Zeitschrift: Schweizer Monatshefte : Zeitschrift für Politik, Wirtschaft, Kultur
Herausgeber: Gesellschaft Schweizer Monatshefte
Band: 34 (1954-1955)
Heft: 9

Artikel: Rheinau-Initiative
Autor: Speiser, Ernst
DOI: https://doi.org/10.5169/seals-160337

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

Für wahre Rechtsstaatlichkeit!

Es geht bei der Rheinau-Initiative einmal um das Problem der Zweckmäßigkeit, also um Ermessensfragen — sodann aber, und das ist unvergleichlich wichtiger, um das Problem der Rechtmäßigkeit, also um *Gewissensfragen.* Und da ist und bleibt für mich entscheidend, daß ansehnliche Volksteile auf Grund der 1944 erfolgten bundesrätlichen Gesetzesinterpretation berechtigten Anlaß haben, ihre Rechte mißachtet zu fühlen.

So wie jeder Volkskörper sich stets vorab aus schwachen Gemeinschaftsgliedern zusammensetzt, so vermögen diese allesamt immer nur solange an die Geltung von Verfassung und Gesetz zu glauben, als sie die Verwaltung zu einer vorsichtigen und zurückhaltenden Amtsführung genötigt und sich damit vor ihr wirksam geschützt fühlen — und zwar in jedwedem gesetzlich gut fundierten Freiheitsanspruch und Rechtsgefühl. In diesem Sinne demonstriere ich am 5. Dezember mit meinem Ja gegen die bürokratische Allmacht und für den demokratischen Rechtsstaat!

RHEINAU-INITIATIVE

VON ERNST SPEISER

Ich stehe dazu, daß ich nach wie vor bedaure, daß die Bundesversammlung die sog. *Rheinau-Initiative* dem Volk telle quelle zur Abstimmung vorzulegen beschlossen hat, statt sie an die Initianten zurückzuweisen. Eine Rückweisung hätte sich aus zwei Gründen aufgedrängt: 1. erfüllt die Initiative die Forderung nach Einheit der Materie nicht, und 2. sieht der einschlägige Artikel 121 der Bundesverfassung nicht vor, daß eine Volksanregung, die nur zum Erlaß, zur Aufhebung oder Abänderung bestimmter Artikel der Bundesverfassung zulässig ist, auch die rückwirkende Aufhebung eines vor zehn Jahren gefaßten Verwaltungsentscheides des Bundesrates, zu dem ihn Art. 102 der Verfassung ermächtigt hat, zum Inhalt haben kann. Der Grundsatz, daß nur, was die Verfassung ausdrücklich gestattet, zulässig ist, muß auch dem Volk gegenüber gelten, dort wo es als Wahlbehörde oder, beim Referendum und bei Initiativen, als legislative Instanz handelt. Deshalb war die Bundesversammlung nicht nur befugt, sondern, wie sich ein bedeutender Jurist aus-

drückt, auch gehalten, die Initiative, soweit sie den Verfassungsbestimmungen nicht entspricht, der Abstimmung *nicht* zu unterbreiten. Da wir keine andere Instanz haben, wie anderswo ein Verfassungsgerichtshof, die für solche Fragen ausdrücklich zuständig ist, kann ein Entscheid über Zulässigkeit von Initiativen nur von der Bundesversammlung gefällt werden. Wer anders könnte, gemäß Art. 121, Al. 3, erklären, eine Volksanregung entspreche der Vorschrift der Einheit der Materie nicht und müsse deshalb den Initianten zur Teilung zurückgegeben werden? Und wer hätte den Entscheid darüber zu treffen, ob der Wortlaut in der einen Landessprache mit den Fassungen in den andern Sprachen übereinstimmt?

Die Frage der Verfassungsmäßigkeit kann schon deshalb vom Volk nicht entschieden werden, weil gar kein Mittel besteht, sie ihm vorzulegen. Der Stimmbürger kann nur zur Initiative *ja* oder *nein* sagen, und selbst wenn eine Mehrheit der Ansicht sein sollte, die Initiative sei im Rahmen der Verfassung unzulässig, so könnte sie dies nicht ausdrücken. Eine allfällige verwerfende Mehrheit könnte nur als Mißbilligung des Inhalts der Initiative, aber nicht als Verdikt über die verfassungsrechtliche Frage interpretiert werden.

