Bundesblatt

75. Jahrgang. Bern, den 21. November 1923. Band III.

Erscheint wöchentlich. Preis 20 Franken im Jahr, 10 Franken im Halbjahr, zuzüglich „Nachnahme- und Postbestellungsgebühr“.

Einrückungsgebühr: 50 Rappen die Petitzelle oder deren Raum. — Inserate franko an die Buchdruckerei Stämpfli & Cie. in Bern.

1789**Botschaft**

des

Bundesrates an die Bundesversammlung betreffend die Beschlüsse der vom Völkerbund im März 1921 nach Barcelona einberufenen allgemeinen Konferenz für die Freiheit der Verkehrswege und des Durchgangsverkehrs.

(Vom 13. November 1923.)

I. Die Vorgeschichte der Konferenz.

Als der Bundesrat im Frühjahr 1919 erfuhr, dass die Pariser Friedenskonferenz eine besondere Kommission mit der Prüfung der Hafens-, Schiffs- und Eisenbahnfragen betraut hatte, beschloss er, dieser Kommission bekanntzugeben, in welcher Masse die Schweiz an der internationalen Regelung dieser Fragen interessiert sei. Im März und im Mai 1919 entsandte er Sonderabordnungen nach Paris, um den dort versammelten Mächten seine Wünsche auseinanderzusetzen*). In zwei Notizen, von denen die eine die Bedeutung des freien Rheines als Verbindung der Schweiz mit dem Meere hervorhob, die andere mehr allgemein die Forderung der Freiheit der internationalen Durchfuhr aufstellte, und die von den erwähnten Abordnungen den Mitgliedern der Kommission für Hafens-, Schiffs- und Eisenbahnfragen überreicht wurden, hat damals der Bundesrat seinen Standpunkt zusammengefasst.

Es scheint unter den in Paris versammelten Mächten eine Zeitlang die Absicht bestanden zu haben, in den Friedensvertrag eine umfassende Neuregelung der Fragen der internationalen Verkehrswege und der Durchfuhr vorzunehmen. Man mag indessen bald eingesehen

*) Vgl. „Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über sein bisheriges Vorgehen in der Rheinfrage“, vom 11. August 1922, Bundesblatt 1922, Bd. II, S. 973 ff.

haben, dass diese grosse Arbeit während den Friedensverhandlungen nicht bewältigt werden konnte; es war zudem die Aufgabe, für die Gewährleistung und Aufrechterhaltung der Freiheit der Verkehrswege und des Durchgangsverkehrs die erforderlichen Bestimmungen zu erlassen, in Artikel 23e des Paktes ausdrücklich zu einer Pflicht des Völkerbundes erklärt worden. Eine Regelung, die für sämtliche Völkerbundsmitglieder verbindlich sein sollte, konnte nur durch den Völkerbund geschaffen werden. Ausser den alliierten und assoziierten Mächten mussten auch diejenigen neutralen Staaten zur Mitarbeit zugezogen werden, die an der Frage besonders interessiert waren.

Auf die Anregung Frankreichs wurde denn auch im August 1919 eine «internationale Studienkommission» einberufen mit der Aufgabe, die dem Völkerbund gemäss Artikel 23e des Paktes und einer Anzahl analoger Bestimmungen der Friedensverträge zustehenden Pflichten durch vorbereitende Studien zu erleichtern. Zusammen mit den neutralen Staaten Argentinien, den Niederlanden und Spanien sowie den in Paris an den Verhandlungen der «Commission des ports, voies d'eau et voies ferrées» teilnehmenden Mächten ist die Schweiz eingeladen worden, sich in der Studienkommission vertreten zu lassen. Schweden, Norwegen und Dänemark traten der Kommission später bei.

Dem Bundesrate war damit Gelegenheit geboten, bei der Neuregelung der Verkehrsfragen tätig mitzuwirken. Als schweizerische Delegierte bezeichnete er die Herren

Minister *Dunant*, schweizerischer Gesandter in Paris;

Niquille, Mitglied der Generaldirektion der schweizerischen Bundesbahnen;

James *Vallotton*, Advokat in Lausanne;

Toggenburger, Chef des Rechtsbureaus der schweizerischen Bundesbahnen.

In mehrmonatlichen Verhandlungen, die Ende des Jahres 1919 und anfangs 1920 in Paris stattfanden, sind von der Kommission verschiedene Vertragsentwürfe ausgearbeitet worden. Der eine derselben regelte die Schifffahrt auf internationalen Flüssen, ein anderer die Freiheit der Durchfuhr, ein weiterer den Eisenbahnverkehr und ein vierter das Flaggenrecht von Binnenstaaten. Die Kommission einigte sich zudem auf den Text einer Resolution betreffend die Rechtsordnung von internationalen Häfen. Sie entwarf endlich das Reglement, auf dem der Völkerbund seine künftige Organisation für Verkehrsfragen aufbauen sollte.

Der Völkerbundsrat hatte seinerseits in einer Resolution vom Februar 1920, die Studienkommission ausdrücklich eingeladen, die eben erwähnten Vertragsentwürfe auszuarbeiten. Gleichzeitig ist die Kommission ersucht worden, bis zur Schaffung einer ständigen Organisation für Verkehrsfragen, dem Rate zur Seite zu stehen. Die von der Kommission ausgearbeiteten Entwürfe sind sodann vom Rate in seiner Sitzung vom 19. Mai entgegengenommen worden. In einer Resolution des Rates vom gleichen Tage, die mit einigen später zu erwähnenden Einschränkungen die Zustimmung der Völkerbundsversammlung fand, wurden die Völkerbundsmitglieder eingeladen, an einer allgemeinen technischen Konferenz zu den Vorlagen Stellung zu nehmen.

II. Allgemeines über die Konferenz von Barcelona.

Am 10. März 1921 wurde die erste allgemeine Konferenz für die Freiheit der Verkehrswege und des Durchgangsverkehrs in Barcelona eröffnet. Das Präsidium der Konferenz war vom Völkerbundsrate dem frühern französischen Minister des Auswärtigen, Herrn Hanotaux, übertragen worden. Der Völkerbundsrat hatte ausserdem sechs Vizepräsidenten bezeichnet und diese mit dem einleitenden Referat über die von der Studienkommission ausgearbeiteten Vorlagen beauftragt. Die schweizerische Vertretung setzte sich zusammen aus den Herren

Minister *Carlin*, schweizerischer Gesandter im Haag, als Delegierter; Dr. James *Vallotton*, in Lausanne, als Subdelegierter und Experte; Adolf *Wirz*, Chef der Abteilung für Gütertarifwesen der schweizerischen Bundesbahnen in Bern, als Experte.

Als Sekretär war der Delegation beigegeben:

Dr. *Hohl*, vom Eidgenössischen Politischen Departement.

Die von der «internationalen Studienkommission» vorbereitete Tagesordnung sah die Prüfung der verschiedenen, von ihr ausgearbeiteten Entwürfe in nachstehender Reihenfolge vor:

1. Organisationsreglement der allgemeinen Konferenz und des ständigen Komitees für die Verkehrswege und den Durchgangsverkehr;
2. Entwurf des Übereinkommens über die Freiheit des Durchgangsverkehrs;
3. Entwürfe der Übereinkommen betreffend die internationale Rechtsordnung der schiffbaren Wasserwege und des Flaggenrechtes der Staaten ohne Meeresküste;

4. Entwurf des Übereinkommens betreffend die internationale Rechtsordnung der Eisenbahnen;
 5. Resolution betreffend die internationale Rechtsordnung der Häfen
- Diese Tagesordnung wurde von der Konferenz genehmigt.

