

|                          |             |
|--------------------------|-------------|
| Für den Antrag Clottu    | 5 Stimmen   |
| Dagegen                  | 101 Stimmen |
| Für den Antrag Munz      | 9 Stimmen   |
| Dagegen                  | 92 Stimmen  |
| Für den Antrag Bodenmann | 6 Stimmen   |
| Dagegen                  | 112 Stimmen |

*Ziffer II***Antrag der Kommission**

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates.

*Chiffre II***Proposition de la commission**

Adhérer à la décision du Conseil des Etats.

*Angenommen – Adopté**Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble*

|                            |             |
|----------------------------|-------------|
| Für Annahme des Beschluss- |             |
| entwurfes                  | 116 Stimmen |
| Dagegen                    | 4 Stimmen   |

*An den Ständerat – Au Conseil des Etats***Vormittagsitzung vom 23. Juni 1954****Séance du 23. juin 1954, matin**

Vorsitz – Présidence: M. Perret

**6556. Stromlandschaft Rheinfal-Rheinau.  
Begutachtung des Volksbegehrens  
Protection des sites depuis la chute du Rhin  
jusqu'à Rheinau. Préavis sur l'initiative**

Botschaft und Beschlussentwurf vom 4. Mai 1954  
(BBI I, 721).

Message et projet d'arrêté du 4 mai 1954 (FF I, 697).

**Antrag der Kommission***Mehrheit*

Eintreten und Zulassung der Initiative als Ganzes.

*I. Minderheit*(Rohr, Berger, Bühler-Uzwil, Condrau, Eder,  
Grandjean, Obrecht)*Art. 1*

Dem Volk und den Ständen wird nur der erste Teil des Volksbegehrens zum Schutze der Stromlandschaft Rheinfal-Rheinau zur Abstimmung vorgelegt.

Dieser Teil lautet wie folgt:

„Naturschönheiten sind zu schonen, und da, wo das allgemeine Interesse an ihnen überwiegt, ungeschmälert zu erhalten.“

*Art. 2*

Dem Volk und den Ständen wird die Verwerfung dieses Teiles des Volksbegehrens beantragt.

*Art. 3*

Dem Begehren der Übergangsbestimmung, lautend:

„Zur ungeschmälerten Erhaltung des Rheinfalles sowie zum Schutze der Schönheit der Stromlandschaft Rheinfal-Rheinau wird die im Widerspruch zu Artikel 22 des Wasserrechtsgesetzes am 22. Dezember 1944 erteilte Konzession für den Bau des Kraftwerkes Rheinau aufgehoben. Eine solche Konzession darf nicht wieder erteilt werden“, wird keine Folge gegeben werden.

*Art. 4*

Der Bundesrat wird mit dem Vollzug beauftragt.

*II. Minderheit*

(Grendelmeier, Schmid-Zürich)

*Art. 2*

Dem Volk und den Ständen wird die Annahme des Volksbegehrens beantragt.

**Eventualantrag Obrecht****zum Antrag der I. Kommissionsminderheit**

(für den Fall der Annahme von Art. 1 des Antrages der I. Kommissionsminderheit)

Die Vorlage wird an den Bundesrat zurückgewiesen mit dem Auftrag, zum ersten Teil der Initiative (Art. 1 des I. Minderheitsantrages) einen Gegenvorschlag im Sinne eines allgemeinen Naturschutzartikels vorzulegen.

**Eventualantrag Glasson****zum Antrag Obrecht**

(für den Fall, dass dieser abgelehnt würde)

Die Vorlage wird an den Bundesrat zurückgewiesen mit dem Auftrag, zum ersten Teil der Initiative einen Gegenvorschlag im Sinne eines allgemeinen Naturschutzartikels vorzulegen und hinsichtlich des zweiten Teils einen Ablehnungsantrag zu stellen.

**Antrag Bourgknecht***Einzigster Artikel*

Das Volksbegehren zum Schutze der Stromlandschaft Rheinfal-Rheinau wird als rechtlich unzulässig erklärt.

**Antrag Jaquet**

Trennung des Volksbegehrens vom 23. Februar 1953 auf Grund von Artikel 121, Absatz 3, der Bundesverfassung in einen Bundesbeschluss zur Erhaltung von Naturschönheiten, enthaltend: „Naturschönheiten sind zu schonen, und da, wo das Allgemeininteresse an ihnen überwiegt, ungeschmälert zu erhalten“, und in einen Bundesbeschluss betreffend Aufhebung der Konzession für den Bau des Kraftwerkes Rheinau, enthaltend: „Übergangsbestimmung: Zur ungeschmälerten Erhaltung des Rheinfalles sowie zum Schutze der Schönheit der Stromlandschaft Rheinfal-Rheinau wird die im Widerspruch zu Artikel 22 des Wasserrechtsgesetzes am 22. Dezember 1944 erteilte Konzession für den Bau des Kraftwerkes Rheinau aufgehoben. Eine solche Konzession darf nicht wieder erteilt werden.“

**Proposition de la commission***Majorité*

Entrer en matière et prise en considération de l'initiative dans son ensemble.

*Première minorité*

(Rohr, Berger, Bühler-Uzwil, Condrau, Eder, Grandjean, Obrecht)

*Article premier*

Seule la première partie de l'initiative populaire pour la protection des sites depuis la chute du Rhin jusqu'à Rheinau sera soumise au vote du peuple et des cantons.

Cette première partie de l'initiative a la teneur suivante:

«La beauté des sites doit être ménagée; elle doit être conservée intacte si un intérêt public majeur l'exige.»

*Art. 2*

Le peuple et les cantons sont invités à rejeter cette partie de l'initiative.

*Art. 3*

Il n'est donné aucune suite à la demande formulée sous disposition transitoire:

«Pour maintenir intacte la chute du Rhin et protéger la beauté de cette chute et celle des sites jusqu'à Rheinau, la concession pour la construction de l'usine de Rheinau octroyée le 24 décembre 1944 en violation de l'article 22 de la loi fédérale sur l'utilisation des forces hydrauliques est annulée. Une nouvelle concession ne pourra pas être octroyée.»

*Art. 4*

Le Conseil fédéral est chargé de l'exécution du présent arrêté.

*Ile minorité*

(Grendelmeier, Schmid-Zurich)

*Art. 2*

Le peuple et les cantons sont invités à accepter l'initiative.

**Proposition éventuelle Obrecht  
relative à la proposition de la première minorité  
de la commission**

(pour le cas où l'article premier de la proposition de la première minorité serait accepté)

Le projet est renvoyé au Conseil fédéral, avec mandat de présenter, pour la première partie de l'initiative (article premier de la proposition de la première minorité), un contreprojet consistant dans un article général sur la protection des sites.

**Proposition éventuelle Glasson  
relative à la proposition Obrecht**

(pour le cas où elle serait rejetée)

Le projet est renvoyé au Conseil fédéral avec mandat de présenter, pour la première partie de

l'initiative un contreprojet consistant dans un article général sur la protection des sites et, pour la deuxième partie, une proposition de rejet.

**Proposition Bourgknecht***Article unique*

L'initiative pour la protection des sites depuis la chute du Rhin jusqu'à Rheinau est déclarée irrecevable.

**Proposition Jaquet**

Disjoindre l'initiative populaire du 23 février 1953, par application de l'article 121, alinéa 3, de la Constitution fédérale en un arrêté fédéral concernant la protection des sites. Texte: «La beauté des sites doit être ménagée; elle doit être conservée intacte si un intérêt public majeur l'exige», et un arrêté fédéral concernant la suppression de la concession pour la construction de l'usine de Rheinau. Texte: «Disposition transitoire: Pour maintenir intacte la chute du Rhin et protéger la beauté de cette chute et celle des sites jusqu'à Rheinau, la concession pour la construction de l'usine de Rheinau, octroyée le 24 décembre 1944, en violation de l'article 22 de la loi fédérale sur l'utilisation des forces hydrauliques, est annulée. Une nouvelle concession ne pourra pas être octroyée.»

**Bringolf - Schaffhausen, Berichterstatter:** Die nationalrätliche Kommission zur Prüfung des Berichtes des Bundesrates an die Bundesversammlung über das Volksbegehren zum Schutze der Stromlandschaft Rheinfall-Rheinau tagte am 13., 14. und 15. Mai in Schaffhausen. Sie verband mit ihrer Tagung eine Besichtigung der Baustelle und der Landschaft Rheinau und hörte dort sowohl die Erläuterungen der Vertreter der Initianten, also der Naturschutzkreise, als auch der Vertreter der Rheinau AG.

Ursprünglich dachte man im Bundesrat daran, den eidgenössischen Räten in einem Bericht beide vom überparteilichen Komitee zum Schutze der Stromlandschaft Rheinfall-Rheinau eingereichten Initiativen vorzulegen. Es zeigte sich dann, dass diese gleichzeitige Behandlung beider Initiativen aus verschiedenen Gründen unmöglich wurde. Der Bundesrat legt uns deshalb in seinem Bericht vom 4. Mai 1954 die Stellungnahme zur Initiative, die insbesondere dem Schutze der Stromlandschaft Rheinfall-Rheinau dienen soll, vor und bezeichnet sie kurz als „Rheinau-Initiative“.

Die Initiative ist mit 59 988 gültigen Unterschriften am 23. Februar 1953 der Bundeskanzlei eingereicht worden. Der Text der Initiative lautet:

„a) Die unterzeichneten stimmberechtigten Schweizerbürger verlangen auf dem Wege der Volksinitiative, dass der Artikel 24bis, Absatz 2, der Bundesverfassung wie folgt ergänzt werden soll: Naturschönheiten sind zu schonen und da, wo das allgemeine Interesse an ihnen überwiegt, ungeschmälerert zu erhalten.

b) Übergangsbestimmung: Zur ungeschmälererten Erhaltung des Rheinfallles sowie zum Schutze der Schönheiten der Stromlandschaft Rheinfall-Rheinau wird die im Widerspruch zu Artikel 22 des Wasserrechtsgesetzes am 22. Dezember 1944 erteilte

Konzession für den Bau des Kraftwerkes Rheinau aufgehoben. Eine solche Konzession darf nicht wieder erteilt werden.“

Die Initiative besteht, wie aus dieser textlichen Darstellung hervorgeht, aus zwei Teilen:

Der erste Teil will der Bundesverfassung einen Naturschutzartikel einfügen, der wörtlich mit Artikel 22 des Wasserrechtsgesetzes, Absatz 1, übereinstimmt. Im zweiten Teil der Initiative, den die Initianten selbst als Übergangsbestimmung bezeichnen, wird verlangt, dass die am 22. Dezember 1944 erteilte Konzession für den Bau des Kraftwerkes Rheinau, weil sie im Widerspruch zu dem erwähnten Artikel 22 des Wasserrechtes stehe und dennoch erteilt worden sei, aufgehoben werde.

Einige Hinweise auf die Vorgeschichte der Konzessionsverleihung seien hier erwähnt; sie gehören in den Rahmen, der das ganze zur Diskussion stehende Problem umspannt.

Das Kraftwerkprojekt Rheinau verfolgt, wie alle Kraftwerkprojekte von Basel bis Schaffhausen und die Kraftwerkprojekte überhaupt, aber in diesem besonderen Falle die Rheinkraftwerke, zwei Ziele: In erster Linie hat das Kraftwerk der Gewinnung weiterer zusätzlicher elektrischer Energie zu dienen. Davon gehen im vorliegenden Falle 59% an die Schweiz und 41% an Deutschland. In zweiter Linie soll das Kraftwerk eine Etappe in der Vorbereitung für die Einführung der Hoahrheinschiffahrt Basel-Bodensee bilden. Der Bundesrat selbst in seiner an uns gerichteten Botschaft lässt darüber keine Zweifel offen, dass das Kraftwerk Rheinau im Zusammenhang mit dem schweizerisch-deutschen Gesamtplan zum Ausbau des Hoahrheins für die Kraftnutzung einerseits und für die Schiffahrt andererseits steht. Der Schatten des Staatsvertrages des Jahres 1929 steigt empor. In diesem rechtsgültig zustande gekommenen Staatsvertrag hat sich die Eidgenossenschaft verpflichtet, Hand zu bieten zu schweizerisch-deutschen Besprechungen bezüglich des Ausbaues der Rheinstrecke Basel-Bodensee für die Schiffahrt. Aus dieser eingegangenen Verpflichtung heraus verlangt der Bundesrat über das Amt für Wasserwirtschaft von jedem Konzessionsbewerber eines Kraftwerkes von Basel bis Konstanz den sogenannten Vollausbau. Maschinenhaus, Wehr- und Schiffahrtsschleuse, die letzteren auf Kosten des Kraftwerkes, um der Hoahrheinschiffahrt Kosten abzunehmen, müssen erstellt bzw. projektiert werden. Die Ausführung der Schiffahrtsschleusen wird nicht sofort, aber doch als Teil der Gesamtplanung verlangt. Selbstverständlich steht noch für längere Zeit die Kraftnützung im Vordergrund. Auch der Bundesrat weist darauf hin. Trotzdem lenken wir die Aufmerksamkeit einer weiteren Öffentlichkeit gleichzeitig auch auf das Problem Schiffahrt, obwohl auch wir uns darüber im klaren sind, dass die Verwirklichung der Rheinschiffahrt noch um Jahre, wenn nicht Jahrzehnte hinausgeschoben werden kann.

Die Geschichte des Kraftwerkbaues Rheinau ist alt und lässt sich auf die sechziger Jahre des letzten Jahrhunderts zurückverfolgen. Um die Jahrhundertwende trat sie erneut in ein akutes Stadium. Trotzdem dauerte es bis zum Herbst des Jahres 1931; bis ein Konzessionsgesuch veröffentlicht werden konnte. Jetzt konnte sich jedermann, der sich

durch diese Ausschreibung in seinen Interessen beeinträchtigt fühlte, als Einsprecher melden. Zahlreiche Einsprachen gingen ein, und im Jahre 1937 entstand ein abgeändertes Projekt. Auch dieses Projekt fand keine Zustimmung der Natur- und Heimatschutzkreise. Für die eidgenössische Natur- und Heimatschutzkommission liess sich am 17. Oktober 1938 alt Bundesrat Häberlin in einer Zuschrift an das Departement des Innern wie folgt vernehmen (ich zitiere einen Auszug aus der Zuschrift):

„Die Kommission hat sich einmütig für ablehnende Begutachtung des Projektes ausgesprochen. Der Rheinfall wird bekanntlich nicht nur von unten durch den Rückstau eines Kraftwerkes bedroht, sondern auch von oben durch Wasserentzug infolge Anlage eines allfälligen Umgehungs-kanals für den Rheinfall zum Bodensee. Das Juwel des Rheinfalls und das Idyll von Rheinau müssen geschützt werden“, heisst es unter anderem in dem erwähnten Schreiben. Am 30. Mai 1943, nachdem den Einsprachen und den Bedenken der eidgenössischen Natur- und Heimatschutzkommission und derjenigen der Kantone Schaffhausen und Zürich erneut Rechnung getragen worden war, liess sich die eidgenössische Kommission für Natur- und Heimatschutz wieder vernehmen. Sie stützte sich auf ein Gutachten von Ingenieur Steiner, auf einen Augenschein an Ort und Stelle, und kam, wenn auch nicht ohne Bedenken, zum Ergebnis, dass eine wesentlich veränderte und im Sinne der Heimatschutzpostulate verbesserte Situation entstanden sei. Trotzdem gab die eidgenössische Kommission nicht ohne Bedenken ihre Opposition auf. Dabei verschwieg sie auch jetzt nicht ihre Sorge um das Schicksal des Rheinfalls. Eine eigentliche eindeutige Zustimmung der Kreise des Natur- und Heimatschutzes zum Kraftwerkprojekt Rheinau ist nie erfolgt. Die Verleihung der Konzession erfolgte am 22. Dezember 1944, nachdem vorher die Regierungen der Kantone Zürich und Schaffhausen und die Badische Regierung einerseits und andererseits auch die Konzessionsbehörde ihre Zustimmung erklärt hatten. Der nationalrätlichen Kommission wurde eine interessante Presseübersicht aus jener Zeit übermittelt; wir haben sie hier bei den Akten. Am 21. Oktober 1944 – das Datum ist nicht uninteressant –, etwa zwei Monate vor der Konzessionserteilung durch den Bundesrat, fand in Rheinau die 36. Generalversammlung des Nordostschweizerischen Verbandes für Schiffahrt Basel-Bodensee, unter Teilnahme von etwa 200 Gästen aus der Schweiz und aus dem benachbarten deutschen Grenzgebiete statt. Zahlreiche Vertreter der Presse waren ebenfalls anwesend. An dieser Tagung referierte Ingenieur Dr. Arnold Haerry über das Thema: „Die Hoahrheinwasserkräfte, ihr weiterer Ausbau und ihre Beziehungen zur Schiffahrt.“ – Anschliessend sprach der damalige Zürcher Regierungspräsident Dr. Corrodi von dem „mit grosser Sorgfalt und von langer Hand vorbereiteten, in einer Konzession nunmehr bereinigten Kraftwerk Rheinau“. Dr. Corrodi erklärte, dass das Projekt unter voller Rücksichtnahme auf die berechtigten Forderungen des Naturschutzes aufgestellt worden sei. Über das Referat von Herrn Dr. Corrodi konnte frei berichtet werden. Verschiedene Zeitungen von Schaffhausen, Winterthur, Zürich und der übrigen Schweiz taten

das. Die meisten Zeitungen veröffentlichten wenigstens die Agenturmeldung über die Tagung. Andere brachten sogar eigene Kommentare. Zu diesen letzteren gehören das „Winterthurer Tagblatt“, die „Tat“, die „Klettgauerzeitung“, der „Hallauer“, die „Appenzellerzeitung“, die „Zürcher Nachrichten“ usw.

Ich gebe diesen Hinweis in diesem Zusammenhang deshalb, weil aus dieser Dokumentation hervorgeht, dass die Kraftwerkgegner sich in einem Irrtum befinden, wenn sie behaupten, die Konzessionserteilung vom Jahre 1944 sei unter Ausschluss der Öffentlichkeit erfolgt. Es lässt sich mit Leichtigkeit feststellen, dass trotz der Kriegszeiten und gewissen Zensurvorschriften vor der Konzessionserteilung durch den Bundesrat jeder, der unterrichtet werden wollte, Gelegenheit hatte, sich eine Orientierung über die Tagung des Nordostschweizerischen Verbandes für Schifffahrt Basel-Bodensee, in Rhein- au, zu verschaffen.

Als im Jahre 1948 auch die badischerseits erteilte Konzession rechtskräftig wurde, nahmen wiederum einige Zeitungen aus der gleichen Region und darüber hinaus dazu Stellung. Im „Winterthurer Tagblatt“ vom 3. Februar 1948 wurde damals sogar von einem „Fortschritt in Winterthurs Stromversorgung“ gesprochen.

Über das geplante Kraftwerk unterrichtet die Botschaft des Bundesrates ebenfalls in knapper Form.

Wie aus der bisherigen Darstellung hervorgeht, sind daran die Schweiz und das benachbarte Deutschland als Verleihungsbehörden beteiligt. Die Rhein- au AG setzt sich aus Deutschen und Schweizern zusammen, wobei die Nordostschweizerischen Kraftwerke schweizerischerseits im Vordergrund stehen. Das Kraftwerk will jährlich 215 Millionen Kilowattstunden erzeugen und zwar 112 Millionen Sommer- und etwa 103 Millionen Kilowattstunden Winterenergie. Die nutzbare Wassermenge wird auf 400 m<sup>3</sup> pro Sekunde angegeben. Ausgenutzt wird ein Gefälle, das beim Auslauf des Rheinfallbeckens beginnt und den Rhein auf eine Strecke von etwa 2,5 km staut.

Die heutige Antikraftwerkbewegung begann im Januar/Februar 1951.

Am 29. Januar 1951 reichte unser Kollege Carl E. Scherrer, Schaffhausen, im Grossen Rat des Kantons Schaffhausen eine Interpellation ein, die er am 12. Februar 1951 begründete. Er wies auf die Markierung der künftigen Stauhöhe im Rheinfallbecken hin und auf die Gefährdung des Rheinfallbildes durch das Kraftwerkprojekt Rhein- au. Baudirektor Lieb beantwortete die Interpellation namens des Regierungsrates am 19. Februar 1951. Carl E. Scherrer dankte für diese gründliche Beantwortung und erklärte sich namens der Interpellanten von der erhaltenen Auskunft befriedigt.

Am 12. März 1951 fand im Grossen Rat des Kantons Schaffhausen trotzdem eine einlässliche Diskussion über den Kraftwerkbau statt.

In der Zwischenzeit, im Frühjahr 1951, intervenierten im Nationalrat die Herren Grendelmeier und Scherrer. Von einer eigentlichen Volksbewegung konnte man allerdings damals noch nicht sprechen. Sie setzte erst anfangs 1952 ein, als an einem kalten Wintertage etwa 10 000 Bürger und

Bürgerinnen unseres Landes gegen den Kraftwerkbau Rhein- au in Rhein- au selbst demonstrierten. Ein Jahr vorher waren in Rhein- au gemäss einer Anordnung des Amtes für Wasserwirtschaft die Hochwassermarken ausgesteckt worden. Dabei musste man Wasserstände berücksichtigen, die in 100 Jahren vielleicht einmal auftreten.

In den Kantonsräten von Zürich und Schaffhausen entwickelten sich neue Debatten. Die Presse befasste sich damit und der Bundesrat erklärte sich durch seinen Vorsteher des Post- und Eisenbahndepartementes bereit, Vermittlerdienste zu übernehmen. Herr Bundesrat Escher tat dies, stellte sich sogar zu einer grossen öffentlichen Versammlung auf Einladung des Jugendparlamentes von Schaffhausen zur Verfügung, um den Standpunkt des Bundesrates offen und mannhaft zu vertreten.

Die Leidenschaften beruhigten sich jedoch nicht. Es ist erstaunlich und überraschend zugleich, welche starken idealistischen Kräfte im Zusammenhange mit dieser Volksbewegung in der Nordostschweiz und andern Teilen des Landes spontan in Erscheinung traten. In unserem so oft als materialistisch kritisierten Zeitalter wäre es unklug, an einer derartigen Erscheinung verächtlich oder mit einem herablassenden Lächeln vorbeizugehen. Allerdings konnten die Initianten der Gegnerschaft des Kraftwerkes Rhein- au, selbst leidenschaftlich und gelegentlich überbordend, nicht verhindern, dass sich ein kleiner Prozentsatz von Elementen an die Rockschösse ihrer Bewegung hing, und sich gegenüber Behörden in Bund und Kanton abreagieren wollte. Anonyme Briefe und andere Gemeinheiten waren nicht selten. Ich erkläre, dass man dafür die eigentlichen Träger der Bewegung nicht verantwortlich machen kann und soll. Sie haben diese unerfreulichen Begleiterscheinungen verurteilt und sich von ihnen distanziert. Aus diesen Kreisen jedoch, die die Träger der eigentlichen Rhein- aubewegung waren und sind, ist die Initiative, die uns heute vorliegt, entstanden. In dieser Zeit hat der Bundesrat, nachdem er seine vermittelnden Dienste resultatlos zur Verfügung gestellt hatte, erneut Stellung genommen, die deutschen wie die schweizerischen Partner an der Konzession einlässlich konsultiert und schliesslich erneut seine Entscheidung getroffen bzw. den Entscheid, der die Konzessionsverleihung noch einmal ausdrücklich bestätigt, festgelegt.

Damit war für die Rhein- au AG die Bahn frei und sie konnte mit den Bauarbeiten beginnen. Vorweg sei in diesem Zusammenhang darauf hingewiesen, dass im gleichen Zeitpunkt des Zusammentretens Ihrer Kommission, also am 30. April 1954, 49 505 000 Schweizer Franken für Arbeitsvergebungen bereits gebunden waren. Die effektiv geleisteten Zahlungen auf Grund der Arbeitsvergebungen beliefen sich an diesem Tag auf 13 290 000 Fr. Dazu sind Aufwendungen für den Erwerb von Grund und Rechten, Verwaltung und Zins im Betrage von 5 330 000 Fr. zu zahlen. Die finanziellen Verpflichtungen der Rhein- au AG belaufen sich am 30. April 1954 demnach auf 54 835 000 Fr. Die Elektrizitätswerk Rhein- au AG teilte der Kommission ferner mit, dass sie an Aufwendungen für Naturschutz und Heimatschutz insgesamt 13 200 000 Fr. verwendete. Sie gab der Kommission darüber eine detaillierte Aufstellung. Um Zeit zu sparen, verzichte ich darauf,



diese Aufstellung hier ebenfalls bekanntzugeben. In der Botschaft des Bundesrates ist von 10 Millionen Franken die Rede. Es ist sicherlich am Platze, auch diese Zahlen in diesem Zusammenhang zu erwähnen.

