

E 1004 1/278

*CONSEIL FÉDÉRAL*  
*Procès-verbal de la séance du 25 février 1921<sup>1</sup>*

591. Transitkonferenz Barcelona. Stellungnahme  
der Schweiz zu den Vorlagen

Politisches Departement (Auswärtiges)  
Antrag vom 10. Februar 1921

Das politische Departement legt folgenden Bericht vor:

I.

«Die Völkerbundsversammlung genehmigte am 9. Dezember v. Js. mit kleinen Abänderungen eine Resolution des Völkerbundsrates vom 19. Mai gleichen Jahres, die Einberufung einer Transitkonferenz betreffend. Danach soll in Barcelona, sobald als möglich nach Schluss der Völkerbundsversammlung, eine Konferenz sämtlicher Völkerbundsstaaten, sowie einiger speziell eingeladener Nichtvölkerbundsstaaten stattfinden, die in Ausführung von Art. 23<sup>c</sup> des Paktes Massnahmen zu treffen haben wird, «um die Freiheit der Verbindungswege und der Durchfuhr zu gewährleisten und aufrecht zu erhalten».

Schon im August 1919 hatte Frankreich, im Hinblick auf diese Aufgabe des Völkerbundes, die Initiative ergriffen zur Einberufung einer internationalen Studienkommission für Transit- und Verkehrsfragen<sup>2</sup>, in der die Schweiz vertreten war durch die Herren:

Minister Dunant,  
James Vallotton, Advokat in Lausanne,  
Niquille, Generaldirektor der S.B.B.,  
Toggenburger, Chef des Rechtsbureaus der S.B.B.

Diese ursprünglich unabhängige Studienkommission, die sich später auf Wunsch des Völkerbundsrates als «comité provisoire du transit et des communications» konstituierte und damit provisorisch die Aufgabe der vom Völkerbunde noch zu schaffenden «commission consultative du transit et des communications» übernahm, hat eine Anzahl von Vertragsentwürfen ausgearbeitet, die der Transitkonferenz vorgelegt werden sollen. Ein von diesem Comité provisoire bestelltes Organisations-Komitée für die Konferenz in Barcelona beschloss sodann — wie in einem Zirkularschreiben des Generalsekretärs vom 28. Dezember v. Js. den Völkerbundsmitgliedern mitgeteilt wird — folgende Projekte auf die Traktandenliste der Transitkonferenz zu setzen:

1. *Etait absent: K. Scheurer.*

2. *Cf. DDS 7/2, n° 127.*

1. Règlement commun d'organisation de la conférence générale et de la commission consultative et technique des communications et du transit.
2. Projet de convention sur la liberté du transit.
3. Projet de convention sur le régime international des voies navigables et sur le droit au pavillon des Etats dépourvus de littoral maritime.
4. Projet de convention sur le régime international des voies ferrées.
5. Résolution relative au régime international des ports.

Gleichzeitig fasste dasselbe den Beschluss, die Mitglieder des Völkerbundes einzuladen, der Konferenz durch ihre Delegierten ein kurzes Exposé über den heutigen Stand ihrer Transporte, verglichen mit dem Stand derselben vor dem Kriege, vorlegen zu lassen. Das politische Departement hat das Eisenbahndepartement ersucht, dieses Exposé auszuarbeiten<sup>3</sup>; gleichzeitig wurde der Regierungsrat von Basel-Stadt vom Departement eingeladen, sich zur Frage der Rheintransporte<sup>4</sup> zu äussern.

## II.

Nachdem der Bundesrat grundsätzlich beschlossen hat, sich an dieser Konferenz vertreten zu lassen, beehrt sich das politische Departement, dem Bundesrat über die Vorlagen der Konferenz Bericht und Antrag zu stellen. Es verweist dabei auf die beiliegenden «documents préparatoires<sup>5</sup>» (die sowohl den Wortlaut der Vorlagen, als auch deren «Erläuterungen» enthalten), auf den Text der erwähnten Résolution der Völkerbundsversammlung vom 9. Dezember, das Protokoll der eidg. Schifffahrts-Kommission, die dem Departement von Herrn Reg. Rat Dr. Im Hof in Basel überlassenen Notizen seines Referates an der Sitzung der Schweizerischen Vereinigung für Internationales Recht vom 16. Januar ds. Js., die Berichte des Volkswirtschaftsdepartementes, des Departementes des Innern und des Eisenbahndepartementes, sowie auf einen nach den Konventionen zusammengestellten Auszug der erwähnten Vernehmlassungen.<sup>6</sup>

## III.

An der Spitze der Traktandenliste steht der Entwurf des «*règlement commun d'organisation de la conférence générale et de la commission consultative et technique des communications et du transit*».

Die Fragen des internationalen Transites und Verkehrs, die bis jetzt nur auf dem mühsamen Weg der Vertragsschliessung unter einzelnen Staaten geregelt werden konnten, sollen in Zukunft auf der Basis des Völkerbundes ihre Lösung finden. Die Richtlinien, die für die Arbeit des Völkerbundes massgebend sein werden, finden sich vorgezeichnet in dem bereits erwähnten Art. 23<sup>e</sup> des Paktes. Eine grosse Aufgabe ist damit dem Völkerbund gestellt. Sollte er dieselbe erfüllen können, war es vor allem nötig, die entsprechende Organisation zu schaffen.

3. *Non reproduit*, cf. E 2001 (B) 8/35.

4. *Pour la lettre du Département politique du 10 janvier 1921 et pour le rapport adressé par le Gouvernement du Canton de Bâle-Ville au Département politique*, cf. E 2001 (B) 8/35.

5. *Non reproduits*, cf. E 2001 (B) 8/36.

6. *Pour les documents mentionnés*, cf. E 2001 (B) 8/35–36.

Als die oben erwähnte ‹Studienkommission› ihre Arbeit begann, lag bereits die im Friedensvertrag enthaltene ‹Arbeitsorganisation› vor. Diese hat denn auch, soweit die Verhältnisse es zuliessen, der Kommission als Vorbild gedient. Während indessen die ‹Arbeitsorganisation› auf Grund der Friedensverträge nur sehr lose mit dem Völkerbund verbunden ist, wird die Transitorganisation umgekehrt in engstem Kontakt mit dem leitenden Organ des Völkerbundes, mit dem Rate, stehen. Das Verhältnis der technischen Organisationen des Völkerbundes — unter denen die Transitorganisation, bzw. deren technisches Organ, die ‹commission consultative›, eine der wichtigsten darstellt, — zum Rat wurde in einer von der Völkerbundsversammlung am 8. Dezember genehmigten Resolution geregelt. Danach sollen diese Organe vollständig unabhängig nach innen, in ihrem Verkehr mit den Mitgliedern des Völkerbundes dagegen der Kontrolle des Völkerbundsrates unterstellt sein.

Werfen wir einen Blick auf den Text des vorliegenden Entwurfes des ‹règlement d'organisation›, so ist folgendes speziell hervorzuheben:

1.) Art. 1 und 2 sehen die Bildung einer Generalkonferenz, sowie eines ‹comité permanent›, oder wie dasselbe von der Völkerbundsversammlung bezeichnet worden ist, einer ‹commission consultative›, vor. Gemäss Art. 1 setzt sich die Generalkonferenz zusammen aus je einem Delegierten sämtlicher Völkerbundsstaaten. Die Völkerbundsversammlung hat zudem eine Anzahl weiterer Staaten, u. a. die Vereinigten Staaten sowie die baltischen Staaten, bezeichnet, die an sämtlichen technischen Organisationen, also auch an der Transitorganisation teilnehmen können. Bedauerlich ist indessen, dass die Versammlung nicht *sämtlichen* anerkannten Regierungen die Aufnahme in diese Organe ermöglicht hat. Wir werden weiter unten sehen, dass der Rat die Möglichkeit hat, die einzelnen der Konferenz vorliegenden *Konventionen* weitem Staaten zur Kenntnis zu bringen. Diese Staaten hätten dann die Möglichkeit, diesen Konventionen beizutreten, ohne jedoch an deren definitiver Fassung und spätem Weiterbildung mitarbeiten zu können.