Vierundvierzig Staaten, darunter auch solche, die dem Völkerbunde nicht angehören oder damals noch nicht angehörten, wie Deutschland, Ungarn und die baltischen Staaten, nahmen daran teil. Die erste Völkerbundsversammlung hatte es als wünschenswert bezeichnet, Estland, Lettland, Litauen und Georgien, sofern sie es verlangten, in den technischen Organisationen des Völkerbundes gleich zu behandeln wie die Mitglieder des Völkerbundes. Die Konferenz anerkannte denn auch diesen Staaten das Stimmrecht für die einzelnen Vorlagen sowie das aktive und passive Wahlrecht innerhalb der Organisationen. Deutschland und Ungarn hingegen sahen sich in ihrer Tätigkeit beschränkt auf die beratende Teilnahme an den Sitzungen.

Wenn man bedenkt, dass die Verhandlungen sich auf Fragen erstreckten, die tief in das Wirtschaftsleben der versammelten Staaten eingreifen, so versteht man die etwas lange Dauer der Konferenz von sechs Wochen. Die Vollversammlungen, in denen die allgemeinen Grundsätze der Vorlagen besprochen wurden und in denen, nach Prüfung der Einzelfragen in Komiteesitzungen, zu den Entwürfen endgültig Stellung genommen wurde, waren öffentlich.

Eine sehr wichtige Frage, vor die sich die Konferenz gestellt sah, war die, welche Form sie ihren Beschlüssen geben sollte. Die Entwürfe, die ihr von der «internationalen Studienkommission» vorgelegt worden sind, waren, mit Ausnahme der Resolution betreffend die internationale Rechtsordnung der Häfen, in die Form von Übereinkommen gekleidet. Es wird weiter unten ausgeführt werden, dass die Konferenz die Vorlage der Eisenbahnkonvention in unverbindliche «Empfehlungen» umwandelte. Die Flaggenrechtskonvention wurde von der Konferenz in der Form einer Erklärung genehmigt.

Die Übereinkommen unterliegen der Ratifikation durch die Völkerbundsstaaten. Sie treten in Kraft, sobald deren Ratifikation von fünf Staaten dem Generalsekretariat des Völkerbundes notifiziert worden ist. Die Flaggenrechtserklärung dagegen bedarf der Ratifikation nicht. Sie hat für diejenigen Staaten, die sie unterzeichnet haben, verbindlichen Charakter, unabhängig davon, ob sie von weiteren Staaten ratifiziert worden ist oder nicht. Den einzelnen «Empfehlungen» kann jede Regierung die ihr gutschheinende Folge geben. In endgültiger Weise hat die allgemeine Konferenz ferner das Organisationsreglement sowie auch ihr internes Reglement aufgestellt. Auf das erstere werden wir zurückkommen.

Eine Vereinfachung der Beratung der Vorlagen über die Freiheit des Durchgangsverkehrs und die Rechtsordnung der Wasserstrassen wurde dadurch erreicht, dass zum vornherein die formalen Bestimmungen, die bei beiden Vorlagen ungefähr dieselben sind, von den eigentlich technischen Bestimmungen getrennt wurden. Aus Gründen, die mit dem englischen Staatsrecht zusammenhängen und die wir hier nicht näher ausführen wollen, wurde die Trennung der formalen und technischen Bestimmungen auch in der Bezeichnung durchgeführt. «Übereinkommen» im engern Sinne sind nur die formalen Bestimmungen. Für die technischen Bestimmungen wurde der Ausdruck «Statut» gewählt. (Die englische Bezeichnung «statute» hat die rechtliche Bedeutung von «Gesetz».)

Die beiden Übereinkommen sollen die Rechte der Signatäre und Benefiziäre der Friedensverträge nicht präjudizieren. Eine allgemeinere Formel, die vorgeschlagen worden war und die bestimmte, dass die Vorschriften der Friedensverträge diesen technischen Übereinkommen vorgehen, wäre für die an den Friedensverträgen nicht beteiligten Staaten kaum annehmbar gewesen.

Die Frist zur Unterzeichnung der Übereinkünfte und der «Erklärung» durch die Völkerbundsmitglieder ist am 1. Dezember 1922 abgelaufen. Der Bundesrat hat, wie ausgeführt werden wird, sämtliche Akte der Konferenz, mit Ausnahme des Übereinkommens betreffend die Wasserstrassen und das zugehörige Protokoll, am 30. November vorigen Jahres in Genf unterzeichnet. Der Beitritt zu den Übereinkommen und der «Erklärung» steht den Mitgliedern des Völkerbundes wie auch denjenigen Staaten; denen der Völkerbundsrat von den Vorlagen Kenntnis gegeben hat, weiterhin offen.

Die Kündigung der Übereinkünfte kann fünf Jahre nach deren Inkrafttreten für den betreffenden Staat erfolgen. Sie hat keinerlei Wirkung auf die Beziehungen unter den nicht kündigenden Staaten. Der kündigende Staat wird ein Jahr nach erfolgter Kündigung von den Rechten und Pflichten der Übereinkunft befreit. Ein Rücktritt von der Flaggenrechtserklärung ist dagegen deshalb ausgeschlossen, weil der «Erklärung» die Bedeutung der formellen Anerkennung eines bereits bestehenden, allgemeinen völkerrechtlichen Grundsatzes dauernden Charakters zukommt.

III. Die Beschlüsse der Konferenz.

1. Übereinkommen und Statut über die Freiheit des Durchgangsverkehrs.

Die Völkerbundsmitglieder sind gemäss Artikel 23 *e* des Paktes verpflichtet, die erforderlichen Bestimmungen zu treffen, «um die

Freiheit der Verkehrswege und des Durchgangsverkehrs zu gewährleisten und aufrechtzuerhalten». Die Notwendigkeit, das Problem der Durchfuhr auf internationalem Boden zu regeln, hat offenbar die Schöpfer des Völkerbundsvertrages veranlasst, die Pflicht einer internationalen Vereinbarung auf diesem Gebiete besonders hervorzuheben. Aus dem gleichen Grunde dürfte in Artikel 379 des Friedensvertrages von Versailles unter den dort vorgesehenen, mit Zustimmung des Völkerbundes abzuschliessenden Konventionen die Transitkonvention in erster Linie erwähnt worden sein.

Die Verkehrsbeziehungen von Staat zu Staat und von Kontinent zu Kontinent waren vor dem Kriege immer enger geworden. Die Staaten waren in volkswirtschaftlicher Hinsicht längst aus einem selbstgenügsamen Dasein herausgetreten. Immer grössere Bedeutung gewann dabei die Frage der internationalen Verbindungen. Es galt nicht nur, diese Verbindungen zu verbessern, es musste vor allen Dingen auch deren freie Benutzung für alle Staaten gesichert werden. Wohl hatte bisher, was besonders unser Land anbetrifft, die Konkurrenz der Transportunternehmungen die verschiedenen umliegenden Staaten veranlasst, unsere Zufuhr und Ausfuhr nicht übermässig zu belasten. Wer garantierte aber, dass das immer so bleiben würde? Staaten, wie die Schweiz, die in so weitgehendem Masse am internationalen Verkehr beteiligt sind, mussten verlangen, dass die Freiheit der Durchfuhr nicht den Launen des Zufalls und dem guten Willen der Nachbarstaaten preisgegeben werde. Der Grundsatz, der in Artikel 23 *e* des Paktes ausgesprochen worden ist, bedeutete für sie eine Gewähr ihrer Unabhängigkeit.