Und nun: Die rechtliche Zulässigkeit der Initiative, die zur Diskussion steht. Die nationalrätliche Kommission hatte sich in erster Linie, gestützt auf den ausgezeichneten und umfassenden Bericht des Bundesrates, mit der Frage der rechtlichen Zulässigkeit der Initiative zu befassen. In Ergänzung zur Botschaft des Bundesrates, die Sie alle besitzen, sind der Kommission weitere Dokumentationen über die Entwicklung des gesamten Fragenkomplexes ausgehändigt worden. Es handelt sich wohl um eine der interessantesten Rechtsfragen, die unseren Rat je beschäftigte. Aber hinter den Rechtsätzen steht die Erfahrung, das Leben, verkörpert durch Menschen, verkörpert durch das Volk. In der wahren Demokratie sind die Rechtssätze nicht nur Ausdruck der Machtverhältnisse; die Demokratie, wenn sie lebendig und wahrhaft bleiben will, muss sich immer wieder neu erproben, muss immer wieder vor sich selbst bestehen. Es wäre bitter, wenn, um ein Wort aus der Schülerszene aus Goethes „Faust“ zu zitieren: „Vernunft Unsinn, Wohltat Plage“ würde, weil sich „Recht und Gesetze wie eine ewige Krankheit forterben“. Ihre Kommission hat die Frage der rechtlichen Zulässigkeit der Initiative zur Volksabstimmung mit 10 Stimmen bejaht, während 7 Mitglieder der Kommission diese Frage verneinen. Die Mehrheit der Kommission stimmt mit der Auffassung des Bundesrates überein und empfiehlt Ihnen, die Initiative als Ganzes gültig zu erklären und auf ihre materielle Behandlung in einem zweiten Teil unserer Aussprache einzutreten. Demgegenüber steht die Auffassung der Kommissionsminderheit, es sei auf die materielle Behandlung der Initiative bzw. des Bundesbeschlusses nicht einzutreten, weil die Initiative in ihrem zweiten Teil rechtlich unzulässig sei und dem Volke zur Abstimmung nicht unterbreitet werden dürfe. Für die Auffassung des Bundesrates und der Kommissionsmehrheit gibt es gleichwertige rechtliche und politische Gründe. Beide Gründe sind im Wesen unserer Demokratie und ihrer Verfassung verankert. Es ist nicht etwa so, dass die politischen Erwägungen vorherrschen. Man kann also nicht von einem politischen Opportunismus in der Stellungnahme des Bundesrates und der Kommissionsmehrheit sprechen. Die Bundesverfassung enthält keine Bestimmungen, die dem Bundesrat oder der Bundesversammlung das Recht geben würden, eine verfassungsmässig zustandegekommene Initiative dem Volk und den Ständen zu verweigern. Artikel 118 der Bundesverfassung sagt einfach und klar: „Die Bundesverfassung kann jederzeit ganz oder teilweise revidiert werden.“ Und Artikel 71 BV lautet: „Unter Vorbehalt der Rechte des Volkes und der Kantone (Art. 89, Art. 121) wird die oberste Gewalt des Bundes durch die Bundesversammlung ausgeübt, welche aus zwei Abteilungen besteht: a) aus dem Nationalrat, b) aus dem Ständerat.“ Die Rechte des Volkes und der Kantone werden ausdrücklich vorbehalten (Art. 71). Die Verfassung sagt eindeutig, dass die Bundesversammlung diese Rechte nicht sozusagen in Stellvertretung ausüben kann, wo es nicht ausdrücklich durch Verfassungssätze und die

entsprechenden rechtsgültig zustande gekommenen Gesetze festgelegt ist. Es gibt auch keine Bestimmung in der Bundesverfassung, die die Bundesversammlung ermächtigen würde, Initiativen aus inhaltlichen Gründen ungültig zu erklären und der Abstimmung von Volk und Ständen vorzuenthalten. Die Bundesverfassung kennt hinsichtlich des Initiativrechtes keine Schranken. Ich verweise auf Fleiner und Burckhardt. Nun weist man allerdings darauf hin, dass die Initiative aus zwei innerlich nicht zusammenhängenden Teilen bestehe. Es ist die Kommissionsminderheit, die diese Auffassung vertritt. Sie erklärt (die Kommissionsminderheit), dass der erste Teil der Initiative, der der Bundesverfassung einen Naturschutzartikel einfügen möchte, unbestritten sei. Damit könnte auch die Minderheit der Kommission einverstanden sein, und eine Initiative, die nur und allein darauf gerichtet werde, dieses Ziel zu verwirklichen, würde ohne jede Diskussion dem Volke zur Entscheidung vorgelegt werden müssen. Die Kommissionsminderheit fährt dann fort: Abzulehnen sei der zweite Teil der Initiative. Der zweite Teil betrifft die sogenannte Übergangsbestimmung, also jene Bestimmung, die die erteilte Konzession an die Rheinau AG rückgängig machen will, unter ausdrücklichem Hinweis darauf, dass sie widerrechtlich, unter Verletzung des Artikels 23 des Wasserrechtsgesetzes erteilt worden sei. Man könne der Bundesversammlung – so erklärt die Minderheit weiter – nicht zumuten, über einen Initiativtext zu entscheiden, der dem Bundesrat vorwerfe, im Widerspruch zu einem Gesetz gehandelt zu haben. Überdies handle es sich bei der Konzessionserteilung vom Dezember 1944 und später für das Kraftwerk Rheinau um einen Verwaltungsakt, dessen rechtlich einwandfreie Grundlage dem Bundesrat ohne Böswilligkeit nicht bestritten werden können. Gewiss hat der Bundesrat bei der Erteilung der Konzession – das ist auch die Auffassung der Kommissionsmehrheit – in rechtlicher Beziehung einwandfrei gehandelt und von den ihm zustehenden gesetzlichen Befugnissen Gebrauch gemacht. Aber die Mehrheit der Kommission schliesst sich auch dort dem Bundesrate an, wo er in seinem Bericht auf einen inneren Zusammenhang zwischen den beiden Teilen der Initiative hinweist. Es lässt sich nicht bestreiten, dass dieser Zusammenhang besteht. Noch viel weniger lässt sich bestreiten, dass die Initianten bei der heute zur Diskussion stehenden Initiative mindestens ebenso grossen Wert auf den zweiten Teil (also die Übergangsbestimmung) wie auf den ersten Teil legen. Es darf und kann aber nicht Sache der eidgenössischen Räte sein, den Willen der Initianten abzuändern oder in eine andere Richtung zu lenken. Die Initiative hat den Charakter einer Verfassungsinitiative, und auch wenn sie in erster Linie und als Einzelfall die Aufhebung der erteilten Konzession Rheinau AG zum Ziele hat und verhindern will, dass eine neue Konzession angestrebt wird, setzt sie sich dadurch nicht in Widerspruch zum verfassungsmässig garantierten Initiativrecht. Eine Volksinitiative kann eben schlechterdings alles verlangen. Sie kann also auch den eidgenössischen Räten und dem Bundesrat unbequeme Dinge anbegehren oder sogar Dinge verlangen, die vielen von uns als unvernünftig und widersinnig erscheinen. Das Volk soll darüber befinden (bzw. Volk und Stände), ob der-

artige Bestimmungen in die Verfassung aufgenommen werden sollen.

Neben den rechtlichen gibt es aber auch die politischen Überlegungen. Dass das Initiativrecht ein politisches Recht unseres Volkes ist, ist unbestritten. Demnach ist es das Recht des Volkes, der Bundesverfassung jene verfassungsmässigen Vorschriften einzufügen, die es wünscht oder als richtig betrachtet? Darüber hinaus aber ist die politische Beurteilung der vorliegenden Initiative von so viel Imponderabilien belastet, dass nach unserer Ansicht der Bundesrat klug handelte, als er sich, wenn auch nicht einstimmig, dafür entschied, die Rheinfall-Rheinau-Frage dadurch, dass die Initiative als Ganzes dem Volk zur Entscheidung unterbreitet wird, zu klären. Mit dem Bundesrat hat die Kommissionmehrheit Vertrauen in unsere Demokratie und in unser Volk. Sie befürchtet nicht ein Degenerieren der Rechtsordnung, Rechtsunsicherheit, Krise des Verfassungsgedankens oder völkerrechtswidrige Konsequenzen. Die völkerrechtliche Seite des Problems ist ohnehin in diesem Zusammenhang problematisch. Sie kann dann, wenn auf die materielle Beratung der Initiative eingetreten wird, vielleicht Gegenstand näherer Betrachtung und Auseinandersetzung werden. Ich werde mich deshalb zu den Publikationen des Herrn Professor Guggenheim jetzt und in diesem Zusammenhang nicht äussern.

Bei der vorliegenden Frage über die rechtliche Zulässigkeit der Initiative handelt es sich um eine Frage, die einzig und allein uns selbst angeht. Die Entscheidung, die Initiative als Ganzes dem Volke vorzulegen, wird aber auch Beruhigung in weite Kreise unseres Volkes, besonders aber auch in die Landesgegend bringen, aus der ich selbst komme. Dabei bin ich persönlich der Auffassung – ich gestatte mir, bereits vorzugreifen –, dass die Mehrheit des Schweizervolkes die Initiative verwerfen wird. Dazu aber soll es auf alle Fälle durch unsern Entscheid Gelegenheit haben.

Die Mehrheit der nationalrätlichen Kommission hat mit dem gleichen Stimmenverhältnis von 10 zu 7 auch die Frage der Trennung der Rheinauinitiative abgelehnt. Wie ich bereits erwähnt habe, erklärt die Minderheit der Kommission, dass der erste Teil der Initiative unbestritten sei. Auch der Bundesrat weist in seinem Bericht darauf hin. Eine Trennung der Initiative würde bedeuten, dass der erste Teil in der Fassung der Initianten oder in einer andern Fassung, die noch näher zu prüfen, zu untersuchen wäre, dem Volke vorzulegen sei. Inzwischen haben wir einen Antrag von Herrn Kollege Jaquet erhalten, der beide Teile getrennt dem Volke vorlegen will. Das Volk hätte dann einfach darüber zu entscheiden, ob es einen Verfassungsartikel – wenn es den Anträgen der Minderheit folgt –, der den ungeschmälernten Schutz der Naturschönheiten vorsieht, annehmen oder verwerfen will. Ganz abgesehen davon, dass der Artikel 22 im Bundesgesetz über die Nutzbarmachung der Wasserkräfte, wenn man ihn handhaben will, ausreicht, um die Naturschönheiten zu schützen und zu erhalten, würde diese Trennung der Initiative der Absicht der Initianten, wie ich bereits erwähnte, widersprechen. Zudem entstünde zweifelsohne ein grosser Zeitverlust, weil schliesslich auch die Kantone mitzu-

sprechen haben bei der Vorbereitung eines Verfassungsartikels über den Natur- und Heimatschutz. Schon einmal haben sich die Kantone nach einer Umfrage mehrheitlich gegen einen solchen Verfassungsartikel ausgesprochen.

Ihre Kommission schlägt Ihnen vor, in einer Eintretensdebatte zum Bundesbeschluss über das Volksbegehren zum Schutze der Stromlandschaft Rheinfall-Rheinau die Frage der rechtlichen Zulassung der Initiative als Ganzes und also auch die Frage der allfälligen Trennung zu behandeln. Wird die Zulassung der Initiative als Ganzes beschlossen, dann wäre in einer Detailberatung auf die Bereinigung des Bundesbeschlusses einzutreten. Wird diese Zulassung abgelehnt, dann ist die Detailberatung hinfällig. Diese Eintretensdebatte über die rechtliche Zulassung und allfällige Trennung wäre also beschränkt auf die Anträge der Kommissionmehrheit und der Kommissionminderheit und würde den Charakter einer Generaldebatte zur Initiative selbst erhalten. Ich stelle mir vor, dass im Rahmen dieser Eintretensdebatte jeder seinen Standpunkt, sei es vom rechtlichen, sei es vom ideellen Gesichtspunkt aus, hier entwickelt. Wird Eintreten auf den Bundesbeschluss beschlossen, dann hätte in der Detailberatung sich der Rat über die Frage zu entscheiden, ob er dem Volk die Initiative zur Annahme oder zur Verwerfung empfehlen will. Die nationalrätliche Kommission hat auch in dieser Frage die Ihnen bekannte Stellung eingenommen. Sie empfiehlt mit 14 gegen 2 Stimmen die Verwerfung. Die Diskussion darüber bleibt vorbehalten. Ich selbst – ich erlaube mir, das schon jetzt mitzuteilen – würde mir gestatten, dann auch noch einige Betrachtungen anzustellen und Gesichtspunkte zu entwickeln, die ich im Augenblick mit Rücksicht auf die knappe zur Verfügung stehende Zeit nicht anbringen kann und will.

In diesem Sinn beantrage ich Ihnen namens der Kommissionmehrheit, die Initiative als Ganzes zuzulassen, die Anträge der Minderheit einschliesslich des Antrages des Herrn Jaquet abzulehnen und auf die Vorlage des Bundesrates einzutreten.

**M. Maspoli**, rapporteur: Le 23 février 1950, la Chancellerie fédérale reçut une initiative populaire appuyée par à peu près 60 000 signatures valables et rédigée, dans son texte français, comme suit:

«La beauté des sites doit être ménagée, elle doit être conservée intacte si un intérêt public l'exige.

»Disposition transitoire: Pour maintenir intacte la chute du Rhin et protéger la beauté de cette chute et celle des sites jusqu'à Rheinau, la concession pour la construction de l'usine de Rheinau, octroyée le 24 décembre 1944 en violation de l'article 22 de la loi fédérale sur l'utilisation des forces hydrauliques, est annulée. Une nouvelle concession ne pourra pas être octroyée.»

L'initiative était munie de la clause de retrait.

Le Conseil national et le Conseil des Etats ont pris acte, en juin 1953, de l'aboutissement de l'initiative populaire et ils ont chargé le Conseil fédéral de présenter un rapport avec ses propositions sur le fond de la question. Par son rapport du 4 mai 1954, le Conseil fédéral nous propose de soumettre l'initiative à la votation du peuple et des cantons, sans

contreprojet, en leur recommandant de bien vouloir la rejeter.

Votre commission, après une visite des lieux et examen du rapport, s'est ralliée, à une majorité de 14 voix contre 2, à l'opinion du Conseil fédéral dans le sens que l'initiative ne mérite pas d'être acceptée.

Les raisons qui s'opposent à son acceptation sont les suivantes :

La disposition principale de l'initiative n'est en fait que la répétition, mot pour mot, du premier alinéa de l'article 22 de la loi fédérale sur l'utilisation des forces hydrauliques : il ne s'agit donc pas de créer un droit nouveau mais tout simplement d'ériger une disposition légale en vigueur en disposition constitutionnelle.

Il faut se demander si cela est nécessaire. L'unique différence qui en résulterait, c'est qu'une disposition constitutionnelle est plus difficile à modifier qu'une simple disposition légale.

Mais comme aucun danger ne menace l'idée de la protection de la nature, il est superflu de transférer ce principe dans la Constitution. D'ailleurs si un tel danger subsistait, une révision de la Constitution n'aurait aucune chance d'être adoptée en votation populaire et serait, pour cette raison, absolument inutile.

Mais même si l'on veut obtenir une extension de la protection juridique de la nature, il faut reconnaître que l'article constitutionnel proposé par l'initiative, qui se limite au domaine évidemment trop restreint de l'utilisation des forces hydrauliques, ne suffirait pas. Si on a vraiment l'intention d'insérer dans la Constitution une extension de la protection juridique de la nature, il faut le faire par un article de portée générale et non pas simplement par une disposition limitée au domaine des forces hydrauliques. C'est là une autre raison qui nous empêche d'accepter la partie principale de l'initiative.

Ajoutons encore qu'on touche ici à un domaine qui a toujours été réservé à la compétence des cantons et dont ils sont particulièrement jaloux. Plusieurs cantons – et le mien en tout premier lieu – ne sauraient tolérer une ingérence de la Confédération. Il ne faut pas oublier à ce propos, qu'en 1933, le Département fédéral de l'intérieur a prié les cantons de lui faire connaître leur point de vue sur l'élaboration d'une loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage. Tandis que neuf cantons se sont prononcés pour l'élaboration d'une telle loi, seize ont émis un avis contraire. Comme une réforme constitutionnelle ne peut pas avoir lieu contre la volonté des cantons, il est à craindre que même un article de portée générale n'aurait que peu de chances d'être accepté. Or, dans le cas particulier, il s'agit non pas d'un article de portée générale mais simplement d'un article se référant aux forces hydrauliques. A plus forte raison, ne peut-on pas en proposer l'adoption.

Si la disposition principale n'est pas nécessaire, la disposition transitoire est absolument inadmissible, soit du point de vue juridique, soit pour des considérations d'ordre économique et politique.

Il est de toute évidence que l'initiative populaire n'est qu'un remède pour faire renaître un droit qui est depuis longtemps périmé et pour suppléer à la lacune d'un recours qu'on a omis de présenter. Mais ce n'est pas là la fonction de la Constitution.

La charte constitutionnelle est le recueil des dispositions fondamentales de l'Etat : elle ne doit contenir, si possible, que des dispositions de portée générale et laisser de côté tous les cas particuliers. Il est hors de doute que la demande d'annulation de la concession pour la construction de l'usine de Rheinau envisage un cas particulier et qu'elle ne peut pas être introduite dans la Constitution sans porter atteinte au principe de l'égalité des citoyens devant la loi.

La disposition transitoire viole aussi le principe de la séparation des pouvoirs qui est à la base de la Constitution fédérale. Elle tend à attribuer à l'autorité législative des compétences qui appartiennent à l'autorité administrative. Il est inouï de vouloir corriger des arrêtés du Conseil fédéral par une modification de la Constitution. Si un tel procédé était admis, plus aucune garantie ne subsisterait et on serait tenté de recourir à la réforme de la Constitution pour corriger les décisions définitives de l'administration et les jugements des tribunaux.

Il serait aussi absurde d'insérer dans la Constitution des dispositions qui auraient un effet rétroactif. Or la disposition transitoire demande d'annuler une décision antérieure et veut modifier la situation non seulement à partir d'aujourd'hui mais à partir de 1944 ; pour cette raison aussi, elle représente, du point de vue du droit constitutionnel, un non-sens et doit être rejetée.

Dès que la concession a été octroyée, les concessionnaires sont au bénéfice de droits acquis : il est juridiquement impossible d'ignorer ces droits sans violer un autre pilier de notre Constitution fédérale : celui de la garantie de la propriété.

Il y a enfin les engagements internationaux envers le pays de Bade-Wurtemberg, auxquels on n'a pas le droit de toucher sous peine de contrevenir aux principes du droit des gens et de compromettre ainsi une renommée méritée de la Suisse, qui est considérée partout comme un Etat régi par le droit.

Du point de vue économique et financier, la disposition transitoire aurait pour la Confédération des conséquences si fâcheuses qu'on ne peut pas – en toute conscience – en recommander l'acceptation.

Elle obligerait tout d'abord le marché suisse d'énergie électrique à se passer d'un contingent important dans un moment de pénurie d'électricité. Elle infligerait, en outre, un coup mortel à l'idée de rendre navigable le Rhin supérieur. Elle imposerait aux finances fédérales des charges redoutables. Celles-ci seraient obligées de verser aux concessionnaires des dommages-intérêts énormes comprenant la valeur vénale des ouvrages et du droit exproprié et le montant de tout autre préjudice ainsi que les frais considérables de grands travaux de consolidation, de démolition et de remise en état et pourraient être encore appelées à indemniser le pays de Bade-Wurtemberg pour les taxes de concession et les redevances non perçues et peut-être même pour le dommage économique subi par le pays.

En résumé : l'acceptation de la disposition transitoire aurait pour conséquence une série d'inconvénients très sérieux, d'ordre matériel et surtout d'ordre moral. Pensons aux nombreux millions qu'il faudrait verser à titre d'indemnité, au surcroît d'énergie dont serait privée l'économie du nord-est de la Suisse, aux conséquences fâcheuses pouvant

résulter du fait que l'aménagement de la voie navigable serait rendu plus difficile.

Mais bien plus grave serait encore la perte, dans le domaine moral, du grand crédit dont la Suisse jouit à juste titre. En supprimant les droits acquis, on ébranlerait la confiance des citoyens envers l'Etat. En se dérochant aux engagements internationaux, on mettrait en jeu notre réputation nationale. Il y a là un capital dont on ne saurait apprécier la valeur.

J'ai beaucoup de sympathie et de respect pour les partisans de bonne foi de l'initiative. Je sais qu'ils sont en général des idéalistes et des patriotes. J'ai toutefois l'impression qu'ils ont abandonné désormais les règles du jeu et qu'ils jouent au hasard. Or ils doivent se persuader que l'atteinte portée au paysage – nous avons pu le constater sur place – n'est pas celle qu'ils redoutent et que la chute du Rhin, qui nous est chère à tous, conservera demain encore sa majesté de toujours. Ils ne doivent pas non plus oublier qu'il s'agit maintenant non plus de décider si l'on veut octroyer la concession mais d'annuler une concession régulièrement accordée: ce qui serait difficile, coûteux, dangereux, et surtout humiliant.

La patrie – comme Janus autrefois – se présente à nous avec deux visages: l'un esthétique et naturel et qui n'est pas sérieusement compromis et l'autre moral qui est bien plus important et qui ne tolère aucune égratignure.

Mais si tout le monde est d'accord quand au fond c'est-à-dire à propos du rejet de la disposition transitoire, il en est tout autrement quand il s'agit de la procédure. Tandis que la majorité de la commission – avec le Conseil fédéral – est d'avis qu'il faut soumettre le texte de l'initiative populaire, tel qu'il a été présenté, à la votation, la minorité estime que la disposition transitoire doit être déclarée inadmissible par les Chambres fédérales et que ces dernières peuvent se dispenser de la soumettre au peuple.

Nous nous trouvons en face d'une question juridique: il s'agit de décider si les Chambres fédérales ont le droit et la compétence d'examiner le contenu matériel de l'initiative populaire.

Pour pouvoir discuter cette question juridique avec objectivité, il faut laisser de côté les arguments démagogiques qui n'ont absolument rien à voir avec le débat. Tout le monde est d'accord que la Constitution ne doit pas contenir des cas particuliers, qu'elle ne doit pas annuler les décisions qui rentrent dans la compétence de l'autorité administrative ou judiciaire, qu'elle n'admet pas d'effet rétroactif. Il n'est donc pas correct de faire entrer dans la discussion les arguments contraires à la disposition transitoire, qui sont généralement connus et admis.

Il s'agit maintenant seulement de résoudre la question suivante:

Les Chambres fédérales ont-elles la faculté d'examiner le contenu de l'initiative populaire et sont-elles légitimées à refuser de soumettre à la votation les initiatives absurdes ou pour d'autres raisons inadmissibles?

En d'autres termes: qui a la compétence de décider si une initiative populaire, quant à son contenu, est acceptable ou non: les Chambres fédérales ou le peuple?

Nous sommes d'avis que cette faculté revient au peuple et que les Chambres fédérales n'ont aucun droit de tracer les limites matérielles au droit d'initiative populaire.

Quand on fait de l'ironie à très bon marché à propos des bêtises qu'on pourrait introduire dans la Constitution, on oublie certainement que les mêmes bêtises peuvent émaner tant du peuple que des Chambres fédérales et on fait acte de méfiance envers le peuple et sa sagesse, en supposant qu'il ne sait pas faire son choix d'une façon judicieuse et qu'il subit les influences démagogiques à un plus haut degré que les Conseils législatifs.

Mais cette appréciation est injurieuse envers le peuple suisse. Elle n'est pas non plus méritée, puisque le peuple suisse, qui s'est toujours prononcé jusqu'ici sur toutes les initiatives populaires, n'a jusqu'à maintenant inséré dans la Constitution aucune modification absurde.

Du point de vue strictement juridique, la question se pose comme suit: La Suisse est une démocratie populaire, non pas dans le sens qu'on donne aujourd'hui à cette locution mais dans l'idée que tout pouvoir appartient originellement et émane du peuple.

Tant que le peuple ne se dessaisi pas de ses droits, aucun organe ne peut se substituer à lui pour les exercer. Nous devons examiner si le peuple a reconnu à l'Assemblée fédérale cette faculté de tracer des limites matérielles au droit d'initiative populaire.

Cette attribution de compétence, pour exister, doit être manifeste. Il est un principe généralement admis de droit constitutionnel qui veut que l'interprétation par analogie n'est pas possible: ici vaut la maxime: *quod lex voluit, dixit*.

L'article 71 de la Constitution fédérale fixe les limites des compétences de l'Assemblée fédérale. Il dit: «Sous réserve des droits du peuple et des cantons, l'autorité suprême de la Confédération est exercée par l'Assemblée fédérale.» Ce qui revient à dire que les pouvoirs de l'Assemblée fédérale sont limités par les droits du peuple et des cantons. Et, parmi ces droits, explicitement cités entre parenthèses dans la Constitution, l'article 121 mentionne justement le droit d'initiative. Ce dernier article est du reste très clair: il fixe les facultés de l'Assemblée fédérale au sujet du droit d'initiative populaire. Or, dans cet article il n'est pas question de la faculté de l'Assemblée de s'ériger en juge d'une demande d'initiative populaire. Au contraire, il y a deux alinéas qui nous forcent à arriver à l'autre conclusion. L'alinéa 5 dit, lorsque l'initiative est conçue en termes généraux, si les Chambres fédérales ne l'approuvent pas, la question de la revision partielle sera soumise à la votation du peuple et si la majorité des citoyens suisses prenant part à la votation se prononce pour l'affirmative, l'Assemblée fédérale procédera à la revision en se conformant à la décision populaire.»

