

E 1004 1/290

*CONSEIL FÉDÉRAL*  
*Procès-verbal de la séance du 21 mars 1924*

598. Erste ordentliche Session der Rhein-Zentralkommission  
1924. Weisungen für die schweizerische Delegation

Politisches Departement (Auswärtiges).  
Antrag vom 17. März 1924

Die erste ordentliche Session der Rhein-Zentralkommission wird am 20. März dieses Jahres in Strassburg eröffnet werden. Die im Entwurfe vorliegende Traktandenliste sieht die Erledigung einer grossen Anzahl von laufenden Geschäften und sodann, als Hauptgeschäft, die Revision der Rheinschiffahrtsakte vor.



### I. Laufende Geschäfte der Zentralkommission

Ende Februar hat das Departement des Innern dem politischen Departement mitgeteilt<sup>1</sup>, die badische Wasser- und Strassenbaudirektion würde es begrüßen, wenn in absehbarer Zeit auf dem Rhein Versuchsarbeiten mit den im Regulierungsprojekte für den Abschnitt Strassburg—Basel vorgesehenen Grundschwellen ausgeführt werden könnten. Diese Versuche wären für die zweckentsprechende Beendigung des Regulierungsprojektes sehr wertvoll und die Kosten von ca. Fr. 24000 wären aus dem im Budget vorgesehenen Kredit für «Projektierungsarbeiten» auf der Strecke Strassburg—Basel zu bestreiten (allenfalls wäre der Bundesversammlung ein Nachtragskreditbegehren zu unterbreiten). Im Einverständnis mit dem Departement des Innern hat das politische Departement sodann den ersten Delegierten in der Rhein-Zentralkommission am 29. Februar<sup>2</sup> beauftragt, an die Rheinzentralkommission ein Gesuch um Bewilligung dieser Versuchsarbeiten in der nächsten Tagung der Kommission zu richten. Der Entwurf der Tagesordnung wird also voraussichtlich mit diesem Geschäft ergänzt werden.

Zu den übrigen laufenden Geschäften sind keine besonderen Vorschläge zu machen. Zu Traktandum Nr. 17 «Mesures prises à la suite de l'occupation de la Ruhr» bemerkt das Departement lediglich, dass ihm von schweizerischen Schifffahrtsinteressenten keine weiteren Klagen mehr über Störungen der Schifffahrt durch die Ruhrbesetzung bekannt geworden sind.

### II. Revision der Rheinschifffahrtsakte

Die Schweiz hat bekanntlich davon abgesehen, einen eigenen Entwurf zur Revision der Rheinschifffahrtsakte auszuarbeiten. Dagegen hatte das politische Departement die von Belgien, Deutschland, Frankreich und Holland bei der Zentralkommission eingereichten Entwürfe sowohl den beiden interessierten Kantonen Basel-Stadt und Basel-Land wie auch dem Nordostschweizerischen Schifffahrtsverband und dem Verband für Schifffahrt auf dem Oberrhein zur Vernehmlassung unterbreitet. Von den beiden Kantonen und dem Verein für die Schifffahrt auf dem Oberrhein liegen ausführliche Gutachten vor.<sup>3</sup> Der Nordostschweizerische Schifffahrtsverband übermittelte eine Äusserung von Professor His in Zürich.

Die Revision der Rheinschifffahrtsakte wird durch den Versailler Vertrag Artikel 354 vorgesehen, der bestimmt, dass «längstens binnen sechs Monaten nach Inkrafttreten des Vertrages die im Artikel 355 erwähnte Zentralkommission zum Zwecke des Entwurfes einer neuen Fassung des Mannheimer Abkommens» zusammenzutreten habe. Seitdem die neue Zentralkommission ihre Tätigkeit aufgenommen hat, steht denn auch «die Revision» sozusagen dauernd auf deren Traktandenliste. Ein Anfang wurde gemacht mit der Neuregelung der Vorschriften betreffend Schifferpatente (Artikel 15 ff. der Mannheimer Konvention). In der April-Session vergangenen Jahres hat ferner eine Aussprache stattgefunden

1. *Non retrouvé.*

2. *Non retrouvé.*

3. *Non reproduits.*

über die allgemeine Schifffahrtskonvention von Barcelona, die nach der Ansicht der in der Kommission vertretenen alliierten Staaten der Revision der Rheinschifffahrtsakte zu Grunde zu legen sein wird. Das Verhältnis der Schifffahrtskonvention zur Rheinschifffahrtsakte ist dann allerdings bei diesem Anlasse gar nicht erörtert worden. Die Kommission beschränkte sich darauf, die Einwendungen, die insbesondere von schweizerischer und holländischer Seite gegen die Konvention vorgebracht wurden, anzuhören, und beauftragte das Generalsekretariat, darüber ein besonders «Exposé» auszuarbeiten, was geschehen ist.

