Zeitschrift: Wasser- und Energiewirtschaft = Cours d'eau et énergie

Herausgeber: Schweizerischer Wasserwirtschaftsverband

Band: 67 (1975)

Heft: 5-6

Artikel: Internationale Wasserrechtliche Probleme am Rhein = Problèmes internationaux de l'économie hydraulique du Rhin

Autor: Loepfe, Rolf

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-920914

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 10.07.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, https://www.e-periodica.ch

INTERNATIONALE WASSERRECHTLICHE PROBLEME AM RHEIN
PROBLEMES INTERNATIONAUX DE L'ECONOMIE HYDRAULIQUE DU RHIN

Rechtliche Regelung der internationalen Wasserwirtschaft am Bodensee und Rhein von seinen Quellen bis Basel

DK 351.79 (094.5) : 341.22

Rolf Loepfe

Der Rhein, der in der Schweiz entspringt (eine der Quellen, diejenige des Reno di Lei, liegt in Italien) bildet bald nach der Vereinigung von Vorder- und Hinterrhein die Grenze zwischen der Schweiz und Liechtenstein sowie Oesterreich. Anrainer am Bodensee sind die Schweiz, die Bundesrepublik Deutschland und Oesterreich. Der Hochrhein bildet auf einem grossen Teil seines Laufes die Landesgrenze zwischen der Schweiz und Deutschland und im Bereiche der Stadt Basel auch zu Frankreich.

Der Rhein und der Bodensee bieten sich wegen ihrer Grösse und Bedeutung für die mannigfachsten Nutzungen dar. Die Tatsache, dass diese Gewässer verschiedene Staaten trennen, hat die Nutzung nicht, wie zu erwarten wäre, erschwert. Es ist im Gegenteil festzustellen, dass der Zwang zur Aussprache und zur gegenseitigen Verständigung zwischen den verschiedenen Partnern befruchtend gewirkt hat und dass die gefundenen Lösungen zum Teil bahnbrechend waren.

Der Rhein und der Bodensee werden seit jeher für die Fischerei genutzt. Die Hauptsorge der Fischer war und ist der Schutz und die Förderung des Bestandes an Edelfischen. Es besteht eine ganze Reihe von Abkommen aus dem letzten Jahrhundert, die vor allem darauf hinwirken, den Zug der Wanderfische — namentlich des Lachses — nicht zu behindern. Es seien die Uebereinkunft vom 18. Mai 1887 zwischen der Schweiz, Baden und Elsass-Lothringen über die Ausübung gleichartiger Bestimmungen für die Fischerei, der Staatsvertrag vom 30. Juni 1885 zwischen der Schweiz, Deutschland und den Niederlanden betreffend die Regelung der Lachsfischerei im Stromgebiet des Rheins und die Uebereinkommen vom 5. Juni 1893 und vom 3. Juli 1897 betreffend die Fischerei im Bodensee sowie im Untersee und Rhein erwähnt.

Einzelne Vorschriften dieser Verträge stimmen heute etwas wehmütig und zeugen von längst vergangenen Zeiten. Wesentlich ist aber, dass gestützt auf diese Abkommen die Fischereibevollmächtigten der Anliegerstaaten in ständigem Kontakt stehen, dass sie die gemeinsamen Probleme besprechen und dass sie nötigenfalls auch neue Vorschriften ausarbeiten, wie sie zum Beispiel im Uebereinkommen vom 1. November 1957 über die Fischerei in den Stauhaltungen des Rheins beim Kraftwerk Rheinau enthalten sind.

Ebenso alt wie die Fischerei ist die Schiffahrt. Die Flussgerinne waren bis in die neueste Zeit der bequemste und billigste und zum Teil auch der einzige Transportweg. Der Rhein ist als Wasserstrasse auch heute noch von entscheidender Bedeutung für unsere Volkswirtschaft, werden doch Jahr für Jahr in den Häfen beider Basel 20 bis 30 Prozent des Gewichtes der in die Schweiz eingeführten Güter von Rheinschiffen umgeschlagen.

Die heutige Regelung der Schiffahrt geht im wesentlichen auf die Vorschriften der Schlussakte des Wiener Kongresses von 1815 zurück. Diese Bestimmungen lösten im Mittelalter entstandene Privilegien ab. In der Schlussakte verpflichteten sich die Staaten, die an einem schiffbaren Gewässer liegen, alle Belange der Schiffahrt gemeinsam zu regeln. Für den Rhein wurde festgehalten, dass die Schiffahrt von dem Punkte an, wo er schiffbar wird bis in das Meer frei ist, dass sie niemandem verboten werden kann und dass nur gemeinsam erlassene Polizeivorschriften für die Sicherheit und Ordnung bei der Ausübung der Schiffahrt zu beachten sind. Unterstrichen wurde diese Gemeinsamkeit durch die Schaffung einer Zentralkommission, in der alle Anliegerstaaten vertreten sind.

