

CONSEIL FÉDÉRAL
Procès-verbal de la séance du 14 septembre 1920

2915. Strassburger-Verhandlungen der Rhein-Zentralkommission.
Neue Instruktionen der schweizerischen Delegierten.

Politisches Departement (Auswärtiges).
Antrag vom 9. September 1920

Der Bundesrat hatte in seiner Sitzung vom 4. Juni¹ beschlossen, es sei Herrn Millerand, dem Präsidenten der Friedenskonferenz, in Beantwortung seiner Note vom 15. Mai² dieses Jahres durch die schweizerische Gesandtschaft in Paris mitzuteilen, dass die Schweiz bereit sei, ihre Delegierten in der Rhein-Zentralkommission zur Fühlungnahme mit den Vertretern der alliierten Mächte nach Paris abzuordnen. In der gleichen Sitzung hat der Bundesrat auf Grund eines Antrages des politischen Departements und eines Mitberichtes des Departements des Innern die grundlegenden Instruktionen für die schweizerischen Delegierten festgesetzt. Im Antrag des politischen Departements war speziell ausgeführt worden, dass die Rechte der Schweiz auf den freien Rhein schon im Pariser- und Wienervertrag von 1814/15 anerkannt worden seien. Die Schweiz sei unzweifelhaft Rheinuferstaat, und als solcher hätte sie auf Grund der genannten Verträge schon bisher das Recht gehabt, in der Rhein-Zentralkommission vertreten zu sein. Wenn daher der Friedensvertrag ihr in Art. 355 das Recht auf Vertretung in dieser Kommission zuspreche, so haben diese Bestimmungen mehr *deklaratorische* Bedeutung. Die Schweiz dürfe Gebrauch machen von diesem im Friedensvertrage anerkannten Recht, ohne damit den übrigen Bestimmungen des Vertrages zuzustimmen. Ziffer 1 und 2 der vom Bundesrat genehmigten Instruktionen lauten:

«1. Die Schweiz hält fest an dem ihr durch den Pariser- und Wienervertrag von 1814/15 und das allgemeine Völkerrecht garantierten Recht des freien unverbauten Rheins.

1. Cf. n° 346.

2. *Non reproduite*, cf. E 2200 Paris 1/1615.

2. Diese Rechte, die nicht nur im Interesse der Schweiz, sondern von allen Schiffahrt treibenden Nationen liegen, können durch keinerlei Mehrheitsbeschluss der Rhein-Zentralkommission wegdekretiert werden. Die schweizerischen Delegierten geben vor Beginn der ersten Sitzung der Kommission in diesem Sinne eine Erklärung ab und verweisen speziell auf Art. 116 der Wiener-Schlussakte, indem festgesetzt wird, dass Änderungen an den Schiffahrtsverhältnissen auf dem Rhein, wie sie durch den Wiener-Vertrag und die in Aussicht genommene spätere Übereinkunft geschaffen wurden, nur mit Zustimmung aller Uferstaaten erfolgen können.»

Die eingangs erwähnte Fühlungnahme in Paris konnte nicht stattfinden, da einige der hauptsächlichsten Delegierten der alliierten Mächte von Paris abwesend waren. Dagegen kam man überein, vor Beginn der offiziellen Konferenz in Strassburg, am 21. Juni, zu einer kurzen Besprechung zusammenzutreten.

Aus dem Bericht der schweizerischen Delegierten³ über den Verlauf der Sitzung in Strassburg geht hervor, dass sie in dieser Vorbesprechung, an welcher neben den französischen, belgischen, italienischen und englischen Delegierten auch der Präsident der Kommission, als Vorsitzender, teilnahm, die Mitteilung machten, sie hätten auf Grund einer Instruktion des Bundesrates bei Eröffnung der Sitzung gewisse Rechtsvorbehalte zu machen, die sie aus Loyalität den alliierten Vertretern gegenüber zunächst kundgeben wollten.

Diese Erklärung stiess auf den heftigsten Widerstand der alliierten Delegierten, welche verlangten, dass die Schweiz den Bestimmungen des Friedensvertrages vorbehaltlos zuzustimmen habe, wenn sie den Verhandlungen beizuwohnen wünsche.