L'Assemblée fédérale n'a donc pas le choix: elle doit soumettre le principe de l'initiative au peuple.

L'alinéa 6, qui traite précisément notre cas, dit que «lorsque la demande revêt la forme d'un projet rédigé de toutes pièces et que l'Assemblée fédérale n'est pas d'accord, elle peut élaborer un projet distinct ou recommander au peuple le rejet du projet proposé et soumettre à la votation son contreprojet

ou sa proposition de rejet en même temps que le projet émanant de l'initiative populaire.»

L'Assemblée fédérale est donc obligée de soumettre au peuple le projet émanant de l'initiative populaire. Nulle part il n'est dit qu'elle doit d'abord en examiner le contenu. Or, il faut reconnaître que si l'on voulait lui attribuer ce droit, on le dirait et cela à plus forte raison qu'on a spécifié des facultés moins importantes.

Une seule interprétation de la Constitution est donc possible: celle d'après laquelle l'Assemblée fédérale n'a pas le droit de fixer des limites matérielles au droit d'initiative populaire. Cela est reconnu implicitement par nos adversaires puisqu'ils ne sont pas à même d'indiquer l'article constitutionnel dont ils ont besoin et disent qu'il faudra en créer un. Mais nous devons ici décider *de lege lata* et non pas *de lege ferenda* et, à défaut d'un article qui attribue cette compétence aux Chambres fédérales, nous devons conclure qu'elle n'existe pas.

Cette opinion est généralement admise par la doctrine. Les deux plus éminents juristes en matière de droit constitutionnel suisse, les professeurs Burckhardt et Fleiner, se sont prononcés à plusieurs reprises en ce sens. Le premier écrit dans son commentaire textuellement ce qui suit:

«Une révision de la Constitution ne peut pas être limitée quant à son objet, qu'elle soit proposée par l'Assemblée fédérale ou par un certain nombre de citoyens; il appartient à ceux qui ont qualité pour présenter une proposition, puis au peuple et aux cantons, de décider quelles matières peuvent trouver place dans la Constitution.»

A cette théorie se sont raliés le professeur Max Huber, qui dit: «En matière de législation constitutionnelle, il existe des limites de forme, il n'y en a point en ce qui concerne le fond», les professeurs Berney, Borgeaud, von Waldkirch, Nef et l'ancien juge fédéral Nägeli.

Mais cette interprétation est celle qui a toujours été donnée depuis l'introduction dans la Constitution du droit d'initiative jusqu'à nos jours. L'histoire montre qu'on a voulu donner au peuple et aux cantons le pouvoir sans limite de réviser la Constitution.

Dans les travaux préparatoires de la Constitution de 1848, on peut lire ce qui suit:

«Dans la démocratie pure il y a un absolutisme, aussi bien que dans la monarchie illimitée, avec cette seule différence que la volonté sans tempérament de modifier le droit de telle ou telle façon ou de créer telle ou telle institution de droit public n'est pas le fait d'individus ou de classes mais celui de l'ensemble du peuple.» Et on ajoute que le souverain a la liberté de modifier la Constitution en tout temps et comme il l'entend.

La pratique des autorités politiques de la Confédération va constamment dans la même direction. En 1894, le député Gobat proposa de ne pas soumettre au peuple l'initiative douanière. Cette proposition fut déclarée contraire à la Constitution et son auteur la retira.

Cette manière de voir est confirmée dans le message de 1919 sur l'entrée de la Suisse dans la Société des Nations, dans celui de 1947 concernant la réunion des deux Bâle et dans celui de 1946 relatif à la réforme économique et aux droits du travail.

La question a été examinée encore en 1948 à l'occasion de la présentation d'un postulat tendant à classer les initiatives devenues sans objet sans qu'il soit nécessaire d'organiser une votation du peuple. Le Conseil fédéral s'y opposa en soutenant que l'initiative populaire ne souffre pas de restrictions d'ordre matériel.

En 1921, M. Brügger, conseiller aux Etats, demandait «qu'il soit permis de déclarer irrecevable les initiatives déraisonnables ou révolutionnaires et que l'assemblée soit chargée de statuer sur la recevabilité des initiatives.» Cette motion fut rejetée par le Conseil des Etats et le même sort fut réservé à une initiative semblable de M. Maillefer devant le Conseil national.

L'interprétation que la majorité de la commission vous propose est celle qui a toujours été confirmée dans le cours de l'histoire. Il n'y a aucune raison de la modifier maintenant.

Aux considérations d'ordre juridique et historique déjà exprimées, il faut en ajouter une d'ordre politique. Si l'Assemblée fédérale devait décider de ne pas soumettre l'initiative populaire au peuple et aux cantons, la conséquence en serait le reproche au Conseil fédéral de craindre le jugement du peuple et de vouloir à tout prix s'y soustraire, même en passant sur la Constitution et sa constante interprétation.

Il ne faut pas sous-estimer cet argument. Quoiqu'il ne soit pas déterminant, il constitue un motif de plus en faveur de notre conclusion, selon laquelle l'initiative de Rheinau doit être soumise à la votation du peuple et des cantons, en leur en proposant le rejet sans contreprojet.

**Rohr**, Berichterstatter der ersten Minderheit: Die Bestrebungen der Initianten auf Erhaltung des schönen Antlitzes unserer Heimat verdienen zweifellos Anerkennung. Ob aber auch der Bund noch diese Aufgabe übernehmen oder ob sie das Reservat der Kantone bleiben soll, ist eine Frage, über die man sich hier auseinandersetzen muss. Zweifellos kann aber der erste Teil der Initiative Gegenstand einer Verfassungsrevision sein.

Sachlich erachte ich die Befürchtungen der Initianten, dass der Bau des Kraftwerkes Rheinau die Rheinauer Landschaft oder den Rheinfall derart beeinträchtige, dass sich ein Rückzug der bereits erteilten Konzession aufdränge, nicht für gerechtfertigt. Ich stimme daher in bezug auf den ersten Teil der Initiative dem Antrag des Bundesrates zu, wonach die Initiative in ihrem ersten Teil dem Volk und den Ständen mit dem Antrag auf Ablehnung zu unterbreiten sei.

Anders verhält es sich mit der Übergangsbestimmung. Nach meiner Überzeugung und nach Überzeugung der überwiegenden Mehrheit unserer Fraktion handelt es sich bei dieser Übergangsbestimmung überhaupt nicht um eine Partialrevision der Bundesverfassung im Sinne von Artikel 121 der heute geltenden Verfassung, und daher um ein unzulässiges Begehren, dem keine Folge zu geben ist.

An der Spitze meiner Ausführungen will ich dem Einwand entgegenreten, die Nichtunterbreitung der Übergangsbestimmung zur Volksabstimmung sei eine Beschränkung der Souveränitätsrechte von

Volk und Ständen und verletze daher den Artikel 71 der Bundesverfassung. Davon kann keine Rede sein. Volk und Stände haben gerade kraft ihrer Souveränität sich in der Verfassung selbst eine Beschränkung ihrer Rechte auferlegt. Die Verfassung lautet nicht einfach: Erstens, jeder Schweizer kann machen, was er will, und zweitens, er ist auch dazu nicht verpflichtet, sondern die Verfassung umschreibt in 123 Artikeln die Rechte und Pflichten von Volk und Behörden. Das geschah zweifellos im Interesse einer geordneten Staatsführung. Die Verfassung legt fest, wer die Gesetze erlassen, wer für den richtigen Vollzug zu sorgen und wer schliesslich als Richter über die richtige Anwendung der Gesetze zu wachen hat, also gesetzgebende, vollziehende und richterliche Gewalt ist. Volk und Stände sind kraft des Souveränitätsrechtes in der Lage, jederzeit auf Rechte zu verzichten oder sich mehr Rechte zu nehmen, als sie ihnen heute in der Bundesverfassung zugestanden sind. Wie das geschehen kann, wird im dritten Abschnitt der Verfassung dargetan, nämlich durch eine Total- oder Partialrevision der Verfassung. Nach der heute geltenden Verfassung gibt es eine ganze Reihe von Bundesbeschlüssen und Bundesratsbeschlüssen, gegen die kein Referendum möglich ist. Bis zum Jahre 1891 gab es für Volk und Stände auch keine Möglichkeit, die Partialrevision der Bundesverfassung zu verlangen, obwohl auch damals Volk und Stände souverän waren. Es gibt nach der heute geltenden Verfassung auch keine Gesetzgebungsinitiative für Volk und Stände. Sie haben es kürzlich selbst abgelehnt, diese Gesetzgebungsinitiative in die Verfassung aufzunehmen, indem Sie das Postulat, das von unserem Kollegen Nationalrat Schmid gestellt worden ist, abgelehnt haben. Wenn man der Auffassung, wie sie in der Botschaft vertreten ist, zustimmt, könnten alle diese Bestimmungen umgangen werden durch irgendeine Aktion, die sich als Initiative auf Partialrevision der Verfassung bezeichnet, die aber mit einer Verfassungsinitiative überhaupt nichts zu tun hat.

Es steht ausser Zweifel, dass Volk und Stände auf dem Wege einer echten Verfassungsrevision eine Erweiterung ihrer Rechte nach der Richtung der Gesetzesinitiative oder der Erweiterung des Referendums durchsetzen können, ja, sie könnten auf dem Wege der Verfassungsinitiative sogar die höchste Gerichtsbarkeit in Verwaltung und Justiz für sich beanspruchen. Aber alle diese Rechte könnten sie erst ausüben, wenn sie ihm durch eine wirkliche Verfassungsänderung eingeräumt sind, erst wenn Volk und Stände einer solchen Änderung der gegenwärtig geltenden Verfassung zugestimmt hätten.

Was versteht man unter Verfassung? Der Begriff der Verfassung ist in der Verfassung selbst nicht umschrieben. In der Jurisprudenz versteht man darunter die Grundordnung des Staates. Unter Verfassungsrecht versteht man die Darstellung der Rechtssätze für die Grundordnung des Staates. Unter der Verfassungsrevision im Sinne von Artikel 118 ff. der Bundesverfassung versteht man eine Änderung dieser Grundordnung, also die Aufstellung neuer Rechtssätze oder die Aufhebung bestehender Rechtssätze.

Die Übergangsbestimmung enthält keine Anregung auf Änderung der Grundordnung des

Staates. Sie stellt keine neuen Rechtssätze auf. Sie will etwas ganz anderes, was mit einer Verfassungsrevision rein nichts zu tun hat. Die Initianten geben das ausdrücklich zu. Ich verweise Sie auf die Broschüre der Initianten: „Die Rheinauinitiative und ihre rechtliche Begründung“. Auf Seite 9 dieser Broschüre wird folgendes ausgeführt: „Das Ungewöhnliche besteht darin, dass wir es gewagt haben, den Weg der Verfassungsinitiative zu beschreiten, um einen bestimmten Verwaltungsakt des Bundesrates aufheben zu können. Das haben wir nicht leichtfertig getan, sondern einzig und allein deshalb, weil wir davon überzeugt sind, dass es sich bei der vom Bundesrat für das Kraftwerk Rheinau erteilten Konzession um einen Verwaltungsakt handelt, der mit dem Gesetz in Widerspruch steht.“

Die Aufhebung eines Verwaltungsaktes hat nun doch wirklich mit der Verfassung und mit der Verfassungsrevision gar nichts zu tun. Das ist kein Akt der Rechtssetzung, sondern der Rechtsanwendung. Die Initianten wollten nichts anderes als die fehlende Verwaltungsgerichtsbarkeit in einem einzelnen Fall durch eine Volksabstimmung ersetzen. Sie wollen Volk und Ständen den Richter über einen Verwaltungsentscheid, der gestützt auf bestehende Gesetze gefällt worden ist, spielen lassen. Nach der geltenden Verfassung steht aber dem Volk und den Ständen noch keine Gerichtsbarkeit zu. Wir haben glücklicherweise keine Volksjustiz. Derartige Dinge verurteilt Burckhardt deutlich in seinem Werk über die Organisation der Rechtsgemeinschaft. Er führt dort aus: „Der Gesetzgeber, der nur für den einzelnen Fall anordnet, ohne den Grundsatz einer Entscheidung in abstrakter Weise auszusprechen, missbraucht seine Stellung und verstösst gegen die Grundsätze des Rechtsstaates, denn sicher steht diese Art der Rechtssetzung in Widerspruch mit der Idee des Rechts als einer grundsätzlichen Forderung. Es ist die widerspruchsvolle Art des Willkürherrschafters, der, ohne sich an Gesetze zu binden, Anordnungen trifft, die trotzdem Anspruch auf Verbindlichkeit erheben.“ Das wäre also eine reine Willkür. Sogar ein Kronjurist der Initianten, Professor Giacometti, stellt in seinem Gutachten fest, dass Verwaltungsakte überhaupt keine Verfassungsmaterie seien und dass sich daher schwerwiegende Bedenken gegen die Übergangsbestimmungen der Rheinauinitiative erheben lassen.

Er schreibt, dass vom Standpunkt der Verfassungstheorie wie auch der Verfassungspolitik aus sich zweifellos schwerwiegende Bedenken gegenüber den Übergangsbestimmungen in der Rheinauinitiative erheben lassen. Ja, verfassungstheoretisch gesehen kann man sagen, dass Verwaltungsakte überhaupt keine Verfassungsmaterie seien, da die Verfassung die oberste staatliche Zuständigkeit ordne. Das sind nun doch eindeutige Urteile.

Welches wären nun die Konsequenzen der Zulassung dieser Übergangsbestimmungen zur Volksabstimmung, auch für den Fall, dass die Initiative nicht angenommen wird? Jeder Interpellant wird sich in Zukunft darauf berufen, die Bundesversammlung habe festgestellt, nach der heute geltenden Verfassung könne alles und jedes Gegenstand einer Volksinitiative sein und Volk und Stände müssten auch zur Abstimmung darüber aufgerufen werden. Jedes gerichtliche Urteil, jeder Verwaltungs-



entscheid, jede Steuereinschätzung, jede Bewilligung zur Ausübung eines Berufes könnten Gegenstand einer Initiative sein und müssten der Volksabstimmung unterbreitet werden. Jeder Verband und jeder Verein könnten einen ihm missliebigen Verwaltungsakt oder Gerichtsentscheid auf dem Wege der sogenannten Verfassungsinitiative anfechten. Es wird doch von all den Anwesenden im Ernst niemand behaupten wollen, die Eidgenossen vom Jahre 1891 hätten, als sie die Initiative auf Partialrevision der Verfassung einführten, derartige Dinge ermöglichen wollen. Es ist möglich, dass heute solche Bestrebungen im Gange sind und dass es Leute gibt, die wünschen, dass man auf dem Wege über die Verfassungsinitiative auch die Verwaltungsgerichtsbarkeit ausüben und jedes Urteil anfechten kann. Aber dann müssen diese Leute zuerst auf dem Wege einer echten Verfassungsinitiative die Änderung der Verfassung in dem Sinne herbeiführen, dass solche Dinge ermöglicht werden. Die Stimmberechtigten vom Jahre 1891 wollten ja nicht einmal die Gesetzesinitiative, und Sie selbst haben kürzlich die von Herrn Arthur Schmid verlangte Einführung der Gesetzesinitiative abgelehnt, indem Sie auf sein Postulat nicht eingetreten sind. Heute soll dagegen die Bundesversammlung beschliessen, dass sogar ein Begehren, wie es in den Übergangsbestimmungen enthalten ist und das von einer Verfassungsinitiative noch weiter entfernt ist als eine Gesetzesinitiative, dem Volk zur Abstimmung unterbreitet werden soll.

Eine zweite Bemerkung. Tausende von Stimmberechtigten werden den Inhalt der Übergangsbestimmungen nicht in vollem Umfange erfassen, sondern sich bei ihrer Stimmabgabe von Sentimentalitäten leiten lassen. Die Übergangsbestimmungen richten sich aber gegen Grundsätze, die bisher in unserem Lande als unantastbar galten. Sie richten sich gegen die Rechtssicherheit und gegen den rechtmässigen Schutz wohlverworbener Rechte. Hunderttausende werden, wenn sie irreführt werden, ein Ja für die Aufhebung dieser Grundsätze einlegen. Auch wenn sie die Mehrheit nicht erhalten, so wird das eine Kundgebung bedeuten, die das Vertrauen in unser Land und das Ansehen, das wir bisher als Rechtsstaat genossen haben, auf das tiefste erschüttern müsste.

Nun die Auswirkungen für den Fall der Annahme. Es ist selbstverständlich, dass die Frage der Zulässigkeit oder der Nichtzulässigkeit der Übergangsbestimmungen nicht unter dem Gesichtspunkt beurteilt werden darf, ob sie uns gefällt oder ob sie uns nicht gefällt und nicht unter dem Gesichtspunkt: wird sie angenommen oder wird sie nicht angenommen, sondern es sollen nur rechtliche Erwägungen massgebend sein. Wenn aber die Frage, ob die Initiative rechtlich zulässig ist oder nicht, so umstritten ist, wie hier, dürfen sicherlich auch die Auswirkungen für den Fall der Annahme der rechtlich so umstrittenen Übergangsbestimmungen in Erwägung gezogen werden. Ich halte die Annahme der Initiative nicht für wahrscheinlich, aber ich halte sie auch nicht für ausgeschlossen. Wenn der Bundesrat auf Seite 31 der Botschaft sagt, die Demokratie sei die Staatsform des Vertrauens in die Einsicht und den guten Willen des Volkes, ist das recht, wenn das Volk nicht irreführt wird. Das ist übrigens

nicht eine rechtliche, sondern das ist eine politische Erwägung. Während der Bundesrat auf Seite 13 der Botschaft ausdrücklich ausführt, die Frage, ob die Initiative gültig sei und zur Volksabstimmung gebracht werden müsste, sei eine reine Rechtsfrage, sie müsse daher nur nach rechtlichen, nicht nach politischen Gesichtspunkten beurteilt werden, erklärte Ihnen der Herr Referent, wir müssten auch die politischen Gesichtspunkte in Berücksichtigung ziehen.

Nun das Vertrauen in die richtige Erkenntnis des Volkes. Haben wir nicht in der allerneuesten Zeit erfahren, wie skrupellos die Abstimmungspropaganda gestaltet und wie das Volk dabei irreführt wird und welche Auswirkungen eine derartige Irreführung haben kann! Es sind ja sogar parlamentarische Aktionen eingeleitet worden, um diese Irreführung möglichst zu verhindern. Im konkreten Falle – täuschen Sie sich darüber nicht – ist die Irreführung besonders leicht und deshalb auch besonders gefährlich und wirksam. Schon heute besteht in weiten Volkskreisen die irriige Meinung, der Rheinfluss werde überhaupt verschwinden oder mindestens in erheblicher Weise verunstaltet. Ich kann mir nun vorstellen, dass in der Abstimmungspropaganda Plakate aufgehängt werden, wo auf der einen Seite die ganze Pracht und Schönheit des Rheinflusses dargestellt wird und auf der anderen Seite sich eine nackte Betonmauer befindet und darunter der Spruch steht: „Schweizer, schütze deine Heimat!“ Auf eine derartige Propaganda, auch wenn sie noch so unwahr ist, fällt selbst der kluge Schweizer herein, wenn an seine Gefühle und seine Sentimentalität appelliert wird. Man darf sich daher in bezug auf das Schicksal der Initiative mit der Übergangsbestimmung, wenn sie dem Volke unterbreitet wird, nicht allzu kühnen Hoffnungen hingeben.

Nun die Konsequenzen für den Fall der Annahme. Dann steht im Grundgesetz unseres Staates, dass unsere obersten Landesbehörden gegen Recht und Gesetz eine Konzession erteilt haben. Der Bundesrat vom Jahre 1944 ist vom Volk und Ständen als Verächter von Recht und Gesetz in der Bundesverfassung blossgestellt. Denn – ich bitte Sie, darauf besonders zu achten – die Übergangsbestimmungen heben mit besonderer Betonung die Widerrechtlichkeit der Konzessionserteilung hervor. Wir haben dann bei jeder Erneuerungswahl auf die Bundesverfassung den Eid zu leisten und zu schwören, dass der Bundesrat wider Recht und Gesetz eine Konzession erteilt habe. Man kann sich wirklich fragen, gestützt auf welche Grundlagen sich Volk und Stände über die Frage der Rechtmässigkeit oder der Nichtrechtmässigkeit dieses Verwaltungsaktes ein Urteil bilden können. Die erdrückende Mehrheit der Bundesversammlung – das ist auch vom Referenten zum Ausdruck gebracht worden – ist doch zweifellos der Überzeugung, dass nicht wider Recht und Gesetz die Konzession erteilt wurde. Damit hat die andere Frage, ob es opportun gewesen sei, sie zu erteilen, nichts zu tun. Es würde im Falle der Annahme also eine offensichtliche Lüge mit Sanktion von Volk und Ständen in die Verfassung aufgenommen; wir würden unsere Bundesverfassung zu einem Märchenbuch herabwürdigen. Von der Vertrauenserschütterung in unserem Rechtsstaat im Innern und Aussen, von den unabsehbaren Schäden, die



wohl in die Hunderte von Millionen Franken gehen würden, wenn das Werk wieder abgebrochen werden müsste, und von der unsterblichen Blamage, die wir vor einem internationalen Schiedsgericht erleben müssten, will ich gar nicht reden.

Ich frage mich nun: Dürfen wir uns angesichts der rechtlichen Grundlagen, die uns gestatten, diese Übergangsbestimmungen nicht zur Volksabstimmung zuzulassen, fast übermütig derartigen Risiken aussetzen? Es wird zugestanden, dass die Übergangsbestimmung einen unmöglichen Inhalt hat, dass sie auch keine Verfassungsänderung bedeute. Es wird aber behauptet, der Entscheid stehe beim Volk, nicht bei der Bundesversammlung. Die Bundesversammlung, so wird argumentiert, hätte es sonst in der Hand, auch eine wirkliche Verfassungsinitiative der Abstimmung von Volk und Ständen zu entziehen. Dieser letztere Einwand bedeutet eine Misstrauenskundgebung gegenüber den beiden Räten, die dazu führen müsste, dass wir schleunigst abzutreten hätten; denn mit diesem Argument wirft man uns vor, dass wir uns um die Verfassung und um unsern Eid, den wir auf die Verfassung geleistet haben, einen Pfifferling kümmern. Dieses Misstrauen kann in jeder andern Frage, wo die Bundesversammlung Kompetenzen hat, uns auch entgegengehalten werden, so dass man uns jede Kompetenz entziehen müsste. Nach meiner Auffassung ist die Bundesversammlung Hüterin der Verfassung. Sie hat nicht nur das Recht, sondern sogar die Pflicht, zu prüfen, ob eine Initiative eine Verfassungsinitiative sei oder ob sie ein Begehren enthalte, das unter dem Deckmantel einer Verfassungsinitiative eine Forderung enthält, die mit einer Verfassungsänderung aber auch gar nichts zu tun hat, sondern vielmehr der bestehenden Verfassung und ihren Grundsätzen direkt zuwiderläuft. Schliesslich ist nicht der Name, den die Initianten ihrem Kinde gegeben haben, sondern der Inhalt entscheidend. Die Initianten geben selbst zu, dass die Übergangsbestimmung mit der Verfassung überhaupt nichts zu tun hat, sondern dass sie auf einem ungewöhnlichen Wege die Aufhebung eines bundesrätlichen Verwaltungsentscheides erreichen wollen. Die Initianten geben noch auf eine andere Weise zu, dass sie mit dem Begehren, das sie jetzt dem Volke vorgelegt haben wollen, auf falschem Wege sind. Sie haben eine zweite Initiative eingereicht auf Erweiterung der Volksrechte auf einem ganz bestimmten Gebiet. Wozu bedarf es denn einer Erweiterung der Volksrechte, wenn schon gestützt auf die heute geltende Verfassung überhaupt jedes Begehren möglich ist? Damit ist ganz klar zugegeben, dass das, was in der Übergangsbestimmung verlangt wird, nicht eine Verfassungsrevision ist, sonst brauchten ja die Initianten nicht eine Erweiterung der Volksrechte zu verlangen! Die Bundesversammlung hat zwei Voraussetzungen zu prüfen, bevor sie ein als Verfassungsinitiative bezeichnetes Begehren der Abstimmung von Volk und Ständen unterbreitet:

1. Die Frage, ob es sich bei der Initiative um ein Begehren handelt, das eine Verfassungsrevision zum Ziele hat und
2. die Frage, ob im Begehren mehrere verschiedene Materien zur Revision oder zur Aufnahme in die Verfassung vorgeschlagen werden.

