

CONSEIL FÉDÉRAL
Procès-verbal de la séance du 12 juin 1922

1611. 1. Session 1922 der Rhein-Zentral-Kommission

Politisches Dept. (Auswärtiges). Antrag vom 30. Mai 1922
Justiz- und Polizeidepartement. Mitbericht vom 8. Juni 1922

Das politische Departement unterbreitet dem Bundesrat den Bericht des ersten schweizerischen Delegierten in der Rhein-Zentralkommission über das Ergebnis der Verhandlungen in Strassburg, vom 20. April bis 10. Mai.¹ Gleichzeitig entledigt sich das Departement des Auftrages, der ihm zusammen mit dem eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement vom Bundesrat erteilt worden ist, «die Frage zu prüfen, ob, und wenn ja, inwieweit die in der Rhein-Centralkommission bevorstehende Schlussnahme über die Rheinfrage, umfassend die von der Schweiz beim Bau des Kembserkanals auf Grund eines Rückstaues des Rheins über die Schweizergrenze zu erteilende Konzession und die durch die Anerkennung der Rheinregulierung zwischen den drei Uferstaaten: Schweiz, Deutschland und Frankreich nötig werdenden Abmachungen, der Bundesversammlung zur Genehmigung unterbreitet und dem Referendum unterstellt werden muss.»

Das politische Departement teilt im allgemeinen die Auffassung, die der erste schweizerische Delegierte über diese Frage in Kapitel II. B. seines Berichtes zum Abdruck bringt. Der Bericht des Departements gelangt zu folgenden Schlüssen:

«Die Ausführungen des Berichtes haben gezeigt, aus welchen Erwägungen der Bundesrat im Verlaufe der Verhandlungen mit den in der Zentralkommission vertretenen Staaten dazu geführt wurde, die betreffenden Bestimmungen des Versaillervertrages als Grundlage der Verhandlungen der Zentralkommission anzuerkennen. Aus diesen Erwägungen geht aber auch hervor, dass für den Bundesrat bis jetzt keine Veranlassung vorlag, in der Angelegenheit das Parlament zu begrüßen. Vertragliche Rechte der Schweiz sind in den Verhandlungen nicht

1. *Pour les rapports de la Délégation suisse, cf. E 2001 (B) 14/20.*

preisgegeben worden. Die bisherigen die Rheinschiffahrt betreffenden Rechtsätze finden sich wiedergegeben in zwei Verträgen, an denen die Schweiz nicht beteiligt ist. Diese Rechtssätze, soweit sie sich auf die Erhaltung des «freien Rheins» beziehen, haben zudem in den letzten Jahren eine Auslegung erfahren, die nicht zum vorneherein im Widerspruch steht mit den Bestimmungen des Versaillervertrages, speziell dessen Art. 358. Wenn daher der Bundesrat sich auf der Grundlage der Bestimmungen des Versaillervertrages in der Zentralkommission vertreten liess und letzten Endes einer Lösung des Rheinproblems zustimmte, die den Bau eines Seitenkanals vorsieht, so hat er im Rahmen seiner verfassungsrechtlichen Zuständigkeit für die Wahrung der Aussen-Interessen des Landes gehandelt.

Der Beschluss der Kommission, einstimmig gefasst, ist als endgültig zu betrachten.

Was endlich den «Accord» der drei Delegationen über die Modalitäten der Konzessionserteilung für den Rückstau des Rheins über die Schweizergrenze, sowie die Ausführung der Regulierung betrifft, so hält das Departement mit Herrn Dr. Herold dafür, dass derselbe als Teil der Resolution der Zentralkommission der Schweiz keinerlei Verpflichtungen auferlege. Im «Accord» wird allerdings ausgeführt, dass die drei Delegationen sich vereinbart hätten, den Rückstau bis zur Einmündung der Birs vorzusehen, um damit die Verwirklichung der von der Zentralkommission vorgeschlagenen Änderungen des französischen Projektes zu ermöglichen. In der Resolution wird indessen die Möglichkeit offen gehalten, das französische Projekt im wesentlichen auf der Grundlage der Dezember-Resolution auszuführen, also unter Wegfall des Rückstaues. Die schweizerische Delegation hatte ausdrücklich erklärt, dass der Bundesrat zwar bereit sei, auf die Erteilung der Konzession hinzuwirken, dass er aber eine Verpflichtung für die Erteilung nicht einzugehen vermöge, da er nicht über das in der schweizerischen Gesetzgebung vorgesehene Konzessionsverfahren hinwegschreiten könne.