Wir werden im folgenden zeigen, dass die erste praktische Anwendung des Grundsatzes in der vorliegenden Übereinkunft zwar nicht restlos unsere Billigung finden kann, dass sie aber unzweifelhaft einen Fortschritt gegenüber dem bisherigen Zustande bedeutet.

Das Übereinkommen (Konvention und Statut) findet Anwendung unter den Mitgliedstaaten. Nur ausnahmsweise kann ein Mitgliedstaat dessen Bestimmungen auch anrufen für die Beförderung von Personen, Waren usw., die entweder aus einem Nichtmitgliedstaat herkommen oder aber dorthin bestimmt sind. Es regelt den Durchgangsverkehr zu Wasser und auf dem Schienenwege wie auch die Verbindung der beiden Verkehrswege. Der Durchgangsverkehr auf Strassen eignet sich wenig für eine internationale Konvention. Die Luftschiffahrt andererseits bildet eine zu neue Errungenschaft, als dass sie schon zweckmässig in einem allgemeinen Übereinkommen hätte geregelt werden können.

«Durchgangsverkehr» nennt die Übereinkunft jene Transporte von Personen, Gepäck, Gütern, See- und Binnenschiffen, Personen- und Güterwagen oder andern Beförderungsmitteln durch das Gebiet eines Mitgliedstaates, die ausserhalb den Grenzen dieses Staates beginnen und endigen. Dabei ist es nicht von Belang, ob diese Transporte unterwegs umgeladen, zeitweise eingelagert, die Ladung geteilt oder die Art der Beförderung geändert werde. Die Postsendungen, die gemäss dem von der «internationalen Studienkommission» vorgelegten Entwurf ebenfalls in den Bereich der Übereinkunft hätten fallen sollen, sind richtigerweise in Barcelona ausgenommen worden. Die Durchfuhr der Postsendungen ist im Weltpostvertrage geregelt worden; die Einbeziehung dieser besondern Art der Durchfuhr in die allgemeine Konvention wurde als überflüssig bezeichnet, in der Meinung immerhin, dass «Postsendungen», die einen Vertragsstaat transitieren, der diese als «Eisenbahnsendungen» anspricht, den Bestimmungen der gegenwärtigen Vorlage unterliegen.

Die Mitgliedstaaten verpflichten sich, auf den bestehenden, für den internationalen Transit geeigneten Verkehrslinien die freie Durchfuhr zu fördern. Eine Verpflichtung der Mitglieder, für die Bedürfnisse der freien Durchfuhr neue Linien, seien es Wasserstrassen oder Schienenwege, zu bauen, besteht nicht. Es darf indessen bei diesen Transporten kein Unterschied gemacht werden, «weder auf Grund der Staatsangehörigkeit der Personen, der Flagge, des Ursprungs-, Herkunfts-, Eintritts-, Austritts- oder Bestimmungsortes, noch auf Grund irgendeiner Erwägung, hergeleitet aus den Eigentumsverhältnissen der Güter, See- und Binnenschiffe, Personen- und Güterwagen oder anderer Beförderungsmittel».

Die Mitglieder sind ferner gehalten, diese Durchgangstransporte nicht mit besondern Abgaben zu beschweren; Abgaben, die dazu bestimmt sind, Auslagen für Überwachung und Verwaltung der Durchfuhr zu decken, sind gestattet, müssen aber ihrem Zwecke angemessen sein. Bei der Festsetzung der Tarife für den Durchgangsverkehr sind in gleicher Weise politische Gesichtspunkte auszuschliessen; das Spiel der freien Konkurrenz der Transportunternehmungen dagegen ist zugelassen.

Die staatliche Obergewalt über den Durchgangsverkehr wird in der Übereinkunft durchgehend gewahrt. Die Mitglieder sind nicht nur befugt, Massnahmen zu ergreifen zur Kontrolle des Durchgangsverkehrs; sie können auch, im Interesse der Volksgesundheit und der öffentlichen Sicherheit oder zur Sicherung gegen Tier- und Pflanzenkrankheiten, den Eintritt von Personen, Waren usw. ganz verbieten. Besondere Übereinkünfte, die von den einzelnen Staaten

geschlossen werden, insbesondere jene zum Schutze gegen Verletzung des industriellen, literarischen und künstlerischen Eigentums, sind auch weiterhin möglich. Ferner steht es jedem Staate frei, im Durchgangsverkehr noch weitergehende Erleichterungen, als sie die Übereinkunft vorsieht, einzuführen, sofern dieselben nicht gegen die Bestimmungen des gegenwärtigen Statuts verstossen.

Leider haben die hier dargelegten Normen des Übereinkommens eine empfindliche Einschränkung gefunden in Artikel 7 des Statuts. Im Falle von schwerwiegenden Ereignissen, welche die Sicherheit oder die Lebensinteressen eines Staates berühren, ist dieser Staat ausnahmsweise berechtigt, vorübergehend Massnahmen zu treffen, die mit den Vorschriften des Statuts im Widerspruche stehen. Es ist in Barcelona von verschiedenen Seiten betont worden, dass erfahrungsgemäss die «Lebensinteressen» der Staaten sehr verschieden aufgefasst werden; die Gefahr liege nahe, dass beispielsweise auch kommerzielle Interessen darunter verstanden werden. Eine Einigung war nur zu erreichen, indem man die Anrufung der «Lebensinteressen» beschränkte auf den Fall, wo ein Staat durch «schwerwiegende Ereignisse» in seinen «Lebensinteressen» bedroht ist.

Von noch grösserer Tragweite ist der Vorbehalt der Rechte und Pflichten der Kriegführenden, der in Artikel 8 des Statuts gemacht wird. Währenddem der Text des der Konferenz vorliegenden Entwurfes: «Les dispositions de la présente convention subsistent en temps de guerre dans toute la mesure compatible avec les droits et les devoirs des belligérants et des neutres» einigen Delegationen, der schweizerischen Delegation voran, ein Minimum von Garantien für den Kriegsfall zu bieten schien, bedeutete er in den Augen anderer Delegationen eine geradezu gefährliche Neuerung auf dem Gebiete des internationalen Rechts und eine unerträgliche Bindung von Staaten, die in einen Krieg verwickelt werden mochten. Die französische Delegation betonte, dass Frankreich nicht dazu Hand bieten könnte, etwas zu unterschreiben, was es voraussichtlich nicht halten könnte. Im Gegensatz zu früher würden im heutigen Kriege alle Kräfte einer Nation angespannt; die Verfügung über die Transportmittel sei zudem in der Hand der Militärgewalt, die in ihren Anordnungen in erster Linie die militärischen Notwendigkeiten berücksichtigen müsse. Der Sprecher der genannten Delegation beantragte daher folgenden neuen Wortlaut: «Les dispositions de la présente convention ne portent aucune atteinte à la liberté d'action des belligérants en cas de guerre.»

