

E 2001 (D) 1/203

*Le Chef de la Division des Affaires étrangères
du Département politique, P. Bonna,
au Ministre de Suisse à Berlin, P. Dinichert*

Copie
L MH

Bern, 20. Mai 1937

Wir beehren uns, Ihnen beiliegend einen Bericht der schweizerischen Delegation in der Rheinzentralkommission vom 27. April d.J.¹ zu übermitteln. Aus dem Bericht geht hervor, dass auch die vergangene Session der Rheinzentralkommission wenig Klarheit über die Zukunft des internationalen Regimes der Rheinschiffahrt gebracht hat. Die Kommission bereinigte den Text einer in langen Jahren vorbereiteten revidierten Rheinschiffahrtspolizeiordnung. Der Versuch eines gemeinsamen Vorgehens der in der Kommission verbliebenen Staaten, um Deutschland zur Annahme und gleichzeitigen Inkraftsetzung der revidierten Rheinschiffahrtspolizeiordnung auf dem Rhein zu bewegen, scheiterte jedoch an der Haltung der Niederlande. Der endgültige Beschluss über die Annahme der Polizeiordnung ist auf die nächste Session verschoben worden, in der Meinung, dass in der Zwischenzeit die Möglichkeit einer gemeinsamen Inkraftsetzung durch alle beteiligten Staaten geprüft werden solle.

Unserem Antrage gemäss hat der Bundesrat beschlossen, Sie zu ersuchen, entsprechende Sondierungen bei der deutschen Regierung vorzunehmen. Es wird sich unseres Erachtens darum handeln, in Erfahrung zu bringen, ob deutscherseits Geneigtheit besteht, dem von der Zentralkommission aufgestellten

1. *Reproduit en annexe.*



Entwurf, an dessen Ausarbeitung die Experten Deutschlands massgeblichen Anteil genommen haben, zuzustimmen und gegebenenfalls an einem unter den Rheinuferstaaten zu vereinbarenden Datum in Kraft zu setzen.

Es lässt sich wohl kaum bestreiten, dass Erlasse wie gerade derjenige der Rheinschiffahrtspolizeiordnung ihren Zweck nur erfüllen, wenn sie auf dem ganzen Rhein gleichlautend angewendet und durchgeführt werden. Der Anlass scheint uns daher günstig zu sein, um möglichst unauffällig das Gespräch mit Deutschland über die Rheinfrage wieder aufzunehmen. Beharrt Deutschland in den Rheinschiffahrtsangelegenheiten auf seinem freiwilligen Beiseitestehen oder lässt es sich vielleicht heute doch unter gewissen Bedingungen für die Wiederaufnahme der Beziehungen mit der Rheinzentralcommission gewinnen? Wir haben schon früher zum Ausdruck gebracht, dass wir bereit wären solche Bedingungen gegebenenfalls zu prüfen. Das früher mit Nachdruck gestellte Begehren Deutschlands beispielsweise, den Kreis der Mitgliedstaaten der Rheinzentralcommission auf die Uferstaaten mit Einschluss von Belgien zu beschränken, würde unseres Erachtens heute nicht mehr auf unüberwindliche Schwierigkeiten stossen.

Deutschland hat seinerzeit, wie Sie wissen, das Versprechen abgegeben, dass unter dem Vorbehalt der Gegenseitigkeit das Regime der Rheinschiffahrt auch nach der Note vom 14. November 1936² praktisch nicht geändert werden solle. Da uns bisher keine Klagen über Behinderung der Schifffahrt zugekommen sind, ist anzunehmen, dass hüben und drüben die Parole befolgt worden ist. Das will aber doch wohl heissen, dass jedermann sich an die bestehenden vertraglichen Bestimmungen (Mannheimer Konvention, Reglemente etc.) die ihrerseits die Rheinuferstaaten-*Gemeinschaft* voraussetzen, gehalten hat. Wäre es nicht auch für Deutschland wünschenswert, diesen Zustand rechtlich neu zu verankern?

Wir denken uns, dass es möglich sein wird, die in Frage stehenden Erkundigungen offiziös und mehr nur im Vorbeigehen, bei Anlass der Überreichung des Entwurfes der Rheinschiffahrtspolizeiordnung, einzuziehen. Sollten Sie indessen den Eindruck haben, dass es verfrüht wäre, im gegenwärtigen Zeitpunkt die Rheinfrage im allgemeinen erneut aufzurollen, so hätten wir nichts dagegen einzuwenden, wenn Sie sich vorerst darauf beschränken wollten, die Stellung Deutschlands zu dem Entwurf der Rheinschiffahrtspolizeiordnung in Erfahrung zu bringen.