Die beiden Standpunkte wurden gegenseitig in einem Schreiben ausgeführt, das zu Protokoll genommen wurde. Im Schreiben des Präsidenten der Kommission, Herrn Claveille, wird darauf hingewiesen, dass die Reserven der Schweiz schon anlässlich der Beantwortung der Note von Herrn Millerand hätten angebracht werden müssen. Die Mitwirkung der schweizerischen Delegierten an den Verhandlungen der Rhein-Zentralkommission könne nur stattfinden, wenn sie die Bestimmungen des Friedensvertrages in aller Form anerkennen würden. Die schweizerische Delegation antwortete, dass die Schweiz keinen Anlass gehabt habe, in ihrer Antwort auf die Note des Präsidenten der Friedenskonferenz ihren Rechtsstandpunkt darzulegen, weil ja in dieser Note eine Vorbesprechung zwischen den schweizerischen Delegierten und den Vertretern der alliierten Mächte in Paris vorgesehen war und in eben dieser Vorbesprechung eine Aussprache über die rechtliche Stellung der Schweiz in der Zentralkommission hätte stattfinden können. Den Bestimmungen des Friedensvertrages könnten sie auf Grund ihrer Instruktionen nicht beipflichten.

Schliesslich einigte man sich dahin, dass die schweizerischen Delegierten den Verhandlungen ad audiendum folgen würden. Die endgültige Regelung des Rechtsstandpunktes der Schweiz wurde späteren Verhandlungen vorbehalten. Das vom eidgenössischen Amt für Wasserwirtschaft ausgearbeitete Aide-Mémoire über den heutigen Stand der Rhein-Baggerungsarbeiten wurde vom

3. Cf. n° 359, annexe 1.

Präsidenten der Zentralkommission den übrigen Mitgliedern zur Kenntnis gebracht. Inoffiziell wurde vereinbart, dass demnächst, im Beisein von Herrn Direktor Mutzner, von je einem Vertreter Frankreichs und Badens ein Augenschein über den Zustand des Rheins vorgenommen werde.

Wenn auch die Stimmung der alliierten Vertreter derart gereizt war, dass die Situation erforderte, die angekündigten Rechtsvorbehalte gänzlich zu unterdrücken, so erweckte doch vielleicht gerade diese Zurückhaltung der schweizerischen Delegierten den Argwohn der alliierten Delegierten. Herr Minister Dunant bemerkt denn auch in einem Schreiben an das politische Departement vom 17. Juli, ein Belgier, der an der Sitzung in Strassburg teilgenommen habe, hätte ihm gegenüber betont, die Alliierten hätten nicht verstanden, warum die angekündigten Vorbehalte schliesslich in der Vorbesprechung nicht geltend gemacht wurden. Sie hätten befürchtet, die schweizerische Delegation könnte in Gegenwart der Deutschen in eine Kritik des Friedensvertrages eintreten.

Wie die Dinge heute stehen, scheint es dringend geboten, die Stellung der schweizerischen Delegierten zu klären und die Schwierigkeiten vor dem nächsten Zusammentritt der Zentralkommission im Oktober dieses Jahres zu beheben.

Aus dem Bericht der Delegierten geht hervor, dass unter den alliierten Vertretern in der Zentralkommission vor allem die französische Delegation darauf drang, die Schweiz hätte die Bestimmungen des Friedensvertrages tels quels zu genehmigen. Die Bedenken der Schweiz richten sich in der Tat speziell gegen das Frankreich durch den Friedensvertrag eingeräumte Recht zum Bau eines Kanals im Elsass und zur Entnahme von Wasser aus dem Rhein. Dass die Alliierten Frankreichs dieses in der Geltendmachung seiner Rechte aus dem Friedensvertrag unterstützen würden, war zu erwarten. Es ist aber anzunehmen, dass, wenn mit Frankreich eine Verständigung möglich wäre, die andern in der Zentralkommission vertretenen Staaten der Schweiz keine Schwierigkeiten machen würden. Allenfalls wären auch mit diesen Verhandlungen zu führen. Die Zentralkommission selber ist jedenfalls ungeeignet als Forum für die Behandlung dieser Fragen, da diese Kommission eine wesentlich technische Kommission ist und sich deshalb weigern wird, die rechtlichen Grundlagen, auf denen sie beruht, irgendwie zu diskutieren.