Es wird nun eingewendet: Ja, es steht nichts davon in der Verfassung, dass die Bundesversammlung die Frage zu prüfen habe, ob das Begehren auf eine Verfassungsrevision gerichtet sei; darüber hätten nur Volk und Stände zu entscheiden. Es steht auch nicht in der Verfassung, dass die Bundesversammlung darüber zu befinden habe, ob zwei oder verschiedene Materien in einer Initiative enthalten seien, und es ist noch gar niemandem eingefallen, diese Fragen nicht durch die Bundesversammlung entscheiden zu lassen, sondern dem Volk und den Ständen zum Entscheid vorzulegen. Die Bundesversammlung hat dieses Recht immer für sich in Anspruch genommen. Die Nichtzulassung der Übergangsbestimmung zur Abstimmung richtet sich auch nicht gegen Volk und Stände, sondern sie richtet sich gegen die Initianten, die ein Begehren gestellt haben, über das gestützt auf die bestehende Verfassung keine Abstimmung von Volk und Ständen zulässig ist, weil nicht eine Verfassungsrevision in Frage steht. Es ist nicht richtig, dass ähnliche Begehren Volk und Ständen schon zum Entscheid vorgelegt wurden und daher Präjudizien bestehen. Kein einziges der angerufenen Präjudizien kann auf die Übergangsbestimmung angewendet werden. Es ist noch nie vorgekommen, solange die Eidgenossenschaft besteht, dass ein in Kraft getretener, rechtskräftiger und von der zuständigen Verwaltungsbehörde erlassener Verwaltungsentscheid auf dem Wege einer Volksinitiative nachträglich aufgehoben worden ist. Die Bundesversammlung war lediglich sehr large in der Interpretation dessen, was noch als Verfassungsrevision zulässig sei oder nicht. Sie hat durch diese Largheit bewiesen, dass das ihr entgegengebrachte Misstrauen nicht gerechtfertigt ist, indem sie in allen Fällen, wo überhaupt Zweifel bestehen konnten, ob es sich um eine Verfassungsrevision handle oder nicht, den Entscheid dem Volke überlassen hat. Hier ist gar kein Zweifel darüber möglich, dass eine Verfassungsrevision nicht in Frage steht.

In der Kommission ist die Übergangsbestimmung als „staatsrechtliche Ungeheuerlichkeit“ bezeichnet worden und als „eindeutiger Missbrauch des Initiativrechtes“. Mit Recht wurde darauf hingewiesen, dass die Freiheitsrechte gerade an ihrem Missbrauch zugrunde gehen. Das ist der Fall, wenn Sie so etwas zulassen, wie es hier verlangt wird. Mit aller Schärfe ist unser früherer Kollege und späterer schweizerische Gestandte in Jugoslawien, Herr Dr. Zellweger, mit dieser Initiative ins Gericht gegangen, und zwar unter dem Titel: „Eine Wortbruchinitiative“, erschienen im „Volksrecht“ in Zürich: Die Initiative fordere den schärfsten Widerspruch heraus. Sie sei ein Missbrauch, den man mit den wertvollsten Volksrechten treibe. Sie verstosse gegen die Fundamentalsätze unserer Rechtsordnung, gegen das Prinzip der Gewaltentrennung, gegen die Rechtsgleichheit, gegen das Willkürverbot, gegen die Freiheitsrechte und gegen das Prinzip der gesetzmässigen Verwaltung, also gegen jene Fundamentalsätze, die der Verhinderung der Machtballung und des Machtmissbrauches dienen. Es liege auf der Hand, dass bei Annahme dieser Initiative jede elektrizitätswirtschaftliche Entwicklung unmöglich und die systematische Ausnützung der schweizerischen Wasserkrafts gefährdet würde. Mit der Volks-

initiative habe sich das Volk nicht ein Instrument schaffen wollen, um gültige Verträge zu zerreißen oder wohlverworbene Rechte zu vernichten. Wenn solche Beispiele Schule machen – so fährt Dr. Zellweger fort – und die Volksinitiative ihren wahren Zwecken entfremdet wird, dann führe uns der Weg von den Höhen einer freiheitlichen Demokratie in die Niederung einer freiheitsfeindlichen Mehrheitsdiktatur. Herr Dr. Zellweger kommt denn auch zu einer entschiedenen Ablehnung der Initiative. Was mich aber überrascht, ist die Auffassung, dass nicht schon die Bundesversammlung die Übergangsbestimmung als unzulässig erklären, sondern sie dem Volk zur Abschlichtung überlassen soll. Auch hochangesehene Juristen, wie Bundesgerichtspräsident Python, alt Bundesgerichtspräsident Nägeli, Bundesrichter Corrodi, die Professoren Guggenheim und Liver und eine Reihe von Bundesrichtern, mit denen ich die Angelegenheit besprochen habe, sind ohne jedes Bedenken zur Überzeugung gekommen, es wäre unverständlich, wenn die Bundesversammlung Volk und Ständen zumuten wollte, wegen dieser Übergangsbestimmung zur Urne zu gehen, da es sich nicht um eine Partialrevision der Bundesverfassung handle, sondern um einen offenbaren Missbrauch eines Rechtes. Ich stehe auf dem Standpunkt, dass schon die Bundesversammlung nicht nur das Recht, sondern sogar die Pflicht hat, die Übergangsbestimmung der Volksabstimmung zu entziehen, nicht etwa weil zu befürchten ist, dass das Volk die Initiative annehmen würde, sondern weil die Vorlage eines solchen Begehrens an das Volk die Volksinitiative aus einer sinnvollen Institution der Volksgesetzgebung zu einem gefährlichen Instrument der politischen Agitation machen würde, weil die Zulassung jedes, auch des unsinnigsten Begehrens, zu einem Niedergang des Rechtes, zu einer Krise des Rechtsstaates führen müsste, und weil dadurch einer wüsten Demagogie Tür und Tor geöffnet würde.

Ich beantrage Ihnen daher namens der Minderheit und auch namens der überwiegenden Mehrheit unserer Fraktion, die Übergangsbestimmung nicht zur Volksabstimmung zuzulassen.

**Grendelmeier**, Berichterstatter der zweiten Minderheit: Namens der zweiten Minderheit beantrage ich Ihnen, den Antrag der ersten Minderheit abzulehnen. Ich werde mich ausschliesslich in rechtlicher Beziehung zur Frage, die heute zur Diskussion steht, äussern. Ich werde mich also mit dem Naturschutz und andern Überlegungen nicht befassen. Das soll erst im zweiten Teil, für den Fall, dass Sie die Initiative zur Volksabstimmung zulassen, geschehen. Ich behalte mir daher für jeden Teil weitere Ausführungen ausdrücklich als Minderheitsreferent vor.

Wenn der Bundesrat in seiner Botschaft erklärt, es handle sich bei der Vorfrage betreffend die Zulassung der Rheinainitiative, beziehungsweise bei der Frage der Zulassung der Übergangsbestimmung um eine rein verfassungsrechtliche Frage, die ausserhalb des Zivilrechtes und der völkerrechtlichen Gesichtspunkte liege, hat der Bundesrat damit recht. Es geht hier vorderhand nicht um die Rheinainitiative, sondern um etwas anderes. Das Kernproblem liegt darin, ob das Parlament berechtigt sei, darüber zu entscheiden, eine Volksinitiative dem Volk vorzu-

legen oder nicht. Es muss bei dieser Gelegenheit anerkannt werden, dass es erfreulich und staatspolitisch klug war, wenn der Bundesrat so entschieden zu dieser Frage Stellung genommen und sie zugunsten des Volkes entschieden hat. Ich glaube, dass die Ausführungen in der Botschaft einige Missstimmungen, die zwischen Volk und Bern bestehen, behoben haben.

Es steht ausser Zweifel, dass die Bundesversammlung nach Artikel 121 der Bundesverfassung berechtigt und verpflichtet ist, zwei Vorfragen, das heisst das Zustandekommen einer Initiative einerseits und die Einheit des Initiativtextes andererseits, zu prüfen. Das Zustandekommen der Initiative wird nicht bestritten werden. Die nötigen 50 000 Unterschriften liegen vor. Was nun die Prüfung der Einheit des Initiativtextes betrifft, so kann selbstverständlich nicht eine Identität der beiden Teile gefordert werden. Es hat bisher immer bloss die sinn-gemässe Einheit, ein innerer Zusammenhang bestehen müssen. In unserem Fall aber wird mit der Übergangsbestimmung nichts Wesensfremdes verlangt, sondern nur etwas, das sich logischerweise schon aus dem materiellen ersten Teil ergibt. Mit andern Worten, es wird mit der Übergangsbestimmung nichts anderes verlangt als die Anwendung des ersten Teiles auf einen konkreten Fall. Die Übergangsbestimmung ist somit nichts anderes als eine Folgerung, ein Anwendungsfall des ersten Teiles, und damit ist die Einheit, wie sie von der Verfassung verlangt wird, gegeben. Es verstösst gegen Treu und Glauben, wenn man versucht, die Einheit der Materie zu bestreiten, denn es kann sich dabei doch lediglich darum handeln, auf dem Wege eines unechten Formalismus der Initiative schon in diesem Fall die erste Petarde zu legen, um zu verhindern, dass das „böse Volk“ Gelegenheit hat, zu dieser Initiative Stellung zu nehmen. Der erste Teil der Initiative wäre geradezu sinnlos; es würde der Naturschutzgedanke aus dem Wasserrechtsgesetz in die Verfassung hineingenommen, um dadurch erhöhte Bedeutung zu erhalten, wobei man aber dann zugleich Zeit zulassen würde, eine der schönsten und unberührtesten Stromlandschaften unseres Mittel-landes unbehindert zerstören zu lassen. Die Initianten müssen sich eine Aufdrängung des Willens, wie sie hier versucht wird, nicht gefallen lassen. Die Entscheidung liegt allein bei den Initianten.

Zusammenfassend ist festzustellen, dass die in Artikel 121 BV geforderten beiden Voraussetzungen für eine Volksinitiative vorliegen und dass die Initiative daher dem Volk vorgelegt werden muss, und zwar unverändert. Die Bundesversammlung ist nicht kompetent, etwas anderes zu entscheiden. Das ergibt sich aus Artikel 121 BV. Noch viel weniger ist die Bundesversammlung kompetent, einen Beschluss zu fassen, wonach die Initiative dem Volk gar nicht vorgelegt werden soll.

Die erste Minderheit, vertreten durch Herrn Rohr, behauptet nun aber, dass die Initiative, beziehungsweise die Übergangsbestimmung, gleichwohl nicht zur Abstimmung gelangen dürfe, weil sie angeblich verfassungswidrig sei. Es will also die erste Minderheit einen Entscheid des Rates provozieren, der ganz offenbar verfassungswidrig ist, weil die Bundesversammlung zu einem solchen Entscheid die Kompetenz nicht hat. Es stellen sich, wie die

Botschaft mit Recht ausführt, in erster Linie zwei entscheidende Fragen, nämlich die, wer überhaupt über diese von der Minderheit aufgeworfenen Probleme zu entscheiden habe, und dann jene, ob und gegebenenfalls welche Schranken für die Aufnahme bestimmter Gegenstände in die Verfassungsrevisoin bestehen.

Zur ersten Frage, wer berechtigt sei, zu bestimmen, ob eine Initiative zur Abstimmung zu bringen ist oder nicht, ist folgendes auszuführen:

Das Recht, eine Verfassungsänderung vorzuschlagen – zu initiieren – steht dem Bundesrat, den einzelnen Mitgliedern der Bundesversammlung und unter bestimmten Voraussetzungen auch den Kantonen zu. Daneben besitzt aber auch das Volk selbst als Träger der obersten Staatsgewalt ein eigenes Initiativrecht. Es würde einen Widerspruch in sich selbst bedeuten, und man könnte nicht mehr von einem Vorschlagsrecht des Volkes reden, wenn eine Initiative durch eine andere Instanz, also beispielsweise das Parlament, vorgeprüft und eventuell zur Volksabstimmung nicht zugelassen werden könnte. Damit würde schlechterdings das Initiativrecht des Volkes aufgehoben. Wenn die Entscheidung über die Zulassung zur Abstimmung einer andern Instanz zustehen würde, dann wäre es eben diese andere Instanz, der effektiv das Initiativrecht zustünde und nicht mehr das Volk.

Aber noch etwas. Wenn bezüglich aller einfachen und Verfassungsgesetze, welche die Bundesversammlung erlässt, die letzte Entscheidung beim Volk liegt, so wäre es mit der Stellung des Volkes als Souverän unvereinbar, wenn es für die Zulassung dieser eigenen Gesetzesanregung noch die Zustimmung des Parlamentes, also jener Instanz, die sonst ihm, dem Volke unterstellt ist, einholen müsste. Es kann daher rein begrifflich niemals richtig sein, dass die Bundesversammlung die Kompetenz hätte, über Gesetzesvorschläge des obersten Gesetzgebers zu entscheiden, weil sonst das Volksinitiativrecht schlechterdings abgeschafft wäre.

Schliesslich fehlt es an positiven und negativen Bestimmungen in der Verfassung selber, aus der sich diese eventuelle Kompetenz der Bundesversammlung ergäbe, sich als Richter über das Volk zu stellen. Soweit die Bundesversammlung befugt ist, zu Vorschlägen aus dem Volk Stellung zu nehmen, sind diese Kompetenzen in Artikel 121 BV abschliessend aufgezählt. Danach kann also die Bundesversammlung bloss prüfen, ob die 50 000 Unterschriften vorliegen und ob eine Einheit der Materie besteht. Ferner kann sie – und das ist alles – die Annahme oder Verwerfung der Initiative empfehlen oder einen Gegenvorschlag aufstellen. Mehr steht der Bundesversammlung nicht zu.

Abschliessend kann daher dem Bundesrat und den massgebendsten Staatsrechtslehrern (Burckhardt, Fleiner) zugestimmt werden. Diese beiden Herren kommen übrigens nicht in Verdacht, zugunsten der Rheinainitiative ihre Lehren aufgestellt zu haben, sie sind längst gestorben. Auch Giacometti und Ruckstuhl haben festgestellt, die Bundesversammlung besitze keine Kompetenz, eine Volksinitiative wegen ihres materiellen Inhaltes dem Volke vorzuenthalten, sei es ganz oder teilweise.

Der Antrag der ersten Minderheit enthält somit nichts anderes als den Vorschlag an die Bundes-

versammlung, sich verfassungswidrige Rechte anzumassen. Der Vorschlag Rohr ist daher mangels Kompetenz der Bundesversammlung verfassungswidrig.

Mit dieser Feststellung, dass sich die Bundesversammlung nicht zum Richter über das Volk aufspielen kann und sie nicht das Recht hat, den Souverän zu überprüfen, würde es sich an und für sich erübrigen, auf den Minderheitsantrag Rohr noch weiter einzutreten. Es würde sich vor allem erübrigen, die weiteren Einwände zu prüfen, d. h. die Frage, ob ein bestimmter Gegenstand Inhalt einer Verfassungsrevision sein könne. Wenn ich aber mit dem Bundesrat gleichwohl auf dieses Problem eintrete, so geschieht es deshalb, weil es sich hier um eines der wichtigsten staatsrechtlichen und politischen Probleme handelt, über das zu diskutieren überhaupt Gelegenheit gegeben ist. Es ist gut, wenn hier an dieser Stelle wieder einmal das Grundrecht des Volkes, das Volksinitiativrecht, eingehend behandelt und bestätigt wird. Die Kommissionsminderheit hat, trotz den reichlichen Ausführungen des Herrn Rohr, keine stichhaltigen Gründe anzugeben vermocht, dass etwa in der Bundesverfassung selbst Anhaltspunkte zu finden seien, was in die Verfassung hineinkommen dürfe und was nicht. Nun hat der Referent der Mehrheit bereits ausgeführt, dass Ausgangspunkt einzig Artikel 118 BV sein könne, wo uneingeschränkt erklärt wird, die Bundesverfassung könne jederzeit ganz oder teilweise revidiert werden. In welcher Richtung wird nicht gesagt. Weitere Bestimmungen enthält die Verfassung nicht. Wenn jedoch die Verfassung, in welcher der Wille des obersten Gesetzgebers zum Ausdruck kommt, sich ausschweigt, so ist damit dargetan, dass der oberste Gesetzgeber in der Verfassung keine Schranken für den materiellen Inhalt für diese Initiative gesetzt hat. Das Volk als oberster Gesetzgeber besitzt, wie Giacometti in seinem Gutachten erklärt hat, die juristische Allgewalt. Dessen soll sich das Volk bewusst sein. Daher wird jegliche Bestimmung, die das Volk auf verfassungsmässigem Wege in die Verfassung aufnimmt, zum positiven Recht. Auch die übrigen schweizerischen Staatsrechtslehrer, wie Max Huber und Fleiner, schliessen sich dieser Auffassung an, und sie haben je und je erklärt, dass es für die Verfassungsgesetzgebung keine Schranken des Inhaltes gebe. Aber mehr noch: Auch die Praxis des Bundesrates hat sich bisher lückenlos in gleicher Richtung bewegt. So hat der Bundesrat noch unlängst in zwei Fällen das Bestehen inhaltlicher Schranken für die Verfassungsrevision ausdrücklich abgelehnt. Ich erinnere hier an die bundesrätliche Botschaft betreffend den Eintritt der Schweiz in den Völkerbund, wo wörtlich gesagt wurde, dass es für die Verfassungsgesetzgebung nur Schranken der Form und nicht des Inhaltes gebe. Ich verweise auf das Bundesblatt 1919, 4., 630. In einer jüngeren Botschaft vom Jahr 1948 (Bundesblatt 1948, 3., 909) hat der Bundesrat wörtlich erklärt: „Die Initiative ist nicht nur eines der wichtigsten Volksrechte, sondern sie gehört auch zu jenen, die keine inhaltliche Schranken ertragen. Sie kann ihren Zweck nur erfüllen, wenn den Initianten in den Bestimmungen des Inhaltes volle Freiheit gelassen wird.“

Demgemäss kann jede Angelegenheit im Verfahren der Verfassungsrevision zur Verfassungsmaterie gemacht werden. So können Einzelakte in Gestalt von Verwaltungsakten Verfassungsmaterie werden. Wir haben bereits Beispiele dafür. Ich erinnere an die Freimaurerinitiative, ich erinnere auch an bereits bestehende Verfassungsbestimmungen wie an das Absinthverbot, ferner an die Initiative und den Verfassungstext betreffend die Rückkehr zur direkten Demokratie, an die Übergangsordnung des Finanzhaushaltes und an den Verfassungszusatz betreffend den Beitritt der Schweiz zum Völkerbund. Aber auch dem Prinzip der Gewaltentrennung, das heute so vehement verteidigt worden ist, steht durchaus nichts im Wege, irgendeinen Verfassungssatz in die Verfassung hineinzunehmen. Der Souverän darf sich auch als oberste Verwaltungsbehörde betätigen; es würde geradezu zur Farce, wenn das das Volk der Demokratie nicht tun dürfte, wenn das Volk nicht auch als oberster Träger der Staatsgewalt in die Verwaltung eingreifen dürfte.

Auch das gehört in die Kompetenz des obersten Gesetzgebers, Gesetze zu erlassen, die zurückwirken. Zwar hört man oft, und insbesondere in Laienkreisen, vom Verbote der Rückwirkung von Gesetzen. Aber dieses Verbot gilt lediglich im Strafrecht. Aber selbst im Strafrecht stünde es dem obersten Gesetzgeber zu, ein Gesetz rückwirkend zu erlassen. Im übrigen gibt es schon eine ganze Anzahl rückwirkender Verfassungs- und gewöhnlicher Gesetze. Als beispielsweise das Absinthverbot erlassen wurde, so wurde es nicht bloss für die Zukunft erlassen. Es hat auch rückwirkend alle die bisherigen bestandenen Absinthfabriken verboten, also zurückgewirkt. Ich möchte nicht zuletzt auf etwas aus der Nähe, auf das Wasserrechtsgesetz verweisen. Im Jahre 1916 wurden bestimmte Teile bis auf das Jahr 1908 rückwirkend in Kraft erklärt.

Auch die Grundsätze der Eigentumsgarantie und der Rechtsgleichheit, die heute angeführt worden sind, sind keine Hindernisse für den Gesetzgeber, denn letzten Endes entscheidet er, was recht und was nicht recht sein soll. Der Verfassungsgesetzgeber kann, positiv gesehen, überhaupt kein Unrecht schaffen; wenn er einen Satz in die Verfassung hineinnimmt, so schafft er damit nichts Unrechtes. Wenn beispielsweise ein schweizerisches Gericht heute dazu käme, einen Mörder zum Tode zu verurteilen, und wenn sich jemand bereit finden würde, dieses Urteil zu vollstrecken, so würden sich Gericht und Henker eines schweren Verbrechens schuldig machen, weil heute der Mord nicht mit Todesstrafe geahndet werden kann. Was würde nun umgekehrt den obersten Gesetzgeber daran hindern, von morgen an wieder die Todesstrafe für den Mord einzuführen? So hätte also der oberste Gesetzgeber es in der Hand, etwas, was heute als Unrecht verboten ist, morgen durch eine positive Bestimmung als Recht zu erklären.

Mit dem bisher Gesagten ist auch dargetan, dass sich aus der Bundesverfassung keine Schranken für den materiellen Inhalt einer Verfassungsrevision ergeben. Es gibt aber auch keine Schranken des Völkerrechtes, wie heute des breiten und langen behauptet worden ist. Die Botschaft geht mit Giacometti davon aus, dass das schweizerische Verfassungsrecht rechtlich gesehen nicht dem Völker-

recht unterstellt ist und dass es von demselben nicht abhängig ist. Denn wir müssen uns klar sein: Die Schweiz ist keiner übergeordneten Körperschaft unterstellt, von der sie irgendwelche Weisungen entgegenzunehmen hätte. Ihr Recht hat sich nicht in das Recht eines oberen Staatsverbandes einzugliedern, also nicht etwa so, wie das kantonale Recht sich nur im Rahmen des Bundesrechtes bewegen kann. Der nämlichen Auffassung ist auch Burckhardt und nicht zuletzt auch das Bundesgericht. Beide haben erklärt, dass das Verfassungsrecht, das mit einer Initiative geschaffen wird, jedem früheren Staatsvertrag vorangeht.

Und nun zur Stellungnahme von Herrn Professor Guggenheim. Er hat sich, wie Sie wissen, auf den Standpunkt gestellt, dass völkerrechtliche Hinweise bestünden, eine solche Initiative, wie sie vorliegt, in die Verfassung aufzunehmen. Aber seine Auffassung ist nach meiner Meinung und offenbar nach der Meinung des Bundesrates falsch. Professor Guggenheim geht eben von der unrichtigen Voraussetzung aus, die Schweiz sei einem übergeordneten Verbands unterstellt, und deshalb habe sich ihr Recht dem Recht des übergeordneten Wesens unterzuordnen, beziehungsweise sich in seinem Rahmen zu bewegen. Es operiert mit andern Worten Professor Guggenheim ungefähr mit dem in der Schweiz geltenden Satz: „Bundesrecht bricht kantonales Recht.“ So etwas gibt es, aber noch nicht im Völkerrecht; wir kennen bei uns den Satz nicht, „Völkerrecht bricht Landesrecht“. Das kann vielleicht in einer fernen Zukunft einmal so werden; zurzeit aber existiert eine solche Maxime nicht. Ich kann hier auf die sehr zutreffenden Entgegnungen von Herrn Professor Beck in der „Neuen Zürcher Zeitung“ vom 19. Juni 1954 verweisen, wo er den Standpunkt von Professor Guggenheim ebenfalls als unrichtig zurückweist.

Nun kommt noch dazu, was Professor Guggenheim nicht berücksichtigen will: Es schafft der Vertrag von 1929 mit Deutschland, der allein hier in Frage kommen könnte, überhaupt keinerlei Verpflichtungen für die Schweiz. Das hat auch Bundesrat Escher bei der Behandlung meiner Motion bestätigt. Bundesrat Escher hat selber bestätigt, die Schweiz sei keine besonderen Verpflichtungen eingegangen, ein bestimmtes Werk zu bauen, geschweige denn ein Werk Rheinau. Allerdings hat Bundesrat Escher erklärt, dass es bezüglich der Rheinau auf Grund des Vertrages von 1929 zu einer sogenannten Verständigung zwischen der Schweiz und Deutschland gekommen sei. Aber was wäre eine Verständigung? Als Jurist und auch als Laie weiss man, dass eine Verständigung nichts anderes ist als ein Vertrag. Nennt man den Vertrag „convention“, Übereinkunft, Verständigung – immer handelt es sich, juristisch gesehen, um ein und dasselbe Instrument. Wenn also von einer Verständigung die Rede ist, die auf Grund des Vertrages von 1929 zustande gekommen sein soll, wird nichts Geringeres behauptet, als dass neben dem Vertrag von 1929 noch ein weiterer Staatsvertrag mit Deutschland bestehe. Ein solcher Vertrag besteht jedoch nicht. Würde er aber existieren, so müsste er von der Bundesversammlung genehmigt worden sein, weil es sich um einen Staatsvertrag handeln müsste; ausserdem müsste er dem Referendum unterstellt worden sein. Professor Giacometti und auch Professor Hans Hu-

ber und Buck haben übereinstimmend erklärt, dass einer solchen Verständigung, wie sie behauptet worden ist, keinerlei bindende, auch keine völkerrechtlich bindende Bedeutung zukomme. Es ist daher unverantwortlich, wenn man das Volk mit völkerrechtlichen Schranken einschüchtern will. Es klingt natürlich imposant, dass die Initiative schon nach dem Völkerrecht nicht zulässig sein soll. Es ist unverantwortlich, mit solchen angeblich völkerrechtlichen Schranken aufzurücken, nachdem überhaupt keine völkerrechtlichen Verpflichtungen bestehen. Dieselben angeblichen völkerrechtlichen Verpflichtungen sind nichts anderes als „Bölimänner“, mit denen die Rheinau AG und ihre Verteidiger hier im Saale versuchen, die Initiative schon im Nationalrat umzubringen. Und weiss Gott, diese „Bölimänner“ haben leider ihre Wirkung bereits gehabt. Ich erinnere an die Verhandlungen im Zürcher Kantonsrat und an die Verhandlungen hier im Nationalrat, wo man mit dem Grundsatz: *pacta sunt servanda* operiert hat.