Die schweizerische Delegation sollte ermächtigt sein, im Sinne der Zulassung möglichst aller Kulturstaaten zur Transitorganisation des Völkerbundes in Barcelona Stellung zu nehmen, sofern eine solche Stellungnahme politisch opportun erscheint und geeignet ist, die Universalität dieser internationalen Verkehrsorganisationen zu fördern.

2.) Jeder Delegierte (‹Représentant›) kann nach Art. 1, al. 2, von einer beliebigen Anzahl von Experten begleitet werden. Um jedoch die Bildung von Untersuchungskommissionen, wie sie Art. 4 des ‹Règlement› vorsieht, zu ermöglichen, sollen die Regierungen dem Generalsekretariat die Namen des Delegierten und von drei, speziell bezeichneten Experten zur Kenntnis bringen.

3.) Art. 2 sieht die Schaffung eines permanenten Organs vor, das dem Völkerbundsrat in allen Fragen des Transits und Verkehrs zur Seite stehen soll, einmal als Informationsstelle, ferner als Organ, das dem Rat Bericht und Antrag zu stellen hat für die Weiterentwicklung des internationalen Verkehrs- und Transitwesens, und endlich als Vermittlungsinstanz derjenigen Streitigkeiten, für die die Friedensverträge eine Vermittlungsinstanz des Völkerbundes vorsehen, sowie der Streitigkeiten, die aus der Auslegung der von der Transitkonferenz genehmigten Konventionen entstehen.

Die ausgedehnten Kompetenzen, die diesem Organ und anderen vorgesehenen technischen Organen zukommen sollen, lassen es begreiflich erscheinen, dass sich in der Völkerbundsversammlung eine gewisse Opposition gegen dieselben geltend machte. Speziell die englischen Dominions, und ihnen voran Canada, waren die Wortführer dieser Opposition. Wenn die Versammlung beschloss, es sei das in Art. 2 vorgesehene «comité permanent» mit «commission consultative» zu bezeichnen und es sei für alle diese technischen Organisationen vorläufig nur der Kredit für ein Jahr zu gewähren, so war das ein deutliches Entgegenkommen für diese Staaten.

Über die Art und Weise der Zusammensetzung der «commission consultative» ist seinerzeit lange beraten worden in der «Studienkommission». Die Schweiz hatte beantragt, es seien die Mitglieder der «commission» von der Generalkonferenz ohne Ansehen ihrer Staatsangehörigkeit zu ernennen. Dagegen wurde eingewendet — die «commission» sei nicht als eine Art Verkehrsministerium des als Staat gedachten Völkerbundes aufzufassen. Sie sei in weitem Masse auf die Mitarbeit der für die Verkehrs- und Transitfragen bedeutsameren Staaten angewiesen und es seien daher diese Staaten bei der Zusammensetzung der «commission» zu berücksichtigen. Was die Bezeichnung dieser Staaten betrifft, standen sich wiederum zwei Meinungen gegenüber: Währenddem die schweizerische Delegation, unterstützt von Polen und von Portugal, der Ansicht war, *alle* Staaten, die eine Vertretung erhalten sollten, würden zweckmässig ohne Unterschied von der Völkerbundsversammlung bezeichnet, vertraten umgekehrt Belgien und Holland die Ansicht, es seien diejenigen wirtschaftlichen Grossmächte zum voraus zu bezeichnen, die eine ständige Vertretung in der «commission» erhalten sollen (ähnlich der Zusammensetzung des Verwaltungsrates der «Arbeitsorganisation»).

Die vorliegende Fassung von Art. 2 ist daher als Kompromiss aufzufassen. Wohl wird den ständig im Völkerbundsrat vertretenen Staaten auch eine ständige Vertretung in der «commission» zugestanden; die Konferenz ist aber kompetent, acht weitere Mitglieder zu ernennen. Auf Antrag von Chile wurde in der Resolution der Völkerbundsversammlung vom 9. Dezember bestimmt, dass die Transitzonferenz bei der Ernennung dieser Mitglieder den technischen Interessen und der geographischen Vertretung Rechnung zu tragen habe.

Nach Erachten des Departementes bildet die in Art. 2 vorgesehene Regelung der Zusammensetzung der «commission» das Höchstmass dessen, was in Anbetracht der auseinandergelenden Interessen der verschiedenen Staaten von unserer Delegation erreicht werden konnte. Wenn einerseits Art. 2, Al. 3, bestimmt, dass verschiedene Staaten die Möglichkeit haben, bei der Wahl eine Erklärung abzugeben, wonach die Stimmen, die auf sie fallen sollten, auf einen von ihnen gemeinsam bezeichneten Staat zu übertragen seien, und andererseits Alinea 8 desselben Artikels vorsieht, dass bei der alle zwei Jahre erfolgenden Erneuerung von vier der acht nichtständigen Mitglieder der commission, zwei von denselben wieder gewählt werden können, so werden alle nicht ständig im Rate vertretenen Staaten in Zukunft ein eminentes Interesse daran haben, sich an der Generalkonferenz durch hervorragende Persönlichkeiten vertreten zu lassen. So, aber auch nur so, haben Staaten wie beispielsweise die Schweiz die Möglichkeit, ihre Vertretung in der «commission» zu einer mehr oder weniger ständigen zu gestalten.

Im Interesse der Kontinuität der Vertretung der letztgenannten Staaten dürfte es sich kaum empfehlen, im Sinne des Berichtes der S.B.B. für das Recht der Versammlung einzutreten, bei den Erneuerungswahlen sämtliche vier Sitze *neu* zu besetzen. Die Vertreter der nicht ständig im Rate vertretenen Staaten werden sich eher Einfluss zu schaffen wissen, wenn ihre Amtsdauer nicht zu kurz ist. Dadurch, dass die Versammlung alle zwei Jahre zwei Vertreter neu in die <commission> wählen kann, ist sie immerhin in der Lage, eine Auswahl zu treffen und einen gewissen Turnus in der Wahl eintreten zu lassen.

4.) Im Gegensatz zu Art. 3 des <règlement>, das vorsieht, dass die Generalkonferenz jeweilen von der commission einzuberufen sei, überträgt die von der Völkerbundsversammlung genehmigte, schon mehrfach erwähnte Resolution diese Kompetenz dem Völkerbundsrat. Damit ist einer Kritik der S.B.B. an diesem Artikel Rechnung getragen worden. Richtiger wäre es allerdings, nach der Ansicht des Departementes, gewesen, diese Kompetenz an die Völkerbundsversammlung zu übertragen.

5.) Bedeutsam ist Art. 4 des <règlement>, der, wie schon oben angedeutet, die <commission> als Vermittlungsinstanz bestimmter Streitigkeiten bezeichnet. Nach Einholung des Berichtes einer von ihr — wie wir oben gesehen haben, aus der Liste der von den einzelnen Regierungen bezeichneten Experten — bestellten Untersuchungskommission erteilt die <commission> ihre Ratschläge. Die Parteien sind hierauf frei, entweder diesem Rate sich zu fügen, oder aber eventuell ihre Streitigkeiten vor den ständigen Internationalen Gerichtshof zu bringen.