Die schwedische Delegation fand ihrerseits den Text des Entwurfes zu unbestimmt. Für den Fall, dass die Konvention in ihren Bestim-

mungen über die Anwendbarkeit im Kriegsfall nicht über das heute bestehende internationale Recht hinausgehen solle, so würde nach Erachten dieser Delegation die Formel besser folgendermassen gefasst: «Les stipulations de la présente convention ne portent aucune atteinte aux droits et aux devoirs en temps de guerre des belligérants ou des neutres.» Kriegführende und Neutrale würden damit im Kriegsfall mindestens gleichgestellt.

Der heute vorliegende Text von Artikel 8 des Statuts, der wörtlich gleich auch in Artikel 15 des Statuts der Schifffahrtskonvention aufgenommen worden ist, trägt deutlich die Spuren eines Kompromisses. Einesteils nahm man davon Abstand, in Barcelona Regeln für den Krieg aufzustellen. Sowohl das Transit- wie auch das Schifffahrtsstatut sollten aber in einem mit den Rechten und Pflichten der Kriegführenden und Neutralen verträglichen Masse im Kriegsfall aufrechterhalten bleiben. Andererseits äusserte die Konferenz mit 25 (inkl. Frankreich) gegen 5 Stimmen den ins Schlussprotokoll aufgenommenen Wunsch, der Völkerbund möchte so bald als möglich seine Mitglieder zu einer Konferenz einladen, an der die für die Regelung der Rechte und Pflichten von Kriegführenden und Neutralen auf dem Gebiete des Transites notwendigen Bestimmungen ausgearbeitet würden.

Während Artikel 8 den Fall eines Krieges ins Auge fasst, der nach den Bestimmungen des Völkerbunds Paktes zu den «erlaubten» Kriegen gehört, findet Artikel 9 Anwendung in dem gegen die Vorschriften des Paktes verstossenden Kriegsfall. Es wird hier ausdrücklich bestimmt, dass das gegenwärtige Statut den Mitgliedstaaten keinerlei Verpflichtungen auferlege, die mit den Rechten und Pflichten eines Völkerbundsmitgliedes unvereinbar wären. Ein Vertragsstaat, der mit einem Völkerbundsmitglied unter Missachtung der Regeln des Völkerbunds Paktes Krieg beginnen würde, hätte unzweifelhaft seinen Anspruch auf Anwendung des Übereinkommens verwirkt. Wie von einer Seite in Barcelona sehr richtig bemerkt wurde, hätte die Unterscheidung der beiden Kriegsmöglichkeiten dazu führen sollen, Staaten, die erst nach Erschöpfung des im Pakte vorgesehenen Verfahrens zur friedlichen Schlichtung von Streitigkeiten in Krieg getreten sind, zur vollen Aufrechterhaltung des Übereinkommens während des Krieges zu verpflichten.

Ausser der Frage der Anwendbarkeit der Übereinkunft im Kriegsfall war auch deren Verhältnis zu jenen bestehenden oder künftigen Abkommen zu regeln, die mit den Grundsätzen der Übereinkunft in Widerspruch stehen. Artikel 10 des der Konferenz vorgelegten Entwurfes hatte vorgesehen, dass derartige bereits bestehende Ab-

kommen hinfällig würden, sofern nicht eine Einheit von Rücksichten wirtschaftlicher, topographischer und allgemein technischer Natur eine Ausnahme bedingen würde. Unter den gleichen Vorbehalten dürften auch inskünftig keine solchen Abkommen geschlossen werden. Ausserdem war in diesem Entwurfe bestimmt, dass Abkommen, bei denen die eben erwähnten Ausnahmebestimmungen nicht in Betracht fallen und die mit den Bestimmungen der allgemeinen Konvention in Widerspruch stehen, aufrechterhalten bleiben könnten, wenn sie bis spätestens einen Monat vor Beginn der Konferenz dem Generalsekretariate des Völkerbundes zur Kenntnis gebracht würden.

Nach der nun heute vorliegenden Fassung von Artikel 10 werden Bestimmungen, die dem Statut entgegenstehen, nicht ohne weiteres hinfällig. Die Vertragsstaaten sind aber verpflichtet, diese Sonderverträge sobald als möglich und insoweit mit der Transitkonvention in Einklang zu bringen, als dies die geographischen, wirtschaftlichen und allgemein technischen Verhältnisse dieser Staaten zulassen. Von einer namentlichen Aufzählung derjenigen Verträge, Übereinkommen und Vereinbarungen, die trotz den Bestimmungen des Statuts in Kraft bleiben, ist Umgang genommen worden. Die italienische Delegation hat indessen gewünscht, dass im Schlussbericht über die Arbeiten der Kommission eine Erklärung der Delegation folgenden Inhalts aufgenommen werde: «Aucune Puissance parmi celles qui ont signé une convention avec une ou plusieurs autres Puissances n'est obligée d'abroger un traité quel qu'il soit, sur la demande d'une Puissance signataire, et elle doit seulement examiner s'il lui est possible de le mettre en harmonie avec la convention tendant à la liberté du transit.»

Wohl die folgenreichste und fruchtbarste Neuerung des Statuts ist in dessen Artikel 13 enthalten. Die Vertragsstaaten verpflichten sich, gemäss diesem Artikel alle Streitigkeiten, die aus der Auslegung oder der Anwendung der Konvention und des Statuts entstehen könnten, dem Ständigen Internationalen Gerichtshof zu unterbreiten, sofern sie sich nicht auf diplomatischem Wege einigen konnten oder sofern nicht der Streitfall auf Grund einer besonders Abmachung durch Schiedsspruch oder auf irgendeine andere Weise geschlichtet werden muss. Um in möglichst weitgehendem Masse die Streitigkeiten auf gütlichem Wege zu schlichten, verpflichten sich ferner die Vertragsstaaten, vor jeder richterlichen Prüfung des Streitfalles denselben den beratenden und technischen Organen des Völkerbundes zur Begutachtung zu unterbreiten. Einem Einwande der französischen Delegation, dass es nicht angehe, der beratenden technischen Kommission, wie dies der Entwurf der Transitkonvention vorsah, vermittelnde Funktionen zu übertragen, da einerseits diese vermittelnde

Tätigkeit ein Teil des gerichtlichen Verfahrens in einem Streitfalle darstelle und weil anderseits Artikel 37 des Statuts des Ständigen Internationalen Gerichtshofes ausdrücklich diesen Gerichtshof als allein zuständig erkläre überall dort, wo Verträge die Gerichtsbarkeit des Völkerbundes vorsehen, wurde Rechnung getragen, indem der endgültige Text die Tätigkeit der beratenden Kommission in Streitfällen darauf beschränkt, den Parteien beratend beizustehen.

Das Übereinkommen, als Ganzes genommen — diesen Eindruck hoffen wir, in vorstehenden Ausführungen gefestigt zu haben — verdient in hohem Masse die Beachtung aller jener Staaten, die an der Entwicklung der internationalen Durchfuhr interessiert sind. Der Bundesrat empfiehlt Ihnen, demselben die Genehmigung zu erteilen. Da die Bestimmungen des Übereinkommens in der Schweiz bereits verwirklicht sind, fällt die Notwendigkeit der Aufstellung von Ausführungsbestimmungen dahin.

2. Übereinkommen und Statut über die Rechtsordnung der schiffbaren Wasserwege von internationaler Bedeutung.