Wenn Nationalrat Rohr vorhin noch von einem Missbrauch des Verfassungsinitiativrechtes gesprochen hat, so müsste er schon dartun können, welche Rechtssätze missbraucht werden, nachdem die Verfassung selber nicht definiert, was Initiative sein könne und was nicht. Wenn man schon von einem Missbrauch eines Rechtes spricht, sollte man das Missbrauchsrecht schon genau umschreiben können.

Dann ist behauptet worden, die Initianten seien selber der Auffassung, die Initiative sei rechtlich nicht haltbar. Das ergäbe sich auch daraus, dass sie bereits eine zweite Initiative betreffend die Erweiterung der Volksrechte im Zusammenhang mit der Erteilung von Wasserrechtskonzessionen lanciert hätten. Das ist ein geschickter Einwand des Herrn Rohr, er ist aber nicht behelflich. Es ist doch selbstverständlich, dass nicht in jedem Einzelfall eine Einzelaktion, wie sie betreffend Rheinau hat durchgeführt werden müssen, gestartet werden kann. Deshalb soll ein für allemal das, was leider heute fehlt, in die Verfassung hineinkommen, damit das Volk bei künftigen Wasserrechtserteilungen ebenfalls mitbestimmen kann. Irgendeine Zugabe, Kollege Rohr, liegt in dieser zweiten Initiative unsererseits durchaus nicht vor. Mit ihr haben wir lediglich dem Bedürfnis nachkommen wollen, dass nun endlich auch das Volk in so wichtigen Sachen, wo es um sein Land geht, mitreden darf.

Zusammenfassend bedeutet also jede Einflussnahme auf den Inhalt einer Initiative nichts anderes als eine Bevormundung des Volkes und einen ganz gefährlichen Abbau der wichtigsten Volksrechte der Schweiz.

Wenn dann noch mit solchen Geschichten operiert wird, wie es Herr Rohr getan hat, indem er schwarze Konsequenzen an die Wand malte und erklärte, es könnten die lächerlichsten Dinge in die Verfassung hineingenommen werden – so gibt Herr Rohr dem Volke eine schlechte Note, wenn er glaubt, dass dann auch Lächerlichkeiten vom Volke angenommen würden. Ich kann in diesem Zusammenhange nur die Wortes des Bundesrates zitieren. Sie sind es wert, dass sie der breitesten Allgemeinheit bekanntgegeben werden. Der Bundesrat schreibt auf Seite 30 und 31 der Botschaft: „Alle diese Einwendungen, soweit sie nicht lediglich auf

die Ablehnung der Initiative durch Volk und Stände gerichtet sind, erklären sich aus der Befürchtung, dass Volk und Stände demagogischen Einflüssen unterliegen und einen Entscheid treffen könnten, der den Staat und seine demokratischen Einrichtungen in ihren Grundlagen erschüttern könnte; deshalb müsse die Bundesversammlung zum Rechte sehen und Volk und Ständen gar nicht Gelegenheit geben, ihren Willen zum Ausdruck zu bringen.“ Nun kommt das schöne Bekenntnis des Bundesrates: „Wenn aber diese Befürchtungen begründet wären, hätte es wohl wenig Sinn, die Demokratie dadurch retten zu wollen, dass Volk und Ständen das Recht zur Willensäußerung in einer wichtigen Verfassungsfrage entzogen wird. Denn die Demokratie ist die Staatsform des Vertrauens in die Einsicht und den guten Willen des Volkes.“

Nun noch kurz zum Antrage auf Trennung. Die Minderheit verlangt die Trennung der Initiative, das heisst Trennung der Hauptbestimmung von der Übergangsbestimmung. Das wäre, aus den bereits gemachten Ausführungen heraus, verfassungswidrig. Wenn schon die Bundesversammlung nicht das Recht hat, die ganze Initiative dem Volke vorzuhalten, wenn der Bundesversammlung das Recht fehlt, sich zum Inhalt der Initiative zu äussern, dann darf sie auch nicht auf dem Wege des Auseinanderreissens der Initiative eingreifen, etwa so, dass sie gewisse Dinge herausbricht, um dann auf diese Weise zu versuchen, die Initiative zu Fall zu bringen. Dasselbe gilt auch für den Antrag Jaquet. Herr Jaquet hat den Antrag gestellt, die beiden Initiativen einfach an und für sich zu trennen und sie getrennt dem Volke zu unterbreiten. Dazu hat die Bundesversammlung wiederum kein Recht. Es würde dadurch allzusehr in das Recht der Initianten eingegriffen. Diese haben beide Bestimmungen als Ganzes dem Volke vorlegen wollen. Die rund 60 000 Unterschriften haben sich auf das Ganze und nicht je auf einen Teil bezogen. Deshalb sind alle Trennungsversuche, die schliesslich der Initiative das Grab schaufeln wollen, nicht zulässig.

Die bisherigen Ausführungen waren rein rechtlicher Natur. Daneben gibt es auch politische Gesichtspunkte. Es liegt in der Natur des Kampfes, dass man nach einer Kampfweise sucht, die es gestattet, Gefährlichkeiten der eigentlichen Auseinandersetzung auszuweichen. So ist es nicht verwunderlich, wenn die Rheinau AG und ihre Vertreter versuchen, die Rheinauinitiative schon in diesem Saale zu erdrosseln, wenn sie alles daran setzen, die für sie gefährliche Klippe der Volksabstimmung zu vermeiden. Auch Herr Rohr hat heute morgen zugegeben, dass es nicht ganz sicher sei, dass die Initiative verworfen werde, zumal nach dem Entscheid vom letzten Sonntag. Man wird auch bei den Verwerfungsbefürwortern die stets wachsende Kluft zwischen Volk und Bern nicht unterschätzen. Die beiden Abstimmungen vom letzten Sonntag haben das ihre beigetragen. Darum wird es der Rheinau AG daran gelegen sein müssen, wenn irgendmöglich das Volk als Souverän von der letzten Entscheidung auszuschliessen, auf die Seite zu schieben. Auf diese Weise wäre der Kampf um die Rheinau für die Kraftwerkbauer am leichtesten gewonnen und man hätte sich nicht mehr mit den Kümernissen und Sorgen einer Volksabstimmung

abzugeben. Ob aber eine solche Bevormundung und Missachtung des Volkes auf das Verhältnis zwischen Volk und Bern heilsam wirkt, ist fragwürdig. Ich glaube, eine solche Missachtung würde sogar zu einer staatspolitischen Gefahr. Schon zu lange haben grosse Volkssteile mit Empörung zusehen müssen, wie die Behandlung der Initiative verzögert wurde. Es dauerte 14 Monate, bis die Botschaft herauskam. Inzwischen wurde in Rheinau in forciertem Tempo gearbeitet, um das Volk, wenn es zur Abstimmung kommt, vor fertige Tatsachen zu stellen und den Entscheid dadurch zu beeinflussen. Schon jetzt hat man das höchste Recht des Volkes auf diese Weise verhöhnt, und, man kann es nicht anders ausdrücken, mit diesem Rechte Spott getrieben. Das Volk muss zusehen, dass angesichts seiner laufenden Initiative, die nicht behandelt wird, forciert in Rheinau gearbeitet wird. Man wird die Abstimmung in einem Zeitpunkt durchführen, wo man praktisch das Volk nur noch zum Narren halten kann. Aber übersehen Sie die Gefährlichkeit der Lage nicht. Ich erlaube mir, hier zu warnen.

Zum Schlusse möchte ich, obwohl es sich um eine rein staatsrechtliche Angelegenheit handelt, bei der Frage der Zulassung oder Nichtzulassung der Initiative auch noch einiges über den Naturschutz ausführen, denn nur wenn die Vorlage im Gesamtrahmen der Geschichte betrachtet wird, wird man die Ungeheuerlichkeit des ersten Minderheitsantrages beurteilen können. Es handelt sich hier um ein Generationenproblem. Jahrzehntlang hat man dem Natur- und Heimatschutz keine Beachtung geschenkt und seine Vertreter sind nur lächelnd als Idealisten angesehen worden. Wir haben uns dem Wahn der Technik in den letzten hundert Jahren blindlings verschrieben und haben uns hundertfach der Natur gegenüber versündigt. Profit und Dividendenjagd haben nichts unterlassen, aus der Natur herauszuquetschen, was nur möglich war. Der Sinn für die biologischen Geschehnisse im menschlichen Leben ist uns gänzlich abhanden gekommen. Wir haben die Technik zum Götzen gemacht, sind daran, einen neuen Turm von Babel zu erstellen und merken dabei nicht, wie der Boden unter unseren Füßen weicht. Die Natur wird sich rächen. Schon jetzt muss beispielsweise Amerika sich wieder gegen die Versteppung grösster Länder wehren, als Folge eines unverantwortlichen Profitwahns. Wir vergöttern den rasenden Verkehr und zahlen diesen Wahn allein jährlich mit 1000 Menschenleben und 25 000 Verletzten. Der Mensch gilt dann nichts mehr in der Technik. Auch für all die weiteren Schädigungen an Nerven durch Lärm, Hast, Verpestung der Luft zahlen wir unseren Tribut mit Selbstmorden, Versorgungen in Nervenanstalten, erschreckender Zunahme der Gefässerkrankungen. Aber über all diese Dinge setzen wir uns moderne, technische Menschen hinweg. Wir setzen uns kühn als die technischen Herren der Erde über die Gewässerverschmutzung und Störung der Wasserläufe hinweg, wandeln unsere schönsten Gewässer und Gegenden in Stauseen, in Kilowattstunden um. Wenn die Entwicklung so weitergeht, so werden wir aus der Schweiz mit der Zeit eine zusammenhängende Industriestadt schaffen. Dabei lügen wir uns vor, es bestünde ein Bedürfnis nach Strom, derweil nur kleine Kreise von Profitjägern

dieses Bedürfnis künstlich schaffen. Wir sägen den Ast, auf dem wir sitzen, selber ab. Es geht hier bei der Rheinauinitiative schon nicht mehr bloss um Rheinau, sondern es geht hier zum erstenmal darum, durch eine Verfassungsrevision einem teuflischen Tun Einhalt zu gebieten. Mag Ihr Entscheid ausfallen wie er will: Rheinau soll nie ein unnützes Opfer gewesen sein. Der Kampf um Rheinau soll der Ausgangspunkt eines besseren Verständnisses der uns anvertrauten Natur werden.

Ich bitte daher, alle diese Überlegungen zum Anlass zu nehmen, das Problem, um das es geht, in den richtigen Zusammenhang zu stellen. Ich beantrage Ihnen daher Ablehnung des Minderheitsantrages Rohr.

Und ganz zum Schlusse erinnere ich Sie nochmals an die Worte von Herrn Bundesrat Streuli, die er gestern hier an dieser Stelle an Sie gerichtet hat, in denen er zum erstenmal vom Bundesrattische aus zugegeben hat, dass zwischen Volk und Bern ein Malaise besteht. Helfen Sie mit, dieses Malaise nicht noch zu vergrössern! Behandeln Sie das Volk als Souverän! Entscheiden Sie im Zweifel nicht gegen, sondern für das Volk!

**Stadlin:** Gestatten Sie einem Ratsmitglied, das aus einer Landesgegend kommt, in der sich die Gemüter über die Rheinauinitiative bis jetzt noch sehr wenig ereifert haben, einige kurze Ausführungen, namentlich auch in bezug auf die verfassungsrechtliche Seite der Angelegenheit. Die Rheinauinitiative hat interessante staatsrechtliche, politische und auch völkerrechtliche Probleme aufgeworfen, Probleme wie sie seit dem Bestehen des Bundesstaates wenigstens zum Teil sich noch nie gestellt haben. Meinungsverschiedenheiten sind daher begrifflich. Um so notwendiger scheint es mir, dass diese Probleme leidenschaftslos und sachlich erörtert werden.

Bei der Beurteilung des ganzen Fragenkomplexes um die Rheinauinitiative ist es wohl richtig, wenn wir zwischen dem materiellen Inhalt des Volksbehrens und seiner formalrechtlichen Seite unterscheiden. In materieller Hinsicht schliesse ich mich vollständig dem in der bundesrätlichen Botschaft enthaltenen ablehnenden Standpunkt an. Diesbezüglich dürften die Meinungen und Meinungsverschiedenheiten in unserem Rat weniger gross sein. Viel schwieriger zu beurteilen ist dagegen die formelle Frage, ob die Initiative, namentlich in ihrem zweiten Teil, der die Aufhebung der Rheinaukonzession verlangt, rechtlich überhaupt zulässig sei. Hier gehen, wie wir das heute schon gehört haben, die Ansichten am stärksten auseinander, und es werden auch von namhaften Rechtswissenschaftlern aus beiden Lagern beachtenswerte Argumente für die Stützung ihres Standpunktes ins Feld geführt.

Bei der Beurteilung der Frage der verfassungsrechtlichen Zulässigkeit der Rheinauinitiative müssen wir meines Erachtens vom Sinn und Zweck des Völkerrechtes der Initiative ausgehen. Dieses Recht stellt einen Antrag aus dem Volk auf Aufhebung oder Erlass einer Verfassungsbestimmung dar. Gleichzeitig bedeutet es aber auch einen Antrag an das Volk als der höchsten gesetzgebenden Gewalt in unserem Staatswesen, keinen Antrag an den Bundesrat oder an die Bundesversammlung. Der Grund-



gedanke der Initiative besteht also darin, dass neben der Bundesversammlung das Volk selbst die Möglichkeit haben soll, zu bestimmen, was in unser Staatsgrundgesetz aufgenommen werden soll. Professor Fleiner, der heute auch schon zitiert wurde, führt bei der Behandlung des Initiativrechtes in seinem „Schweizerischen Bundesstrafrecht“ aus: „Der Bundesversammlung steht keine Prüfung darüber zu, ob das Begehren der Initianten seinem Inhalte nach in die Verfassung gehört.“ Gleicher Ansicht ist auch der Kommentator der Bundesverfassung, Professor Burckhardt, der schrieb: „Dem Inhalt nach kann die Verfassungsrevision nicht beschränkt werden, gehe sie nun von der Bundesversammlung oder vom Volk aus. Es bleibt den Vorschlagsberechtigten und in letzter Linie Volk und Ständen überlassen, zu entscheiden, welche Materien sich zur Aufnahme in die Bundesverfassung eignen. Ein formales Hindernis steht also nicht entgegen, so dass das Volk auf dem Wege der Verfassungsinitiative mit Zustimmung von Volk und Ständen dasjenige erreicht, was es auf dem Wege der Gesetzesinitiative nicht erreichen kann.“ Und Fleiner unterstreicht diese Feststellung noch mit folgenden Ausführungen: „Die vorstehenden Erörterungen erhärten jedoch die bereits ausgesprochene Behauptung, dass seit der Einführung des Volksinitiativrechtes auf Partialrevision der Bundesverfassung die Unterscheidung zwischen den Materien, die der Verfassung vorbehalten sind und denen, die in das Gesetz gehören, verwischt worden ist. Denn jede Forderung kann zum Gegenstand eines Volksbegehrens gemacht werden. Der Bundesversammlung steht kein Recht zu, einen durch Volksinitiative vorgelegten Verfassungsartikel mit der Begründung abzuweisen, entweder sein Inhalt beschlage keine Verfassungsmaterie oder er sei mit Einzelheiten beladen, die in ein Ausführungsgesetz aber nicht in die Verfassung hinein gehörten.“ Ich glaube doch, dass diese Darlegungen sehr klar und bestimmt lauten. Es ist auch auf das Bundesgesetz zu verweisen über das Verfahren bei Volksbegehren und Abstimmungen betreffend Revision der Bundesverfassung. In Artikel 8 dieses Gesetzes heisst es: „Ist das Partialrevisionsbegehren in der Form eines ausgearbeiteten Entwurfes gestellt, so haben die Eidgenössischen Räte bis spätestens innert Jahresfrist darüber Beschluss zu fassen, ob sie dem Initiativentwurf, so wie er lautet, zustimmen oder nicht.“ Die Bundesversammlung hat das Recht zu erklären: Wir stimmen dem Vorschlag der Initianten zu oder wir lehnen ihn ab. Das ist eine Empfehlung an das Volk, aber die Initiative selbst muss so, wie sie lautet, der Volksabstimmung unterbreitet werden. Eine Trennung des Initiativtextes, wie sie die erste Kommissionsminderheit und auch Herr Kollege Jaquet vorschlagen, wäre nach Artikel 121, Absatz 3, der Bundesverfassung nur dann zulässig, wenn auf dem Wege der Volksanregung mehrere oder verschiedene Materien zur Revision oder zur Aufhebung in die Bundesverfassung vorgeschlagen werden. Dann hat jeder derselben Gegenstand eines besonderen Initiativbegehrens zu sein. Ich halte nun doch dafür, dass im vorliegenden Falle, bei der Rheinauinitiative, nicht von einer Verkopplung von zwei verschiedenen Materien gesprochen werden kann. Der erste Teil der Initiative, der verlangt,

dass Naturschönheiten zu schonen seien, wo das allgemeine Interesse an diesen überwiege, steht mit der Übergangsbestimmung betreffend die Aufhebung der Rheinaukonzession doch in einem inneren Zusammenhang.

Was nun endlich noch die Frage der völkerrechtlichen Verpflichtungen der Schweiz in der Rheinau-Angelegenheit betrifft, so ist zu sagen, dass nach schweizerischer Rechtsauffassung Staatsverträge den Bundesgesetzen gleichgestellt sind. Die allgemeine Rechtsregel: „*lex posterior priori*“ gilt auch für das Verhältnis zwischen Staatsverträgen und Bundesgesetz. Der spätere Vertrag ändert ein älteres Bundesgesetz ab, und umgekehrt vermöchte ein neues Bundesgesetz oder auch eine neue Verfassungsbestimmung einen bestehenden Staatsvertrag abzuändern. Diese Situation ändert selbstverständlich nicht den alten völkerrechtlichen Grundsatz: „*pacta sunt servanda*.“ Wenn wir also einen Staatsvertrag mit einem neuen Bundesgesetz verletzen, würde sich die Schweiz international gesehen rechtskräftig und schadenersatzpflichtig machen, eine Angelegenheit, die eventuell durch ein internationales Schiedsgericht geregelt werden müsste.

Ich gebe nun ohne weiteres zu, dass die Annahme der Rheinauinitiative in verschiedener Beziehung zu höchst unerfreulichen Konsequenzen führen würde, die sich international betrachtet auf die Verfassungstreue der Schweiz gegenüber dem Ausland sehr unangenehm auswirken könnten. Trotzdem halte ich dafür, dass wir die Initiative, so wie sie vorliegt, dem Souverän zur Abstimmung unterbreiten müssen. Pflicht und Aufgabe von uns wird es dann sein, vor der Abstimmung die Öffentlichkeit über die sehr nachteiligen Folgen einer Annahme des Volksbegehrens aufmerksam zu machen. Ich zweifle auch nicht daran, dass Volk und Stände die Vorlage ablehnen werden. Wegen einem demagogischen Plakat oder wegen einigen Zeitungsartikeln in demagogischer Aufmachung wird das Volk ganz sicher nicht vom richtigen Weg abkommen. Diesbezüglich möchte ich den Ausführungen von Herrn Kollege Rohr ganz entschieden widersprechen, sie stellen ein Misstrauensvotum an unsern Souverän dar.

Neben den verfassungsrechtlichen Gründen; die mich veranlassen, für eine Unterbreitung des Volksbegehrens im Sinne des bundesrätlichen Antrages zu votieren, sollten uns auch noch politische Überlegungen zur gleichen Auffassung führen. Man hat in letzter Zeit immer wieder von einem gewissen Malaise gesprochen, das zwischen Volk und Behörden des Bundes bestehe. Ich glaube nun tatsächlich, dass dieses Malaise grösser werden könnte, wenn die Eidgenössischen Räte ohne verfassungsrechtliche Grundlage einen Teil des Volksbegehrens einfach der Abstimmung entziehen würden.

Aus allen diesen Gründen bitte ich Sie, den Antrag der 1. Kommissionsminderheit und auch den der 2. Kommissionsminderheit abzulehnen und dem Antrag des Bundesrates zuzustimmen. Wir wollen mit einer wuchtigen Ablehnung dieser Initiative zeigen, dass die Initianten auf dem unrichtigen Wege waren. Wir können das am besten tun, wenn Volk und Stände ein entschiedenes Nein sprechen.

**Obrecht:** Es ist nicht ganz leicht, nach der Rede von Herrn Grendelmeier nicht polemisch zu werden.



Ich möchte dies im Interesse der Sache nicht tun, sondern Herrn Grendelmeier nur in einem Punkte entgegentreten: Er hat zweimal hier von der „Rheinau AG und ihren Vertretern in diesem Saale“ gesprochen. Ich möchte mit Entschiedenheit zurückweisen, dass alle hier in diesem Saale, die nicht der Meinung des Herrn Grendelmeier sind, als Vertreter der Rheinau AG abgestempelt werden. (Zwischenrufe: Sehr richtig!) Ich glaube, wir dürfen für uns in Anspruch nehmen, dass wir ebensosehr unsere persönliche Überzeugung vertreten wie Herr Grendelmeier und dass wir in unserem Urteil mindestens so unabhängig sind wie er.

Ich unterstütze prinzipiell den Antrag der ersten Kommissionsminderheit. Ich habe lediglich für den Fall, dass dieser Antrag angenommen wird, eine etwas abweichende Auffassung. Ich habe dann die Meinung, daß das Hauptbegehren, das dann allein noch der Volksabstimmung unterbreitet würde, nicht zur Verwerfung Volk und Ständen vorgelegt werden sollte – wie die erste Minderheit will –, sondern dass dann die Beratung abgebrochen und der Bundesrat eingeladen werden sollte, zum Hauptbegehren einen Gegenvorschlag auszuarbeiten.

Gestatten Sie mir zuerst einige Ausführungen zur Frage der Zulässigkeit der Initiative. Es tut mir leid, dass dieser Juristenkrieg hier weitergeht und dass wir diejenigen, die nicht Juristen sind, damit etwas behelligen müssen. Es geht ihnen vielleicht so, wie es einmal einem Arzt ergangen ist, mit dem ich in einem Divisionsgericht sass. Er erklärte mir einmal, die Fragen beginnen ihn immer da zu langweilen, wo sie die Juristen zu interessieren beginnen.

Es ist unbestritten, dass die Hauptbestimmung der Initiative zulässig ist, auch wenn sie materiell nichts Neues bringt, auch wenn sie nur einen Satz, der bereits im Gesetz steht, auf die Stufe des Verfassungsrechtes heben will. Dagegen kann man als Jurist und als Politiker in guten Treuen verschiedener Meinung darüber sein, ob die Übergangsbestimmung als zulässiges Initiativbegehren betrachtet und der Abstimmung des Volkes und der Stände überhaupt unterbreitet werden darf. Verfassung und Gesetz lassen uns in dieser Frage im Stich. Die Wissenschaft ist geteilt. Es ist ein offenes Geheimnis, dass auch der Bundesrat in seiner Meinungsbildung über diese Frage geteilt war. Es ist daher schwer für den Einzelnen, sich hier seine Meinung zu bilden. Ich glaube, niemand darf so apodiktisch, wie Herr Grendelmeier es getan hat, erklären, dass nur seine Auffassung in dieser Frage die absolut richtige sei; ich jedenfalls möchte dies für mich nicht in Anspruch nehmen. Ich glaube, dies ist eine juristische und eine staatspolitische Gewissensfrage, letzten Endes vielleicht eine Frage der politischen Verantwortung.

Die Initianten wollen formell eine Revision der Bundesverfassung, denn nur dazu kann ja das Institut der Volksinitiative angewendet werden. Formell erfüllen sie mit ihrer Initiative ohne Zweifel die Voraussetzungen des Artikels 121 der Bundesverfassung. Die Frage, die zu entscheiden ist, ist die: Gibt es auch materielle Schranken der Verfassungsrevision? Diese Frage, welche die Bundesverfassung offen lässt und weder mit Ja noch mit Nein beantwortet, bedarf damit der Auslegung. Ich glaube, man muss zur Beantwortung dieser Frage

auf den Sinn der Verfassungsrevision, hier im besondern auf den Sinn des Initiativrechtes, zurückgehen und sich fragen: Ist das eine Verfassungsrevision im ursprünglich verstandenen Sinne, wenn ein Verwaltungsakt, der nach der Rechtsordnung in die Kompetenz einer bestimmten Behörde gehört, nachträglich vom Volke aufgehoben werden soll?