Verschiedene Arten des Vorgehens, um mit der französischen Regierung direkt ins Benehmen zu treten, kommen dabei in Betracht:

1. Der Bundesrat hat die Möglichkeit, sich weiterhin auf den Boden der Expertise des Wasserwirtschaftsamtes, die diese Kanalprojekte als in jeder Hinsicht unannehmbar bezeichnet, zu stellen. Eine Verständigung mit Frankreich auf dieser Basis dürfte kaum möglich sein, und es bleibt dann kaum etwas anderes übrig, als bei den beteiligten Staaten eine Rechtsverwahrung im Sinne der Instruktionen der schweizerischen Delegierten vom 4. Juni dieses Jahres einzulegen. Höchstwahrscheinlich würde die Schweiz damit von der Mitgliedschaft in der Zentralkommission auf vorläufig unabsehbare Zeit ausgeschlossen. Dagegen würde sie die unbeschränkte Freiheit erhalten, auf Grund der Verträge von 1815/68 gegen die Verletzung ihrer Rechte zu protestieren. Es ist denkbar, aber keineswegs sicher, dass die Schweiz in dieser Haltung unterstützt würde durch die Niederlande und vielleicht auch durch Schweden, das allerdings in der Zentralkommission nicht vertreten ist, aber als Signatarstaat der Wiener-Kongress-

akte von 1815 ein unmittelbares Recht auf den freien Rhein geltend machen könnte. Möglich, dass auch die deutsche Delegation die schweizerischen Ansprüche vertreten würde.

Auf starke Opposition dagegen würde diese Stellungnahme vor allem bei denjenigen schweizerischen Kreisen stossen, die bestrebt sind, mit Frankreich möglichst freundschaftlich zu verkehren, sowie bei denjenigen Technikern, welche die Inferiorität und Unannehmbarkeit des Kanals bezweifeln.

In rechtlicher Hinsicht ist zu diesem Vorgehen folgendes zu bemerken:

Wenn die Schweiz vorläufig von der Zentralkommission ausgeschlossen bliebe, so hätte sie insoweit Gewähr, dass ihre Interessen in der Rheinfrage (Verkehrsfreiheit, Gleichberechtigung mit andern Staaten) gewahrt würden, als die Rhein-Zentralkommission auf Grund von Art. 354 des Versailler-Vertrages verpflichtet ist, die neu zu schaffende Rheinkonvention der bereits im Entwurf vorliegenden, in sehr liberalem Sinne verfassten «*convention générale internationale sur la navigation*» (Pariser Entwurf vom März dieses Jahres) anzupassen.

Eine Instanz, an die sich die Schweiz eventuell zur Wahrung ihrer Rechte wenden könnte, besteht aber vorläufig noch nicht. Wenn die von der Pariser Expertenkommission in dem «*projet de règlement d'organisation*» und der erwähnten «*Convention générale*» vorgesehene spezielle Organisation für Verkehrsfragen vom Völkerbund verwirklicht werden wird, hätte sich die Schweiz in erster Linie an das «*Comité permanent des communications et du transit*» zu wenden. Würde ein von diesem Komitee versuchter Vergleich von den Parteien nicht angenommen, so könnte an den Internationalen Gerichtshof des Völkerbundes appelliert werden, der nach erneuter Vermittlung zu entscheiden hätte, zu welchen Massnahmen die obsiegende Partei berechtigt wäre. Ob aber die Schweiz vor diesen Instanzen die Aufnahme in die Rheinzentralcommission durchsetzen könnte, scheint sehr fraglich zu sein, da die dem Entscheid zu Grunde liegende allgemeine Konvention keine Normen über die Zusammensetzung internationaler Flusskommissionen aufstellt.