Ein einwandfreier Weg, um festzustellen, ob das Volk grundsätzlich das von den Initianten usurpierte Recht wünscht, wäre die Lancierung einer Verfassungsinitiative, die ungefähr so lauten könnte, in Ergänzung von Art. 121 BV: «Auf dem Wege der Volksanregung kann auch die rückwirkende Aufhebung eines Verwaltungsaktes des Bundesrates verlangt werden.» Wenn Volk und Stände einer derartigen, juristisch einwandfreien, Partialrevision der Verfassung zustimmen, so wäre eine Initiative im Sinne der vorliegenden legalisiert.

Nachdem die Räte anders entschieden und damit auf ihre Rechte verzichtet haben, sind weitere Erörterungen nutzlos. Bedauerlich ist jedoch, daß nun die Türe zu allerhand neuen Mißbräuchen des Initiativrechtes offen steht. —

Wichtig ist heute, daß wir uns, nachdem die *formelle* Frage entschieden ist, mit dem *materiellen* Inhalt der Volksanregung beschäftigen.

Sie zerfällt in zwei Teile. Der erste will die Bestimmung «Naturschönheiten sind zu schonen und da, wo das allgemeine Interesse an ihnen überwiegt, ungeschmälert zu erhalten», in die Verfassung aufnehmen. Dieser Satz steht schon seit 1916 als Artikel 22 im Bundesgesetz über die Nutzbarmachung der Wasserkräfte. Sie soll auch dort verbleiben. Allerdings hat der betreffende Artikel noch ein zweites Alinea, lautend: «Die Wasserwerke sind so auszuführen, daß sie das landschaftliche Bild nicht oder möglichst wenig stören.» Warum soll diesem Nachsatz nicht auch die Ehre der Promotion in die Verfassung zu Teil werden??

Rechtlich ist die Wiederholung eines Gesetzesparagraphen in der Verfassung vollkommen wirkungslos, denn eine Verfassungsvorschrift ist nicht mehr verpflichtend als ein Gesetz. Der Zweck des Vorgehens ist lediglich, in der Verfassung einen Haken anzubringen, an den man die sog. «Übergangsbestimmung» hängen kann.

An sich ist der Gedanke, den Begriff des Naturschutzes in der Verfassung zu verankern, durchaus nicht abwegig. Persönlich würde ich ihn sogar begrüßen, nur sollte er dann nicht auf das Gebiet der Nutzbarmachung der Wasserkräfte beschränkt sein, denn die Ziele des Naturschutzes können durch unzählige andere menschliche Eingriffe beeinträchtigt werden. Man denke an Straßen- und Brückenbauten, an Eisenbahndämme, an das Trockenlegen von Hochmooren, die Kanalisierung von Flüssen und Bächen etc. etc. Sicher wird oft nicht mit der nötigen und möglichen Rücksicht auf Naturschönheiten vorgegangen. Es ist unbestritten, daß die Nutzbarmachung der Wasserkräfte unweigerlich Eingriffe in die unverdorbene Natur mit sich bringt, aber ihnen allein die Ehre der Berücksichtigung in der Verfassung zu erweisen, ist nicht logisch.

Resümiert: Dieser Teil der Initiative bringt nichts Neues und ist deshalb überflüssig.

Mehr zu reden gibt die sog. «*Übergangsbestimmung*», die allerdings diesen Namen zu Unrecht trägt, denn eigentlich ist sie die *Haupt*bestimmung der Initiative. Das Wort «Übergangsbestimmung» wird gelegentlich in der Verfassung und in Gesetzen gebraucht, aber bis jetzt nur dann, wenn es notwendig war, das Intervall zwischen altem und neuem Recht zu überbrücken. Nachher wird eine Übergangsbestimmung automatisch hinfällig. Das ist hier nicht der Fall, denn diese «Übergangsbestimmung» würde ewig in der Verfassung bleiben müssen, weil sie sagt, die Konzession für den Bau eines Kraftwerks Rheinau sei aufgehoben und dürfe *nie* wieder erteilt werden, d. h. «solange der Rhein uns noch fließet», also auf alle Ewigkeit!

Für ewig würde dann auch in der Verfassung, auf die Bundesräte und Parlamentarier vereidigt werden, der Satz stehen, der Bundesrat habe am 22. Dezember 1944 eine Gesetzesverletzung begangen, auch dann noch, wenn kein einziger der damaligen Magistraten mehr im Amt oder gar am Leben ist. Diese Behauptung ist aber eine offenbare und, man muß leider sagen, bewußte Unwahrheit, und sie würde auch nicht zur Wahrheit, wenn am 5. Dezember eine Mehrheit von Volk und Ständen sie gutheißen sollte. Damit kommen wir zum Kernpunkt der Initiative.