Wir haben keine Bestimmung, und wir haben auch keine Instanz, die sagt, was materiell Verfassungsrecht ist. Ich möchte nur feststellen, dass derselbe Herr Professor Giacometti, der heute im Gutachten zur Rheinainitiative erklärt, es gebe keine Grenzen der Verfassungsrevision in dieser Frage, noch vor wenigen Jahren eine wesentlich andere Auffassung vertreten hat, eine sehr strenge Auffassung, die ich persönlich niemals teilen könnte. In seinem „Bundesstaatsrecht“ sagt er nämlich: „Wenn hingegen die Volksinitiative auf die Abänderung von geltendem Recht im Verfahren der Verfassungsrevision gerichtet ist, so wird sie sachlich durch die Bundesverfassung begrenzt, das heisst die Initiative kann sich dann nur auf die Abänderung von Vorschriften der Bundesverfassung oder von Bundesverfassungsgesetzen, nicht hingegen auf die Abänderung von Bestimmungen des Bundesgesetzrechtes oder sogar des Bundesverordnungsrechtes beziehen.“ (Erst recht nicht auf Verfügungen des Bundes, dürfen wir wahrscheinlich ergänzen.) „Denn im letzteren Falle würde die Volksinitiative auf Partialrevision der Bundesverfassung materiell zu einer Gesetzesinitiative beziehungsweise Verordnunginitiative der Stimmberechtigten werden. Solche Volksinitiativen sind aber dem Bundesrecht unbekannt. Eine Volksinitiative auf Partialrevision,“ so sagt Giacometti, „die auf die Änderung von Gesetzes- oder Ordnungsrecht gerichtet ist, sollte daher von der Bundesversammlung zurückgewiesen werden.“ Also sprach Herr Giacometti im Jahre 1949! So weit möchte ich persönlich keineswegs gehen. Ich glaube, es ist kein Übelstand, wenn durch die Initiative Vorschriften, wie etwa das Absinthverbot, das Schächtungsverbot, die heute bereits zitiert worden sind, in die Verfassung hineinkommen. Alle diese Verfassungsbestimmungen – das Absinthverbot, das Schächtungsverbot – setzen Recht, stellen allgemeinverbindliche Rechtsnormen auf. In dieser Beziehung hat sich Herr Grendelmeier in seiner Darlegung sicher geirrt. Nicht um individuelle Anordnungen handelt es sich, sondern um allgemeinverbindliches Recht. Was Rechtssetzung ist, das soll sinngemäss auch ein Akt der Gesetzgebung sein. Jeder Akt der Gesetzgebung kann sich meines Erachtens auch auf der Ebene der Verfassung abspielen, auch wenn nach dem staatspolitischen Gewicht eine solche Bestimmung nicht unbedingt in das Grundgesetz gehört.

Will nun die Übergangsbestimmung zur Rheinainitiative auch in dieser Weise allgemeinverbindliches Recht setzen? Ohne Zweifel will sie das nicht. Was will sie denn? Die Übergangsbestimmung zur Rheinainitiative will einen einzelnen Verwaltungsakt, der von der zuständigen Behörde im Rahmen ihrer Kompetenz erlassen und in Rechtskraft erwachsen ist, aufheben. Sie will darüber hinaus noch etwas anderes. Sie will für den einzelnen Verwaltungsakt ein verwaltungsgerichtliches Urteil

des Volkes und der Stände provozieren. Es heisst nämlich in der Übergangsbestimmung zur Initiative: „Die im Widerspruch zu Artikel 22 des Wasserrechtsgesetzes erteilte Konzession ...“ Das wäre das Urteil eines Verwaltungsrichters, als welchen sich das Volk in diesem Einzelfall konstituieren soll.

In dieser Hinsicht gibt es kein Präjudiz in der Geschichte unseres Initiativrechtes. Ich muss in diesem Punkte Kollege Grendelmeier nochmals entgegenreten. Alle Anordnungen, die bis jetzt auf dem Wege der Initiative vor das Volk gebracht wurden oder gar in die Verfassung hineingelangt sind, betreffen allgemeinverbindliche Rechtsnormen. Es ist das erste Mal, dass ein einzelner Verwaltungsakt Gegenstand der Initiative sein soll. Wir haben es hier in der Tat lediglich mit einem Einzelakt, einer individuellen Anordnung zu tun. Es soll nicht eine allgemeine Erweiterung der Volksrechte eintreten, wie das die zweite Wasserrechtsinitiative will, sondern es sollen Volk und Stände für einen Einzelfall die ordentliche verfassungsmässige Kompetenz durchbrechen, und es soll für einen Einzelfall eine Art Volksjustiz eingeführt werden.

Noch etwas anderes will die Übergangsbestimmung: Sie will eine im Einvernehmen mit einem Nachbarstaat getroffene Ordnung, also eine völkerrechtliche Vereinbarung, nachträglich einseitig aufheben. Ich will mich auf die Kontroverse, ob das Völkerrecht durch die Landesgesetzgebung einseitig aufgehoben werden kann oder nicht, nicht einlassen. Diese Frage scheint mir auch nicht entscheidend zu sein. Entscheidend ist für mich, und darüber kann kein Zweifel bestehen, dass die Rücknahme der Rheinaukonzession gegenüber Deutschland ein Wortbruch, meines Erachtens aber auch ein offenkundiger Rechtsbruch wäre.

Ist das nun der Sinn des Initiativrechtes? Ist das im wirklichen Sinne eine Verfassungsrevision, zu der das Initiativrecht allein in Anspruch genommen werden kann? Doch ganz sicher nicht. Ich bin überzeugt, dass die Schöpfer des Institutes der Volksinitiative heute aufstehen und protestieren würden, wenn sie sähen, wozu das Volksrecht, das sie geschaffen haben, heute missbraucht werden soll. Es handelt sich um einen Missbrauch des Initiativrechtes, darüber kann im Ernste kein Zweifel bestehen. Die Initiative hatte niemals den Sinn, dass sie für eine individuelle Anordnung soll in Anspruch genommen werden können. Sie hatte auch niemals den Sinn, dass man mit ihr die ordentliche verfassungsmässige Kompetenzordnung in einem Einzelfall soll durchbrechen können, hatte auch niemals den Sinn, dass sie als ein subsidiäres letztes Rechtsmittel gegen jede Anordnung der verfassungsmässig zuständigen Behörde gegeben sein soll, und sie hatte niemals den Sinn, dass sie durch eine Hintertüre eine Staatsvertragsinitiative schaffen soll, die das Verfassungsrecht nicht kennt und mit der man den Behörden, die unser Land gegenüber dem Ausland zu vertreten haben, in den Rücken fallen könnte.

Kollege Rohr hat bereits die Auffassung von Professor Burckhardt zitiert. Diese kann man sicher den Zitaten in der bundesrätlichen Botschaft gegenüberstellen. Professor Burckhardt sagt deutlich, was er davon hält, wenn im Wege der Gesetzgebung individuelle Anordnungen getroffen werden. Er

macht dabei keinen Unterschied, ob nun der Gesetzgebungsweg vom ordentlichen Gesetzgeber oder über den Initiativweg vom Volke beschritten wird.

Ich gestatte mir auch einen Satz des hochangesehenen früheren Bundesgerichtspräsidenten Naegeli zu zitieren, der sagt: „Die Initiative geht aber in diesem Teil nicht nur, weil auf eine bloss Einzelanordnung in einem konkreten Falle, nicht auf Erlass einer generellen Norm gerichtet, über den zulässigen Inhalt eines Initiativbegehrens hinaus. Sie verstösst als Antrag auf Aufhebung eines vom Bundesrat innerhalb seiner Zuständigkeit erlassenen Verwaltungsaktes auch gegen die verfassungsmässige Zuständigkeitsordnung.“

Ich gestatte mir ferner, aus einem Brief des heutigen Bundesgerichtspräsidenten Python einen Satz vorzulesen:

„En revanche, un principe supérieur de l'état de droit empêche le pouvoir constituant d'empiéter sur les pouvoirs qui exercent la juridiction. Ce principe, tiré de la séparation des pouvoirs, peut se fonder sur la nature même du pouvoir populaire, lorsqu'il s'agit de distinguer le pouvoir exercé directement par le peuple souverain des pouvoirs exercés par d'autres organes. Ce principe est consacré par la Constitution de 1874. Or le droit d'initiative en matière constitutionnelle étant fondé sur cette Constitution, il est juste d'admettre que ce droit est limité par les principes dominants institués par la Constitution fédérale.“

Ich glaube in der Tat, der Ausdruck, den Herr Rohr bereits zitiert hat, der Ausdruck der verfassungsrechtlichen Ungeheuerlichkeit, ist nicht übertrieben. Wenn man das Initiativrecht, das auf Anordnung allgemeiner Rechtsordnungen durch das Volk gerichtet ist, missbraucht, um in einem Einzelfall in die verfassungsmässige Kompetenzordnung einzugreifen, so ist dies eine verfassungsrechtliche Ungeheuerlichkeit, une absurdité, wie sich der Bundesgerichtspräsident im zitierten Schreiben ausdrückt. Ich verwundere mich, dass Leute, die sich von dieser Tribüne aus immer als die Hüter der Verfassungstreue aufspielen und uns Kollegen lesen über Verfassungsgesinnung, wie Herr Grendelmeier, sich hinter eine derartige verfassungsrechtliche Ungeheuerlichkeit stellen können.

Wir wollen uns der Konsequenz einer Zulassung des Initiativrechtes für alles und jedes klar bewusst sein. Warum sollte der Bauernverband morgen nicht eine Initiative lancieren, die erklärt: Wir wollen einen Artikel in der Bundesverfassung, in dem es heisst: „Dem Bauernstand sind für seine Produkte angemessene Preise zu bewilligen. Übergangsbestimmung: Der Milchpreismittel des Bundesrates ist aufzuheben.“ Wer will nachher verhindern, dass, wenn wir hier in diesem Saale ein Mitglied des Bundesrates wählen, dieses Mitglied auf dem Wege der Volksinitiative wieder abberufen wird? Ja sogar für die Gerichte gäbe es keine absolute Rechtskraft der Urteile mehr, denn wie wollen Sie das Volk hindern, dass es eine Initiative einreicht, die erklärt: „Das Urteil des Bundesgerichtes im Falle Professor Bonnard ist ungültig.“ Wenn wir nun diese Konsequenzen überlegen, müssen wir uns sagen, dass damit jede Rechtssicherheit, jede klare Kompetenzordnung verschwinden würde, und dass dies einer Proklamation der staatsrechtlichen Anar-

chie gleichkäme. Alle demokratischen Institutionen – das lehrt uns die Staatengeschichte – sind an ihrem Missbrauch zugrunde gegangen. Ich glaube, wir haben allen Anlass, darüber zu wachen, dass unsere demokratischen Institutionen nicht an ihrem Missbrauch zugrunde gehen. Und ich glaube, wir haben auch die Pflicht, darüber zu wachen, dass unser Wort gegenüber dem Auslande ein Wort bleibt und dass wir vor dem Auslande nicht als ein vertragsunfähiges Land dastehen.

Ich habe nicht Angst vor der Volksabstimmung über die Initiative. Ich traue dem Volk so viel gesunde Urteilskraft zu, dass es eine solche Initiative ablehnen wird. Aber die Tatsache allein, dass nachträglich auf dem Wege der Initiative alles zur Diskussion gestellt und in Zweifel gezogen werden kann, was die verfassungsmässigen Behörden beschlossen haben, schafft eine gewaltige Rechtsunsicherheit und entwertet unser Wort gegenüber dem Auslande, auf das wir uns bis jetzt etwas eingebildet haben.

Ich komme daher zum Schluss, dass die Übergangsbestimmung als ungültig erklärt werden muss, weil sie nicht Rechtssätze, sondern nur eine Verwaltungsverfügung im Einzelfalle treffen will, weil sie sich in Widerspruch setzt zur allgemeingültigen verfassungsmässigen Kompetenzordnung, weil sie einen Missbrauch des Initiativrechtes darstellt, und weil mir der offenbare Missbrauch eines Rechtes auch im Staatsrecht keinen Rechtsschutz zu verdienen scheint.

Damit ist das Problem zwar nicht endgültig entschieden. Es stellt sich in der Tat weiter die Frage: Hat die Bundesversammlung die Kompetenz, den Entscheid zu treffen, dass eine Initiative ungültig sei? Gewiss ist der Bundesversammlung diese Kompetenz nicht ausdrücklich eingeräumt. Verfassung und Gesetz schweigen sich auch hier aus, weil man offensichtlich an einen solchen Fall nie gedacht hat. Gewiss kann man die Auffassung vertreten, dass im Zweifelsfalle das Volk entscheiden soll, aber diese Auffassung scheint mir der Kompetenzordnung unserer Bundesverfassung nicht ganz zu entsprechen. Ich verweise auf Artikel 71 der Bundesverfassung, in welchem gesagt wird, dass unter Vorbehalt der Rechte des Volkes und der Kantone die oberste Gewalt des Bundes durch die Bundesversammlung ausgeübt wird. Die oberste Gewalt im Bunde wird prinzipiell nicht durch das Volk ausgeübt, sondern durch die Bundesversammlung. Wir haben grundsätzlich die indirekte Demokratie im Bunde. Nur in bestimmten, ausdrücklich umschriebenen Fällen sind gewisse Rechte dem Volke und den Kantonen vorbehalten. Direkte Volksrechte sind im Gegensatz zum Staatsrecht in den meisten Kantonen eine Ausnahme im Bund. Ich glaube, man darf diese Ausnahmen doch nicht ausdehnend auslegen. Wenn man daher sagt: „Man muss im Zweifel das Volk entscheiden lassen“, so glaube ich, ist das politisch, aber nicht staatsrechtlich gedacht. Wenn jemand nach der Grundkonzeption der Bundesverfassung das Recht hat, über die Gültigkeit eines Volksbegehrens zu befinden, so kann das nur die Bundesversammlung sein, die nach der Verfassung die Initiative zur Abstimmung vorzulegen hat. Nur die Bundesversammlung hat nach Verfassung und Gesetz das Recht, zu einem

Volksbegehren überhaupt Stellung zu nehmen, bevor sie vor das Volk kommt. Wenn wir im anderen Falle, wo die Einheit der Materie nicht gewahrt ist, eine Gesetzeslücke anerkannt und diese Lücke als Bundesversammlung ausgefüllt haben, so glaube ich, haben wir das Recht und die Pflicht, diese Lücke auch im Falle der materiellen Verfassungswidrigkeit einer Initiative auszufüllen. Und dort, wo es um die Einheit der Materie geht, haben wir auch die ausdrückliche Sanktion des Herrn Giacometti, der in seinem Bundesstaatsrecht ausdrücklich sagt: „Insofern eine Verfassungsinitiative das Erfordernis der Einheit der Materie nicht erfüllt, muss sie, da sie dann verfassungswidrig ist, von der Bundesversammlung als ungültig erklärt werden.“ Wenn Herr Giacometti der Bundesversammlung dieses Recht hier zuerkennt, glaube ich, darf er es ihr mit guten Gründen nicht absprechen, wo es um die materielle Verfassungsmässigkeit einer Initiative geht.

Schliesslich darf man auch darauf hinweisen, dass sich die gleiche Frage auch schon in verschiedenen Kantonen gestellt hat. Es ging in diesen Fällen nicht darum, dass eine kantonale Initiative sich am Bundesrecht gerieben hätte, sondern diese Initiativen betrafen rein kantonale Angelegenheiten. Auch dort haben kantonale Parlamente schon erklärt, die Initiative habe etwas zum Gegenstand, was ihrem Sinne nach nicht ihr Gegenstand sein kann, und sie haben es abgelehnt, solche Initiativen vor das Volk zu bringen. Das Bundesgericht hat ausdrücklich diese Stellungnahme der kantonalen Parlamente geschützt. Herr Bundesrichter Nägeli wies das in seinem Gutachten eindrucklich nach. Ich glaube, wenn das Bundesgericht diese Rückweisung von Initiativen bei den Kantonen mit direkter Demokratie als zulässig erklärt, dürfen wir dieses Recht beim Bund auch in Anspruch nehmen, wo wir die indirekte Demokratie haben und die oberste Gewalt verfassungsmässig bei der Bundesversammlung liegt.

Ich glaube daher, es lässt sich staatsrechtlich sehr gut begründen, dass die Übergangsbestimmung unzulässig und dass die Bundesversammlung kompetent ist, diese Unzulässigkeit festzustellen. Ich will nicht weiter zitieren, auf welche wissenschaftlichen Koryphäen sich diese Auffassung stützt. Herr Rohr hat das bereits getan.

Nun die politische Frage. Ich verstehe, dass der Bundesrat als Angeklagter nicht den Antrag stellen wollte und konnte, das Volk solle überhaupt nicht über diese Initiative abstimmen. Aber ich glaube, auch staatspolitisch gesehen stellt sich die Frage nicht eindeutig, so wenig wie juristisch. Man hat gesagt, die Angelegenheit könne schwere politische Rückwirkungen haben, wenn man hier das Volk ausschliesse. Dazu möchte ich die Gegenfrage stellen: Was werden wir für politische Sorgen bekommen, wenn das Beispiel Rheinau Schule macht und noch weitere derartige Initiativen folgen werden? Und das Beispiel Rheinau hat schon Schule gemacht!

Es handelt sich ohne Zweifel letzten Endes um eine Frage der politischen Verantwortung. Wir stehen – das scheint mir ausser Zweifel zu sein – vor dem Beginn eines Missbrauches von Volksrechten. Und wir haben meines Erachtens die Pflicht, diesem

Missbrauch einen Riegel zu schieben, wenn wir nicht Gefahr laufen wollen, dass die Volksrechte kompromittiert werden, dass die direkte Demokratie *ad absurdum* geführt wird, dass man im Auslande die vertragstreue Schweiz als Vertragspartnerin nicht mehr ernst nimmt. Es geht der ersten Kommissionsminderheit nicht darum, Volksrechte zu missachten, sondern einzig und allein darum, die Volksrechte vor ihrem Missbrauch zu bewahren. Es geht dabei um viel höhere Dinge als nur darum, ob das Volk zu dieser Einzelfrage nun das letzte Wort sagen kann oder nicht. Es geht nicht um Rheinau, sondern es geht darum, die Rechtssicherheit und die Rechtsstaatlichkeit zu wahren. Es geht darum, die Volksrechte davor zu bewahren, dass sie – die neueste Initiative aus der Westschweiz zeigt, dass diese Gefahr besteht – in den Händen von politischen Hanswursten zu einer lächerlichen Farce gemacht werden und schliesslich darum, zu verhindern, dass wir uns durch diesen Missbrauch des Initiativrechtes das Odium des Wortbruches, der Vertragsunfähigkeit zuziehen.

Ich weiss, dieser Antrag ist nicht besonders populär. Wir müssen aber auch einmal den Mut zur Unpopularität aufbringen; ich übernehme die Verantwortung vor meinen Wählern. Ich bin überzeugt, dass ich damit meine Aufgabe besser erfülle, als wenn ich den Weg des geringsten Widerstandes gehe und erkläre: „Komme was kommen mag, das Volk hat das letzte Wort zu sprechen!“

Wenn der Antrag der ersten Kommissionsminderheit angenommen wird, wird nur noch die Hauptbestimmung dem Volk vorgelegt werden. Die erste Minderheit beantragt, auch diese Hauptbestimmung der Initiative zur Ablehnung zu empfehlen. Diesem Antrag kann ich mich nicht anschliessen. Warum soll man dieses Hauptbegehren der Initiative ablehnen, das an sich einen vernünftigen Gedanken enthält, der allerdings schon in der Gesetzgebung verankert ist? Weil er schon in der Gesetzgebung verankert ist, scheint mir dieses Hauptbegehren der Initiative nicht umfassend genug formuliert zu sein.

Warum soll dieser Gedanke nur gelten für Wasserbauten? Warum soll man die Naturschönheiten nicht auch schützen beim Strassenbau, beim Städtebau, bei den Flugplätzen? Ich glaube, der Naturschutzgedanke hat durch diese Initiative doch einen gewissen Auftrieb erhalten, und darin sehe ich ihren positiven Kern. Aber wenn wir die Übergangsbestimmung zur Abstimmung bringen, wird er mit einem ungeheuerlichen Rechtsbruch belastet sein, der den Gedanken der gesetzlichen Verankerung des Naturschutzes wahrscheinlich um Jahrzehnte zurückwerfen würde. Wenn die Übergangsbestimmung vor das Volk kommt oder wenn getrennt abgestimmt wird nach Antrag Jaquet, dann scheint mir die Bahn frei zu sein zu einer grosszügigen verfassungsrechtlichen Verankerung des Naturschutzgedankens. Dann hat es auch keine Eile, wenn wir die Übergangsbestimmung nicht vor das Volk bringen. Dann kann man uns nicht Verschleppungstaktik vorwerfen. Ich glaube, man sollte in diesem Falle den guten Wind für den Naturschutzgedanken ausnützen. Ich weiss nicht, ob die Chance, den Naturschutz in der Bundesverfassung zu verankern, noch einmal so gross sein wird.

Schon früher bestanden Bestrebungen zur gesetzlichen Verankerung des Naturschutzes. Ich verweise auf Seite 33 der Botschaft, wo ein Vorschlag des zürcherischen Obergerichtspräsidenten Balsiger wiedergegeben ist, der sicher heute noch brauchbar ist. Aber ich glaube, es wäre falsch, heute einen solchen Gegenvorschlag aus dem Ärmel schütteln zu wollen. Ein solcher Gegenvorschlag müsste vor allem mit den Kantonen besprochen werden können, sicher auch mit den Verbänden des Naturschutzes.

Der Bundesrat sollte ruhig prüfen können, ob und wie man einen Gegenvorschlag im Sinne eines allgemeinen Naturschutzartikels ausarbeiten könnte; er soll uns diesen Vorschlag vorlegen. Für den Fall, dass der Antrag der ersten Minderheit angenommen wird, würde ich Ihnen den Antrag stellen, dass die Beratung abgebrochen und die Hauptbestimmung an den Bundesrat zurückgewiesen wird, mit dem Auftrag, einen Gegenvorschlag im Sinne eines allgemein gehaltenen Naturschutzartikels einzubringen.

**Huber:** Die Diskussion um Rheinau ist so affektgeladen, dass es in der Tat etwas schwer hält, sie rein sachlich zu führen. Es geht mir mit etwas veränderten Vorzeichen wie Herrn Obrecht: Es ist nicht ganz leicht, nicht polemisch zu werden – nach den Ausführungen von Herrn Kollege Rohr. Ich möchte es aber trotzdem versuchen und kann das umso eher tun, als meine persönliche Position gegenüber der Rheinaufgabe wirklich völlig neutral ist. Von der Aktion für den Kraftwerkbau und für die Hochrheinschiffahrt hat man mich wiederholt gebeten, dort mitzumachen – ich halte übrigens diejenigen, welche glauben, die Hochrheinschiffahrt werde durch das Kraftwerk Rheinau wesentlich gefördert, für Illusionisten –; ich habe mich dort in keiner Weise engagiert. Ebensovienig habe ich mich engagiert bei den Freunden des Naturschutzes, deren Bestrebungen mir im übrigen sehr sympathisch sind, die aber nun glauben, die Rheinaufgabe zum Prüfstein für den Naturschutz machen zu müssen.

Es geht heute nicht darum, ob man jetzt die Konzession erteile oder nicht. Wenn diese Frage zur Diskussion stünde, würde die Antwort in Rate wohl anders lauten als sie heute wahrscheinlich lautet. Wir haben bereits eine Konzession und einen begonnenen Kraftwerkbau. Auf der anderen Seite haben wir die Initiative, welche gewisse Bestimmungen in die Verfassung hineinnehmen und uns veranlassen möchte, die Konzession rückgängig zu machen.

Hier stellen sich nun verschiedene Rechtsfragen, zu denen wir uns äussern müssen. Die erste und wichtigste Frage ist die, ob die Initiative überhaupt zulässig sei oder nicht. Die erste Minderheit bestreitet das. Herr Kollege Rohr beantragt, man solle einen Teil der Initiative nicht dem Volk zur Abstimmung vorlegen. Es sind verschiedene Argumente vorgebracht worden. Das eine heute wohl zum ersten Mal, wenigstens in der Öffentlichkeit, die Initiative bedeute eine Vereitelung des Referendumsrechtes in dem Sinne, dass die Schranken des Referendumsrechtes gesprengt würden. Das Referendum sei nur gegenüber gewissen Bundesbeschlüssen, im höheren Sinne gesprochen, zulässig, gegenüber andern dagegen nicht, und man dürfe nicht auf dem Umweg über die Initiative doch wieder eine

Art Referendum einführen. Herr Kollege Rohr übersieht hier, dass gerade nicht das Referendum ausgedehnt wird. Es geht ja nicht darum, dass die gleiche Anzahl von Stimmbürgern, welche die Abstimmung über ein Gesetz verlangen kann, nun auch die Abstimmung über andere Beschlüsse veranlassen könnte. Auch soll nicht lediglich durch die Volksabstimmung allein ein solcher Beschluss aufgehoben werden können. Die Schranke des Referendumsrechtes wird überstiegen durch die besondere Kraft der Initiative, die eine höhere Anzahl Unterzeichner und die Zustimmung von Volk und Ständen erfordert und einen neuen Bestandteil der Bundesverfassung schafft. In diesem Sinne kann man bestimmt nicht behaupten, dass das Referendumsrecht tangiert werde, wie das Herr Rohr ausführte. Dieses Argument ist anscheinend auch nicht sehr ernst genommen worden.