Es ist vorauszusehen, dass als Einführung zu den Revisionsverhandlungen eine erneute Aussprache über die Barceloneser Konvention stattfinden wird. Der Bundesrat hat mit Beschluss vom 1. Dezember 1922<sup>4</sup> die Haltung der schweizerischen Delegation in dieser Frage festgelegt. Die seitherigen Verhandlungen geben kaum Veranlassung, die damals vom Bundesrat der Delegation erteilten Weisungen zu ändern. Nach wie vor wird sich der Standpunkt rechtfertigen, wonach die Revision der Rheinschifffahrtsakte unabhängig von den Vorschriften der Schifffahrtskonvention durchgeführt werden sollte. Der Kommission bleibt es natürlich unbenommen, in einzelnen Bestimmungen auf diese Konvention zurückzugreifen; die Schweiz als Nicht-Signatär dieser Konvention ist indessen an deren Vorschriften nicht gebunden und frei, gegebenenfalls eine abweichende Auffassung zu vertreten.

Das politische Departement hat im November 1922 die oben erwähnten Gutachten in der Revisionsfrage der schweizerischen Rheinkommission zur Beratung unterbreitet. Auf seinen Antrag hat sodann der Bundesrat in dem ebenfalls erwähnten Beschlusse vom 1. Dezember 1922 die von der schweizerischen Delegation einzunehmende Haltung in einigen Hauptfragen festgelegt. Das Departement hält es nicht für angezeigt heute auf diese Stellungnahme zurückzukommen. Die Delegation ist zu beauftragen, im Rahmen der ihr vom Bundesrate bisher erteilten Weisungen nach Möglichkeit die Wünsche zu berücksichtigen, die in den Gutachten der Kantone Basel-Stadt und Basel-Land sowie der beiden schweizerischen Schifffahrtsverbände aufgeführt werden. Nach der ersten Lesung und sobald die Zentralkommission einmal einen einheitlichen Entwurf der revidierten Akte aufgestellt hat, wird dann der Bundesrat zu den einzelnen Fragen eingehender und endgültig Stellung nehmen können.

Dem Departement ist am 4. dieses Monats zusammen mit einer «Denkschrift zur bevorstehenden Revision der Rheinschifffahrtsakte» von der deutschen Gesandtschaft eine Note<sup>5</sup> überreicht worden. Die deutsche Regierung führt aus, dass die bevorstehenden Revisionsverhandlungen zu schweren Bedenken Anlass geben müssen, weil zu befürchten sei, dass Frankreich versuchen werde, in der revidierten Akte seine schon auf Grund des Versailler Vertrages bestehende überragende Machtstellung auf dem Rhein noch weiter auszubauen. Sie weist in ihrer Denkschrift insbesondere auf jene durch den Versailler Vertrag neu geregelten Vorschriften betreffend Zusammensetzung und Organisation der Zentralkommission hin, die ihres Erachtens zu Gunsten Frankreichs und der Nichtufer-

4. Cf., E 1004 1/285, n° 2984.

5. *Note envoyée par la Légation d'Allemagne le 3 mars 1924, non reproduite, cf. E 2001 (B) 14/11.*

staaten und auf Kosten der übrigen Uferstaaten eine Verschiebung der Machtverhältnisse gebracht hätten. In der Note wird der Wunsch geäußert, es möchte schweizerischerseits geprüft werden, ob in den bevorstehenden Verhandlungen in diesen Punkten ein gemeinsames Vorgehen der beidseitigen Delegationen möglich wäre.

Das politische Departement hat im Einvernehmen mit dem Departement des Innern der deutschen Gesandtschaft geantwortet. Mit Rücksicht auf die knappe Zeit, die bis zum Zusammentritt der Rhein-Zentralkommission, am 20. März, zur Verfügung steht, und aber auch im Hinblick auf die heikle Natur der Angelegenheit erachtete es das Departement für zweckmässig, auf den Vorschlag einer Fühlungnahme der schweizerischen und deutschen Delegation vor Zusammentritt der Kommission nicht einzutreten und schon jetzt darauf hinzuweisen, dass die schweizerische Delegation, entsprechend den von der Schweiz anlässlich ihres Beitrittes zur Rhein-Zentralkommission abgegebenen Erklärungen in den Fragen, die im Versailler Vertrage geregelt worden sind, eine zurückhaltende Stellung einnehmen werde.