Leider sind verschiedene Punkte in diesem Artikel unklar geregelt worden. Alinea 1 weist auf die Fälle hin, wo sich die Parteien nicht einigen konnten über die Auslegung und Anwendung gewisser Bestimmungen der Friedensverträge, beispielsweise der Art. 336, 376 und 386 des Vertrages von Versailles, und Alinea 2 führt sodann aus, dass Klagen, die von *Mitgliedern* über die Ausführung dieser Artikel erhoben werden, vom Generalsekretär des Völkerbundes der <commission> zur Kenntnis zu bringen seien. Soll darunter verstanden werden, dass nur die Mitglieder der Konvention die Vermittlung der <commission> anrufen dürfen? Das würde in offenbarem Widerspruch zu den zitierten Artikeln der Friedensverträge selber stehen, wo allen Interessenten die Anrufung der für diese Fälle vorgesehenen Jurisdiktion des Völkerbundes freigestellt wird. Da auf Grund von Art. 4 des <règlement> alle diese Streitigkeiten vorerst zur Vermittlung vor die <commission> gebracht werden müssen, würde die Beschränkung der Anrufung der Vermittlung dieser <commission> auf die Völkerbundsmitglieder die Nichtmitglieder auch von der Jurisdiktion des Völkerbundes ausschliessen.

Da Alinea 2 ausdrücklich das in diesem Artikel geschilderte Vermittlungsverfahren auf Streitigkeiten, die sich aus den oben zitierten Artikeln der Friedensverträge ergeben, beschränkt, fragt es sich, welches Verfahren für diejenigen Streitigkeiten anwendbar sein soll, die sich aus den der Konferenz von Barcelona vorliegenden Konventionsentwürfen ergeben. In den massgebenden Bestimmungen dieser Konventionen heisst es nur, dass Streitigkeiten vor die <commission>, eventuell vor den Internationalen Gerichtshof zu bringen seien, ohne dass über das Verfahren vor der <commission> etwas erwähnt würde.

Unklar ist ferner die Bestimmung in Alinea 7 dieses Artikels, wonach die Parteien, wenn sie die <Empfehlungen> der <commission> nicht annehmen, an den

Internationalen Gerichtshof gelangen können, «dans le cas où la dite juridiction serait compétente». Da, wie wir oben gesehen haben, die entsprechenden Artikel der Friedensverträge das unbedingte Recht der Parteien stipulieren, diese Jurisdiktion anzurufen, ist nicht recht verständlich, was unter dieser Einschränkung zu verstehen ist.

In allen diesen Fällen sollte unsere Delegation auf Klarstellung der betreffenden Bestimmungen dringen.

6.) Solange der Ständige Internationale Gerichtshof noch nicht geschaffen ist, wird auf Grund der Resolution der Völkerbundsversammlung vom 9. Dezember in den oben erwähnten Streitigkeiten über Auslegung und Anwendung gewisser Bestimmungen der Friedensverträge von Fall zu Fall ein Schiedsgericht von 3 Mitgliedern ernannt. Von diesen sind 2 von den Parteien und der Präsident, als drittes Mitglied, vom Völkerbundsrat zu bezeichnen. Welche Instanz für die Streitigkeiten aus den erwähnten Konventionen massgebend sei, sofern diese Konventionen vor der Schaffung des Internationalen Gerichtshofes in Kraft treten sollten, wird auch hier nicht gesagt.

Eine Lücke besteht ferner insoweit, als nicht bestimmt wird, wie Streitigkeiten zu beurteilen sind, die sich weder aus der Auslegung der oben erwähnten Konventionen noch aus der Auslegung der Friedensverträge durch die Parteien ergeben. Ein Korrektiv ist indessen für solche Fälle durch Art. 36, Al. 2, des Statuts des Ständigen Internationalen Gerichtshofes geschaffen, wonach sich Staaten durch Unterzeichnung eines entsprechenden Protokolles verpflichten können, sämtliche Streitigkeiten, die Rechtscharakter haben, vor den Internationalen Gerichtshof zu bringen. Speziell im Hinblick auf die Rechte, die der Schweiz auf Grund des Wienervertrages von 1815 und späterer Verträge in bezug auf die Regelung der Schifffahrt auf dem Rhein zustehen, ist es für die Schweiz von grösster Bedeutung, was für Staaten in Zukunft durch Unterzeichnung dieses Protokolles sich der obligatorischen Schiedsgerichtsbarkeit unterwerfen werden.

Der Versuch, in das Reglement eine Bestimmung aufzunehmen, wonach die Anrufung der Jurisdiktion des Völkerbundes für *alle* Streitigkeiten, die sich auf Verkehrs- und Transitfragen beziehen, jeder Partei frei stünde, wie dies im Bericht der S.B.B.<sup>7</sup> vorgeschlagen wird, erscheint als ziemlich aussichtslos. Auf dem Wege von Spezialabkommen im Sinne von Art. 36, Al. 2, des Statuts des Ständigen Internationalen Gerichtshofes wird hier eher eine Lösung zu finden sein. Die schweizerische Delegation wird, nachdem der Bundesrat den Art. 36 in vollem Umfange angenommen hat, auch für dieses Spezialgebiet im Sinne möglicher Ausdehnung der obligatorischen Gerichtsbarkeit wirken.

7.) Auf Grund von Art. 8 des Reglementes kann die Generalkonferenz ihre Beschlüsse in drei verschiedenen Formen fassen:

a) Als «Empfehlungen», die den einzelnen Mitgliedern des Völkerbundes zu unterbreiten sind, damit diese denselben die ihnen richtig scheinende Folge geben können.

b) In Form von durch die Mitglieder zu ratifizierenden Vertragsentwürfen.

c) Als Entwurf einer Resolution, die der Völkerbundsversammlung zur Annahme unterbreitet wird.

---

7. *Non reproduit, cf. E 2001 (B) 8/35.*

Speziell hervorheben möchten wir, dass das vorliegende «règlement d'organisation» von der Generalkonferenz endgültig genehmigt werden kann. In der erwähnten Resolution der Völkerbundsversammlung vom 9. Dezember heisst es ausdrücklich, dass die Generalkonferenz kompetent sei, «à organiser de la même manière» — d. h. in derselben Weise wie das Geschäftsreglement, mit  $\frac{2}{3}$  Mehrheit der Stimmen — einen endgültigen Beschluss über die Schaffung der «commission consultative» zu fassen. In derselben Resolution werden die für diesen Beschluss massgebenden, teilweise schon erwähnten Richtlinien angegeben.

8.) Endlich hält es das Departement mit den S.B.B. für zweckmässig, wenn Art. 9 der Konvention in der Weise abgeändert wird, dass die Völkerbundsmitglieder nicht ein Jahr nach erfolgtem Beschluss der Generalkonferenz, sondern vielmehr ein Jahr nachdem ihnen das Generalsekretariat von demselben Mitteilung gemacht hat, angefragt werden sollen, welche Folge sie diesen Beschlüssen gegeben haben. Diese Anfrage würde ferner zweckmässiger nicht durch den Präsidenten der «commission», sondern durch den Generalsekretär erfolgen.