Die heute noch geltende Grundordnung für die Rheinschiffahrt, die sogenannte Mannheimer-Akte, ist am 17. Oktober 1868 in Kraft getreten. Sie führt die Grundsätze der Wiener Schlussakte im einzelnen aus. Eine Revision vom 20. November 1963 hat keinen der freiheitlichen Grundsätze berührt. Der Geltungsbereich der Schiffahrtsakte und der gestützt auf sie gemeinsam erlassenen Polizeivorschriften beginnt bei der Mittleren Brücke in Basel und endet bei der Mündung in das Meer. Die Zentralkommission für die Rheinschiffahrt, in der alle Anliegerstaaten am Rhein vertreten sind, hat ihren Sitz in Strassburg. Sie kann Entschliessungen erlassen, die für die Staaten verbindlich sind, sofern sie einstimmig angenommen werden. Die Polizeivorschriften für die Rheinschiffahrt gehen alle auf solche Entschliessungen zurück. Sie haben in allen Rheinuferstaaten den gleichen Wortlaut. Der Vollzug dieser Vorschriften wird durch besondere nationale Rheinschiffahrtsgerichte gewährleistet, wobei die Besonderheit besteht, dass in zweiter Instanz wahlweise neben einer nationalen Instanz auch die internationale Berufungskammer, die von der Zentralkommission für die Rheinschiffahrt gewählt wird, angerufen werden kann. Alle Entscheide dieser Gerichte können in allen Rheinuferstaaten vollstreckt werden. Diese freiheitliche Regelung ist mit ein Grund dafür, dass der Rhein die bedeutendste europäische Wasserstrasse ist.

Heute geht die Grossschiffahrt über Basel hinaus, bedient die basellandschaftlichen Häfen und endet bei Rheinfelden bei einer Umschlagsanlage auf deutschem Gebiet. Auf dieser Strecke gilt eine ähnliche freiheitliche Grundordnung wie auf dem Rhein unterhalb Basel, nämlich die Uebereinkunft vom 10. Mai 1879 zwischen der Schweiz und dem Grossherzogtum Baden betreffend den Wasserverkehr von Basel bis Neuhausen. Das Bundesgericht hat erst kürzlich festgehalten, dass auf dieser Rheinstrecke die Schiffahrt jedermann gestattet ist und dass demzufolge keine Konzessionspflicht eingeführt werden kann (Urteil vom 22. November 1968, BGE 94 I 669). Die Grossschiffahrt ist durch von der Schweiz und von Deutschland gemeinsam erlassene Vorschriften der gleichen Ordnung wie unterhalb Basel unterstellt.

Aehnliche Regelungen gelten gestützt auf Verträge aus dem Jahre 1867 für den Bodensee, den Untersee und

den Rhein bis Schaffhausen. Diese Abkommen werden nächstens durch neue, moderne Vertragswerke abgelöst werden.

Der Wille zur Zusammenarbeit zwischen den Staaten auf dem Gebiete der Schiffahrt oberhalb Basel bis in den Bodensee ergibt sich auch aus Artikel 6 des Vertrages vom 28. März 1929 zwischen der Schweiz und Deutschland über die Regulierung des Rheins zwischen Strassburg/Kehl und Istein, wo gesagt wird, dass beide Regierungen übereinkommen, einen Vertrag über die Weiterführung der Grossschiffahrt bis in den Bodensee abzuschliessen, sobald die wirtschaftlichen Verhältnisse dies erlauben. Heute finden zwischenstaatliche Abklärungen über diesen Gegenstand statt, die davon ausgehen, dass in einer vertraglichen Regelung an einem spätern Ausbau des Rheins zur Grossschiffahrtsstrasse bis in den Raum der Aaremündung festgehalten und dass er demzufolge für diese Schiffahrt freigehalten werden soll. Oberhalb der Aaremündung bis in den Bodensee soll dagegen auf Grossschiffahrt und Freihaltung verzichtet werden (Pressemitteilung über informatorische Gespräche zwischen der Schweiz und Baden-Württemberg vom 29./30. April 1974).