Die Bundesverfassung bestimmt, daß für Gewässerstrecken, welche die Landesgrenze bilden, der Bundesrat — unter Beiziehung der beteiligten Kantone — für eine Konzessionserteilung zuständig ist. Das gilt für die Rheinaustrecke. Im übrigen ist der Bundesrat,

wie andere konzessionsberechtigte Stellen, an den Wortlaut des Gesetzes über die Nutzbarmachung der Wasserkräfte gebunden, dessen Art. 22 ich bereits zitiert habe. Erwähnenswert ist noch Art. 24, der verlangt, daß Wasserwerke so anzulegen sind, daß die Schiffbarkeit nicht beeinträchtigt wird und daß auch auf die zukünftige Entwicklung der Schiffahrt Rücksicht genommen wird. Ferner (Art. 39) «Die Behörde berücksichtigt bei ihrem Entscheid das öffentliche Wohl, die wirtschaftliche Ausnutzung des Gewässers und die an ihm bestehenden Interessen». Auch Art. 43 ist erwähnenswert, der u. a. sagt: «Das einmal verliehene Nutzungsrecht kann nur aus Gründen des öffentlichen Wohles und gegen volle Entschädigung zurückgezogen oder geschmälert werden.» (Es ist klar, daß dies nur geschehen kann, wenn seit Konzessionserteilung neue Tatsachen auftreten, die bei der Erteilung unbekannt waren.)

Wir sehen also, daß neben der Berücksichtigung der Naturschönheiten eine ganze Reihe von Umständen geprüft werden müssen, wobei dem *Ermessen* großer Spielraum gelassen wird: «das Überwiegen des allgemeinen Interesses», «möglichst kleine Störung des Landschaftsbildes», «die zukünftige Entwicklung der Schiffahrt», «das öffentliche Wohl», sind alles Begriffe, die sich einer juristisch einwandfreien Definition entziehen. Hat der damalige Bundesrat bei seinem Entscheid alle diese Ermessensfragen nach bestem Wissen und Gewissen entschieden und, namentlich, hat er zwischen der «Schonung der Naturschönheiten» und der Berücksichtigung des «allgemeinen Interesses» und des «öffentlichen Wohles» auf der andern Seite den richtigen Mittelweg gefunden? Ein ehrliches Urteil wird diese Frage bejahen müssen: Eine Beeinträchtigung des Rheinfalls erfolgt überhaupt nicht, dagegen werden die Niveauschwankungen im untern Rheinfallbecken etwas weniger stark sein. Auf der Stromstrecke wird genau die gleiche Wassermenge bis zum Wehr fließen, wenn auch um 30% langsamer — bei Mittel- und Hochwasser —. Bei keinem bisherigen Kraftwerk wurde soviel Rücksicht auf die Begehren des Naturschutzes genommen, eine Rücksicht, welche die Konzessionäre zu Mehrausgaben von über 13 Millionen Franken nötigt.

Und nun das «allgemeine Interesse» und das «öffentliche Wohl». Alle von uns erinnern sich noch an die erschreckende Energieknappheit während des Krieges. Im Winter mußte periodisch die Straßenbeleuchtung um 50% des Stichjahres reduziert werden, Schaufenster durften nur bis 19 Uhr belichtet sein, Reklamebeleuchtung und Raumheizung waren ganz verboten, und private Beleuchtung wurde um 1/3 gekürzt. Private Warmwasserspeicher blieben die ganze Woche und gelegentlich auch über das Wochenende gesperrt. Industrie und Gewerbe mußten 15%, Bahnen und Tram 10% ein-

sparen. Wenn nicht mit allen Mitteln der Kraftwerkbau gefördert worden wäre, hätten wir damals und noch lange nach dem Waffenstillstand noch viel härter eingreifen müssen. Trotzdem mußten wir, was viele vergessen haben, im Winter 1946/47 noch einmal scharfe Sparmaßnahmen schlucken. Was hätten Volk und Wirtschaft gesagt, wenn im Dezember 1944 der Bundesrat verkündet hätte, er habe aus Gründen des integralen Naturschutzes die Rheinau-Konzession, die uns immerhin ca. 125 Millionen kWh verschaffen will (65 Millionen im Sommer und 60 Millionen im Winter) abgelehnt? Als damaliger Chef des KIAA kann ich mir die Empörung vorstellen!

Mit der Verleihung der Konzession wurde aber ein *Recht* geschaffen, nicht nur gegenüber Schweizern, sondern auch gegenüber dem Ausland, und das führt mich zum internationalen Aspekt der Angelegenheit.