#### IV.

Die Freiheit des internationalen Transits bildet eines der Postulate, die von der Schweiz in der der «commission du régime international des ports, voies navigables et voies ferrées» im Mai 1919 überreichten Note aufgestellt wurden. Das vorliegende «projet de convention sur la liberté du transit» bedeutet einen entschiedenen Fortschritt gegenüber dem bisherigen Rechtszustand in bezug auf den internationalen Waren- und Personentransit und verdient in hohem Masse das Interesse der Schweiz.

1. Im Eingang zum Entwurf wird ausgeführt, dass derselbe der Ratifikation sämtlicher Völkerbundsstaaten, sowie derjenigen Staaten zu unterbreiten sei, denen derselbe vom Völkerbundsrat offiziell notifiziert würde. Das Departement ist der Ansicht, es sollte nicht der Rat, sondern vielmehr die Versammlung kompetent sein, zu bestimmen, welchen Staaten gegenüber diese Notifikation zu erfolgen habe. Gleich wie sich die Völkerbundsversammlung darüber auszusprechen hat, was für Staaten in den Völkerbund aufzunehmen sind, sollte dieselbe auch bestimmen können, welche Nichtmitglieder als Kontrahenten von Verträgen des Völkerbundes in Betracht fallen sollen. So hat denn auch, wie wir oben erwähnt haben, die Völkerbundsversammlung und nicht der Rat beschlossen, was für Staaten in die technischen Organisationen des Völkerbundes aufzunehmen seien.

2. Die Präambel stellt fest, dass durch die Bestimmungen der «commission», die die Freiheit des Transits auf Eisenbahnen und Wasserwegen garantieren, keineswegs die Souveränität der Mitgliedstaaten und ihrer Aufsichtsrechte über die Verkehrswege geschmälert werden. Art. 1 gibt sodann die Begriffsbestimmungen des «Transits» und Art. 2 verlangt Massnahmen der einzelnen Mitglieder zur Erleichterung des Transits, wobei kein Unterschied gemacht wird zwischen der Staatsangehörigkeit der Personen, der Flagge der Schiffe, usw.

3. Der Grundsatz der Abgabefreiheit, der in Art. 3 enthalten ist, wird dadurch eingeschränkt, dass die Erhebung von Abgaben, die zur Deckung der Aufsichts- und Verwaltungskosten der Transit-Staaten bestimmt sind, ausdrück-

lich gestattet wird. Diese Bestimmung ist für die Schweiz von besonderer Wichtigkeit, weil damit auch für den Transit auf einem eventl. zu bauenden Rhein-Seitenkanal das Recht, Abgaben zu erheben, prinzipiell zugestanden wird. Wir werden unten, bei Besprechung der Schifffahrts-Konvention, auf diesen Punkt zurückkommen.

Wie in den Bemerkungen von Herrn Dr. Im Hof zutreffend ausgeführt wird, ist es unklar, wie die am Schlusse von Art. 3 erwähnte <Gebührenreduktion> zu verstehen ist. Zum mindesten sollte bestimmt werden, wer diese <Reduktion> anzuordnen kompetent sei.

4. Von besonderer Bedeutung ist es, ob all die in den Conventionen niedergelegten Bestimmungen auch zur Kriegszeit gelten werden oder nicht. Art. 8 drückt sich in der Beziehung sehr vorsichtig aus, wenn er bestimmt, dass die Bestimmungen der Conventionen in dem Masse auch in Kriegszeiten aufrecht erhalten werden sollen als das mit den Rechten und Pflichten der Kriegführenden und Neutralen vereinbar ist. Unsere Delegation hatte eine ausführlichere Regelung dieser Frage an dieser Stelle beantragt. Die Kommission war jedoch der Ansicht, dieselbe würde zweckmässiger getrennt von dieser Konvention und später erfolgen. Unsere Delegation wird in Barcelona an diese Lücke erinnern und auf baldige Regelung der Frage, die für die Schweiz ganz besonders bedeutsam ist, dringen müssen.

5. Art. 10 der Convention erklärt alle früheren Übereinkünfte der Mitglieder des Völkerbundes, die mit den Bestimmungen der Convention im Widerspruch stehen, als dahingefallen. Nur wenn besondere topographische, wirtschaftliche oder technische Gründe es rechtfertigen, dürfen in Zukunft solche Spezialabkommen geschlossen werden. Ausnahmsweise können indessen solche Abkommen beibehalten werden, auch wenn die letzteren Gründe nicht zutreffen. Gemäss einem Beschluss des <comité provisoire> mussten dieselben aber spätestens einen Monat vor Zusammentritt der Generalkonferenz dem Generalsekretariat zur Kenntnis gebracht werden. Eine Anfrage beim Volkswirtschaftsdepartement und Eisenbahndepartement ergab, dass nach Erachten dieser Departemente die Schweiz gegenwärtig an keinem Verträge beteiligt ist, der mit den Grundsätzen der Transitkonvention nicht vereinbar wäre. Was speziell den Gotthardvertrag anbetrifft, so ist das politische Departement mit dem Eisenbahndepartement der Ansicht, dass derselbe in keiner Weise gegen die vorliegende Konvention verstösst.

6. Mit dem Volkswirtschaftsdepartement sind wir der Ansicht, dass die in Art. 13 festgesetzte Ausnahmebestimmung zu Gunsten von Ländern, die teilweise während des Krieges von 1914/18 verwüstet worden sind, zu weitgehend ist. Es dürfte genügen, wenn die Vergünstigungen nur diesen verwüsteten Gebieten zugute kommen würde.

Da aber einerseits eine Abgrenzung in dieser Beziehung schwer sein wird, und andererseits ein solcher Vorstoss unserer Delegation leicht als unfreundlicher Akt gegenüber den betreffenden Staaten ausgelegt werden könnte, glauben wir uns darauf beschränken zu müssen, auf eine bestimmte zeitliche Begrenzung der Vergünstigung zu dringen.

7. Gegen die Bestimmung von Art. 14, wonach die gegenwärtige Convention kein Hindernis bilden soll zur Anwendung der Friedensverträge unter den Par-

teien, wird in Anbetracht von Art. 10 der Convention, der ausdrücklich gewisse mit der Convention in Widerspruch stehende Spezialabkommen zulässt, kaum aufzukommen sein. Von besonderer Bedeutung für die Schweiz ist die gleichlautende Bestimmung in Art. 18 der Schifffahrts-Konvention.

8. Art. 15 der Convention sieht die obligatorische Schiedsgerichtsbarkeit für alle Streitigkeiten, die sich aus der Convention ergeben, vor. Wie schon oben erwähnt, wird jedoch für diese Streitigkeiten das Verfahren vor der «commission consultative», als der obligatorischen Vermittlungsinstanz, im règlement d'organisation nicht geregelt.

9. In den Friedensverträgen (z. B. Art. 379 des Vertrages von Versailles) sind die besiegten Staaten verpflichtet worden, bestimmten, vom Völkerbund abzuschliessenden Verträgen, u. a. auch einer Transitkonvention, innerhalb 5 Jahren nach Inkrafttreten der Friedensverträge beizutreten. Eine Beitrittserklärung dieser Staaten zu diesen Conventions scheint danach auf alle Fälle nötig zu sein bevor dieselben diese Staaten binden. Es ist daher nicht verständlich, was die Bemerkung in Art. 19 der Convention, wonach diese Convention diejenigen Staaten bindet, die ihre Ratifikation dem Generalsekretariat zur Anmeldung gebracht haben, sowie diejenigen Staaten «dont l'adhésion serait déjà acquise», zu bedeuten habe. Die schweizerische Delegation sollte, nach Erachten des Departementes, dahin wirken, dass diese letztern Worte ausgemerzt werden und dass dafür diese Staaten — es kommt vor allem Deutschland in Betracht — gemäss dem Eingang der Convention zum Beitritt eingeladen werden.

