Flusskommissionen zunächst am Rhein, dann an der Donau rechtfertigte. Die mit ihr einsetzende Massenproduktionsweise erzeugte auch den immer größeren Transportbedarf, der durch Schiffe auf Flüssen und Kanälen geleistet werden konnte. Dies wiederum führte zu einer Verdichtung und Beschleunigung von Verkehr und Kommunikation in einem bis dahin unbekanntem Ausmaß. Die ökonomisch-gesellschaftliche Verflechtung entlang der Verkehrswege intensivierte sich seither, ein Prozess, der bis in die Gegenwart reicht und keineswegs abgeschlossen ist. Die Bedeutung dieses Prozesses für die Europäisierung im oben genannten Sinne ist kaum zu überschätzen.

b) Diese gesellschaftlich-ökonomische Entwicklung wurde beschleunigt durch die mit der Französischen Revolution und den napoleonischen Kriegen zunächst in Westeuropa sich durchsetzende wirtschaftliche Liberalisierung in Europa. Die Forderung nach der Freiheit der Flussschifffahrt war ein Prinzip, das im Kontext der Französischen Revolution erstmals formuliert worden war und dann in die Wiener Kongress-Akte einging. Das

40 Hans Rothfels, *Zeitgeschichte als Aufgabe*, in: VfZ 1, 1953, S. 1–8, hier: S. 2.

Prinzip der transnationalen Handels- und Verkehrsfreiheit setzte sich zunächst im Bereich der Binnenschifffahrt, seit der Mitte des 19. Jahrhunderts auch in der allgemeinen Handelspolitik durch und ist bis heute konstitutiv für internationale europäische Wirtschaftsbeziehungen, auch wenn diese Kontinuität durch die Epoche der Weltkriege zwischen 1914 und 1945 unterbrochen wurde. Die Entwicklung in der Binnenschifffahrt an Rhein und Donau kann daher als exemplarisch gesehen werden für die allgemeine wirtschaftliche Integration im 19. und 20. Jahrhundert. Dieser Prozess erfasste direkt und indirekt immer breitere Bevölkerungsschichten, veränderte Lebens- und Konsumgewohnheiten und entwickelte sich seit den 1960er Jahren zu einem Massenerlebnis, sei es durch den Konsum bislang fremder Produkte oder durch Reisen. Auch dieser Prozess ist bis heute nicht abgeschlossen.

c) Dies wird untermauert durch die politischen Institutionen. Die Zentralkommission für die Rheinschifffahrt und die Europäische Donaukommission sind, trotz aller institutionellen Wandlungen, die ältesten internationalen Organisationen in Europa. Bemerkenswert ist zudem, dass sich an ihrer grundsätzlichen Aufgabe, der Garantie der Freiheit der Schifffahrt, seit dem frühen 19. Jahrhundert bis in die Gegenwart nichts verändert hat. Auch dies spricht dafür, den Beginn der europäischen Gesellschaftsgeschichte als Zeitgeschichte im 19. Jahrhundert beginnen zu lassen. Diese institutionelle Kontinuität ist insbesondere in der Infrastruktur keineswegs eine zu vernachlässigende Ausnahme, sondern geradezu die Regel: Auch in anderen Bereichen entstanden in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts internationale Organisationen, die zum Teil bis in die Gegenwart existieren. Dies gilt etwa für den 1874 gegründeten Weltpostverein, der bis heute die internationale Zusammenarbeit der nationalen Postbehörden koordiniert, oder auch für die internationale Kooperation der Eisenbahnen, etwa im Rahmen der Internationalen Reisezugfahrplankonferenzen (seit 1871) und der »Internationalen Speise- und Schlafwagen-gesellschaft« (ebenfalls seit 1871). Ein weiteres Beispiel ist die Internationale Telegraphen-Union, die 1865 gegründet wurde und bis heute für die Standardisierung von internationaler Radio- und Telekommunikation zuständig ist.<sup>41</sup> Nimmt man also diese Beispiele zum Maßstab, so lässt sich ein Bogen spannen vom frühen 19. Jahrhundert bis in die Gegenwart, wobei der vor 200 Jahren begonnene Prozess bislang nicht beendet wurde, also auch in die Zukunft weiter reichen dürfte. Unter diesem Aspekt ist es also sinnvoll, die Zeitgeschichte der Europäisierung im frühen 19. Jahrhundert beginnen zu lassen.