Die Konzessionsverhandlungen mit dem nördlichen Rheinufer-Staat waren, den damaligen weltpolitischen Verhältnissen entsprechend, ziemlich langwierig. Erst im November 1947 konnte der ausländische Teil der Konzession bereinigt werden, worauf anfangs 1948 beide Verleihungen in Kraft erklärt werden konnten. Dieser Konzessionsvertrag bedeutet aber nicht die einzige zwischenstaatliche Bindung der Schweiz auf dem Gebiete des Rheins zwischen Bodensee und Basel.

Schon seit 1879 besteht eine schweizerisch-badische Übereinkunft, welche bestimmt, daß keine künstlichen Anlagen am Rhein zwischen Neuhausen und Basel den Wasserverkehr hemmen dürfen. 1929 wurde ein weiterer Vertrag zwischen der schweizerischen und der deutschen Regierung abgeschlossen, der Einigkeit darüber feststellt, daß die Ausführung des Großschiffahrtsweges von Basel bis zum Bodensee zu erstreben sei; insbesondere sagte der schweizerische Bundesrat zu, er werde die Ausführung von Kraftwerken möglichst fördern — wobei immer die im Interesse der Großschiffahrt üblichen Auflagen (betr. spätere Schleusenanlagen) zu erlassen seien. Diesem Grundsatz ist bisher bei allen Konzessionen, auch bei der Rheinau-Konzession, nachgelebt worden. Was den Vollausbau der Wasserstraße betrifft, so soll dieser in Angriff genommen werden, «sobald die wirtschaftlichen Verhältnisse dies möglich erscheinen lassen». Dieser Vorbehalt ist sehr wichtig. Er trägt den Bedenken über die Wirtschaftlichkeit der Hochrheinschiffahrt Geltung, wo bekanntlich bei uns die Meinungen sehr geteilt sind. Wir sind also nicht verpflichtet, sofort an das Unternehmen zu gehen, aber ganz klar ist, daß wir nichts tun dürfen, was die Schiffahrt bis zum Bodensee für immer verunmöglichen würde. Das wäre aber gerade eine der Folgen der Annahme der Initiative, denn ohne Stauung zwischen Rheinfall und Rheinau wäre keine Schiffahrt möglich. (Ein Um-

gehungskanal käme vielleich theoretisch, aber sicher nicht praktisch in Frage.)

Neben der in der Rheinau-Konzession verankerten internationalen Bindung der Schweiz sollen durch die Initiative also noch andere, weitergehende zwischenstaatliche Verpflichtungen einseitig und ohne Konsultation mit dem Partner annulliert werden.

Nur am Rande sei erwähnt, daß gerade heute die Schweiz einen harten Kampf um die «Freiheit des Rheines» führt, die in den Mannheimer Akten von 1868 verankert ist. Ein Angriff auf andere den Rhein betreffende Staatsverträge ist deshalb heute doppelt inopportun.

Was würde nun geschehen, falls die Initiative angenommen würde? Was die schweizerischen Konzessionäre anbelangt, so müßten sie vom Bundesrat entsprechend informiert werden, und dann würden, vor dem Bundesgericht, Verhandlungen über die Entschädigung für den Konzessionsentzug beginnen, entsprechend Art. 43 des Gesetzes. Viel schwieriger wäre die Situation gegenüber dem ausländischen Vertragspartner. Dieser würde zweifellos verlangen, daß die getroffene Vereinbarung respektiert werde, und wir könnten uns der Unterbreitung des Streitfalles vor ein internationales Schiedsgericht nicht widersetzen. Dieses könnte — wenig wahrscheinlich — den Entzug der Konzession gutheißen, aber mit der Verpflichtung, vollen Ersatz für die entstandenen direkten und indirekten Schäden zu leisten. Über deren Höhe soll hier vorsichtigerweise nichts gesagt werden. — Viel wahrscheinlicher ist aber, daß das Schiedsgericht erklären würde, die Schweiz sei an die Staatsverträge und die Konzessionen gebunden. Dann müßte weitergebaut werden, und das ganze Ergebnis des Vorstoßes wäre eine internationale Bloßstellung der Schweiz und ein bleibender Makel auf ihrem internationalen Ansehen als Rechtsstaat.

Es ist aus allen angeführten Gründen dringend zu wünschen, daß das Volk am 5. Dezember den Blick aufs Ganze richtet, daß es klar erkennt, um was es geht und sich nicht, beeinflußt durch persönliche Gefühle, verleiten läßt, den für einen Kleinstaat besonders wichtigen Grundsatz der Vertragstreue, gegenüber Schwachen wie Mächtigen, zu verletzen.