10. Unklar ist ferner Art. 20 der Convention gefasst. Eine Neufassung im Sinne des Vorschlages der S.B.B. dürfte sich rechtfertigen.

11. Statt der Bindungsfrist von 10 Jahren, wie sie die Convention in Art. 21 vorsieht, würde entsprechend dem Vorschlag im Bericht der S.B.B. zweckmässiger eine Frist von 5 Jahren gewählt. Die Verkürzung der Frist empfiehlt sich auch mit Rücksicht auf die Möglichkeit der Revision der Convention. Alle diejenigen, die der revidierten Convention nicht beitreten würden, wären dann bis zum Ablauf der 10 Jahre noch an die alte Convention gebunden.

## V.

Den internationalen Wasserwegen hat schon der Pariser- und Wienerkongress von 1814/15 seine Aufmerksamkeit gewidmet. In spätern Verträgen ist die Schifffahrt auf bestimmten Flüssen geregelt worden. Ein Problem aber, das die heutige Technik in besonderem Masse beschäftigt, der Ausgleich zwischen Kraft- und Schifffahrtsinteressen auf internationalen Flüssen, hat bisher noch keine allgemeingültige Lösung gefunden. Der Versuch einer solchen Lösung, verbunden mit einer Neuregelung des gesamten Flussschifffahrtsrechtes, wurde in dem «projet de convention sur le régime international des voies navigables» unternommen.<sup>8</sup> Auf Vorschlag des politischen Departementes hat das Departement des Innern seinerzeit die eidg. Schifffahrtskommission zur Besprechung des Projektes einberufen. Wir verweisen speziell auf das dem Antrag beiliegende Protokoll

8. *Sur la navigation fluviale*, cf. DDS 7/2, n<sup>os</sup> 127, 137, 152, 186, 315, 318, 359, 400, 426.

9. *Non reproduit*, cf. E 2001 (B) 8/35.

der Sitzung dieser Kommission<sup>9</sup>, in das auch ein Referat von Herrn Prof. Dr. W. Burckhardt aufgenommen worden ist, sowie auf die entsprechenden Berichte des Departementes des Innern, des Volkswirtschaftsdepartementes und des Eisenbahndepartementes.

1. Die in der Convention Art. 1—27 enthaltenen Bestimmungen beziehen sich auf die in Art. 1 definierten internationalen Wasserwege. In der Präambel werden jedoch die Mitgliedstaaten verpflichtet, dieselben Grundsätze so weit als möglich auch auf die nationalen Flüsse anzuwenden. Es soll vor allem von diesen Staaten kein Unterschied gemacht werden, zwischen den Flaggen der Contrahenten, sowohl in Hinsicht auf den direkten Import als auf den direkten Export.

Die Tragweite dieser an und für sich sehr weitgehenden Bestimmung wird eingeschränkt dadurch, dass ihr die in der Convention vorgesehenen Sanktionen fehlen. Da es sich jedoch um die Regelung einer Materie handelt, die bis anhin ganz den einzelnen Staaten überlassen worden war, wird man sich mit der Aufstellung des Grundsatzes der Freiheit der nationalen Flüsse begnügen dürfen. Die Zukunft wird lehren, ob auch auf diesem Gebiete eine weitergehende internationale Regelung Platz greifen kann oder nicht.

2. Als internationale Wasserwege werden in Art. 1 erklärt:

A) Alle vom Meere natürlich erreichbaren Teile einer Wasserstrasse, die in ihrem vom Meere natürlich zugänglichen Lauf verschiedene Staaten trennt oder durchfließt, sowie alle Teile einer anderen vom Meere natürlich erreichbaren Wasserstrasse, die eine internationale Wasserstrasse mit dem Meere verbindet.

Es ist dabei zu beachten,

a) dass die Möglichkeit einer Umladung von einem Schiff oder Boot in ein anderes nicht ausgeschlossen wird durch die Worte «vom Meere erreichbar»,

b) dass die Nebenflüsse als getrennte Wasserstrassen zu betrachten sind,

c) dass die Seitenkanäle, die einem Mangel einer Wasserstrasse abhelfen sollen, diesen letzteren gleichgestellt werden.

B) Die Wasserstrassen oder Teile von natürlichen und künstlichen Wasserstrassen, die ausdrücklich durch einseitige Akte, oder in Übereinkommen der Staaten, unter deren Souveränität oder Autorität sich die betreffenden Wasserstrassen befinden, den Bestimmungen dieser Convention unterstellt wurden.

Die an und für sich unklare Bestimmung, dass die Nebenflüsse als getrennte Wasserstrassen betrachtet werden müssen, wird präzisiert in einer Fussnote des den «Erläuterungen» S. o. beigefügten Croquis, aus der hervorgeht, dass diese Nebenflüsse *mit Einschluss des sie mit dem Meere verbindenden Hauptflusses* als getrennte Wasserstrassen aufzufassen sind. Damit fällt beispielsweise auch der Po, verbunden mit dem Tessin, unter die Definition der internationalen Wasserstrassen. Der Po an und für sich wäre nicht international, da er in seinem Laufe nicht mehrere Staaten trennt oder durchfließt. Wohl aber erfüllt der Tessin diese Bedingung und ist zugleich vom Meere aus natürlich zugänglich.

3. Zu der oben unter c) angeführten Bestimmung von Art. 1, dass Seitenkanäle, die einem Mangel an Wasserstrassen abhelfen sollen, diesen letzteren gleichgestellt, also auch internationalisiert werden, bemerkt das Departement des Innern in Anlehnung an das Protokoll der Schiffahrtskommission, dass es schwer sein werde, einen Seitenkanal wirklich zu internationalisieren. Es will uns aber scheinen, dass, wenn die Erstellung von Seitenkanälen im Prinzip überhaupt

zugelassen werden soll — und es ist u. E. kein Grund vorhanden, sich ganz allgemein in dieser Convention dagegen auszusprechen — deren Internationalisierung immerhin einen Teil ihrer eventl. Nachteile aufzuheben vermag.

4. Eine besonders für die Schweiz bedeutsame Bestimmung enthält Art. 3. — Die vertragschliessenden Parteien, heisst es am Schlusse dieses Artikels, anerkennen die maritime Flagge der Schiffe und Boote jeder vom Meere abgeschlossenen Vertragspartei, sofern dieselben an einem bestimmten einzigen Ort, dem ‹Registrierungshafen›, eingetragen worden sind. Eine ähnliche Bestimmung war schon in den Vertrag von St. Germain aufgenommen worden; da jedoch die Schweiz nicht Partei dieses Vertrages ist und an der Regelung des Flaggenrechts ein besonderes Interesse hat, verlangte die schweizerische Delegation in der ‹Studienkommission› die Aufnahme einer entsprechenden Bestimmung in die allgemeine Schifffahrtskonvention.