Was aber bedeutet in diesem Kontext Europa? Es ist offenkundig, dass die oben beschriebenen Prozesse regionale Spezifitäten mit eigenen Entwicklungspfaden ausprägten.<sup>42</sup> Drei verschiedene Entwicklungspfade haben sich seit dem frühen 19. Jahrhundert herausgebildet: Besonders schnell und intensiv war die gesellschaftlich-ökonomische Integration in einem Kernraum, der die heutigen Benelux-Staaten, Großbritannien, die Bundesrepublik Deutschland, Frankreich, Norditalien und zu einem gewissen Teil auch Österreich und die Schweiz umfasst. Auch Skandinavien kann dazugezählt werden. Hier begann die gesellschaftlich-ökonomische, zum Teil auch politische Integration schon in der Mitte des 19. Jahrhunderts. Das zeigt, dass es schon im »Zeitalter der Nationalstaaten« intensive transnationale Integrationsprozesse gab. Seit 1945 setzte sich in dieser Region ein demokratisch verfasster Nationalstaat mit einer sozialstaatlich abgedeckten Marktwirtschaft durch. Eine andere Entwicklung nahmen die Regionen der südlichen Peripherie dieses Gebietes, Griechenland, das südliche Italien, die iberische Halbinsel sowie als Sonderfall Irland. Dies waren (mit Ausnahme Irlands und Italiens) auch nach 1945

41 Christian Henrich-Franke, Europäische Verkehrsintegration im 19. und in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts, in: *ders./Neusch/Thiemeyer*, Internationalismus und Europäische Integration, S. 133–175.

42 Christoph Boyer, Die Einheit der europäischen Zeitgeschichte, in: *VfZ* 55, 2007, S. 487–496.

noch stark autoritäre Regime, die ökonomisch auf der Agrarwirtschaft mit einzelnen industriellen Elementen basierten. Noch einmal anders war die Entwicklung in Ostmitteleuropa und dem Balkan. Hier setzte sich unter sowjetischer Führung nach 1945 ein staatssozialistisches Modell durch, das die teilweise Industrialisierung durch politische Maßnahmen erzwang. Die Donau war in vielerlei Hinsicht ein Fremdkörper innerhalb dieses Entwicklungsmusters, weil durch sie die für den oben beschriebenen westeuropäischen Raum charakteristischen Europäisierungs-Muster auch in Osteuropa, wenigstens zum Teil, relevant wurden. Gleichwohl wurden auch die Grenzen deutlich, wie zum Beispiel in der Schilderung der rumänisch-bulgarischen Grenze durch die deutsche Ministerialbeamtin. Die durch die Freiheit der Binnenschifffahrt ausgelösten Integrationsprozesse in Südosteuropa blieben auf den Flusslauf beschränkt, und erst seit 1989 setzte auch eine allgemeine gesellschaftlich-ökonomische Verflechtung ein. Die Donau und die auf ihr betriebene Binnenschifffahrt gehörten in gewisser Hinsicht zu dem westeuropäischen Kernraum, in dem die wirtschaftliche und gesellschaftliche Integration bereits in der Mitte des 19. Jahrhundert begann.

Das Beispiel der Donau-Schifffahrt hat deutlich gemacht, wie eng kulturelle, gesellschaftlich-ökonomische und politisch-institutionelle Integrationsformen zusammenhängen, dass sie sich gegenseitig bedingen und ergänzen. In methodischer Hinsicht sollten sich die Teildisziplinen der Geschichtswissenschaft, die Wirtschafts- und Sozialgeschichte, die politische Geschichte und die Kulturgeschichte, die bislang institutionell und methodisch auf Abgrenzung voneinander bedacht sind, für einander öffnen. Europäische Zeitgeschichte als Gesellschaftsgeschichte kann nur interdisziplinär erfasst werden. Zudem sollte sich gerade die europäische Integrationsforschung stärker an der langfristigen Perspektive orientieren. Es ist offensichtlich, dass gerade die gesellschaftlich-ökonomisch geprägten Einigungsprozesse nicht erst nach 1945 begannen, sondern schon in der Mitte des 19. Jahrhunderts.