Solange die besondere Jurisdiction des Völkerbundes für Verkehrsangelegenheiten nicht besteht, kommt die ordentliche internationale Gerichtsbarkeit in Betracht. Demnach könnte die Schweiz, da sie zurzeit mit den wenigsten in der Zentralkommission vertretenen Staaten Schiedsverträge hat, nur auf Grund von Art. 13 des Völkerbundpaktes eine schiedsgerichtliche Beurteilung der Rechtsfrage (Umfang der der Schweiz unabhängig vom Friedensvertrag zustehenden Rechte als Rhein-Uferstaat) beantragen. Wenn aber die übrigen in der Rhein-Zentralkommission vertretenen Staaten auf die schiedsgerichtliche Behandlung nicht eintreten wollen – und eine förmliche Rechtspflicht liegt ihnen nicht ob –, so bleibt nur die Berufung an die Völkerbundsversammlung gemäss Art. 15 des Paktes übrig, da der Rat nach seiner Zusammensetzung von vornherein als befangen zu betrachten wäre. Einen vollstreckbaren Entscheid kann aber die Versammlung nicht fällen.

2. Eine andere Möglichkeit wäre, zu versuchen, auf der Basis der Zusammenziehung von Rhein- und Rhonefrage mit Frankreich zu einem Kompromiss zu kommen. Da aber das Problem des Ausbaues der Rhone noch keineswegs abgeklärt ist, und sowohl der Kanton Genf wie der Kanton Waadt Bedenken gegen die Hebung des Genfersee-Niveaus (die von den Franzosen als «*conditio sine*

qua non» für ihre Beteiligung am Ausbau der Rhone gestellt wurde) äussern, dürfte die Verquickung der beiden Fragen in nützlicher Frist zu keinem Resultate führen.

3. Es kann daher heute nur eine dritte Art des Vorgehens gewählt werden. Danach würde die schweizerische Gesandtschaft in Paris zunächst versuchen, der französischen Regierung klar zu machen, dass die schweizerischen Delegierten in Strassburg keineswegs beabsichtigten, die Bestimmungen des Friedensvertrages als solche anzufechten. Die Rechtsvorbehalte, die die schweizerischen Delegierten angedeutet hatten, die sie aber gar nicht bekanntgeben konnten, hätten nur die Bedeutung gehabt, einzelne auf den Rhein bezügliche Bestimmungen des Vertrages von Versailles klarzustellen. Vor allen Dingen hege die Schweiz Befürchtungen, dass ein Seitenkanal, der eventuell auf Grund von Art. 358 des Vertrages zur Ausführung kommen könnte, das Recht der Schweiz auf freie und ungehinderte Befahrung des Rheins wesentlich beeinträchtigen könnte. Andererseits würde die Schweiz ihre Opposition gegen den Bau eines Rhein-Seitenkanals keineswegs fortsetzen, wenn wirklich nachgewiesen werden könnte, dass die Schifffahrtsinteressen der Schweiz dadurch nicht Schaden leiden würden. Sie müsste aber die Gewissheit haben, dass diese Frage vor Inangriffnahme des Baues des Kanals abgeklärt würde, und dass die Rheinkommission über die Ausführbarkeit dieses Kanals zu entscheiden hätte. Die Schweiz würde sich vorbehalten, in einer Note an die französische Regierung diesen ihren Rechtsstandpunkt noch eingehender auseinanderzusetzen.

Mit dieser Art des Vorgehens dürfte es am ehesten möglich sein, der schweizerischen Delegation wiederum den Zutritt zur Zentralkommission mit dem Recht der vollen Ausübung der Mitgliedschaftsrechte zu verschaffen. Deren Aufgabe wäre es dann, innerhalb der Kommission, deren übrige Mitglieder von der Undurchführbarkeit der französischen Kanalprojekte zu überzeugen. Vorausgesetzt, dass die schweizerische These, wonach die Zentralkommission nicht nur ein Kontrollrecht, sondern das Entscheidungsrecht darüber habe, ob die Kanalprojekte die freie Schifffahrt noch zulassen, anerkannt würde, wäre so die Möglichkeit vorhanden, den Bau des Kanals trotz formeller Zustimmung zu Artikel 358 zu verhindern.

In Anbetracht der Wichtigkeit der in Frage stehenden Verhandlungen würde es das politische Departement begrüssen, wenn vor Beginn derselben noch eine Aussprache mit der eidgenössischen Schifffahrtskommission sowie mit den schweizerischen Delegierten und Experten in der Zentralkommission stattfinden würde. Sollte aus einer solchen Besprechung, die vom Departement des Innern anzuordnen wäre, hervorgehen, dass in weiten Kreisen gegen das vom Departement vorgeschlagene Vorgehen Bedenken geäussert würden, so würde das politische Departement eventuell mit neuen Vorschlägen an den Bundesrat gelangen.