Die Kommission glaubte dem von der Schweiz geäusserten Wunsche noch in besonderem Masse dadurch entgegenzukommen, dass sie eine gleichlautende Bestimmung, wie sie sich in Art. 3 findet, auch in die Form eines besonderen aus einem einzigen Artikel bestehenden Vertragsentwurfes kleidete, des ‹*projet de convention sur le droit du pavillon*›. So sehr die Schweiz ein Interesse daran hat, dass der Grundsatz des allen Staaten zustehenden Flaggenrechtes in einer von anderweitigen Bestimmungen getrennten Erklärung ausgesprochen wird, scheint es dem Departement doch zu weit zu gehen, für einen einzigen Artikel die Form eines Vertrages zu wählen. Seines Erachtens wäre es zweckmässiger, wenn dem vorliegenden ‹projet de convention› die Form einer ‹résolution› gegeben würde. Dabei dürfte es sich aber rechtfertigen, folgende Punkte noch speziell abzuklären:

a) Muss die Flagge geführt werden, oder hat der Ausdruck ‹Flagge› lediglich die Bedeutung rechtlicher Zugehörigkeit eines Schiffes zu einem Staate?

b) Bezieht sich die Flagge nur auf selbständig fahrende Schiffe, oder auf alle schwimmenden selbständigen Teile, oder aber auf einen ganzen Schiffszug einheitlich?

c) Feststellung, dass die Flagge sowohl auf dem Meere als auf Binnengewässern geführt werden darf. — Es mag hier erwähnt werden, dass die internationale Regelung des Flaggenrechtes in oben angedeutetem Sinn einer internen Ordnung des Flaggenrechtes rufen wird.

5. Einer lebhaften Kritik sind in der Sitzung der Schifffahrtskommission, die Bestimmungen von Art. 6 unterzogen worden. Nach dem Wortlaut dieses Artikels dürfen auf dem Laufe sowohl wie an der Mündung der internationalen Wasserstrassen nur Abgaben erhoben werden, die zur Deckung der Unterhalts- und Verbesserungsarbeiten dieser Wasserstrasse und ihrer Mündung bestimmt sind oder die sonst im Interesse der Schifffahrt gemacht werden.

Auf Antrag von Herrn Gelpke beschloss die Schifffahrtskommission, den zuständigen Departementen die Frage vorzulegen, ob nicht folgende Ergänzung zu Art. 6 in Vorschlag zu bringen sei:

‹Auf künstlichen Wasserstrassen, welche konventionelle abgabenfreie Ströme ersetzen, dürfen Schifffahrtsabgaben und Schleusengelder nur mit Zustimmung aller beteiligten Staaten erhoben werden.›

---

10. *Non reproduit, cf. E 2001 (B) 8/35.*

Wie aus dem beigelegten Protokoll der Schiffahrtskommission<sup>10</sup> hervorgeht, ging die Kommission dabei von der Voraussetzung aus, es könnten eventl. auf dem von Frankreich geplanten Seitenkanal Abgaben erhoben werden und dieser Gefahr sei durch ein generelles Verbot in der allgemeinen Convention vorzubeugen.

Die Rechtslage ist kurz folgende: Art. 358, Al. 3, des Versailler-Vertrages stellt einerseits fest, dass auf einem eventl. zu bauenden Rhein-Seitenkanal keine Abgaben erhoben werden dürfen, die eine Erhöhung der bis anhin in Anwendung der Mannheimer-Convention erhobenen Taxen bedeuten würden. Das Schlussprotokoll zu Art. 3 dieser Convention bestimmt andererseits, dass Gebühren «für die Benutzung künstlicher Wasserstrassen oder Anlagen wie Schleusen und dergleichen» nicht unter das in Art. 3 der Convention aufgestellte Verbot der Abgabenerhebung fallen.

Damit scheint nun allerdings noch keineswegs festzustehen, dass vom rechtlichen Standpunkte aus die Abgabenerhebung auf einem evtl. zu errichtenden Seitenkanal zulässig wäre. Art. 358 erklärt in dem oben erwähnten Alinea 4 ausdrücklich Taxen, die eine Erhöhung der bisher in Anwendung des Mannheimer-Abkommens erhobenen Taxen bedeuten würden, als unzulässig. Es wird nicht nur darauf abgestellt, ob diese Abgaben bisher zulässig gewesen wären, sondern vielmehr darauf, ob diese Taxen tatsächlich erhoben worden seien. Trotz den Bestimmungen des Schlussprotokolls zu Art. 3, die die Abgabenerhebung für Schleusen usw. nicht ausschliessen, sind nun aber bis zum heutigen Tage auf dem Rhein keinerlei Abgaben erhoben worden. Wohl hat Deutschland seinerzeit ein Gesetz erlassen, wonach Schiffahrtssteuern im Gegensatz zu *Gebühren* als zulässig bezeichnet wurden. Auf die Vorstellungen Hollands hin hat dann aber Deutschland, wie aus dem Orangebuch der holländischen Regierung vom Jahre 1919/20 hervorgeht, den Betrag sämtlicher in der Zeit vom 11. November 1918 bis zum 24. Juli 1919 erhobenen Abgaben wieder zurückbezahlt.

Abgesehen vom rechtlichen Moment, halten wir die Erhebung von Abgaben auf einem event. Seitenkanal auch aus folgender Erwägung für unwahrscheinlich: Die Frage, ob der Bau eines Seitenkanales auf dem Rhein überhaupt zulässig sei, wird die Zentralkommission in hohem Masse beschäftigen. Auf alle Fälle glauben wir annehmen zu dürfen, dass eine starke Opposition gegen den Bau vorhanden sein wird. Frankreich wird voraussichtlich zur Überwindung derselben die äussersten Konzessionen für die Erleichterung der Schiffahrt auf dem Seitenkanal machen müssen. Es ist nicht einzusehen, wie die an der Rheinschiffahrt in hohem Masse interessierten Mitgliedstaaten, die bis zum heutigen Tage abgabenfrei den Rhein befahren konnten, sich bereit erklären würden, in Zukunft ihren Tribut an die Kosten des Seitenkanals zu bezahlen. Die technischen Vorteile eines Seitenkanales sind, wie das Eidg. Wasserwirtschaftsamt wiederholt ausgeführt hat, durch die Nachteile weit überwogen, auf alle Fälle aber viel zu gering, als dass diese Staaten sich je mit dieser Mehrbelastung ihrer Transporte abfinden würden.

Währenddem in Strassburg voraussichtlich rechnerische Gründe die Stellungnahme der einzelnen Staaten zur Abgabenfrage bestimmen werden, ist es nicht ausgeschlossen, dass in Barcelona mehr politische Gründe den Ausschlag geben werden.

Politische Gründe werden hier die grössere Rolle spielen als in Strassburg, wo die Theorie einen unmittelbaren praktischen Hintergrund haben wird. Jedenfalls

muss, um nicht durch einen negativen Entscheid dieser Konferenz ein Präjudiz für die Verhandlungen in Strassburg zu schaffen, die Frage in Barcelona äusserst vorsichtig behandelt werden. Unsere Delegation wird sich darauf beschränken müssen, bei einzelnen interessierten Delegierten zu sondieren, ob sie eventl. bereit wären, einen Antrag in oben erwähntem Sinne zu stellen. Dabei sollte unseres Erachtens in dem von Herrn Gelpke beantragten Zusatz ergänzend zum Ausdruck gebracht werden, dass die Einstimmigkeit aller beteiligten Staaten dann nicht erforderlich ist, wenn die Errichtung von künstlichen Wasserstrassen für die Schiffbarmachung eines Flusses eine absolute Notwendigkeit bedeutet.

6. Zum ersten Mal wird in Art. 9 der Convention in einem allgemeinen Abkommen das Verhältnis zwischen Kraft- und Schifffahrtsinteressen bei internationalen Flüssen geregelt. Nach Alinea 2 dieses Artikels ist unter Vorbehalt von Spezialabkommen jeder Uferstaat verpflichtet, nicht nur den Fluss in gutem Zustand zu erhalten, sich aller Massnahmen zu enthalten, die die Schiffbarkeit des Flusses beeinträchtigen könnten, und Hindernisse und Gefahren der Schifffahrt zu beseitigen, sondern auch *Verbesserungen* desselben auszuführen oder ausführen zu lassen, sofern nicht diesen Arbeiten andere berechnigte Interessen wie *beispielsweise der Bewässerung oder der Wasserkraft*, entgegenstehen.