Für die Anliegerstaaten ist die Nutzung der Wasserkraft des Rheins von wesentlicher wirtschaftlicher Bedeutung. Am Hochrhein wurden die ersten grösseren Wasserkraftwerke projektiert und verwirklicht. Das erste Werk wurde bei Rheinfelden gebaut. Ursprünglich wurde es für die Erzeugung von Druckluft für den Maschinenantrieb in der Region Basel projektiert. Gerade rechtzeitig wurde die technische Möglichkeit geschaffen, durch Wasserkraft erzeugte elektrische Energie auf grössere Distanzen zu transportieren, so dass das Projekt für Rheinfelden auf die Erzeugung elektrischer Energie umgestellt werden konnte.

Vor der Verwirklichung dieses Projektes fanden zahlreiche Aussprachen zwischen Vertretern der Anliegerstaaten statt, die ihren Niederschlag in einem Uebereinkommen vom 20. Dezember 1890/7. September 1893 gefunden haben. Gestützt auf dieses Uebereinkommen wurden 1894 schweizerische und deutsche Konzessionen für den Bau und Betrieb des Werkes erteilt. Die im Uebereinkommen von Rheinfelden niedergelegten Grundsätze wurden auch bei den Werken Laufenburg und Augst-Wyhlen in zwischenstaatlichen Protokollen aus den Jahren 1903 und 1906 übernommen, und gestützt hierauf wurden wiederum gleichlautende Konzessionen durch die schweizerischen und die badischen Behörden erteilt. Aehnlich wurde auch beim Kraftwerk Eglisau in den Jahren 1911 und 1912 verfahren.

Im Jahre 1919 kamen der Bundesrat und die Badische Regierung überein, eine Kommission aus Delegierten beider Länder zu bilden, um die Konzessionierung der übrigen Staustufen am Hochrhein zu behandeln. Alle Konzessionen für die nun folgenden Werke wurden in dieser schweizerisch/baden-württembergischen Kommission für die Wasserkraftnutzung auf der Rheinstrecke zwischen Basel und dem Bodensee ausgearbeitet und bereinigt. Die Kommissionsarbeiten wurden und werden von den Vertretern der Behörden der beiden Staaten in gemeinsamen Sitzungen vorbereitet. Die Konzessionen lauten in allen wesentlichen Punkten in beiden Staaten gleich und werden nach einem Notenwechsel, der diese Uebereinstimmung feststellt, in Kraft gesetzt. Uebrige vertragliche oder vertragsähnliche Grundlagen bestehen für diese Konzessionen nicht.

Im Rahmen dieser Arbeiten haben sich im Laufe der Jahre sehr enge Kontakte zwischen den technischen Behörden beider Länder ergeben, die laufend die sie gemeinsam berührenden Fragen der Wasserkraftnutzung besprechen. Es kann auch festgestellt werden, dass die am Hochrhein erlassenen Konzessionen für viele übrige Konzessionen im Landesinnern als Muster gedient haben.

Im Bereich der Stadt Basel wird die Wasserkraft des Rheins im Kraftwerk Kembs der Electricité de France genutzt. Frankreich und die Schweiz haben hierüber am 27. August 1926 ein Uebereinkommen abgeschlossen.

Die Wasserkraft des Rheinarmes, der in Italien entspringt — es handelt sich hier um den Reno di Lei, einem Zufluss zum Averserrhein/Hinterrhein —, wird in einem Speicherwerk genutzt. Die Schweiz und Italien haben hierüber am 18. Juni 1949 eine Vereinbarung abgeschlossen, und der Bundesrat hat am 16. Dezember 1955 das entsprechende Nutzungsrecht verliehen.

Bis zum Jahre 1908 wurden die Konzessionen von den Anliegerkantonen als Inhabern der Gewässerhoheit erteilt. Mit der Aufnahme von Artikel 24bis in die Bundesverfassung steht diese Kompetenz seither dem Budesrat zu. Hoheitsmässig unterstehen diese Grenzgewässer zwar nach wie vor den Kantonen, in einzelnen Bergkantonen sogar den Gemeinden oder andern öffentlich-rechtlichen Körperschaften. Der Bundesrat hat die Konzessionierungskompetenz bei Grenzgewässern lediglich zur Wahrung der Beziehungen zum Ausland erhalten. Er hat daher die Kantone beizuziehen und die Gebühren und Abgaben gehören allein den Kantonen oder den nach der kantonalen Gesetzgebung Berechtigten.