ANNEXE

*Le Délégué suisse à la Commission centrale du Rhin, R. Herold,
au Président de la Confédération, G. Motta*

Copie

R Vertraulich. Frühjahrssession der Rheinzentralcommission

Zürich, 27. April 1937

Die Frühjahrssession der Rhein-Zentralcommission war diesmal von vielsagender Kürze: sie dauerte vom 6. bis 9. April. Die Abwesenheit der deutschen Delegation warf einen Schatten nicht nur über den Gang dieser Session, sondern auch auf die Zukunft der Kommission und des interna-

2. *Non reproduite, cf. E 2001 (C) 11/7.*

tionalen Regimes der Rheinschifffahrt überhaupt. Zwar waren die Geschäfte, die die Kommission im Laufe der Session zu erledigen hatte, mehr technischer Natur und gaben als solche nicht zu grossen Auseinandersetzungen Anlass. Die Frage der einheitlichen Durchführung der Beschlüsse der Kommission auf dem Rhein und des weitem Vorgehens der in der Zentralkommission verbliebenen Staaten gegenüber Deutschland stand indessen im Vordergrund der Verhandlungen inn- und ausserhalb des Konferenzsaales.

Ein unter dem Vorsitz des Unterzeichneten stehendes Komitee hatte in langjährigen Verhandlungen die *Revision der Rheinschifffahrtspolizeiordnung* vorbereitet. Gleichzeitig hatte dieses Komitee auch eine Teilrevision der Untersuchungsordnung für die den Rhein befahrenden Schiffe vorgesehen, die zur Hauptsache darin bestand, die Terminologie der beiden Reglemente in Übereinstimmung zu bringen. Eine Totalrevision der Untersuchungsordnung sollte später in Angriff genommen werden. An den Verhandlungen des Komitees hatten bis zum Austritt Deutschlands aus der Zentralkommission, am 14. November v.J., auch die deutschen Mitglieder aktiven Anteil genommen. Einzig die letzte Zusammenkunft des Komitees im Januar dieses Jahres hatte in Abwesenheit der deutschen Experten stattfinden müssen. In dieser Zusammenkunft sind aber die Bestimmungen der beiden Reglementsentwürfe nicht mehr wesentlich geändert worden.

Aufgabe der Zentralkommission war es nun, die beiden Vorlagen endgültig zu verabschieden. Die Stellungnahme der Kommission zu den materiellen Bestimmungen der Entwürfe bot naturgemäss keine Schwierigkeiten. Nach einem eingehenden Referat des Unterzeichneten über die Arbeit des Komitees beschränkte sich die Kommission in der Hauptsache darauf, zu einigen vom Komitee offengelassenen Fragen den Entscheid zu treffen. Die übrigen Bestimmungen der Entwürfe fanden die volle Zustimmung der Kommission. Eine harte Nuss zum Knacken aber bot die Frage der Inkraftsetzung der beiden Vorlagen. Man war darüber einig, dass es im höchsten Grade wünschenswert wäre, die revidierte Polizeiordnung – über das Schicksal der revidierten Untersuchungsordnung soll später entschieden werden – gleichzeitig auf dem ganzen Rhein in Kraft zu setzen. Da der Entwurf der Polizeiordnung, wie erwähnt, in enger Zusammenarbeit mit den Vertretern Deutschlands aufgestellt worden ist, war man zu der Hoffnung berechtigt, dass Deutschland der Vorlage sympathisch gegenüberstehe. Wie aber sollte Deutschland für deren Inkraftsetzung gewonnen werden?

Zwei Auffassungen standen sich gegenüber, die in Form zweier von der französischen und der niederländischen Delegation vorgeschlagenen Resolutionsentwürfe ihren Niederschlag fanden. Im französischen Entwurf (Beilage 1) war vorgesehen, dass die in der Rhein-Zentralkommission verbliebenen Staaten der deutschen Regierung bekanntgeben werden, dass sie bereit seien, die revidierte Polizeiordnung an einem bestimmten Datum in Kraft zu setzen. Deutschland sollte seine Bereitschaft zu einem entsprechenden Vorgehen erklären und im übrigen aufgefordert werden, seine allfälligen Bemerkungen zu der Vorlage bekanntzugeben, in der Meinung, dass diese Bemerkungen eventuell in der kommenden Session der Zentralkommission geprüft würden, um womöglich einen allseits genehmen Text zustande zu bringen. Gemäss dem von der niederländischen Delegation vorgelegten Resolutionsentwurf (Beilage 2) dagegen sollte lediglich zum Ausdruck gebracht werden, dass die Kommission dem Reglementsentwurf im Prinzip zustimme, dass indessen mit Rücksicht darauf, dass die Auffassung aller Rheinuferstaaten zu dem vorgeschlagenen neuen Reglement noch nicht bekannt sei, der Beschluss über dessen Annahme auf die nächste Session verschoben werde.