Die Denkschrift gibt im weiteren zu folgenden Bemerkungen Anlass:

1. Über das Verhältnis der Schweiz zu den im Versailler Vertrag enthaltenen Bestimmungen betreffend den Rhein ist zu sagen, dass der Bundesrat sowohl wie die schweizerische Delegation in der Rhein-Zentralkommission zu verschiedenen Malen bekanntgegeben haben, die Schweiz anerkenne diese Bestimmungen als «bestehende Tatsache».

Gemäss Artikel 354 des Versailler Vertrages wird der Entwurf einer Neufassung des Mannheimer Abkommens nach Massgabe der Vorschriften des in Artikel 338 des gleichen Vertrages erwähnten allgemeinen Schiffahrtsübereinkommens aufgestellt. Dieses Übereinkommen, das in der Folge in Barcelona abgeschlossen worden ist, kann für die in der Zentralkommission vertretenen Staaten erst dann als verbindlich betrachtet werden, wenn es von diesen ratifiziert worden ist. Der gleiche Artikel 354 des Versailler Vertrages enthält aber die Vorschrift: «Ausserdem werden die in den folgenden Artikeln behandelten Abänderungen sofort in das Mannheimer Abkommen aufgenommen.» «Sofort» will wohl heissen: ohne die Revision der Rheinschiffahrtsakte abzuwarten. Dass diese Abänderungen auch in der künftigen Akte zu berücksichtigen sein werden, scheint selbstverständlich zu sein.

Das Departement hält dafür, dass schweizerischerseits ein Vorgehen, das die Abänderung der die Rheinschiffahrt betreffenden Bestimmungen des Versailler Vertrages bezweckt, nicht unterstützt werden könnte, dass aber andererseits darauf gedrungen werden sollte, dass künftig sämtliche den Rhein betreffende Vorschriften, auch diejenigen, die gegenwärtig im Versailler Vertrage geregelt sind, in der revidierten Rheinschiffahrtsakte vereinigt werden.

2. Wenn die deutsche Regierung in ihrer Denkschrift von den «Segnungen» der bisherigen Rhein-Zentralkommission spricht, so muss doch immerhin darauf hingewiesen werden, dass die Schweiz dieser Kommission nicht angehörte und trotz ihrer seinerzeit der deutschen Regierung unterbreiteten Begehrens niemals in die Kommission aufgenommen wurde. Gewiss hat die Kommission in verschiedener Beziehung Gutes geleistet; sie war eine ausgezeichnete Verwalterin des Rheins. Sie als negotiorum gestor aller schiffahrtstreibenden Nationen zu

bezeichnen, ginge aber doch etwas weit. Sehr oft waren ihr eben die Interessen der ihr direkt Auftrag gebenden Nationen, Deutschlands und Hollands, doch die nächsten. Es sei nur an die bisherige Regelung der Schifferpatente erinnert. Durch die Bestimmung, dass der Kandidat für ein Schifferpatent seinen Wohnsitz in einem der beiden Uferstaaten haben müsse, wurden praktisch die übrigen Staaten von der Schifffahrt so gut wie ausgeschlossen. Ferner ist zu erinnern an die deutschen Pläne zur Schiffbarmachung des Oberrheins, die in Abwesenheit einer schweizerischen Vertretung von der Zentralkommission bereits geprüft und die ohne Begrüssung der Schweiz von dieser Kommission auch genehmigt worden wäre. Jedenfalls hat die Schweiz keinen Anlass, sich grundsätzlich über die Neubestellung der Kommission durch den Versailler Vertrag aufzuhalten.