Der Bundesrat hat bisher davon abgesehen, diese Vorlage zu unterzeichnen. Neben Vorschriften, die unzweifelhaft eine Verbesserung des bisherigen Rechtszustandes bedeuten, enthält das Statut Bestimmungen, die dem Bundesrat, insbesondere im Hinblick auf die künftigen Verhandlungen zur Revision der Rheinschiffahrtsakte, nicht unbedenklich erscheinen. Da jedoch gegenwärtig in der Rhein-Zentralkommission auf Anregung der fachmännischen Kommission des Völkerbundes für Verkehrswege und den Durchgangsverkehr Beratungen darüber stattfinden, in welcher Weise den Mitgliedstaaten der Zentralkommission (ausser der Schweiz haben auch die Niederlande und Frankreich bisher das Übereinkommen nicht ratifiziert) der Beitritt zu dem Übereinkommen ermöglicht werden könnte, glaubt der Bundesrat heute davon absehen zu sollen, der Bundesversammlung zu der Vorlage Antrag zu stellen. Der Beitritt zum Schifffahrts-Übereinkommen und Statut sowie zu dem Zusatzprotokoll, bleibt den Völkerbundsmitgliedern jederzeit offen, und der Bundesrat wird die Entwicklung der mit der Vorlage verbundenen Fragen aufmerksam verfolgen.

3. Die Erklärung über die Anerkennung des Flaggenrechtes der Staaten ohne Meeresküste.

Die Frage der rechtlichen Regelung des Gebrauchs der schweizerischen Flagge auf dem Meere hat schon wiederholt die Bundesbehörden beschäftigt. Umfragen bei unsern Gesandtschaften und

Konsulaten in der zweiten Hälfte des letzten Jahrhunderts ergaben ein doppeltes Resultat: Einerseits zeigte es sich, dass verschiedene Auslandschweizer sich lebhaft für die Beteiligung an der Reederei und damit für das Recht, die schweizerische Flagge zu führen, interessierten; andererseits lauteten die Vernehmlassungen der ausländischen Regierungen der Einführung der schweizerischen Flagge nicht durchwegs günstig. Die Frage, ob ein Staat ohne eigene Häfen Schifffahrt treiben könne, wurde teilweise zurückhaltend beantwortet. Der Umstand, dass zu den völkerrechtlichen Schwierigkeiten auch rechtliche Schwierigkeiten interner Natur kamen, liess eine rasche Lösung des Problems nicht zu.

Schon vor Ausbruch des Weltkrieges waren es indessen der Aufschwung der Rheinschifffahrt und die damit eng verbundenen Interessen der schweizerischen Schifffahrtstreibenden, die den Bundesrat veranlassten, der Frage des Flaggenrechts erneute Aufmerksamkeit zu schenken. Die rechtlichen Schwierigkeiten interner Natur wurden dadurch behoben, dass durch Bundesbeschluss vom 27. Juni 1919*) die Gesetzgebung für die Schifffahrt als Bundessache erklärt wurde. In der eingangs erwähnten Note betreffend die Freiheit der internationalen Durchfuhr im allgemeinen hat sodann der Bundesrat im Jahre 1919 den in Paris versammelten Mächten den Wunsch geäußert, es möchte das Recht der Flaggenführung international geregelt werden.

Währenddem in der Folge im Friedensvertrage von St. Germain, Artikel 225, das Recht der Flaggenführung vorerst nur den vom Meere abgeschnittenen Signatarstaaten garantiert wurde, sah die von Frankreich einberufene «internationale Studienkommission» vor, dieses Recht, als allen Völkerbundsmitgliedern zustehend, in Form einer allgemeinen Konvention zur Anerkennung zu bringen. Die Flagge der Schiffe von Binnenstaaten sollte anerkannt werden, sofern diese Schiffe in ein Register eines Ortes dieser Staaten, der als Registerhafen zu bezeichnen ist, eingetragen werden. Der von der gleichen Kommission ausgearbeitete Entwurf der Schifffahrtskonvention enthielt ausserdem eine besondere Klausel betreffend Anerkennung der Flagge von Nicht-Meeruferstaaten für die Schifffahrt auf internationalen Flüssen.

In sehr erfreulicher Weise trat die Konferenz in Barcelona auf die Vorschläge der «Studienkommission» ein und beauftragte ein Mitglied der schweizerischen Delegation, Herrn Vallotton, mit der Berichterstattung über die Vorlage. In einer Erklärung, die bis zum 1. Dezember 1922 von 31 Staaten unterzeichnet worden ist,

*) Siehe Gesetzsammlung, Bd. 35, S. 585.

wurde das Recht der Binnenstaaten zur Flaggenführung unter den erwähnten Vorbehalten statuiert. Die Form einer Erklärung wurde deshalb gewählt, weil diese den Charakter einer Vereinbarung, die eine Gruppe von Staaten einseitig berechtigt, besser zu entsprechen schien als eine Konvention. Zudem sollte nur öffentlich «deklariert» werden, was schon bisher völkerrechtlich anerkannt war. Eine Konvention hätte im Gegensatze zur «Erklärung» der Ratifikation bedurft, um völkerrechtlich gültig zu sein.

Die besondere Klausel in der Schifffahrtskonvention, die von der Konferenz zunächst beibehalten worden war, um das Recht der Binnenstaaten zur Flaggenführung auf Flüssen von internationaler Bedeutung zu sichern für den Fall, dass eine Vereinbarung allgemeinen Inhalts nicht zustande kommen sollte, fiel mit der Annahme der «Erklärung» hinweg.

Wir haben die «Erklärung» unterzeichnet und empfehlen Ihnen, davon zustimmend Kenntnis zu nehmen. Selbstverständlich wird damit die Frage, ob die Schweiz tatsächlich von dem ihr auf Grund der «Erklärung» zustehenden Rechte Gebrauch machen wolle oder nicht, keineswegs präjudiziert. Währenddem der Gebrauch der Flagge auf internationalen Flüssen, insbesondere auf dem Rhein, von untergeordneter Bedeutung ist und daher auch keine grossen gesetzgeberischen Vorarbeiten bedingt, würde die Einführung der Schweizerflagge auf dem Meere eine eingehende rechtliche Ordnung der Voraussetzungen und Wirkungen des Gebrauchs der Schweizerflagge voraussetzen. Der Bundesrat wird diese Verhältnisse prüfen und im gegebenen Zeitpunkte der Bundesversammlung Bericht erstatten.

4. Empfehlungen betreffend die internationale Ordnung der Eisenbahnen.

Der Konferenz von Barcelona lag ein Entwurf einer Konvention betreffend die internationale Ordnung der Eisenbahnen vor. Der Grundgedanke dieses Entwurfes war der, dass zwar die Hoheit der einzelnen Vertragsstaaten über ihre Eisenbahnnetze in vollem Umfange beibehalten werden sollte, dass es aber im Interesse des internationalen Verkehrs läge, wenn sich die einzelnen Staaten, soweit deren geographische Verhältnisse dies gestatten, in Vereinbarungen über die Grundsätze verständigen würden, die sie gemäss den Bestimmungen des oft erwähnten Artikels 23*e* des Paktes auf ihren Eisenbahnnetzen zur Anwendung bringen wollten. Der Entwurf sah eine Anzahl von Bestimmungen vor, deren Berücksichtigung er als wünschbar bezeichnete, enthielt aber darüber hinaus auch Regeln, zu deren Beobachtung die Vertragsstaaten verpflichtet sein

sollten. Ähnlich den übrigen Vertragsentwürfen, die der Konferenz von Barcelona vorlagen, war auch hier die Zuständigkeit des internationalen Gerichtshofes für Streitigkeiten vorgesehen. Nach Erachten der «Studienkommission» sollte die Vorlage einesteils eine Anwendung der Übereinkunft betreffend die Freiheit der Durchfuhr auf das besondere Beförderungsmittel der Eisenbahnen enthalten, daneben aber auch die nicht «durchgehenden» internationalen Eisenbahntransporte regeln.