Wesentlich ernsthafter, vor allem subjektiv vorgebracht wird das andere Argument: Es gehörten in die Bundesverfassung keine Bestimmungen nach der Art, wie sie nun von der Initiative verlangt werden. Ich stimme hier den Anhängern der Minderheit durchaus zu: Die Bestimmungen, die heute gefordert werden, gehören an sich nicht in die Bundesverfassung. Es geht um den Versuch, Verwaltungsakte rückgängig zu machen. Es geht um andere Massnahmen, vielleicht um gesetzliche Bestimmungen, die man einführen möchte und die an sich ebenfalls nicht Verfassungsrecht sein sollten. Rechtstheoretisch, staatsrechtlich gesprochen ist die Überlegung richtig, dass nur die eigentlichen Grundnormen Gegenstand der Verfassung bilden sollten. Die Herren Rohr und Obrecht haben sich denn auch mit vollem Recht auf die Äusserungen der Herren Burckhardt, Giacometti, Bundesrichter Python und anderer berufen können.

Unrichtig ist aber die Konsequenz, die sie daraus ziehen. Unrichtig ist, wenn sie daraus ableiten wollten, die Initiative sei nicht zulässig. Unrichtig ist vor allem die weitere Konsequenz, die sie daraus ableiten wollen: Wir als Bundesversammlung hätten das Recht, die Initiative abzuwürgen und dem Volke nicht zur Abstimmung vorzulegen. Es ist das Verdienst des Justiz- und Polizeidepartementes, in seiner Botschaft mit aller Klarheit den Unterschied herausgearbeitet zu haben zwischen den beiden Problemen: der Frage, die dahingeht, was in die Verfassung hineingehören solle und der ganz anderen Frage, ob das Initiativrecht konkret beschränkt sei, und wer über die eventuelle Unzulässigkeit einer Initiative entscheiden könne. Diese Unterscheidung wird von den Anhängern der ersten Minderheit geflissentlich übersehen, und diese Unterscheidung ist juristisch wie politisch von allergrösster Bedeutung.

Es gibt Verfassungsnormen, welche das Gebiet des Initiativrechtes ausdrücklich beschränken. So enthält Artikel 6 der Bundesverfassung eine Beschränkung des Initiativrechtes für die kantonalen Verfassungsinitiativen. Dort, an dieser Schranke des Bundesverfassungsrechtes, hört das Initiativrecht gegenüber den Kantonsverfassungen auf. Dann gibt es Verfassungen, die selbst eine Beschränkung des Initiativrechtes kennen. Die Beispiele, die Herr Kollege Obrecht aus gewissen Kantonen angeführt hat, wo eben die Kantone – durchaus zulässig – in ihren Verfassungen dem Initiativrecht

Schranken aufgegeben haben, sind gegenüber dem betreffenden kantonalen Initiativrecht unbestritten. Keiner der Anhänger der ersten Minderheit hat jedoch bis heute die Feststellung widerlegen können, dass die Bundesverfassung keine solche Beschränkung enthält. Sie gibt das Initiativrecht dem Volke im absoluten Ausmass, Rechtstheorie hin oder her! Artikel 118 BV sagt ausdrücklich: „Die Bundesverfassung kann jederzeit ganz oder teilweise revidiert werden.“ Irgendein Vorbehalt ist nicht enthalten. Die Frage ist, glaube ich, entgegen der Ansicht von Kollege Obrecht, nicht offen, sondern im Sinne der Freiheit gelöst. Das ist kein Zufall, sondern Absicht. Die Entstehungsgeschichte der Verfassung zeigt, dass man bewusst das Verfassungsinitiativrecht nicht einschränken wollte. Das ist nicht nur bei der Entstehungsgeschichte festzustellen, sondern auch in der Praxis seit Entstehung der Bundesverfassung. Der Bundesrat hat z. B. im Jahre 1919 in diesem Sinne entschieden. Im Jahre 1947, bei der Behandlung der Initiative für Wiedervereinigung der beiden Halbkantone Basel, ist ausdrücklich erklärt worden, eine Revision von Artikel 1 der Verfassung sei nicht nötig, eine solche Initiative sei ohne weiteres zulässig. Auch das Bundesgericht, auf das man sich wiederholt berufen hat, hat im Entscheid, Band 48, I, S. 143, festgestellt, dass die Prüfung einer Verfassungsinitiative durch das Parlament nur die formelle Seite zu erfassen hat. Das bezog sich auf einen Kanton, der auch keine einschränkende Bestimmung in der Verfassung hat; in jenem Fall ist sinngemäss gesagt worden: „Wie im Bunde beschränkt sich die Kontrolle auf die formelle Seite, d. h. auf das richtige und rechtzeitige Zustandekommen einer Initiative.“

Es hat nicht an Versuchen gefehlt, die Schranken aufzurichten, die jetzt in der Verfassung nicht enthalten sind, die vollständige Freiheit wieder zu beschränken. Man hat nach der russischen Revolution eine Einschränkung machen wollen mit dem Hinweis darauf, dass z. B. die Sozialisierung von Frauen und Kindern nicht auf dem Wege der Initiative in die Verfassung hineingetragen werden dürfe. Sogar dieses absurde Beispiel hat nicht dazu führen können, eine Schranke in die Verfassung einzubauen. Es ist von Parlament, Bundesrat und Bundesgericht konsequent abgelehnt worden, der Bundesversammlung das Recht zu geben, die Initiative materiell irgendwie zu beschränken.

Wenn ich auch vollständig mit der Minderheit darin einig bin, dass, staatsrechtlich gesehen, gewisse Bestimmungen nicht Teil des Verfassungsrechtes bilden sollten, ist also doch festzustellen, dass positivrechtlich und politisch zutreffend eine Beschränkung nicht vorhanden ist.

Zur weiteren Frage: Können wir bei der Rheinau-Initiative trotzdem eine solche Beschränkung beschliessen? Ich frage die Anhänger der ersten Minderheit: Woher nehmen Sie eigentlich für sich und die Bundesversammlung das Recht, über das Volk und seine Initiativen eine Zensur auszuüben? Ein solches Recht steht uns schlechterdings nicht zu. Kollege Obrecht hat sich auf Artikel 71 BV berufen. Der sagt ausdrücklich, dass die Bundesversammlung „unter Vorbehalt der Rechte des Volkes und der Kantone“ kompetent sei. Das Initiativrecht und der Entscheid über Initiativen wird nun gerade

vom Volk und den Kantonen ausgeübt und nicht von der Bundesversammlung. Das Parlament ist in der Demokratie nicht der Vormund des Volkes. Das möchte ich mit aller Deutlichkeit gesagt haben. Wir sind als Volksvertreter beauftragt, den Willen des Volkes zu vollziehen und eifersüchtig über die Rechte des Volkes zu wachen, nicht dazu, in eigener Machtvollkommenheit darüber zu befinden, was dem Volk frommt und was ihm zur Abstimmung vorgelegt werden dürfe. Wenn eine Initiative gültig zustandegekommen ist, muss sie vorgelegt werden. Diese Meinung ist auch in der Rechtswissenschaft vorherrschend. Ich will mich da nicht in den ganzen Gutachtenstreit einmischen. Es ist richtig, dass eine gewisse Inflation auf dem Gebiete der juristischen Gutachten leider festgestellt werden muss. Ich möchte lediglich auf die Zitate hinweisen, die Kollege Stadlin Ihnen vorgetragen hat. Sie stammen von bekannten Staatsrechtslehrern und wurden geschrieben in der Zeit vor der Rheinau-Initiative von den Professoren Burckhardt und Fleiner, die beide, nicht bei der Frage des staatstheoretischen Inhalts der Verfassung, sondern bei der Frage des Initiativrechtes, erklärt haben: „Die Verfassungsrevision kann nicht beschränkt werden.“ Prof. Fleiner sagte: „Jede Forderung kann zum Gegenstand des Volksbegehrens gemacht werden.“ Prof. Huber hat das gleiche ausgeführt. *Entscheid.*, Band 61, I, S. 62.

Prof. Bernet von der Universität Lausanne hat sich wie folgt zur Gesetzesinitiative geäußert: „L'initiative si elle était acceptée n'augmenterait pas sensiblement les droits du peuple, car celui-ci jouit déjà d'un droit d'initiative illimité dans son objet puisqu'il peut sous la forme d'un article constitutionnel édicter n'importe quelle disposition législative.“

Professor Borgeaud, der sich auch über die Revisionsvorschriften der Bundesverfassung geäußert hat, zwar negativ, sagte noch deutlicher, dass diese Vorschriften, „permettent de faire passer sous son manteau n'importe quelle mesure... il faudra bon gré mal gré les soumettre au vote du peuple et des cantons.“

Die Ansicht dieser Staatsrechtslehrer darf man nicht leicht nehmen.

Der Standpunkt der Minderheit entspricht übrigens nicht nur einer rechtstheoretischen Erwägung, sondern zum Teil einem tiefen Misstrauen gegen das Volk. Damit verlässt man den rein rechtlichen Gesichtspunkt und kommt auf eine politische Überlegung. Sie werden sich nicht verwundern, dass ich hier die gegenteilige Auffassung habe. Das Volk ist und bleibt der höchste Souverän in der demokratischen Schweiz. Was hätten wir noch für einen Boden unter unseren Füßen, wenn wir dem Volk nicht mehr das Vertrauen schenken würden, auf lange Sicht doch den richtigen Entscheid zu fällen?

Man spricht von einer Überspannung, einer Denaturierung der Volksrechte. Herr Rohr hat eine Reihe von Beispielen gebracht, hat vor der praktischen Konsequenz gewarnt. Er sagte, dann könnte in Zukunft jeder Querulant mit irgendeiner Forderung kommen und sie auf dem Wege des Initiativrechtes verwirklichen, Herr Rohr, was sind Sie für ein Volksverächter! Glauben Sie wirklich, dass unser Volk und unsere Ständemehrheit jedem Querulanten auf den Leim gehe, dass die nötige Unterschriften-

zahl sich zusammenfinden lasse und eine solche Forderung auch noch in der Abstimmung angenommen würde? Ich habe eine andere Meinung von Volk und Ständen.

Kollege Obrecht hat gesagt, eventuell könnte sogar der Bundesrat abberufen oder ein Gerichtsurteil abgeändert werden. Wenn es dann soweit käme, dass die Volksmehrheit und die Ständemehrheit einen Bundesrat als untragbar bezeichnen würden, dann glaube ich, wäre eine solche Initiative staatspolitisch absolut in Ordnung, und dann wäre es in Ordnung, wenn sie angenommen würde.

Gefahren sind meines Erachtens nicht von dem Standpunkt der Mehrheit zu befürchten, sondern vom Standpunkt der Minderheit. Was wäre die Konsequenz, wenn der Standpunkt der ersten Minderheit zur Annahme käme? In Zukunft würden nicht mehr Volk und Stände in jedem Fall über Verfassungsinitiativen entscheiden, sondern die einfache Mehrheit des Nationalrates oder des Ständerates hätte es in der Hand, zu erklären, das, was gefordert werde, sei nicht Verfassungsrecht, und man lasse es deshalb nicht zur Abstimmung zu.

Herr Rohr sagte, wir hätten kein Zutrauen zum Parlament. Er hat kein Zutrauen zum Volk. Wenn wir die letzten Abstimmungen verfolgen, dann stellen wir fest, dass nicht selten das Volk eine ganz andere Meinung von Sachfragen hat, als die einfache Mehrheit des Parlamentes. In diesem Sinne ist ein gewisses Misstrauen gegenüber dem Parlament nicht unberechtigt. Und könnte nicht künftig eine dem Volke und den Ständen genehme Initiative von der Parlamentsmehrheit ganz einfach dadurch sabotiert werden, dass man beschliesst, sie fordere etwas, das nicht den Charakter von Verfassungsrecht besitze? Herr Rohr, ich stelle Ihnen eine konkrete Frage: Eine der nächsten Initiativen, die zur Behandlung gelangt, ist das Begehren zum Schutze der Mieter und Konsumenten. Dort steht in Artikel 5: „Die Mietzinse dürfen nicht höher festgesetzt werden, als zur Deckung der normalen Hausbesitzlasten, zu einer angemessenen Verzinsung des in der Liegenschaft investierten Kapitals und der seitherigen wertvermehrenden Verbesserungen erforderlich ist. Dabei sind bei vor dem Jahre 1940 errichteten Bauten der Vorkriegszeit, bei später errichteten die branchenüblichen Erstellungskosten einzusetzen.“ Herr Rohr, ist das ein Grundgesetz unseres Staates? Wenn Sie konsequent sein wollen, werden Sie antworten, Nein. Herr Rohr, wollen Sie dann, wenn diese Initiative zur Behandlung kommt, erklären: Wir lassen sie nicht zur Abstimmung durch Volk und Stände zu, denn sie ist nicht Gegenstand des Verfassungsrechtes? Vielleicht wollen Sie das tun. Das sind die Konsequenzen aus den Ausführungen der ersten Minderheit, und vor diesen Konsequenzen müssen wir uns hüten; meine Bedenken sind nicht parteipolitisch, sondern vor allem demokratisch.

Die einstimmige Sozialdemokratische Fraktion ist mit dem Bundesrat der Meinung, dass man die Initiative der Volksabstimmung vorlegen muss. Wir sind über die Haltung der Mehrheit des Bundesrates sehr erfreut. Ich möchte wenigstens den einen Satz aus der bundesrätlichen Botschaft nochmals zitieren das Bekenntnis zur Demokratie: „Die Demokratie ist die Staatsform des Vertrauens in die Einsicht und den guten Willen des Volkes.“



Wir haben die Pflicht und das Recht, vor der Abstimmung das Volk aufzuklären. Bei der Aufklärung des Volkes werden alle diese Argumente angewendet werden können, welche die erste Minderheit gegen die Initiative vorgebracht hat. Ich unterschreibe alles, was zum Beispiel Dr. Zellweger geschrieben hat, der erklärte, die Initiative sei ein Unding, sie bedeute den Missbrauch des Initiativrechts, sie verlange einen Wortbruch usw. All das wird man dem Volke sagen, die Initiative zur Ablehnung empfehlen müssen. Ich bin überzeugt davon, dass bei richtiger Aufklärung Volk und Stände die Initiative verwerfen.

Noch eine rechtliche Bemerkung: Es wird behauptet, wir seien durch das Völkerrecht gebunden. Wie schon Herr Kollega Grendelmeier ausführte, ist das Völkerrecht heute noch nicht eine übergeordnete Norm in dem Sinne, dass das nationale Initiativrecht vor ihm zurückstehen müsste. So weit internationale Verträge unseren Staat binden, soweit Verträge wirklich bestehen – darüber will ich mich jetzt nicht äussern – würde die Eidgenossenschaft natürlich schadenersatzpflichtig werden, wenn die Rheinaukonzession zurückgezogen würde, aber eine Realexekution entgegen einer akzeptierten Initiative kommt nicht in Betracht. Die Schadenersatzpflicht ist nicht leicht zu nehmen, und man wird auch darüber das Volk entsprechend orientieren müssen. Die Situation ist wahrscheinlich ähnlich wie in der Stadt Zürich mit dem berühmten Globusbau und der Aktion „Freie Limmat“. Man wird das Volk auch aufklären müssen über die Vorgeschichte der Initiative, so wie es Herr Bringolf getan hat. Man wird es auch über die Bedeutung des Kraftwerkes für die Landschaft aufklären müssen. Meines Erachtens ist in der Beziehung vom Initiativkomitee ganz gewaltig übertrieben worden. Das hat die Kommission bei einer Besichtigung feststellen können.

Mit Herrn Kollega Obrecht bin ich der Meinung, dass man einen Gegenvorschlag unterbreiten sollte, um dem guten Gedanken der Initiative, nämlich der Forderung auf Verstärkung des Naturschutzes Ausdruck zu geben. Nur habe ich bedauert, dass Herr Kollega Obrecht seinen Eventualantrag beschränkt hat auf den Fall, dass der Antrag der Minderheit angenommen würde. Der Antrag des Herrn Glasson scheint mir die richtigere Lösung zu bilden.

In diesem Sinne bitte ich Sie, dem Antrag des Bundesrates zuzustimmen, mit der Einschränkung, dass noch ein Gegenvorschlag ausgearbeitet werden soll.

**Eisenring:** Erlauben Sie mir, dass ich zu Beginn meiner Ausführungen zwei Bemerkungen anbringe. Ich glaube feststellen zu können, dass in den Kreisen unseres Rates nun die Meinung vorherrscht, es sei vielleicht genug der juristischen Expektoration hier auf diesem Pulte getrieben worden. Aber ich möchte doch darauf aufmerksam machen, dass es sich hier um eine Grundfrage unserer staatlichen Existenz, um einen Entscheid über Fragen verfassungsrechtlicher Art handelt, die ausserordentlich tiefgreifend sind, und ich möchte Sie deshalb bitten, die Ausführungen der Juristen – es werden ja noch mehrere sprechen, wie ich aus der Rednerliste ersehe – mit der gleichen Freundlichkeit

anzuhören, mit der Sie gelegentlich andere, sagen wir, wiederholte Darlegungen auch anhören müssen. Das ist das eine.

Als zweiten Gedanken möchte ich ebenfalls eine einleitende Bemerkung machen. Diese Bemerkung richtet sich, sagen wir, gegen eine gewisse Tendenz, die in den Ausführungen der Herren Kollegen Grendelmeier und den Ausführungen des Herrn Kollega Huber zum Ausdruck gekommen ist, nämlich die Tendenz, die Ratsmitglieder je nach ihrer Stellungnahme in Männer einzuteilen, die a) Vertrauen oder b) kein Vertrauen zum Volk haben, womit dann die weitere Qualifikation verbunden wird, die implizite so zwischen den Zeilen geäussert wird, es handle sich hier um bessere und um weniger gute Demokraten. Ich möchte diese Insinuationen zurückweisen, denn sie dürfen hier nicht gelten. Es handelt sich hier um Auslegungen schwierigster Art über Verfassungsfragen. Und wir wollen diese Verfassungsfragen nicht mit Qualifikationen verbinden, die doch einen gewissen, sagen wir politischen Nebengeschmack haben. Das möchte ich zuerst sagen.

Nun möchte ich mich zu der Frage äussern, ob die sogenannten Übergangsbestimmungen, die ja ausserdem gar keine Übergangsbestimmungen sind, sondern eine Rückgängigmachung eines Verwaltungsaktes darstellen, ob diese Übergangsbestimmungen dem Volke zur Abstimmung vorgelegt werden sollen oder nicht. Dabei gehe ich davon aus, und da teile ich die Meinung verschiedener meiner Vorredner, dass in formaler Beziehung die Initiative und der Initiativtext durchaus in Ordnung seien. In dieser Beziehung glaube ich, kann eine Kritik nicht angebracht werden. Ich halte auch dafür, dass die Einrede, es fehle die mangelnde Einheitlichkeit der Materie, in diesem Falle nicht angebracht ist. Der innere Zusammenhang zwischen dem Hauptbegehren und der Übergangsbestimmung ist meines Erachtens ohne weiteres positiv zu bejahen. Es handelt sich deshalb um die Beantwortung einer anderen Frage, nämlich um die Frage: Gibt es materielle Schranken für eine Verfassungsrevision? Der Bundesrat und mit ihm Herr Kollega Huber, der vor mir gesprochen hat, stehen auf dem Standpunkte, dass es in der ganzen Bundesverfassung keine einzige Bestimmung gebe, aus der eine Beschränkung der absoluten Souveränität des Volkes herausgelesen werden könne. Dabei wird noch speziell darauf hingewiesen, dass die bisherige Praxis unserer politischen Behörden die Einführung materieller Schranken der Verfassungsrevision stets abgelehnt hat. Der Bundesrat vertritt also, im Gegensatz zu gewissen Rechtslehrern, ich glaube der überwiegenden Mehrheit, die These der juristischen Allmacht des Verfassungsgesetzgebers. Dabei vermute ich lebhaft, im Sinne der Ausführungen des Herrn Kollegen Obrecht, dass es vorzugsweise politische Überlegungen waren, die den Bundesrat zu diesem Standpunkt geführt haben. Ich gebe auch ohne weiteres zu, dass es staatspolitisch gesehen vielleicht richtiger ist, wenn das Parlament sich mit dieser Frage beschäftigt, wenn der Bundesrat nun hier den Entscheid und damit auch die Verantwortung dem Parlament zuschiebt. Ich kann das ohne weiteres nicht nur verstehen, sondern ich kann es auch billigen. Aber es ist nun doch festzustellen, dass



diese These von der juristischen Allmacht des Verfassungsgesetzgebers geradezu zu absurden Konsequenzen führen kann. Wenn nämlich die Bundesversammlung diese Übergangsbestimmung der Rheinauinitiative als verfassungsmässig erklären sollte, so wären damit Tür und Tor offen, dass in Zukunft gegen jeden Verwaltungsakt und gegen jedes Urteil eine Volksinitiative ergriffen werden könnte. In politisch bewegten Zeiten könnte sich diese Möglichkeit sehr unliebsam auswirken. Wenn nun Herr Kollege Huber darauf hinweist, dass man nun das Vertrauen zum Volke absolut haben müsse, dass es in jeder Beziehung auf die Länge gesehen mit quasi nachtwandlerischer Sicherheit das Richtige treffen würde, so frage ich mich, ob nun damit nicht eine Überspannung des Vertrauens zum Gesetzgeber vorhanden ist. Man kann jedes Ding in der Welt, auch die Frömmigkeit, auch die Demokratie, jede edelste Eigenschaft, übertreiben. Ich weise darauf hin, dass gerade in Artikeln der sozialdemokratischen Presse, zum Beispiel in der „Tagwacht“, die in den letzten Tagen erschienen sind, mit allem Ernst auf diese Konsequenzen hingewiesen worden ist, und zwar mit dem Beifügen, dass in politisch unruhigen, in politisch bewegten Zeiten sich diese 50 000 Unterschriften finden liessen und dass damit unter Umständen schwerwiegende politische Entscheidungen erzwungen werden könnten. Wenn man einigermaßen eine auch nur diagonale und oberflächliche Kenntnis der Gesetze der politischen Psychologie hat, wie sie beispielweise Herr Professor Le Bon in seinem sehr lesenswerten Buche, das ich Ihnen zum Studium dringend empfehlen möchte, darstellt, so weiss man, dass die Gesetze der Masse sich nicht aus der Summation der inneren Eigenschaften der einzelnen Individuen ableiten lassen, sondern dass die Masse eine vollständig andere Psychologie aufweist als der ehrbare einzelne Bürger, wie er im „Fähnlein der sieben Aufrechten“ Gottfried Kellers so trefflich beschrieben worden ist. Dabei möchte ich mir noch die Feststellung erlauben, dass die Figur des Schneidermeisters Hediger leider immer seltener wird, während umgekehrt die Macht der grossen Propagandainstitutionen vom Radio bis zu gewissen vollgefüllten Geldsäckeln immer stärker wird. Das darf bei dieser Gelegenheit auch einmal gesagt werden. Diese auf dem reinsten Rechtspositivismus beruhende Verabsolutierung der Volkssouveränität führt die Demokratie *ad absurdum*. Es kann dadurch sogar ihr Hauptzweck gefährdet werden; denn die Demokratie ist ja nicht Selbstzweck; sie hat die Erhaltung der Freiheit und den Schutz der freien Persönlichkeit und Menschenwürde zum Ziel. Ich zitiere nicht noch einmal die Presse aller Schattierungen, die in ernsthaften Ausführungen darauf hingewiesen hat.

Es stellt sich die Frage, wenn dieser bundesrätlichen Theorie der unbedingten und schrankenlosen Souveränität des Volkes nicht zugestimmt werden kann, was für Schranken es hier gebe? Ich möchte hier nicht von den Gesetzen der Ethik und der Moral sprechen und möchte auch nicht von dem sprechen, was gemeinhin unter dem Begriff des Naturrechts zusammengefasst wird, das in der Rechtslehre immer mehr eine anerkannte Bedeutung gewinnt. Mit diesen Normen können wir diese Übergangsbestimmung in der Rheinauinitiative nicht erfassen.