Das politische Departement ist ferner mit Herrn Dr. Herold damit einverstanden, dass für die allfällige Erteilung der Konzession zum Rückstau des Rheins der Bundesrat ohne Abschluss eines Vertrages und damit ohne Befragen des Parlaments zuständig sei. Für die Ausnützung der Wasserkräfte der Rhone an der schweizerisch-französischen Grenze bei Chancy-Pougny ist allerdings im Jahre 1913 zwischen Frankreich und der Schweiz ein besonderer Vertrag² abgeschlossen worden. Am Schluss der Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung vom 13. Dezember gleichen Jahres³ wird aber ausgeführt: «Wir behalten uns vor, Sie bei späterer Gelegenheit um die Ermächtigung zu ersuchen, derartige Verträge, sofern sie nicht grundsätzliche Bedeutung haben, ohne besondere Genehmigung eingehen und abändern zu dürfen.» In der Folge ist das Bundesgesetz über die Nutzbarmachung der Wasserkräfte vom 22. Dezember 1916⁴ in Kraft getreten. Art. 7 dieses Gesetzes ermächtigt den Bundesrat, bei Gewässerstrecken, welche die Landesgrenze berühren, «nach Anhörung der beteiligten

2. *Convention du 4 octobre 1913*, cf. FF, 1914, vol. I pp. 10–13.

3. *Erreur de date, le message est du 30 décembre 1913*, cf. FF, 1914, vol. I, pp. 1–9.

4. *Loi fédérale de l'utilisation des forces hydrauliques*, cf. RO, 1916, Tome 33, pp. 191–211.

Kantone die Nutzungsrechte zu begründen oder die Nutzbarmachung der Wasserkräfte durch den Verfügungsberechtigten selbst zu bewilligen». Das Recht, über Gewässerstrecken, welche die Landesgrenze berühren, zu verfügen, ist somit ausdrücklich dem Bundesrate vorbehalten worden. Dem Bundesrate liegt es ob, im Benehmen mit der Regierung des interessierten Grenzstaates zu entscheiden, in welcher Form die Bewilligung erteilt werden soll. Nach wie vor ist natürlich der Abschluss eines formellen Vertrages mit dem betreffenden Grenzstaate denkbar. Dieser Vertrag könnte aber auf Grund der erwähnten Gesetzesbestimmung vom Bundesrate abgeschlossen werden, ohne dass er deshalb die Bundesversammlung zu begrüssen hätte. Selbst wenn man sich auf den Standpunkt stellen würde, die Erteilung der Bewilligung zur Ausnützung der Wasserkräfte eines Flusses, der die Landesgrenze berührt, komme dem Abschluss eines Vertrages gleich, weil die Regierungen der beiden Grenzstaaten jedenfalls einen gleichlautenden Text der beidseitigen Konzessionen zu «vereinbaren» hätten, so wäre somit dieser Vertrag der Genehmigung der Bundesversammlung entzogen. Das Referendum gegen einen solchen Vertrag könnte aus demselben Grunde nicht ergriffen werden: Durch seinen Verzicht darauf, das Referendum gegen das Wasserrechtsgesetz vom Jahre 1916 zu ergreifen, hat das Volk indirekt der Übertragung der in Art. 7 dieses Gesetzes vorgesehenen Rechte an den Bundesrat zugestimmt.