Gegen diesen Entwurf ist in Barcelona besonders von der französischen Delegation eingewendet worden, er entspreche dem Artikel 23 *e* sowie den entsprechenden Bestimmungen der Friedensverträge (Artikel 379 des Vertrages von Versailles) insofern nicht, als er zur Hauptsache nur «wünschbare» Regeln aufstellte, ohne Bindung für die Vertragsstaaten. Auf Vorschlag der französischen Delegation, die besonders unterstützt wurde von den südamerikanischen Vertretern, wurde die Vorlage in eine Empfehlung umgeändert, in der Meinung, dass innerhalb zwei Jahren eine neue Konferenz zusammentreten sollte zur Ansarbeitung eines umfassenderen den oben erwähnten Vorschriften von Pakt und Friedensverträgen besser entsprechenden Übereinkommens.

Das Problem der internationalen Regelung von Frangruppen des Eisenbahnwesens durch Staatsverträge, deren Geltungsbereich sich über verschiedene Länder oder ganze Kontinente erstreckt, ist natürlich nicht neu. Doch handelte es sich bisher nur um die aus dem praktischen Bedürfnisse herausgewachsene internationale Regelung bestimmter Ausschnitte aus diesem grossen Gebiete. So haben im Jahre 1890 eine Reihe von europäischen Kontinentalstaaten ein Abkommen getroffen, welches das Recht des internationalen Warentransportes auf den Linien dieser Staaten ordnet und das bekannt ist unter der Bezeichnung «internationales Übereinkommen über den Eisenbahn-Frachtverkehr». Ein Zentralamt, das bekanntlich seinen Sitz in Bern hat und unter der Oberaufsicht des Bundesrates steht, überwacht die Anwendung dieses Übereinkommens und dessen Fortentwicklung. Diese Fortbildung und Anpassung an die Verkehrsverhältnisse ist durch die Bestimmungen des Artikels 59 über die Abhaltung von Revisionskonferenzen gesichert. Infolge der Kriegswirren hat allerdings die für das Jahr 1915 vorgesehene Revisionskonferenz nicht stattfinden können. Sobald die Verhältnisse es gestatteten, hat jedoch der Bundesrat darauf Bedacht genommen, die Abhaltung einer neuen Konferenz in die Wege zu leiten. Am 1. Mai dieses Jahres sind die Vertreter von 23 Staaten zur Revision des Berner Übereinkommens in Bern zusammengetreten und haben die Ausarbeitung eines revidierten Übereinkommens über den Eisen-

bahnfrachtverkehr, sowie eines neuen gleichartigen Übereinkommens über den Personen- und Gepäckverkehr an die Hand genommen. In ähnlicher Weise bestehen über andere Zweige des Eisenbahnwesens Abmachungen von internationaler Bedeutung, so über den Wagenaustausch, die technische Einheit usw. Der für die Eisenbahnkonvention grundlegende Gedanke ist aber, zu suchen, ob nicht in all diesen Abmachungen Grundsätze zu finden sind, die als allgemein gültig in einen Kodex von universeller Bedeutung aufgenommen werden und so allgemeine Rechtskraft erhalten können. Die Mitte November 1923 stattfindende zweite allgemeine Transitkonferenz des Völkerbundes wird sich mit dieser Frage befassen.

Die Grundsätze der «Empfehlungen» betreffend die rechtliche Ordnung der internationalen Eisenbahntransporte, wie sie in Barcelona festgesetzt und vom Bundesrat unterzeichnet worden sind, haben in der Schweiz bereits weitgehende Anwendung gefunden. Ihre Hauptpostulate betreffen:

1. Förderung des internationalen Warenverkehrs auf Eisenbahnen durch direkte Transporte, so weit als möglich auf Grund eines einzigen Frachtbriefes, usw.;

2. Förderung des internationalen Personenverkehrs in Hinsicht auf Schnelligkeit der Beförderung der Reisenden und deren Bequemlichkeit, direkte Billette usw.;

3. Massnahmen zur Erleichterung des Austausches des Rollmaterials, soweit dies die bereits bestehenden Geleiseanlagen zulassen;

4. Abschluss von Sonderabkommen zur Verwirklichung der Postulate 1—3;

5. Gleichbehandlung von Personen, Gepäck und Waren aller Vertragsstaaten in der Gewährung von Erleichterungen von deren Transport und in bezug auf die Tarife, wobei es zulässig sein soll, für den Binnen-, Einfuhr-, Ausfuhr- und Durchgangsverkehr verschiedene Tarife aufzustellen.

Sofern bereits bestehende oder künftige Übereinkommen «internationale Ämter» vorsehen, so sollen diese nach Ziffer 6 der «Empfehlungen», unter Vorbehalt der Bestimmungen von Artikel 24 des Paktes, mit dem Völkerbund in Beziehungen treten, indem sie diesen über ihre Tätigkeit auf dem laufenden halten und ihm einen jährlichen Bericht abliefern. Der Vorbehalt von Artikel 24 des Paktes besteht darin, dass die Einordnung der bereits bestehenden internationalen Ämter in den Völkerbund nur mit Zustimmung aller Mitglieder des betreffenden Übereinkommens erfolgen kann.

5. Empfehlungen bezüglich der Häfen unter internationaler Rechtsordnung.

Die von der «Studienkommission» der Konferenz vorgelegte Resolution betreffend die einer internationalen Ordnung unterstellten Häfen ist in Barcelona ebenfalls in die Form von «Empfehlungen» gekleidet worden. Der Grund der Umwandlung war der, dass nach der überwiegenden Meinung der Konferenz das Problem der «internationalen» Häfen noch zu wenig abgeklärt sei, als dass darüber in einer bindenden Resolution Bestimmungen aufgestellt werden könnten.

Die «Empfehlungen», wie sie heute vorliegen und vom Bundesrat unterzeichnet worden sind, verdienen auch in der Schweiz Beachtung. Unsere aufstrebende Schifffahrtsindustrie hat unseres Erachtens alles Interesse daran, dass die in der Vorlage enthaltenen Empfehlungen, die eine Art «Normalstatut» für künftige, der internationalen Ordnung unterstellte Häfen darstellen, zur Durchführung gelangen.

Der Grundsatz der Gleichbehandlung der Schiffe aller Staaten in diesen Häfen steht an der Spitze der Empfehlungen. Taxen sollen, ähnlich wie dies in der Schifffahrtskonvention vorgesehen ist, nur zur Deckung der durch den Unterhalt, die Verbesserung und die Verwaltung des Hafens bedingten Kosten erhoben werden. Der Staat, in dem sich der Hafen befindet, soll ferner Massnahmen treffen zur Beseitigung von Hindernissen und Gefahren des Verkehrs im Hafen. Er soll keine Arbeiten unternehmen, die der Benützung des Hafens oder seiner Zugänge schaden könnten.