In der Beratung wird allgemein anerkannt, dass die Schweiz alle Anstrengungen machen müsse, um in der Rhein-Zentralkommission vertreten zu sein, was allein ihr die Möglichkeit bieten wird, für den Fall, dass der Grundsatz der absolut freien Schifffahrt auf dem Rhein zu Fall käme, wenigstens bei der praktischen Ausgestaltung der die freie Schifffahrt beeinträchtigenden Vorkehren die Interessen der Schweiz nach Möglichkeit zu wahren.

Ferner ist der Rat darüber einig, dass, wenn immer möglich, der Bau eines Rheinseitenkanals verhindert werden sollte, weil durch seine Erstellung statt Basel Strassburg zum Endhafen der Schifffahrt auf dem Oberrhein würde, weil durch ihn die Elektrizitätsausfuhr aus der Schweiz nach Frankreich schwer gefährdet und die Schifffahrt gänzlich unter den Einfluss Frankreichs gestellt würde. Die Anlage von Werken zur Elektrizitätsgewinnung am Rhein selbst zwischen Strassburg und Basel könnte dagegen kaum verhindert werden, und es wäre nicht unmöglich, dass bei entsprechender Ausgestaltung dieser Werke die Bergfahrt auf dem Rhein kaum erschwert, vielleicht sogar erleichtert würde. Zu prüfen sei, wie weit das natürliche Bedürfnis Frankreichs nach Kraftgewinnung aus dem Rhein mit den Interessen der Schifffahrt vereinbar sei.

Jedenfalls müsse der Rechtsstandpunkt der Schweiz, der gegenüber aus dem Versailler Vertrag keine bindenden Ansprüche abgeleitet werden können, kräftig betont werden.

Die zunächst gegen die Konsultierung der Rheinschiffahrtskommission erhobenen Bedenken werden fallen gelassen in Erwägung der Notwendigkeit, die in ihr vertretenen Kreise der schweizerischen Schifffahrtsinteressenten soweit wie möglich davon zu überzeugen, dass das vom Bundesrat in Aussicht genommene Vorgehen unter den gegebenen Umständen das praktisch einzig Mögliche und Erfolgversprechende sei, und damit innerpolitische Widerstände von vornherein mindestens einzudämmen.

Auf Grund der Beratung wird *beschlossen*:

1. Das Departement des Innern wird ersucht, die eidg. Schifffahrtskommission sowie die schweizerischen Delegierten und Experten in der Zentralkommission zu einer Besprechung der Rheinfrage einzuladen.

2. Der unter Ziffer 3 ausgeführten Art des Vorgehens wird als Diskussionsgrundlage zugestimmt. Sollte sich jedoch die überwiegende Mehrheit der Kommission gegen dieses Vorgehen aussprechen, so wäre vom politischen Departement dem Bundesrat ein neuer Antrag zu unterbreiten.

3. Herr Minister Dunant ist zu beauftragen, die entsprechenden Verhandlungen mit der französischen Regierung zu führen.

4. Für den Fall, dass Herr Minister Dunant aus diesen Verhandlungen den Eindruck gewinnen würde, die französische Regierung hätte nichts dagegen einzuwenden, wenn die Schweiz ihren Rechtsstandpunkt noch schriftlich fixieren würde, so wäre ihr die beiliegende Note, definitive Redaktion vorbehalten, zu überreichen.

ANNEXE⁴

E 2200 Paris 1/1615

Copie

Le Conseil fédéral suisse a pris acte avec une grande satisfaction du fait que le Traité de Versailles, à son article 355, a reconnu le droit de la Suisse à être représentée dans la Commission cen-

4. *Est reproduite ici la version qui a été remise par Dunant le 18 novembre à 11 h ³/₄ aux A.E. chez le Directeur politique, Peretti. Par rapport au texte adopté par le Conseil fédéral, cette version comporte de légères modifications que le Ministre Dunant a apportées à la suite de ses entretiens au Quai d'Orsay. Cf. E 2200 Paris 1/1615.*

trale du Rhin. La Suisse, qui est incontestablement un Etat riverain aux termes de l'Acte du Congrès de Vienne, avait déjà revendiqué, en cette qualité, ce droit bien avant la Conférence de la Paix.