Wenn einerseits keine Veranlassung vorliegt, die endgültige Regelung der Frage des Rückstaues des Rheins dem Parlamente zur Genehmigung vorzulegen, so muss anderseits geprüft werden, ob nicht das Parlament in Form eines Berichtes über die bisherigen Verhandlungen der Zentralkommission orientiert werden sollte. Eine solche Berichterstattung dürfte bewirken, dass Missverständnisse, die heute in der Rheinfrage bestehen mögen, beseitigt werden. Sofern sich indessen eine solche Berichterstattung auch auf die rechtliche Seite des Problems erstrecken sollte, so hätte diese den Nachteil, Kontroversen über die Rheinschiffahrt betreffende Rechte der Schweiz heraufbeschwören, die angesichts der bevorstehenden Verhandlungen zur Revision der Mannheimer-Konvention besser vermieden würden. Es dürfte sich daher empfehlen, der Geschäftsprüfungskommission die Sachlage auseinandersetzen und von einer Berichterstattung an die Bundesversammlung vorläufig abzusehen.

Der Bundesrat wird, wie Herr Dr. Herold in seinem Berichte ausführt, der Bundesversammlung über seine bisherige Rheinpolitik Rechenschaft abzulegen haben bei Anlass der Stellungnahme der Schweiz zu der revidierten Rheinschiffahrtsakte.⁵ Der Bundesrat wird ferner in absehbarer Zeit an die Bundesversammlung gelangen müssen mit der Forderung der für die Ausführung der Regulierung des Rheins zwischen Basel und Strassburg notwendigen Kredite. Wie sich seinerzeit die betreffenden Uferstaaten für die Regulierung der Rheinstrecke Strassbourg—Sondernheim in einem Vertrage verständigten, so wird auch für die Ausführung der Regulierung des Rheins zwischen Strassburg und Basel der Abschluss eines Staatsvertrages zwischen der Schweiz, Baden und Frankreich anzustreben sein. Dieser Vertrag wird u. E. dem Referendum unterliegen.

5. Cf. *Rapport du Conseil fédéral du 11 août 1922*, FF, 1922, vol. II, pp. 997—1065.

Der Bundesrat wird endlich Gelegenheit haben, der Bundesversammlung den gegenwärtigen Stand der Rheinfrage auseinanderzusetzen bei der Behandlung des Geschäftsberichtes über das Jahr 1921.»⁶

In seinem ausführlichen Mitberichte gelangt das Justiz- und Polizeidepartement zu übereinstimmenden Schlüssen welche es dahin zusammenfasst, dass zurzeit eine Begrüssung der Bundesversammlung nicht erforderlich ist und daher auch ein Referendum nicht in Betracht fallen kann. Dagegen wird später über die Regulierung ein Staatsvertrag abgeschlossen werden müssen, der den Räten zur Ratifikation zu unterbreiten ist und unter Umständen auch dem Referendum untersteht. Dies wird selbstverständlich auch der Fall sein mit Bezug auf die in Aussicht stehende neue Rheinschiffahrtsakte, an welcher die Schweiz als Kontrahent beteiligt sein wird. Alsdann bietet sich dem Parlamente und dem Volke Gelegenheit, zur Rheinschiffahrtspolitik des Bundesrates Stellung zu nehmen.

Antragsgemäss wird *beschlossen*:

Der Bundesrat nimmt vom vorgelegten Berichte des ersten schweizerischen Delegierten in der Rhein-Zentralkommission, sowie von den Ausführungen des politischen und des Justiz- und Polizeidepartements in zustimmendem Sinne Kenntnis.

Herr Bundesrat Motta wird beauftragt, in der bevorstehenden Debatte über den Geschäftsbericht über das Jahr 1921 der Bundesversammlung über das Verhalten des Bundesrates in der Angelegenheit die nötigen Aufschlüsse zu geben.

6. Cf. Rapport du Conseil fédéral sur sa gestion, 1921, pp. 54—58.