Besondere Bestimmungen enthält die «Empfehlung» sodann für die Freizonen. Streitigkeiten, die sich aus der Anwendung oder Auslegung der Vorlage ergeben, werden der Rechtssprechung des Ständigen Internationalen Gerichtshofes unterstellt.

6. Das Organisationsreglement für die allgemeinen Konferenzen und die beratende, fachmännische Kommission für die Verkehrswege und den Durchgangsverkehr.

In den vorstehenden Abschnitten sind in grossen Zügen die- enigen Beschlüsse der Konferenz dargelegt worden, die den Völkerbundsstaaten zur Genehmigung unterbreitet worden sind. Der Transit im allgemeinen, die Flüsse von internationaler Bedeutung usw. werden, wie ausgeführt, einer bestimmten internationalen Regelung unterworfen. Ein Moment ist aber in der bisherigen Betrachtung nicht berührt worden: Wer überwacht die Durchführung dieser Beschlüsse? Wer sorgt für deren Anpassung an zukünftige, veränderte Verhältnisse?

Wir haben erwähnt, dass sich die Pflicht des Völkerbundes, für die Garantie und Aufrechterhaltung des Verkehrs und des Transits die nötigen Bestimmungen zu treffen, nicht allein auf Artikel 23 e des Völkerbunds Paktes gründet, sondern dass auch durch verschiedene Bestimmungen der Friedensverträge dem Völkerbunde bestimmt umschriebene, den Verkehr zu Wasser und zu Land betreffende Aufgaben übertragen werden. So sieht beispielsweise Artikel 376 des Friedensvertrages von Versailles vor, dass Streitigkeiten, die sich aus der Auslegung des Abschnittes über Häfen, Wasserwege und Eisenbahnen des Vertrages ergeben, zu regeln sind, wie dies vom Völkerbund angeordnet wird. Artikel 377 und 378 desselben Vertrages geben dem Völkerbunde das Recht auf Revision gewisser Bestimmungen des erwähnten Kapitels.

In Anbetracht der vielgestaltigen Aufgaben, die dem Völkerbundsrate somit auf dem Gebiete des Verkehrsrechtes zustehen, sah sich dieser veranlasst, in seiner Resolution vom 13. Februar 1920 die damals bestehende «internationale Studienkommission» mit der Ausarbeitung von Vorschlägen zur Eingliederung einer ständigen Organisation für Verkehrsfragen in die Organisation des Völkerbundes zu betrauen. Die im Friedensvertrage von Versailles geordnete «Arbeitsorganisation» lag damals bereits vor. Diese hat, soweit die Verhältnisse es zulassen, der «Studienkommission» als Vorbild gedient. Während indessen die «Arbeitsorganisation» auf Grund der Friedensverträge nur sehr lose mit dem Völkerbunde verbunden ist, musste in dem zu schaffenden Organisationsreglemente für Verkehrsfragen — das stand von vornherein fest — enge Fühlungnahme der technischen Organe mit dem Völkerbundsrate vorgesehen werden.

In seiner Resolution vom 19. Mai nahm der Völkerbundsrat von dem ihm von der «Studienkommission» eingereichten Entwurfe eines Organisationsreglementes in zustimmendem Sinne Kenntnis, und die erste Völkerbundsversammlung im Dezember 1920 schloss sich dieser Resolution an mit einigen Änderungen, von denen die wichtigsten gegen den Charakter eines ständigen Institutes der vorgesehenen beratenden Kommission zielten und die Bezeichnung der Kommission als «Commission consultative et technique des communications et du transit» zur Folge hatte. Im Gegensatze zu den materiell rechtlichen Vorlagen, die nach dem Wortlaute der Resolution der Genehmigung der einzelnen Staaten zu unterbreiten sind, war für die endgültige Annahme des Organisationsreglementes gemäss dem Wortlaute dieser Resolution die Zweidrittelmehrheit der in Barcelona anwesenden Vertreter der Völkerbundsmitglieder erforderlich.

Im folgenden sei kurz auf die beiden Organe hingewiesen, die das in Barcelona genehmigte Reglement vorsieht.

a. Die allgemeine Konferenz.

Die allgemeine Konferenz ist das im Reglement bezeichnete Organ des Völkerbundes, wie es in Barcelona erstmals in Funktion trat.

Es ist ausgeführt worden, in welcher Richtung sich die Arbeit dieser Konferenz bewegte. Damit ist auch schon die Aufgabe dieses Organes gekennzeichnet. Die allgemeinen Konferenzen sollen, in Ausführung von Artikel 23 *e* des Völkerbundspaktes wie auch der entsprechenden Bestimmungen der Friedensverträge, auf dem Gebiete der internationalen Verkehrswege und des Durchgangsverkehrs allgemeine Bestimmungen aufstellen, die in Form von Übereinkommen, Empfehlungen oder Erklärungen den einzelnen Regierungen oder aber in Form von Resolutionen der Genehmigung der Völkerbundsversammlung zu unterbreiten sind. Die Konferenz soll im Gegensatze zur Völkerbundsversammlung rein technischen Charakter haben. Jedes Völkerbundsmitglied hat das Recht auf einen Vertreter, der sich von technischen Experten begleiten lassen kann.

Die Traktandenliste der Konferenz wird vorbereitet durch die unten erwähnte beratende technische Kommission des Völkerbundes und den Regierungen in angemessener Frist vor Zusammentritt der Konferenz unterbreitet. Die Konferenz soll aber — so wurde in Barcelona beschlossen — das Recht haben, in dringenden Fällen mit Zweidrittelmehrheitsbeschluss die vom Völkerbundsrat aufgestellte Traktandenliste zu ergänzen.

Die mehrmals erwähnte Resolution des Völkerbundsrates vom 19. Mai hatte vorgesehen, dass im Organisationsreglement selbst die Bestimmungen über den Zeitpunkt der Einberufung von allgemeinen Konferenzen festzulegen seien. Die erste Völkerbundsversammlung fand es indessen zweckmässiger, dem Völkerbundsrat über die Einberufung freie Hand zu lassen, und änderte in diesem Sinne die Resolution des Rates. Dagegen hat die 1921 stattgefundene zweite Völkerbundsversammlung einen ihr von der Konferenz in Barcelona unterbreiteten Wunsch, wonach die Konferenz auch auf das Begehren der Hälfte der Völkerbundsstaaten zusammentreten hat, gutgeheissen. Zudem lässt das Reglement auch die Möglichkeit der Abhaltung von Konferenzen offen, zu denen nur die an einer Frage besonders interessierten Völkerbundsmitglieder einberufen werden. Die anderen Mitglieder werden vom Generalsekretariate vom Zusammentritt dieser Teilkonferenz benachrichtigt und müssen auf ihr Begehren zur Konferenz ebenfalls zugelassen werden.

Das Reglement sieht die Teilnahme von Nicht-Völkerbundsmitgliedern vor, sei es als vollberechtigte Mitglieder der Konferenz und der beratenden technischen Kommission, sei es für die Beratung von bestimmten, diese Staaten interessierenden Fragen. Wir haben bereits auf die Teilnahme der baltischen Staaten, sowie Deutschlands und Ungarns an den Verhandlungen in Barcelona hingewiesen.

Die Konferenzen finden ordentlicherweise am Sitze des Völkerbundes statt.

b. Die beratende, fachmännische Kommission.