Der Mensch muss sich auch vor den Gefahren der Gewässer schützen. Beim Rhein macht sich die Gewalt des Wassers vor allem im Bereiche des Alpenrheins unterhalb der Einmündung der Ill aus dem Vorarlbergischen bemerkbar. Am 30. Dezember 1892 schlossen daher der Bundesrat und der Kaiser von Oesterreich einen Vertrag zum Zwecke der Beseitigung der Ueberschwemmungsgefahr und der Versumpfung für die beiderseitigen Ufergebiete des Rheins von der Illmündung stromabwärts bis zur Mündung in den Bodensee. Dieser Vertrag wurde durch Verträge vom 19. November 1924 und vom 10. April 1954 ergänzt. In diesen Verträgen wird die gemeinsame Finanzierung des Werkes sichergestellt. Es wird auch eine gemeinsame Organisation für die Bauausführung und die Kontrolle geschaffen. Es besteht eine gemeinsame Rheinkommission, der ein Zentralbüro unterstellt ist. Die Arbeiten werden von einer schweizerischen und österreichischen Bauleitung ausgeführt. Vollendete Werke sind von den jeweiligen Vertragsstaaten zu unterhalten. Sie haben sich auch verpflichtet, auf eigene Kosten jene Zuflüsse des Rheins, die ihm Geschiebe zuführen, so zu sanieren, dass die Geschiebeführung nach Erfordernis vermindert wird.

Nutzung und Schutz unserer Gewässer hängen eng zusammen. Das zeigt sehr schön das Beispiel der erneut im Gespräch liegenden Regulierung des Bodensees. Immer wenn der Wasserstand des Sees so hoch ansteigt, dass weite Teile der Ufer überschwemmt werden, ist der Ruf nach einer Regulierung des Sees zu vernehmen, um ihm ein gegenüber dem natürlichen Zustand vergrössertes Rückhaltevermögen zu geben, um so die Ueberschwemmung des Ufers zu vermeiden. Das hat schon in einer heute noch geltenden Vereinbarung vom 31. August 1857 zwischen den Abgeordneten der Bodenseeuferstaaten betreffend die Regulierung des Wasserabflusses aus dem Bodensee bei Konstanz seinen Niederschlag gefunden. Im Bereiche der Stadt Konstanz wurde früher die Wasserkraft des Seerheins durch Aufstauen in Mühlen genutzt. Der Stau wirkte sich auf den Bodensee nachteilig

aus. Ein Brand zerstörte im letzten Jahrhundert diese Werke. In der Vereinbarung wird in Artikel 1 deshalb folgendes bestimmt: «Um den bisherigen nachteiligen Wirkungen der allzu hohen Wasserstände am Bodensee durch künftige Tieferlegung derselben vorzubeugen, sollen die abgebrannte Rheinmühle samt Nebenwerken bei Konstanz nicht wieder hergestellt werden, die noch vorhandenen Ueberreste dieser Mühlwerke und die dazugehörigen sogenannten Stauzeilen im Rhein beseitigt und überhaupt die Herstellung ähnlicher Wasserbauwerke für die Zukunft nicht mehr gestattet werden.» Gleichzeitig wurde aber auch die Gefahr einer allzu tiefen Absenkung des Bodensees erkannt. Artikel 5 sagt: «Sollte in der Folge eine Vergrösserung des Niederwasserproblems beim Abfluss des Obersees... erfolgen, so dass ein Herabgehen des niedersten Seestandes unter das bisher bekannte Minimum... zu befürchten stünde, soll dieser Senkung durch Feststellung des obigen Profiles in der bisherigen Grösse mittels geeigneter Stauvorrichtungen vorgebeugt werden.»

Auch die heute im Gespräch liegende Bodenseeregulierung verfolgt in erster Linie den Hoch- und Niederwasserschutz. Es zeigt sich, dass mit diesen Schutzaspekten aber auch weitere Interessen kombiniert werden können und müssen. So werden in neuester Zeit immer grössere Forderungen an den Bodensee als Trinkwasserspeicher gestellt. Das zeigen Schlagworte, wie der Bodensee sei der Trinkwasserspeicher Europas. Diesem Wunschdenken steht aber die harte Realität gegenüber, und diese Realität zeigt, dass dem Bodensee nicht unbesehen und unbeschränkt für irgendwelche Zwecke Wasser entnommen werden kann und darf. Deshalb haben die Anliegerstaaten am 30. April 1966 ein Uebereinkommen über die Regelung von Wasserentnahmen aus dem Bodensee abgeschlossen.