Ob die heutige Zusammensetzung der Kommission, d.h. die Verteilung der Sitze darin, glücklich sei, ist eine andere Frage. Zweifellos ist die überragende Stellung Frankreichs in der Kommission nicht berechtigt und es hat insbesondere die Bestimmung des Versailler Vertrages, wonach der Präsident der Kommission ständig ein Franzose sein soll, etwas Stossendes. Die Behauptung aber, dass Frankreich, unterstützt von Belgien, die absolut führende und entscheidende Rolle spiele und Deutschland völlig in den Hintergrund gedrängt werde und ohne jeden Einfluss sei, scheint nicht den Tatsachen zu entsprechen. Deutschland hat allerdings im Versailler Vertrage gewisse Verpflichtungen übernommen. So hat es sich schon im voraus verpflichtet, dem künftigen revidierten Rheinschiffahrtsabkommen beizutreten. Von diesen vertraglich übernommenen Verpflichtungen abgesehen aber, hat die deutsche Vertretung gegenüber den andern Delegationen in der Kommission keineswegs eine zurückgesetzte Stellung.

Wenn überhaupt die heute im Versailler Vertrage festgelegte Stimmenzahl der einzelnen Delegationen künftig geändert werden soll, so müsste das nach etwas andern Gesichtspunkten geschehen als Deutschland in seiner Denkschrift anzuregen scheint. Es wird dort u. a. darauf hingewiesen, dass die Güterbewegung auf dem Rhein im Jahre 1913 nach Schweizerhäfen 100 000 Tonnen, nach elsass-lothringischen, jetzt französischen Häfen 1 889 000 Tonnen, nach deutschen Häfen 64 303 000 Tonnen betragen habe, ... dass die Schweiz 1, Frankreich 2, Deutschland 33 Rheinhäfen besitze, dass im Jahre 1914 die Rheinflotte aus 60% deutschen, 32,3% holländischen und 7,7% belgischen Dampfern bestanden habe usw. Für die Schweiz können alle diese statistischen Daten deshalb nicht massgebend sein für die Bewertung ihrer Interessen an der Rheinschiffahrt, weil eben der Schlussstein zum Ausbau des Rheins bis heute noch gar nicht gelegt worden ist; noch immer steht die Verbesserung der Strecke Basel—Strassburg aus. Wenn sodann als weiterer Massstab die Uferlängen aufgeführt werden — die Schweiz 5 Km, Frankreich 185 Km, Deutschland 1 199 Km — so kommt dabei die Schweiz wiederum denkbar schlecht weg. Ihre besondere Lage als Oberlieger des Flusses bleibt dabei ganz unberücksichtigt, ebenso ihre besondere Lage als Binnenstaat. Gerade dieser Umstand müsste bei einer «gerechten» Verteilung der Sitze besonders gewürdigt werden; es wäre ferner in Betracht zu ziehen die Bedeutung, die der Verkehr auf dem Rhein für die einzelnen Staaten im Verhältnis zu ihrem Gesamtverkehr hat. Wenn Deutschland darauf hinweist, dass dem Rhein ohne das Ruhrgebiet das Rückgrat fehlen würde, so könnte wohl die Schweiz mit ebensolchem Rechte betonen, dass der Rheinstrom, wenn ihm das Einzugsgebiet

der Schweiz entzogen würde, zu einem Fluss von recht bescheidenem Ausmasse herabsinken würde.

Praktisch scheint die Frage der Stimmenzahl in der Kommission nur zu werden im Zusammenhange mit der weiteren Frage des künftigen Zuständigkeitsbereiches der Kommission. Wenn, wie Deutschland zu wünschen scheint, der durch den Versailler Vertrag geschaffene Aufgabenkreis der Kommission wiederum zurückgeführt werden sollte auf den in der Mannheimer Konvention vorgesehenen Umfang, dann wäre es wohl auch angezeigt, auf das bisherige System der Vertretung jedes Uferstaates durch je eine Stimme zurückzukommen. Eine nach den Interessen der Uferstaaten abgestufte Mitgliederzahl der Uferstaaten rechtfertigt sich nur dann, wenn der Kommission in Abweichung von den bisherigen Vorschriften der Mannheimer Konvention in einzelnen Fragen Entscheidungsbefugnis zugesprochen wird und wenn ferner die durch den Versailler Vertrag geschaffene umfassendere Tätigkeit der Zentralkommission aufrecht erhalten bleibt.