Der niederländische Vorschlag, der die Mitglieder der Kommission auf ein passives Verhalten festlegen wollte, war offensichtlich der Ausdruck einer Verstimmung dieser Delegation, deren Ursache nur allzu bekannt ist: laut und leise gab die niederländische Delegation zu verstehen, dass sie an der Aufrechterhaltung eines Regimes, «das eine Bevorzugung der belgischen Häfen gegenüber den niederländischen Häfen zulasse» kein Interesse habe. Auf den Hinweis der französischen Delegation, dass nur eine solidarische Aktion der in der Zentralkommission verbliebenen Staaten Deutschland gegenüber Eindruck machen könnte und geeignet wäre, die Gemeinschaft aller Rheinuferstaaten wieder herzustellen, antwortete die niederländische Delegation, dass ihre Regierung leider lange Jahre vergebens an diese Solidarität appelliert habe, um die den Hafen von Antwerpen begünstigende «surtaxe d'entrepôt» zum Verschwinden zu bringen. Die Niederlande, die

allein ungefähr die Hälfte der gesamten Rheinflotte besitzen, hätten ganz gewaltige Interessen auf dem Rhein zu verteidigen und müssten sich heute vorbehalten, allein darüber zu entscheiden, wie diese Interessen zu wahren seien. Die niederländische Delegation sei nicht in der Lage, einer Resolution zuzustimmen, die die Aktionsfreiheit der niederländischen Regierung irgendwie und irgendwem (also auch Deutschland!) gegenüber einschränken würde. Die Frage der Inkraftsetzung der neuen Polizeiordnung sei nur ein Ausschnitt aus dem grossen Problem der Neuordnung der Rheinschiffahrtsfragen mit Deutschland.

Dass die niederländische Delegation ihrer Missstimmung über die Verschleppung einer Regelung der Frage der «surtaxe» (welche Verschleppung ja auch Deutschland einen billigen Vorwand zu seinem Vorgehen vom 14. November 1936 gegeben hatte) Ausdruck verleihen werde, war zu erwarten gewesen. Von der belgischen Delegation hatten wir erfahren, dass die belgische Regierung vor längerer Zeit schon an die französische Regierung herangetreten sei und Vorschläge gemacht habe, die ihres Erachtens geeignet gewesen wären, die leidige Frage einer Lösung entgegenzuführen. Worin die belgischen Vorschläge bestanden, wissen wir nicht. Wir vermuten aber, dass Belgien dargelegt haben wird, wie die dem Hafen von Antwerpen gewährten Privilegien durch Konzessionen Frankreichs auf anderm Gebiet abgelöst werden könnten. Auf diese Vorschläge soll Frankreich bis heute nicht geantwortet haben. Von französischer Seite ist stets eingewendet worden, dass die Bedeutung der «surtaxe» von den Niederlanden stark übertrieben worden sei; der auf Grund dieser «surtaxe» dem Hafen von Rotterdam zu Gunsten des Hafens von Antwerpen entzogene Verkehr sei so unbedeutend, dass der von Holland daraus geschlagene Lärm schwer zu begreifen sei. Es drängt sich freilich unwillkürlich die Frage auf, warum unter diesen Umständen Frankreich nicht längst versucht hat, den die Beziehungen zwischen Holland und Belgien einerseits und Holland und Frankreich andererseits zweifellos belastenden Streitgegenstand aus der Welt zu schaffen. Doch unterlassen wir hier weitere Betrachtungen über die Bedeutung und Auswirkungen der in der Zentralkommission nachgerade zur «cause célèbre» gewordenen Streitfrage und kehren wir zurück zu den beiden der Kommission unterbreiteten Resolutionsentwürfen.