Der Rhein und der Bodensee müssen heute wie jedes andere Gewässer auch vor menschlichen Einwirkungen geschützt werden, um die Gesundheit von Mensch und Tier und weitere im Gewässerschutzgesetz vom 8. Oktober 1971 aufgezählte Zwecke zu gewährleisten. Das haben alle Anliegerstaaten erkannt und haben am 27. Oktober 1960 und am 29. April 1963 Gewässerschutzübereinkommen für den Bodensee und den Rhein abgeschlossen.

Die obigen Ausführungen wollen und können kein abschliessendes Bild über die zahlreichen Beziehungen zwischen den Anliegerstaaten am Rhein und Bodensee geben. In dieser Darstellung fehlen zum Beispiel Hinweise auf die mannigfaltigen direkten Kontakte auf der Ebene der lokalen Behörden, die unter anderem zu gemeinsamen Energieversorgungs- und Gewässerschutzanlagen geführt haben. Die Darlegungen zeigen aber mit aller Deutlichkeit, dass die gemeinsamen Interessen am Bodensee und Rhein rege zwischenstaatliche Aussprachen bewirken, welche die gegenseitigen Anschauungen im Interesse einer wohlabgewogenen Nutzung und eines wohlabgewogenen Schutzes von Bodensee und Rhein koordiniert haben. Es wurden interessante und beständige Lösungen gefunden, die in der Praxis der weltweiten zwischenstaatlichen Beziehungen als Vorbild dienen.

Adresse des Verfassers:
Dr. iur. R. Loepfe, Stv. Direktor des
Eidg. Amtes für Wasserwirtschaft
Effingerstrasse 77, 3001 Bern

Les aspects de la protection des eaux

CD 351.79 (094.5) : 341.22 (282.243.1)

Rodolfo Pedroli

1. RETROSPECTIVE

C'est le 30 juin 1885 que l'Allemagne, les Pays-Bas et la Suisse conclurent une convention sur la pêche du saumon dans le bassin du Rhin. Les gouvernements contractants s'engagèrent à édicter des dispositions uniformes en vue de réglementer cette pêche et de prendre les mesures nécessaires pour assurer la conservation et la reproduction de ladite espèce dans le Rhin. Le Luxembourg adhéra en 1892 à cette convention. La France, de son côté, l'a appliquée en fait depuis 1920.

En outre, le 18 mai 1887, la Suisse, le Grand-Duché de Bade et l'Alsace Lorraine conclurent une convention arrêtant des dispositions uniformes sur la pêche dans le Rhin et ses affluents. Aux termes de cette convention, «il est interdit de verser ou de faire écouler, dans les eaux poissonneuses, des résidus de fabriques ou d'autres matières qui, par leur nature et leur quantité, pourraient nuire aux poissons ou les en chasser». Cette convention a également été appliquée par la France depuis 1920.

Toutefois, c'est surtout depuis la deuxième guerre mondiale que, par suite de l'accroissement de la population et l'essor de l'industrie, la pollution des eaux du bassin du Rhin n'a cessé d'augmenter. Cette évolution n'a pas été sans nuire à la pêche et à l'agriculture, notamment dans la zone du Bas-Rhin, mais elle compromettait tout particulièrement l'approvisionnement en eau potable et industrielle de maintes régions.

Lors d'une séance tenue à Strasbourg en avril 1946, la délégation néerlandaise à la Commission centrale pour la navigation du Rhin attira l'attention sur la pollution croissante des eaux du Rhin. Les délégués des autres Etats furent invités, à cette occasion, à signaler à leur gouvernement les dangers existants. Par la suite, un mémoire établi par le gouvernement des Pays-Bas devait préciser davantage encore la situation, notamment en ce qui concernait le rejet dans le Rhin de chlorures et d'eaux industrielles souillées par des produits chimiques. En outre, il suggérait aux Etats riverains d'engager des négociations en vue de conclure une convention visant à améliorer la qualité de l'eau du fleuve. Enfin, le mémoire invitait à procéder à des analyses fréquentes sur l'état des eaux, afin de déceler les différentes sources de pollution. Il y aurait lieu ensuite, disait-il, de déterminer la nature et le degré de contamination. Ces recherches devaient permettre finalement de définir les exigences de pureté auxquelles les eaux du Rhin devraient satisfaire et de décider des mesures d'assainissement à prendre.

C'est en août 1948, lors d'une conférence à Bâle au sujet de la pêche du saumon que fut envisagée la création d'une commission internationale pour la protection des eaux du Rhin. Pour différentes raisons, et après échanges de notes, il a fallu se patienter jusqu'au printemps 1950 pour instituer définitivement ladite commission. Un programme de travail détaillé fut rapidement arrêté, dont l'exécution