Einen wesentlich anderen Charakter als die allgemeine Konferenz hat das zweite im Organisationsreglement vorgesehene technische Organ des Völkerbundes: die beratende, fachmännische Kommission. Währenddem an den allgemeinen Konferenzen alle Völkerbundsmitglieder vertreten sind, soll die Mitgliederzahl der Kommission einen Drittel sämtlicher Völkerbundsstaaten nicht übersteigen. Sie setzt sich zusammen aus je einem Vertreter der im Rate ständig vertretenen Mächte und aus Vertretern solcher Staaten, die von der allgemeinen Konferenz bezeichnet werden.

Es ist oben im Kapitel «Vorgeschichte der Konferenz» gezeigt worden, dass sich der Völkerbundsrat schon frühzeitig vor die Notwendigkeit gestellt sah, sich in Verkehrs- und Transitfragen von einem ihm jederzeit zur Verfügung stehenden Organ beraten zu lassen. Der Völkerbundsrat hat damals die «internationale Studienkommission» ersucht, provisorisch die Aufgabe des noch zu schaffenden Organs zu übernehmen. Die Konferenz von Barcelona hat die Organisation endgültig beschlossen. Die beratende technische Kommission übernimmt die Nachfolge dieser «Studienkommission».

Währenddem die Mitglieder der allgemeinen Konferenzen mit Instruktionen ihrer Regierungen ausgerüstet sind, soll der Charakter der beratenden Kommission ein unabhängiger sein. Sie hat in erster Linie die Gesamtinteressen des Völkerbundes zu wahren; ihre Mitglieder unterstehen direkt dem Völkerbundsrat.

Eine der nächstliegenden Aufgaben der Kommission wird sein, die praktische Durchführung der Beschlüsse von Barcelona zu verfolgen und dem Rate Vorschläge für deren Ergänzung oder Abänderung zu unterbreiten. Es wird sich bald zeigen, inwiefern diese Beschlüsse den Bedürfnissen des internationalen Verkehrs und der Durchfuhr zu genügen vermögen.

Die so geschaffene technische Instanz des Völkerbundes stellt ihre Dienste auch den Völkerbundsmitgliedern im Falle von Streitigkeiten über Verkehrsfragen zur Verfügung. Um sich gegebenenfalls

ein objektives Bild über den Tatbestand einer Streitfrage zu machen, wird die Kommission sich zunächst durch eine von Fall zu Fall bestellte Untersuchungskommission Bericht erstatten lassen. Die Mitglieder dieser Untersuchungskommission werden von der beratenden, technischen Kommission vorzüglich aus einer Liste von Experten entnommen werden, die zusammengesetzt ist aus den Namen von je drei Persönlichkeiten, die als Fachmänner in Verkehrsfragen dem Generalsekretariate von den einzelnen Völkerbundsmitgliedern bezeichnet worden sind. Auf Grund des Berichtes dieser Untersuchungskommission wird sodann die beratende Kommission zur Streitfrage Stellung nehmen und ihren Beschluss den Parteien in Form eines «Bescheides» zur Kenntnis bringen.

Bei der Zusammensetzung der «beratenden, fachmännischen Kommission» werden neben den ständig im Rate vertretenen Mächten in erster Linie diejenigen Staaten berücksichtigt, die in Verkehrsfragen ein gewichtiges Wort mitzureden berechtigt scheinen. Soweit als möglich sollen bei der Wahl ferner die technischen Interessen der Staaten in Betracht gezogen werden, sowie auch eine angemessene geographische Vertretung. Die Amtsperiode der Vertreter der nicht ständig im Rate vertretenen Staaten beträgt zwei Jahre. Die Hälfte der Vertreter dieser Staaten kann sodann für eine zweite Wahlperiode bestätigt werden. Um allen Interessengruppen die Möglichkeit zu geben, abwechselnd in der Kommission vertreten zu sein, ist die Höchstdauer der Vertretung der nicht ständig im Rate vertretenen Staaten auf vier Jahre beschränkt worden.

Aus der erstmals an der Konferenz in Barcelona erfolgten Wahl ist bekanntlich auch die Schweiz als Mitglied der Kommission hervorgegangen. Der Bundesrat hat in der Folge Herrn Dr. Herold, damals Direktor der Bodensee-Toggenburgbahn in St. Gallen, als seinen Vertreter bezeichnet. Ausser der Schweiz sind gegenwärtig folgende Staaten in dieser Kommission vertreten: Belgien, Brasilien, Chile, China, Cuba, Dänemark, Estland, Frankreich, Grossbritannien, Italien, Japan, die Niederlande, Polen, Spanien und Uruguay.

7. Das Schlussprotokoll.

Das Schlussprotokoll enthält eine Zusammenfassung sämtlicher Beschlüsse der Konferenz von Barcelona und ist von allen an der Konferenz vertretenen Staaten unterzeichnet worden.

Eine Anzahl von Wünschen zuhanden der Völkerbundsversammlung und von Erklärungen, die im Zusammenhange mit den einzelnen besprochenen Vorlagen von der Konferenz gutgeheissen worden sind, die aber im Rahmen der einzelnen Übereinkünfte und

Empfehlungen keine Aufnahme finden konnten, werden in diesem Schlussprotokoll aufgezeichnet. Der Bundesrat wird zu diesen bei Gelegenheit Stellung nehmen.

IV. Die von der Schweiz zu treffenden Massnahmen.

Der Ratifikation der einzelnen Staaten unterliegen nur das Übereinkommen und Statut über die Freiheit des Durchgangsverkehrs und das Übereinkommen und Statut über die Rechtsordnung der schiffbaren Wasserwege von internationaler Bedeutung samt Zusatzprotokoll; für die Flaggenrechtserklärung genügt, wie ausgeführt wurde, deren Unterzeichnung. Die übrigen Vorlagen sind den einzelnen Regierungen in Form von Empfehlungen unterbreitet worden. Wir haben darauf hingewiesen, dass die Grundsätze der Empfehlungen betreffend die internationale Rechtsordnung der Eisenbahnen bei uns bereits Anwendung finden und dass der Bundesrat prüfen wird, welche Folge den Empfehlungen bezüglich der Häfen unter internationaler Rechtsordnung zu geben ist.

Das Übereinkommen über die Rechtsordnung der schiffbaren Wasserwege und dessen Zusatzprotokoll hat der Bundesrat, wie erwähnt, bisher nicht unterzeichnet, wohl aber das Übereinkommen über die Freiheit des Durchgangsverkehrs, sowie auch die Erklärung betreffend das Flaggenrecht. Der Bundesrat empfiehlt Ihnen, durch Annahme des nächstehenden Beschlussesentwurfes dem letztgenannten Übereinkommen die Genehmigung zu erteilen und von der Unterzeichnung der «Erklärung» Kenntnis zu nehmen.

Bern, den 13. November 1923.

Im Namen des schweiz. Bundesrates,

Der Bundespräsident,

Scheurer.

Der Bundeskanzler,

Steiger.

Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung betreffend die Beschlüsse der vom Völkerbund im März 1921 nach Barcelona einberufenen allgemeinen Konferenz für die Freiheit der Verkehrswege und des Durchgangsverkehrs. (Vom 13. November 1923.)

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1923
Année	
Anno	
Band	3
Volume	
Volume	
Heft	48
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	1789
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	21.11.1923
Date	
Data	
Seite	157-177
Page	
Pagina	
Ref. No	10 028 881

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.