Mit der belgischen und der britischen Delegation haben wir uns für den französischen Resolutionsentwurf eingesetzt, der uns allein Gewähr dafür zu bieten schien, dass in der Zwischenzeit zwischen dieser und der nächsten Session irgend etwas getan werde, um die Inkraftsetzung der Polizeiordnung, deren Wünschbarkeit unbestritten ist, wenigstens in die Wege zu leiten. Die niederländische Delegation war anfänglich zu keiner Konzession geneigt, und die Diskussion – zur Förderung der freien Aussprache war beschlossen worden, kein Protokoll darüber zu führen – war zeitweise sehr bewegt. Es liess sich dabei das jüngste Mitglied der niederländischen Delegation zu Auslassungen hinreissen, die die andern Delegationen als Kränkung empfinden und scharf zurückweisen mussten. Schliesslich gelang es dann aber, die ruhigeren, bewährten Mitglieder der niederländischen Delegation wenigstens zu dem Zugeständnis zu bewegen, ihrem Resolutionsentwurf, der mit den Worten endete «La Commission... renvoie la décision sur l'adoption dudit projet à la prochaine session», den Zusatz beizufügen «afin qu'entretemps la possibilité de l'adoption de ce règlement par tous les Etats puisse être examinée par les Gouvernements». Damit wird wenigstens zum Ausdruck gebracht, dass es den beteiligten Regierungen anheimgestellt bleibt, vor der nächsten Session die ihnen geeignet scheinenden Schritte zur Förderung der gemeinsamen Inkraftsetzung der Rheinschiffahrtspolizeiordnung zu unternehmen. Der so ergänzte niederländische Resolutionsentwurf fand einstimmige Annahme.

Wer mit der Hoffnung nach Strassburg gereist ist, dass es möglich sein werde, im Laufe der Session der Zentralkommission ein gemeinsames Vorgehen der in der Kommission verbliebenen Staaten zur Wiedergewinnung der Mitarbeit Deutschlands in der Kommission zu vereinbaren, muss vom Verlauf der Verhandlungen enttäuscht worden sein. Die Aussichten für ein solches gemeinsames Vorgehen sind in der Tat eher schlechter geworden. Aus den Diskussionen im Schosse der Zentralkommission, sowie auch aus privaten Gesprächen mit der niederländischen Delegation haben wir den Eindruck gewonnen, dass die Niederlande nicht unbedingt abgeneigt sind, mit Deutschland im gegebenen Zeitpunkt und unter gewissen Umständen ein neues Rheinschiffahrtsabkommen auf bilateralem Weg abzuschliessen. Nicht umsonst fiel von niederländischer Seite der

Satz: «Le Rhin français n'existe pas pour nous». Dem Unterzeichneten wurde kurz vor dem Auseinandergehen von einem Mitglied dieser Delegation positiv erklärt, es gehe in seinem Land eine starke Strömung offen dahin, den deutschen Gewaltstreich vom letzten Herbst nachzumachen und sich von der Zentralkommission überhaupt zurückzuziehen.

Das wäre natürlich das Ende des internationalen Regimes auf dem Rhein überhaupt! Wenn Holland den Schritt zur Wiedereinführung des Rechtszustandes auf dem Rhein, wie er in der Hauptsache vor dem Wiener Kongress von 1815, also vor mehr als 100 Jahren, bestanden hatte, wagen sollte, so würde es dies wohl vorab mit der Überlegung tun, dass es als Mündungsstaat des Rheins stets gewissermassen den Schlüssel der Rheinschiffahrt in Händen behalten werde. Anders aber würde die Lage der schweizerischen Rheinschiffahrt sein. Zweifellos könnte sich auch die Schweiz in Verhandlungen mit den übrigen Rheinuferstaaten eine gewisse Bewegungsfreiheit der schweizerischen Schiffahrt auf dem Rhein einhandeln. Als kleiner und oberliegender Staat wäre aber die Schweiz dabei wohl stets auf das Wohlwollen der übrigen Rheinuferstaaten angewiesen. Was ihr heute durch die internationale Rheinschiffahrtsakte kraft Völkerrecht garantiert wird, müsste sie künftig in bilateralen Verhandlungen gewissermassen erkaufen.

Es ist ja freilich möglich, dass sich die von uns gehegten Befürchtungen in Bezug auf die Zukunft des internationalen Regimes auf dem Rhein als unbegründet erweisen werden; insbesondere besteht ja immer noch die Möglichkeit, dass Frankreich und Belgien den Niederlanden gegenüber in letzter Stunde die von diesen erwarteten Konzessionen in der «surtaxe»-Frage machen werden und damit den Niederlanden jeden Grund, «bande à part» zu spielen, nehmen werden. Die Wahrscheinlichkeit ist leider aber grösser, dass dabei Frankreich – einmal mehr! – zu spät kommen wird. Sei dem wie ihm wolle! Wir sind jedenfalls der Auffassung, dass schweizerischerseits der Entwicklung der Angelegenheit nach wie vor alle Aufmerksamkeit geschenkt werden muss.