Alinea 3 desselben Artikels bestimmt sodann, dass die Bestimmungen des Artikels nicht angerufen werden können gegen einen Uferstaat, der sich ausweisen könnte, im Einverständnis aller Uferstaaten des internationalen Flusses oder eventl. sämtlicher in der internationalen Commission des Flusses vertretenen Staaten zu handeln oder gehandelt zu haben.

Klarer wäre es allerdings gewesen, wenn in erwähntem Alinea ausdrücklich gesagt worden wäre, dass die Bestimmungen *zugunsten der Schifffahrt* auf einer internationalen Wasserstrasse dann nicht angerufen werden können, wenn ein Staat sich ausweise, im Einverständnis aller übrigen Uferstaaten gehandelt zu haben. Die allgemeine Fassung dieses Alineas könnte dazu verleiten anzunehmen, auch Arbeiten zur Erhaltung und Verbesserung der Schifffahrt könnten nur im Einverständnis aller Uferstaaten gemacht werden. Wenn auch die Erläuterungen, die den Charakter einer authentischen Auslegung der Vertragsbestimmungen besitzen, diese Folgerung ausschliessen\*, wird unsere Delegation gleichwohl auf eine Klarstellung des Vertragstextes in oben angedeutetem Sinne dringen müssen.

Sehr bemerkenswert scheint uns der Vorschlag Gelpke zu sein, es möchte in Alinea 1 von Art. 9 an Stelle von *«facilité de la navigation»* der Ausdruck *«navigabilité»* gesetzt werden und zugleich dieser Begriff definiert werden als *«den Grad*

---

\* Anmerkung: Auf Seite 78 i. f. des Rapportes heisst es:

La commission a estimé que, sans aucun doute, les intérêts autres que ceux de la navigation devaient être conciliés dans toute la mesure du possible avec les besoins de la navigation elle-même; mais que, si cette conciliation était impossible, l'ensemble des Etats riverains ou représentés à la Commission Internationale d'une voie d'eau pourrait, d'un commun accord, donner à cette voie d'eau une utilisation devenue économiquement meilleure et ne plus la maintenir en état de navigabilité, ou même la désaffecter complètement. Dans le cas de travaux d'amélioration, un Etat qui justifierait de motifs valables, c'est-à-dire notamment de motifs autres que ceux de simple concurrence internationale, pourrait dans les mêmes conditions faire passer après ses autres intérêts légitimes les intérêts de la navigation.

der Schiffbarkeit des Stromes, der durch Niederwasserregulierungswerke erreicht werden kann». Der Vorteil, den diese Ergänzung von Art. 9 der allgemeinen Convention für unsere Stellung in der Rhein-Zentralkommission hätte, liegt auf der Hand, denn auch Art. 358 des Versailler Vertrages schreibt vor, dass der Bau eines Seitenkanals «ne devrait pas nuire aux facilités de la navigation».

Selbstverständlich müsste aber auch bei dieser Änderung des vorliegenden Vertragstextes sehr vorsichtig vorgegangen werden. In Anbetracht unserer Stellung in den Rhein-Zentralkommissionsverhandlungen wäre es wiederum vorzuziehen, wenn ein anderer Staat zur Einbringung des Antrages gewonnen werden könnte.

7. Art. 11 unterstellt bereits bestehende und zukünftige Fluss-Kommissionen dem Völkerbund. Die schweizerische Delegation wird, entsprechend dem vom Bundesrat in seiner Antwortnote betreffend Unterstellung des Hygiene-Amtes unter den Völkerbund eingenommenen Standpunkt, grundsätzlich dagegen Stellung nehmen müssen, dass bereits bestehende Kommissionen, die auch Nichtmitglieder des Völkerbundes umfassen, ohne die Einwilligung der letzteren dem Völkerbund unterstellt werden.

Was die Kompetenzen der neu zu schaffenden Kommissionen anbelangt, dürften die in Art. 11 aufgeführten zweckmässig in folgender Weise erweitert werden:

a. Einmal wird in der allgemeinen Konvention die Zusammensetzung dieser Kommissionen geregelt werden müssen. Vor allen Dingen soll zum Ausdruck gebracht werden, in was für Fällen es sich rechtfertigt, auch Nichtuferstaaten in die Kommission aufzunehmen. Auf diese Weise würde in Zukunft vermieden, dass diese Kommissionen einfach nach dem Diktat irgend einer Mächtegruppe, wie das bei der durch den Versailler-Vertrag neu geschaffenen Rhein-Zentralkommission der Fall war, zusammengesetzt werden.

b. Einstimmigkeit soll nur für die Beschlüsse der Kommissionen von grundlegender Bedeutung verlangt werden. Zugleich ist festzustellen, dass solche Beschlüsse der Ratifikation der einzelnen Mitglieder unterliegen.

Bei Meinungsverschiedenheiten über die Art und Weise der Beschlussfassung soll die «commission consultative» entscheiden.

8. Was die Anwendung der Convention zur Kriegszeit anbelangt (Art. 12), so gelten auch hier die zu Art. 8 der Transitkonvention gemachten Bemerkungen.

9. Art. 17 stellt ausdrücklich fest, dass es den Mitgliedstaaten unbenommen bleibt, in Spezialabkommen der freien Schifffahrt weitergehende Vergünstigungen, als sie die Convention vorsieht wie beispielsweise das Verbot jeglicher Abgaben einzuräumen, wenn dieselben allen Mitgliedstaaten im selben Mass zuerkannt werden. Was den Rhein betrifft, so folgt die vollständige Abgabefreiheit dieses Flusses, wie wir oben gesehen haben, weniger aus dem Text der Mannheimer Convention, als aus der langjährigen Übung der Rheinuferstaaten.

10. Wir haben oben bei der Besprechung von Art. 14 der Transitkonvention bemerkt, dass gegen die Bestimmung, wonach die Transitkonvention der Anwendung der Friedensverträge kein Hindernis bilden dürfe, sich daraus rechtfertigen lasse, dass in Art. 10 derselben Convention ausdrücklich die Aufrechterhaltung von gewissen, mit der Convention im Widerspruch stehenden Verträgen vorbehalten wird. Ein ähnlicher allgemeiner Vorbehalt wird aber in der Schifffahrtskonvention nicht gemacht und es ist daher kaum begründet, wenn trotzdem die

Anwendung der Friedensverträge unter den Parteien vorbehalten wird. Diese Ausnahmebestimmung zu Gunsten der Friedensverträge ist für die Schweiz, in Anbetracht der Auslegung der auf den Rhein bezüglichen Bestimmungen des Versailler-Vertrages, ganz besonders bedenklich und sollte, wenn immer möglich, aus der Convention ausgemerzt werden.

11. In bezug auf Art. 19, betreffend das Verfahren bei Streitigkeiten aus der Konvention, verweisen wir auf das oben zu Art. 4 des «règlement d'organisation» Ausgeführte.