Auf diese Fragen wird eingehender zurückzukommen sein, wenn einmal die erste Lesung der Akte beendet ist. Aus taktischen Gründen scheint es angezeigt, die schweizerische Delegation zu beauftragen, vorläufig am Grundsatz von Artikel 46 der Mannheimer Akte, der die Genehmigung sämtlicher Beschlüsse der Zentralkommission durch die Uferstaaten vorsieht, festzuhalten. Für eine zweite Lesung wird indessen sorgfältig abzuwägen sein, ob sich nicht eine Unterscheidung der einzelnen Beschlüsse der Zentralkommission rechtfertige. Dass Beschlüsse, die den Uferstaaten finanzielle Opfer auferlegen, der Genehmigung der Uferstaaten bedürfen, bevor sie diese binden können, scheint ausser Frage zu stehen. Anders verhält es sich mit jenen Beschlüssen, die weniger eine «positive Leistung» eines Staates, sondern vielmehr, im Rahmen der Rheinschiffahrtsakte, ein bestimmtes Verhalten oder ein «Dulden» der Uferstaaten bedingen. Es wird noch näher zu untersuchen sein, inwieweit hier Mehrheitsbeschlüsse («einfache» oder «qualifizierte») möglich sind.

Den schweizerischen Interessen würde es auch wenig entsprechen, wenn die durch das Bestehen eines Generalsekretariates ermöglichte Zusammenfassung der Tätigkeit der Kommission wieder aufgehoben würde. Es wird schweizerischerseits darauf zu dringen sein, dass in der künftigen Akte der Aufgabenkreis des Generalsekretariates genau umschrieben werde. Bei der gegenwärtigen politischen Lage, bei der die Hauptuferstaaten des Rheins, Frankreich und Deutschland, so wenig übereinstimmende Ansichten und Interessen in bezug auf den Ausbau der Rheinschiffahrt besitzen, ist indessen das Bestehen eines zentralen Organs, das sucht, die Interessen auszugleichen und die Gegensätze zu überbrücken, geradezu unerlässlich. Dieses Organ zur Bedeutungslosigkeit zu verurteilen, wäre nach der Meinung des Departements eine verfehlte Politik.

Welcher Nationalität der Generalsekretär der Kommission zu entnehmen sei, darüber lässt sich allerdings reden. So wenig Frankreich oder Belgien ein Recht darauf besitzen, die Stelle des Generalsekretärs zu besetzen, so wenig lässt sich dieses Recht Deutschland zusprechen. Eine gerechtere Lösung wird vielleicht darin bestehen, dass in der Wahl des Generalsekretärs ein gewisser Wechsel festgelegt wird.

Das Departement wird bei anderer Gelegenheit auf diese Frage zurückkommen.

28 MARS 1924

871

Zusammenfassend ist zu der deutschen Denkschrift zu sagen, dass deren Vorschläge, die in der Hauptsache auf eine Revision der im Versailler Verträge festgelegten Bestimmungen betreffend die künftige Rheinschiffahrtsakte hinzielen, von der Schweiz grundsätzlich, aber auch mit Rücksicht auf ihre besonderen Interessen, nicht unterstützt werden können. Es rechtfertigt sich, die der Delegation bei früheren Gelegenheiten erteilten Instruktionen betreffend die Revision des Mannheimer Abkommens zu bestätigen und der Delegation im übrigen freie Hand zu lassen, den Grundsatz der freien Rheinschiffahrt nach Möglichkeit zu wahren.

Auf Grund dieses Berichtes wird in Zustimmung zu den im Einvernehmen mit dem Departement des Innern gestellten Anträgen des politischen Departements *beschlossen*:

1. Von den zwischen der deutschen Gesandtschaft und dem Politischen Departement gewechselten Noten betreffend die Revision der Rheinschiffahrtsakte wird Kenntnis genommen.

2. Die Delegation wird beauftragt, sich in den bevorstehenden Revisionsverhandlungen weiterhin an die ihr vom Bundesrate bei früheren Gelegenheiten, insbesondere durch Beschluss vom 1. Dezember 1922, erteilten Weisungen zu halten. In allen Punkten, wo keine besonderen Weisungen des Bundesrates vorliegen, ist die Delegation zu ermächtigen, nach freiem Ermessen den Grundsatz der freien Rheinschiffahrt zu vertreten und nach Möglichkeit den in den Gutachten der Kantone Basel-Stadt und Basel-Land und der beiden schweizerischen Schifffahrtsverbände geäußerten Wünschen Rechnung zu tragen.<sup>6</sup>

---

6. *Sur les discussions au sein de la Commission centrale du Rhin et au sein de la Commission suisse du Rhin à propos de la révision de la convention du Rhin* cf. E 2001 (B) 14/7.