Les délégués suisses dans la Commission centrale, au cours d'une conversation officieuse qui eut lieu au mois de juin dernier à Strasbourg, avant la première réunion de la Commission, ont cependant annoncé aux délégués des Puissances alliées qu'ils croyaient devoir formuler certaines réserves de droit au sujet des nouvelles stipulations concernant la navigation du Rhin. Les délégués des Puissances alliées n'ont pas admis que ces réserves fussent recevables dans la Commission du Rhin. Les délégués suisses n'ont, par conséquent, pu prendre part à la première séance que *ad audendum*. Il s'agit maintenant d'expliquer les réserves en question.

La Suisse est d'avis que les traités de 1814/15, complétés par la Convention de Mannheim de 1868, ont reconnu la libre navigation dans le lit naturel du Rhin depuis Bâle jusqu'à la pleine mer. Le Rhin est et demeure la seule voie naturellement navigable qui relie la Suisse à la mer. La liberté la plus complète de navigation sur cette voie fluviale constitue donc et constituera toujours pour la Suisse un intérêt vital. Au moment où le Pacte de la Société des Nations et les Traités de Paix ont consacré le principe du libre transit et celui du libre accès à la mer, la Suisse ne pourrait comprendre que l'on songeât à limiter, en fait, l'application de ces principes.

Il est possible de concevoir des formes d'utilisation de l'eau fluviale sans que les intérêts de la navigation libre et son développement en soient compromis ou lésés. Mais la question de savoir si une voie navigable artificielle qui ne compromettrait, ni ne léserait d'aucune manière la liberté de la navigation, est d'une réalisation pratique possible, doit demeurer entièrement réservée. Les experts consultés jusqu'ici par le Conseil fédéral sont actuellement d'avis que la construction d'une voie navigable artificielle ne saurait assurer à la libre navigation le développement que celle-ci pourrait prendre et prendrait sans aucun doute dans le lit régularisé du Rhin.

Le Conseil fédéral estime que, pour apprécier le degré de navigabilité d'une voie d'eau artificielle éventuelle, il faudra prendre comme point de comparaison le degré de navigabilité qui existerait si l'on avait procédé ou si l'on procédait, conformément aux stipulations de la Convention de 1868, aux travaux de régularisation du fleuve, aussi entre Strasbourg et Bâle. En tout état de cause, il doit être bien entendu que, au cas où une voie navigable artificielle viendrait à être exécutée, la navigation resterait, comme elle l'est actuellement, libre de tout prélèvement de taxes pour le passage des bateaux et, s'il y a lieu, aussi pour le passage par les écluses. Le Conseil fédéral tient, en outre, à ce qu'il soit nettement établi, dès maintenant, qu'une voie d'eau artificielle, substituée au lit du Rhin, serait soumise au contrôle de la Commission centrale. Le caractère international du Rhin libre et conventionnel devrait en effet subsister intact sur tout le parcours du fleuve.

Le Conseil fédéral examinera très volontiers, de concert avec les Gouvernements des autres Etats intéressés, les projets que le Gouvernement français pourrait être amené à soumettre à la Commission centrale du Rhin; il part du point de vue que conformément aux dispositions de l'article 358 du Traité de Versailles, la Commission aura toute liberté de discuter ces projets et de se prononcer à leur égard avant tout commencement d'exécution.

Quelle que soit la solution que l'avenir réserve à la question d'une voie navigable artificielle, la Suisse tient à déclarer qu'elle attache le plus grand prix à la régularisation prochaine du Rhin entre Strasbourg et Bâle. Cet aménagement du fleuve, à la différence de la construction d'une voie artificielle, qui ne pourrait être réalisée que dans un laps de temps considérable et par étapes successives, n'exigerait qu'un temps relativement court et des dépenses relativement modestes. Il présenterait dans tous les cas les plus grands avantages pour le développement d'une navigation indispensable à un pays dépourvu de toute autre voie naturelle d'accès à la mer, chose commune à tous les peuples et à tous les Etats.