## VI.

In bezug auf das «*projet de convention sur le régime international des voies ferrées*» beschränken wir uns darauf, auf dessen Art. 6 hinzuweisen. Unsere Delegation wird hier, ähnlich wie bei Art. 11 der Schifffahrtskonvention, dagegen Stellung nehmen müssen, dass internationale Ämter<sup>11</sup> dem Völkerbund unterstellt werden, solange nicht deren sämtliche Mitglieder dem Völkerbund angehören. Wir sind mit den S.B.B. der Auffassung, dass diesem Artikel nur zugestimmt werden darf, wenn die dort in Klammern gesetzten Worte «*existantes ou*» gestrichen werden. Im übrigen verweisen wir auf den dem Antrag beiliegenden Bericht der S.B.B.

Was endlich den 5. Punkt der Traktandenliste, die «*résolution relative au régime international des ports*» anbetrifft, so können wir uns ebenso kurz fassen. Die Resolution beschränkt sich darauf, den Mitgliedstaaten für international erklärte oder in Zukunft zu internationalisierende Häfen die Respektierung einiger Grundsätze nahe zu legen. Da uns diese Bestimmungen nur indirekt interessieren, sind wir der Ansicht, unsere Delegation dürfe sich einer Stellungnahme zu denselben enthalten.

## VII.

Die Schweiz als ein Staat, der einerseits in bezug auf Transit und Verkehr im eigenen Interesse von sich aus sehr liberalen Grundsätzen huldigt und der andererseits für seinen Verkehr, mangels einer eigenen Meeresküste, in ausserordentlichem Masse vom Auslande abhängig ist, hat ein allgemeines wirtschaftliches und politisches Interesse daran, dass die fast unbeschränkte Autonomie der Staaten auf dem Gebiete des Verkehrs und Transits durch Staatsverträge zu Gunsten der Verkehrsfreiheit eingeschränkt werde. Die schweizerische Delegation wird deshalb dafür eintreten, dass die der Konferenz unterbreiteten Verträge zu Stande kommen. Es entspricht dies auch der allgemeinen Haltung der Schweiz gegenüber den Bestrebungen für Weiterbildung des internationalen Rechtes.

Da die von der Studienkommission entworfenen Vorlagen das Ergebnis langer und sorgfältiger Arbeit und mannigfacher Compromisse darstellen, so ist nicht zu erwarten, dass durch nachträgliche Abänderungen und Erweiterungen der Entwürfe seitens der Konferenz im allgemeinen bessere Resultate erzielt werden. Die

---

11. *Ils'agit ici de l'Office central des transports internationaux prévu à l'article 57 de la Convention internationale sur le transport de marchandises par chemins de fer du 14 octobre 1890 et établi à Berne, cf. FF, 1890, vol. V, pp. 395—506.*

schweizerische Delegation wird deshalb für die Vorlagen in der jetzigen Form eintreten, soweit nicht Punkte in Frage kommen, wo, auf Grund vorstehender Darlegungen, speziell schweizerische Interessen wahrzunehmen sind oder soweit nicht erhebliche Verbesserungen Aussicht auf allseitige Zustimmung haben. Die Schweiz hat umsomehr Anlass zu dieser Stellungnahme, als ihre Vertreter in der Studienkommission einen nicht unerheblichen Anteil an der gegenwärtigen Fassung der Texte hatten.

Sehr zu begrüßen wäre indessen eine Klärung der Verhältnisse zwischen dem Wortlaut der Vorlagen und deren Erläuterungen durch die «Studienkommission» (s. «Documents préparatoires»). Für den Fall, dass diese Erläuterungen in Form eines Kommentars beibehalten werden sollten, müssten verschiedene Divergenzen der beiden Texte richtiggestellt werden.

### VIII.

Es ist anzunehmen, dass die für die Beschlussfassung der Konferenz in Aussicht genommenen Bestimmungen schon für die erste Konferenz gelten, d. h. dass eine  $2/3$ -Mehrheit notwendig ist, damit ein Vertragsentwurf oder eine Resolution den Staaten zur Annahme oder Verwerfung vorgelegt werde. Sofern die jetzigen Vorlagen nicht in einer Weise verändert werden, dass die Schweiz wegen ihrer speziellen Interessen oder mit Rücksicht auf die allgemeinen Tendenzen ihrer Völkerbundspolitik Widerspruch erheben müsste, ist die schweizerische Delegation beauftragt, für die Annahme der Vorlagen zu stimmen.

Es ist nun aber weiterhin möglich, dass, neben der Abstimmung über die Vorlagen in der Konferenz, noch eine Unterzeichnung der Vertragsentwürfe stattfinden wird, da die Ratifikation des Washingtoner Abkommens von 1919 betr. Arbeitsrecht in einzelnen Staaten auf formelle Schwierigkeiten stösst, indem diese Entwürfe nicht die Form von durch Bevollmächtigte vereinbarten und unterzeichneten Verträgen haben, sondern sich den Parlamenten als Beschlüsse einer deliberierenden Versammlung darstellen.

Die Unterzeichnung eines Abkommens bedeutet jedoch nach der bisherigen Praxis dass die Regierung, deren Bevollmächtigte unterzeichnen, sich für die Genehmigung des Vertrages durch das Parlament und damit für dessen Ratifizierung einsetzen. Die Zustimmung in der Konferenz bewirkt dagegen gegebenenfalls nur, dass sich die Staaten über Annahme oder Verwerfung auszusprechen haben; eine weitere individuelle Bindung besteht nicht. Mit Rücksicht darauf, dass die Verträge in ihrem Wortlaut bis jetzt weiteren Kreisen nicht bekannt geworden sind und da die Stellung der Schweiz zur Rheinkommission und den einschlägigen Bestimmungen des Vertrages von Versailles noch nicht abgeklärt ist, ist es wünschbar, dass für die endgültige Prüfung der Vorlagen der Bundesrat nicht nur Zeit gewinne, sondern in dieser Hinsicht auch möglichst wenig gebunden sei. Unter diesen Umständen wird die schweizerische Delegation vorläufig nicht ermächtigt, die Vertragsentwürfe im Namen des Bundesrates zu unterzeichnen.

Sollte sich herausstellen, dass die meisten Staaten unterzeichnen, und sollte es deshalb im Hinblick auf die Stellung der Schweiz an der Konferenz (z. B. wegen Wahl in die «Commission consultative des communications et du transit»)

1<sup>ER</sup> MARS 1921

129

erwünscht erscheinen, dass die Schweiz unterzeichne, so hat die Delegation hierüber bei Zeiten begründeten Antrag zu stellen. Sie wird in dieser Beziehung von Beginn der Konferenz an das Terrain sondieren.

### IX.

Wenn sich die Möglichkeit bietet, für die Schweiz eine Vertretung in der «Commission consultative» zu erlangen, so sollen dafür Schritte getan werden. Im übrigen soll die schweizerische Delegation in erster Linie für europäische Staaten und, unter diesen vorzugsweise für ehemalige neutrale oder für Binnenstaaten stimmen, soweit die Wahlen nicht durch die Resolution der Völkerbundsversammlung vom 9. Dezember präjudiziert sind.»

In Zustimmung zum Antrag des politischen Departementes wird *beschlossen*:

1. Der Bundesrat erteilt den schweizerischen Delegierten an die Verkehrs- und Transitkonferenz im Sinne der vorstehenden Erwägungen Instruktionen.

2. Sofern sich der vorstehende Bericht zu einer Frage nicht äussert, sind für die schweizerischen Delegierten die Richtlinien der im Mai 1919 der «Commission du régime international des ports, voies d'eau et voies ferrées» von der schweizerischen Delegation überreichten Note<sup>12</sup> massgebend.

---

12. Pour cette note datée du 13 mai 1919, cf. DDS 7/1, n° 401.