Was insbesondere die Rheinschiffahrtspolizeiordnung anbetrifft, so halten wir es für wünschenswert, gelegentlich einmal zu sondieren, wie sich die deutschen Behörden zu dem von der Zentralkommission aufgestellten Reglement stellen. Der einzuschlagende Weg wäre aber genau zu überlegen, müsste möglichst formlos sein und den Willen und das Interesse der Schweiz, an der internationalen Ordnung der Rheinschiffahrt festzuhalten, nicht in Zweifel ziehen lassen. Zu lange sollte mit einem solchen Schritt nicht zugewartet werden. Die Gefahr ist nicht ausgeschlossen, dass die deutsche Regierung von sich aus eine neue Rheinschiffahrtspolizeiordnung – die nur auf ihre Interessen abgestellt ist – auf deutschem Gebiet in Kraft setzen wird und dann die Schiffahrt, die eine einheitliche Polizeiordnung auf dem ganzen Rhein nicht entbehren kann, sowie die interessierten Staaten in Verlegenheit bringt. Es dürfte vorteilhaft sein, in Berlin wiederholt in Erinnerung zu rufen, dass wir der gemeinsamen Regelung der Rheinschiffahrtsangelegenheiten zwischen allen beteiligten Staaten (Rheinuferstaaten inklusive Belgien) in jeder Beziehung den Vorzug geben.

In der vergangenen Session fehlte auch die italienische Delegation am Verhandlungstisch. Dieser an sich bedauerliche Umstand hatte wenigstens das Gute, dass infolgedessen die Diskussionen sehr stark abgekürzt wurden. Die italienische Regierung hat bekanntlich Ende letzten Jahres die Kommission wissen lassen, «que le Gouvernement Royal, dans les circonstances actuelles, a décidé de ne plus prendre part aux travaux de la Commission centrale du Rhin». Italien ist vorläufig nicht aus der Kommission ausgetreten. Ob es seinen Jahresbeitrag an die Kommission weiterhin bezahlen wird, bleibt allerdings noch eine offene Frage, die man nur mit einer starken Dosis Optimismus bejahen dürfte! Jedenfalls bleiben formell die Beziehungen der Kommission zu Italien zunächst unverändert.

In der Hoffnung, dass Deutschland eines Tages wieder in die Kommission zurückkehren werde, war bekanntlich in der letzten Herbstsession beschlossen worden, der deutschen Regierung die Dokumente der Kommission weiterhin zuzustellen. Da indessen alle diese Dokumente, mit dem Vermerk «refusé», der Kommission wieder zugekommen sind und eine Einladung, den Jahresbeitrag für 1937 zu bezahlen, wie zu erwarten gewesen, glatt abgelehnt wurde, beschloss die Kommission, von der Übermittlung der Drucksachen künftig Umgang zu nehmen. Das Bureau ist beauftragt worden, dem Auswärtigen Amt mitzuteilen, dass diese Dokumente der deutschen Regierung in Strassburg zur Verfügung gehalten werden.

20 MAI 1937

165

Am 15. April d.J. hatte die in der letzten Herbstsession beschlossene Reorganisation des Sekretariats in Kraft zu treten. Der Generalsekretär, der Generalsekretär-Adjunkt und die beiden Mitglieder des Sekretariats sowie ein Teil der Angestellten treten zurück. Das Sekretariat wird künftig nur noch in ganz bescheidenem Umfang weiterbestehen. Einem «Chef du Secrétariat», als welcher unser Landsmann, Herr Dr. Walther, der bisherige «Secrétaire-archiviste», erkoren worden ist, werden zwei Daktylographinnen und nötigenfalls Aushilfspersonal zur Verfügung stehen. Die Jahreskosten der Zentralkommission werden unter diesen Umständen in erheblichem Masse zurückgehen.

Es geziemt sich, bei diesem Anlass hier noch kurz des scheidenden Generalsekretärs der Kommission, Herrn Hostie (Belgien), zu gedenken. Er hat als nimmermüder Verfechter des internationalen Regimes der Rheinschiffahrt während 17 Jahren eine grosse Arbeit geleistet. Die Verhandlungen der Kommission über die Revision der Rheinschiffahrtsakte insbesondere sind von ihm durch umfassende, vorbereitende Arbeiten stark gefördert worden. Man kann heute verschiedener Auffassung über die Zweckmässigkeit seiner – zeitweise sicher zu weit getriebenen – Bemühungen um einen Ausbau des internationalen Regimes der Rheinschiffahrt sein. Seine Verdienste als umsichtiger Verwalter seines Amtes sollen aber hier nicht unerwähnt bleiben und verdienen unsere volle Anerkennung.

Der Beginn der nächsten Session der Kommission ist auf den 11. November d.J. festgelegt worden. Vor welcher Lage sich die Zentralkommission dannzumal gestellt sehen wird, ist heute in keiner Weise vorauszusehen.