Aber ich frage mich, ob sich nicht in der Verfassung selber auf dem Wege der Interpretation eine negative Schranke der Verfassungsrevision gewinnen lässt. Ich erlaube mir, Ihnen hier Giacometti zu zitieren. Er hat in seinem „Bundesstaatsrecht“ – Herr Kollege Obrecht hat das schon angeführt – im Jahre 1949 auf Seite 706 ausdrücklich anerkannt: „Auf Grund einer sinngemässen Auslegung der Bundesverfassung lassen sich einzelne solcher Normen feststellen.“ Und zwar stellt Herr Giacometti fest, dass durch die Verfassungsinitiative dem Gesetzgeber, dem Souverän, dem Volke der Entscheid über die Abänderung der Revisionsvorschriften entzogen sei, denn es kann vernünftigerweise kaum Wille von Bundesversammlung, Volk und Ständen bei Erlass von Revisionsvorschriften im Jahre 1874 gewesen sein, in dieser Bestimmung die Möglichkeit ihrer eigenen Beseitigung als Verfassungsgesetzgebungsorgan vorzusehen. Das würde der freiheitlichen Staatsidee, die die Bundesverfassung verkörpert, widersprechen. Infolgedessen erscheinen die Organe der Verfassungsgesetzgebung im Bunde als rechtlich nicht absetzbar. Diese Tatsache der juristischen Unabsetzbarkeit von Bundesversammlung, von Volk und von Ständen als Organe der verfassungsändernden Gewalt hat aber weitgehende Konsequenzen. Ich will nicht die ganze Liste dieser weitgehenden Konsequenzen vorlegen, aber eine der Konsequenzen ist nun die, dass, wenn schon diese Organe unabsetzbar sind, die in der Verfassung niedergelegte Zuständigkeitsordnung ebenfalls vom souveränen Gesetzgeber beachtet werden muss, und zwar in dem Sinne beachtet werden muss, dass, wenn er sie abändern will, es dazu eines besondern Rechtssatzes bedarf und dass er nicht die Kompetenz hat, einen einzelnen seiner Zuständigkeit an und für sich entzogenen und einem andern Organ zugewiesenen Akt einfach rückgängig zu machen. Eine derartige Überspannung des Souveränitätsbegriffes würde der rechtlichen Unsicherheit und geradezu der Rechtsverwirrung Tür und Tor öffnen. Ich möchte keine weiteren Ausführungen machen, sondern verweise diesbezüglich auf die Ausführungen von Herrn Obrecht, die ich in jeder Beziehung teile.

Ich möchte lediglich in bezug auf die Frage der Kompetenz der Bundesversammlung noch etwas ergänzen. Man hat mit Recht die Frage aufgeworfen: Ist nun die Bundesversammlung kompetent, eine formgerecht eingereichte Verfassungsinitiative der Volksabstimmung zu entziehen? Herr Kollege Huber hat in bewegten Worten festgestellt, dass das Parlament nicht der Vormund des Volkes sei. Das ist durchaus richtig. Aber in den Artikeln 180 und 181 BV sind dem Parlamente gewisse Funktionen zugeteilt worden. Eine dieser Funktionen ist formalrechtlicher Art; das Parlament hat zu entscheiden – diese Kompetenz ist ihm *expressis verbis* zugeteilt worden – ob die Einheit der Materie vorhanden ist. Es wird in den Kommentaren immer von einer rein formalen Kompetenz gesprochen. In dieser formalen Kompetenz verbirgt sich aber unter Umständen die Beurteilung einer sehr materiellen Frage. Es ist nun festzustellen, dass die Bundesversammlung daneben auch noch die Pflicht hat, zu den eingereichten Initiativen Stellung zu nehmen und sie dem Volke vorzulegen. Sie muss dem Volke

unter allen Umständen diese Initiative vorlegen, wenn es sich um eine Verfassungsinitiative handelt. Ich mache Sie dabei noch auf einen Gedanken, den Herr Bundesrichter Nägeli in seinem Gutachten wenigstens angedeutet hat, aufmerksam. Er stellt fest, dass nach dem Artikel 121 der Bundesverfassung die Partialrevision einerseits durch Initiative und andererseits auf dem Wege der Bundesgesetzgebung erzielt werden kann. Er sagt also: Es sind zwei Organe, die die Partialrevision in Gang bringen können: auf der einen Seite 50 000 stimmberechtigte Bürger, auf der andern Seite die Räte. Er schliesst daraus, dass das Vorschlagsrecht des Bürgers auf der gleichen Stufe stehe und materiell keinen andern Inhalt habe, als das Vorschlagsrecht der Räte. Den Räten ist aber – ich brauche hier keine weiteren Ausführungen zu machen – überhaupt keine Kompetenz zuerteilt worden, einen Verwaltungsakt des Bundesrates mehr als zu kritisieren, geschweige denn zur Aufhebung zu bringen. Das ist den Räten gar nicht möglich. Herr Bundesrichter Nägeli schliesst daraus, dass deshalb die Bundesversammlung eine Initiative rechtswidrigen Inhalts ebenfalls ablehnen könne, und zwar deshalb, weil sie nicht Bestandteil der Verfassung sein könne. Es ist nun richtig, dass in der ganzen Verfassung nirgends festgelegt ist, was Bestandteil des Verfassungsrechtes ist. Und wenn wir unsere Bundesverfassung studieren, so werden wir neben Vorschriften allgemeiner Art auf sehr spezielle Vorschriften stossen (auf das Schächtverbot usw. usw.). Es lässt sich jedoch bis jetzt aus der ganzen Verfassungsgeschichte ein Grundsatz gewinnen: dass unser Verfassungsrecht immer aus allgemeinen oder weniger allgemeinen oder spezifizierten Rechtsvorschriften besteht. In der ganzen Verfassung werden Sie aber nie finden, dass dort eine individuelle Verwaltungssache festgelegt worden ist. Deshalb glaube ich, dass auf Grund der Zuständigkeitsordnung es nicht möglich sei, dass man diese Übergangsbestimmung als im Sinne der Artikel 181 BV ff. über die Revision der Bundesverfassung überhaupt als verfassungsmässigen Bestandteil erklären kann. Es ist nicht möglich, dem Wesen nach, dass eine derartige Bestimmung Bestandteil der Verfassung werden kann, weil es nichts anderes als die Aufhebung eines Verwaltungsaktes des Bundesrates ist, und deshalb glaube ich, dass sie auch der Volksabstimmung nicht zu unterbreiten ist.

Erlauben Sie mir, noch ergänzungshalber die Mitteilung zu machen, dass die gleiche Frage letztes Jahr vom Liechtensteinischen Landtag behandelt wurde, der beschlossen hat, eine Initiative, die ebenfalls eine individuelle Verwaltungsangelegenheit betrafte, dem Volke nicht vorzulegen, und zwar gestützt auf ein Gutachten, das der Liechtensteinische Landtag im letzten Jahr bei Professor Giacometti eingeholt hat.

**Häberlin:** Nach diesem Duell prominenter Juristen – ein Sekundant, der nicht mit einem wissenschaftlichen Rüstzeug auftrumpfen kann, sondern sich lediglich auf seinen Verstand und etwas auf sein Gefühl verlassen muss:

Als wir in der ersten Woche dieser Session über die Hilfe an die Rhätischen Bahnen debattierten, war oft vom Sonderfall Graubünden die Rede. Im

gleichen Sinne kann man auch von einem Sonderfall Rheinau sprechen. Jedenfalls gilt das für uns Zürcher. Ich habe es kaum je erlebt, dass in unserem Kanton eine Sachfrage mit derartiger Leidenschaftlichkeit diskutiert worden ist wie dieser Kraftwerkbau Rheinau. Das ist nicht allein aus der sachlichen Bedeutung der Frage zu verstehen, sondern man muss zur Erklärung eine gewisse emotionelle Bewegung herbeiziehen. Man kann geradezu sagen, dass die Heftigkeit dieser Diskussion aus dem Grund der Gefühle gespiesen wird.

Ich möchte die Bewegung Rheinau als einen Aufstand der Natur gegen die Omnipotenz der Technik charakterisieren, als ein Aufbäumen gegen jenes – ich darf wohl sagen – Verhängnis, dass wir, nachdem der Krieg der ganzen Welt furchtbare Wunden geschlagen hat, aus Gründen der wirtschaftlichen Zweckmässigkeit gezwungen sind, auch unsererseits zerstörend in die Natur einzugreifen. Die Bewegung oder die Auflehnung gegen diese Entwicklung geniesst, soweit sie sich von Masslosigkeit und Fanatismus fernhält, meine volle Sympathie und Unterstützung. Wenn Rheinau nun gebaut wird, so bin ich überzeugt, dass trotzdem der Kampf um Rheinau nicht vergebens war. Bei Rheinau selbst wird die Natur viel weitgehend geschützt, als in den ersten Projekten vorgesehen war. Ich bin ferner überzeugt, dass durch diesen Kampf unser Gewissen derart geschärft wird, dass künftig bei jedem Kraftwerkbau wirklich das Menschenmögliche getan wird, um die Zerstörung an der Natur auf ein Minimum zu reduzieren.

Wenn die Diskussion um Rheinau eine beinahe tragische Zuspitzung erfahren hat, so ist zweifellos mit schuld, dass die Befürworter des Werkes lange Zeit den Ernst der Lage weitgehend verkannt haben. Sie reihten die Gegner des Werkes ein entweder in die Kategorie der Querulanten oder der antiquitieren Naturschwärmer, die im Zeitalter der Atomkraft leicht lächerlich wirken.

Aus einer viel realistischeren Einschätzung der Dinge heraus sind meine grossen persönlichen Bemühungen zu verstehen, auf dem Boden des freiwilligen Entgegenkommens eine Annäherung der beiden Standpunkte herbeizuführen. Ich bin damit leider gescheitert, nicht nur weil die Bauherren kein Verständnis gezeigt haben, sondern weil ich leider auch von der Zürcher Regierung in bedauerlicher Weise im Stiche gelassen worden bin. Ich habe bei diesen Bemühungen nie einen Zweifel darüber gelassen, dass nach meiner Auffassung die Konzessionäre das Recht auf ihrer Seite haben, das heisst, dass ich den Standpunkt, die Konzession sei unter Verletzung gesetzlicher Rechte erteilt worden, nicht teilen kann. Aber gerade weil die Rechtslage so eindeutig zu Gunsten der Konzessionäre spricht, hätte man erwarten dürfen, dass sie aus einer gewissen Grosszügigkeit heraus den Bedenken der uneigennütigen, idealistischen Gegner des Baues irgendwie Rechnung getragen hätten, zum mindesten durch eine limitierte Verschiebung des Baubeginnes. Diese Zeit wäre bestimmt nicht verloren gewesen. Sie hätte insbesondere den Konzessionären Gelegenheit gegeben, etwas aus ihrer Reserve herauszutreten und den Versuch zu unternehmen, weitere Volkskreise von der zwingenden Notwendigkeit des Baues gerade dieses Werkes und von ihrem Bestreben, die Natur-

schönheiten nach Möglichkeit zu schonen, zu überzeugen. Eine solche Verschiebung des Baues wäre rechtlich unbedingt zulässig gewesen; denn auch die skrupulösesten Verfechter der Innehaltung internationaler Abmachungen werden zugestehen müssen, dass eine Verpflichtung hinsichtlich eines bestimmten Termins für den Bau des Kraftwerkes Rheinau nicht besteht. Die Verschiebung wäre nach meiner Auffassung auch verantwortbar gewesen im Hinblick auf unsere Versorgung mit elektrischer Energie. Wenn entgegen aller Voraussicht, nur wegen des Nichtbaues von Rheinau, eine Stromrationierung hätte verfügt werden müssen, so hätten ja die Konzessionäre dann Gelegenheit gehabt, ihren Triumph bis zur Neige auszukosten und daraus ein Argument für ihre Pläne zu schmieden, dem nicht mehr beizukommen gewesen wäre. Die Verschiebung wäre nicht nur zu verantworten, sondern geradezu zu begrüßen gewesen unter dem Gesichtspunkt einer vernünftigen Konjunkturpolitik, die gerade vom Bundesratstisch aus je und je empfohlen worden ist. Ich muss es als einen unerfreulichen Zustand bezeichnen, dass heute dieses Kraftwerk mit einem prozentualen Anteil von Fremdarbeitern gebaut wird, der über ein vernünftiges Mass hinausgeht und der auch nicht mit den ursprünglichen Konzessionsbedingungen in Übereinstimmung steht.

Wie gesagt, ich bin mit meinen Bemühungen gescheitert. Die Konzessionäre haben keinen Wank getan und nicht die kleinste Geste des Entgegenkommens gezeigt. Rheinau wird nun gebaut, und es wird vielleicht ein oder zwei Jahre früher vollendet, als wenn man auf die Stimme der Vermittlung gehört hätte. Dieser Zeitgewinn wird erkaufte mit Nachteilen, die nach meiner Auffassung weit grösser sind. Diese – man darf schon sagen – Zwängerei treibt einen Keil des Zwistes in unsere ganze Elektrizitätspolitik hinein, und wenn die Ersteller künftiger Kraftwerke ungeahnten Schwierigkeiten begegnen sollten, so können sie sich dann bei den Tagessiegern von Rheinau bedanken. Der erste Schaden, den uns Rheinau beschert, ist die Initiative, die zur Beratung steht. Sie ist ein Zeugnis dafür, dass auch die Gegner des Werkes den Blick für ein vernünftiges Mass der Dinge verloren haben und dass ein Extremismus Oberhand gewonnen hat, der geeignet ist, viele ursprünglich Sympathisierende abzustossen. Die volkstribunenhaften Entgleisungen, die sich Herr Grendelmeier heute morgen geleistet hat, sind ganz dazu angetan, auch in diesem Sinne zu wirken. Die Übergangsbestimmung dieser Initiative muss ich als tatsachenwidrig bezeichnen, weil sie dem Bundesrat vorwirft, im Widerspruch zu gesetzlichen Bestimmungen gehandelt zu haben. Sie ist überdies in ihren rechtlichen Konsequenzen unmöglich und unverantwortlich. Eine mildere Qualifikation habe ich für den zweiten Teil der Initiative nicht zur Verfügung. Trotzdem trete ich mit aller Entschiedenheit dafür ein, dass die Initiative als Ganzes der Volksabstimmung unterbreitet wird. Ich will nicht das wiederholen, was in ausgezeichneter Weise in der Botschaft des Bundesrates steht. Ich möchte dieser Botschaft des Bundesrates das Kompliment machen, dass sie in sachlicher, aber auch in stilistischer Hinsicht von einer ganz ungewöhnlichen Eindringlichkeit ist. Ich trete dafür ein, dass diese Initiative als Ganzes der Volksab-

stimmung unterbreitet wird, weil die Situation um Rheinau psychologisch zu einer Klärung durch ein Votum des Volkes zwingt. Und ich habe Vertrauen zum Volk; übrigens würde eine Annahme der Initiative gerade den Herren Grendelmeier und Konsorten vielleicht noch etwas grössere Unannehmlichkeiten bereiten als der Sieg vom letzten Sonntag mit der Verwerfung der Vorlage über die Unterstützung der Auslandschweizer. Entscheidend ist für mich bei meiner Stellungnahme, dass ich unüberwindliche Bedenken habe hinsichtlich der Konsequenzen, wenn wir diesen ersten Schritt tun. Wohin führt uns der zweite Schritt? Und wohin führt uns der dritte Schritt in dieser Richtung? Ich habe Stimmen gehört, dass man auch bereit wäre, die Initiative Chevallier als verfassungswidrig abzutun. Die Bedenken in dieser Richtung sind weit gewichtiger als die Teufel und Teufelchen, die die Herren Rohr und Obrecht hier an die Wand gemalt haben. Ich stelle fest: Die Verfassung gibt uns kein Recht zur Auslese der Initiativen, und wir können uns dieses Recht nicht usurpieren, sondern höchstens durch eine Revision der Verfassung verleihen lassen. Ob allerdings eine solche Verfassungsrevision die geringste Aussicht auf Annahme hätte, ist eine Frage für sich.

Ich komme zum Schluss: Erstens lehne ich die Ausarbeitung eines Gegenvorschlages ab, nicht nur aus sachlichen Bedenken (Einheit der Materie), sondern weil ich dafür halte, dass ein solcher Gegenvorschlag geeignet wäre, Verwirrung in die Abstimmung zu bringen in einem Augenblick, wo ein unbedingt klarer und eindeutiger Entscheid des Volkes nötig ist wie noch selten. Ich bin zweitens dafür, dass die Initiative als Ganzes dem Volke unterbreitet werden muss mit der Empfehlung auf Ablehnung.

**Scherrer:** Sie wissen alle sehr genau, dass es nicht das erste Mal ist, dass ich hier stehe, um das Wort in der Frage Rheinau-Rheinfall zu ergreifen. Das ist eine Frage, die in meiner engeren Heimat Schaffhausen die Gemüter sehr stark und sehr tief bewegt. Ich muss aber hier zuerst wiederum erklären, dass ich nicht hier stehe etwa als Mitglied des Komitees, dem ich nicht angehöre, sondern als Vertreter jener Kreise in Schaffhausen, die mit dem Werkbau nun einmal nicht einverstanden sind und die ihm nie werden zustimmen können. Ich möchte auch meinerseits feststellen, dass darunter sehr viele wertvolle, hochanständige Miteidgenossen anzutreffen sind, die voller Sorge sind über das Vorgehen und über die Entwicklung, die sich in dieser Frage abgezeichnet hat. Ich kann hier nicht als Jurist sprechen; das haben andere getan. Ich möchte mehr von einer anderen Seite her, ungefähr von der gleichen Seite her, wie das Herr Häberlin in vollendeter Weise getan hat, an das Problem herantreten.

Wenn ich das sage, denke ich vor allen Dingen an die Leidensgeschichte, die unseren heutigen Verhandlungen vorangegangen ist, eine Leidensgeschichte, bei der ein Ziel nach unserer Auffassung sehr deutlich geworden ist, nämlich das Ziel, den Bau unter allen Umständen zu erstellen. Dabei hat der Wille zu irgendwelchem Entgegenkommen nach jener Richtung, die ich hier vertrete, je und je gefehlt und damit ist aber auch der Wille grosser Teile der Öffentlichkeit und unserer Heimat übergegangen

worden. Die Verfolgung dieses Zieles führte uns in die heutige Situation hinein und führte vor allen Dingen auch zu der heutigen Versteifung der Fronten. Es stellt sich uns heute die einfache Frage: Soll die Initiative unserem Volke zur Abstimmung vorgelegt werden oder nicht? Der Bundesrat empfiehlt Ihnen, das zu tun. Ich möchte mich für meinen Teil seinem Vorschlag anschliessen und Sie bitten, alle anderen Anträge abzulehnen. Den Grund zu meiner Stellungnahme finde ich, wie ich schon erwähnte, auch in dem Leidensweg, den wir durchgemacht haben. Ich will nicht beginnen mit dem Jahre 1861, als das erste Konzessionsgesuch eingereicht wurde, sondern ich will nur kurz zurückgreifen auf das Jahr 1951, als jene Aufstellung der Stauprofile am Rheinfall unten die Aufmerksamkeit der Bevölkerung erregte. Die Folge war, wie bereits von Herrn Bringolf erwähnt wurde, die Interpellation im Grossen Rat des Kantons Schaffhausen. Die seitherigen unablässigen Bemühungen, den Bau zu verhindern oder aufzuschieben, kennen Sie ja alle auch. Ich darf aber daran erinnern, dass im Dezember 1951 eine Petition mit 159 000 Unterschriften dem Bundesrat eingereicht wurde. Ich darf Sie an die Postulate erinnern, die eine Einigungskonferenz verlangten, die dann leider erfolglos verlief. Ich erinnere Sie an die Motion Grendelmeier, die den Rückzug der Konzession verlangte, aber abgelehnt wurde. Ich erinnere an alle Bestrebungen ausserhalb unseres Rates, an die Bemühungen in den Kantonsräten von Zürich und Schaffhausen, an die Protestkundgebungen in Rheinau selber, aber auch an alle jene vielen Protestkundgebungen von Körperschaften und Vereinen, die sich gegen den Bau des Werkes ausgesprochen haben. Man darf feststellen, wie das auch Herr Häberlin getan hat, dass eine wirkliche Volksbewegung entstanden ist, wie wir sie in den letzten Jahrzehnten selten erlebt haben. Eine Bewegung, die aus dem Volke herausgewachsen ist, ohne jede Aufputschung, wie uns das ab und zu zum Vorwurf gemacht wird, allein nur deshalb, weil jedermann fühlte, dass es um ein Stück Heimat geht.

Das Stimmvolk von Schaffhausen hat sich zweimal gegen den Werkbau ausgesprochen. Es beauftragte seine Regierung, beim Bundesrat den Rückzug der Konzession zu verlangen mit 8527 Ja gegen 4505 Nein. In einer zweiten Abstimmung verlangte es die Begrenzung des Staues bis zur Grenze des Kantons Schaffhausen, d. h. unterhalb des Rheinfallbeckens mit 9015 Ja gegen 4680 Nein. Aber auch die Stadt Winterthur hat sich gegen den Bau des Werkes ausgesprochen, indem sie die weitere Beteiligung am Werk ablehnte mit 10 735 Nein gegen 6235 Ja. Es gäbe noch andere ähnliche Manifestationen, die ich aber hier nicht alle aufzählen will, deren Erfolg leider immer gleich null war. Dieses Ergebnis hat viele gutgesinnte Bürger tief enttäuscht. Sie fühlen sich verletzt. Sie haben das Empfinden, ihr Wille sei einfach übergangen worden. Für viele ist diese Tatsache unverständlich.

Es sind aber nicht nur die Behörden allein, die hier beteiligt sind, es ist ebenso sehr die Elektrizitätswirtschaft, die sich in bedauerlicher Weise nicht bereit erklärt hat, irgendwie entgegenzukommen. Die Elektrizitätswirtschaft, die einen Zweig unserer Wirtschaft darstellt, der von ausserordentlicher Bedeutung ist und dem unser ganzes Volk sehr viel zu

verdanken hat, hat hier bedauerlicherweise viel Geschirr zerschlagen. Sie hat hier viel Vertrauen verloren, weil sie kein Entgegenkommen gezeigt hat. Ich fürchte, diese Haltung könnte sich bei dieser oder anderer Gelegenheit eines Tages rächen. Viele in unserem Volke aber sind auf diese Haltung aufmerksam geworden und empfinden sie als unschön, als unfreundlich. Viele in diesem Volke verstehen aber auch etwas anderes nicht, nämlich jene Verflechtung zwischen Regierungsvertretern und Verwaltungsräten der Elektrizitätsgesellschaften. Ich erinnere an die Tatsache, dass gewisse Regierungsräte über die Konzessionserteilung zu befinden hatten, die dann diese Konzession zugunsten einer Gesellschaft befürworteten, der sie zugleich in ihrer Eigenschaft als Verwaltungsrat angehört haben. Ich glaube, hier sind Korrekturen in der Zukunft nicht zu umgehen.

Was aber am allermeisten Staub aufgewirbelt hat, ist nach meiner Auffassung folgendes: Am 31. August 1952 wurde die Rheinau-Initiative eingeleitet. Am 23. Februar 1953 wurde sie mit fast 60 000 Unterschriften eingereicht und in der Folge als zustandegekommen erklärt. Der Werkbau in Rheinau ist aber seit damals mit Volldampf vorgetrieben worden. Es wurden sogar die Konzessionsbedingungen verletzt. Herr Häberlin hat Sie schon darauf aufmerksam gemacht, dass der Anteil der schweizerischen Arbeiter, die dort beschäftigt werden, anstatt 59%, wie vorgeschrieben, höchstens 30% beträgt. Der Rest sind Ausländer, eine Folge der Erstellung des Werkes mitten in der Hochkonjunktur, wovon von hier aus mehrmals und immer wieder gewarnt worden ist. Auch hier ist die Absicht klar und eindeutig. Es wird damit nichts anderes als die Politik der fertigen Tatsachen betrieben. Das Werk, das Objekt der Initiative, soll so weit vorgetrieben werden, dass der Stimmbürger sich nur noch die Frage stellen kann: „Was soll ich jetzt tun?“, wenn er einmal über die Initiative abstimmen wird. „Das Objekt ist fast erstellt; kann man ernsthaft daran denken, es wieder abzubrechen?“ Dann kommt man noch mit der Drohung von der Bezahlung der Kosten der Schadenersatzforderungen und man wird auf diesem Wege vielen unseren Stimmbürgern das Gruseln beibringen. Der Zweck aber ist dabei erreicht: Das Werk besteht, wenn auch gegen den Willen grosser Teile des Volkes am Rhein. Ich muss hier wiederum die Frage stellen: Warum wurde der Bau nicht früher gestoppt und unterbrochen? Warum konnte man nicht alle Fristen verlängern, um in Ruhe etwas abzuwarten? Es wird der Einwand hier erhoben, der Bau sei schon 6 Monate vor Lancierung der Initiative begonnen worden. Aber es war nur ein bescheidener symbolischer Baubeginn, der in nichts anderem als der Erstellung einiger Kleinigkeiten bestand. Auch hier empfanden wir das als das Fehlen des guten Willens.

So stehen wir heute vor der zustandegekommenen Initiative, über die Ihr Rat heute zu befinden hat, einer Initiative, die ich bezeichnen möchte als einen Akt aus einem Notstand heraus, deshalb, weil alle andern Mittel versagt haben. Es war keine andere Wahl mehr möglich in einer Frage, über die wir uns nicht einigen konnten, als diese Lösung zu finden: Das ganze Volk soll nun entscheiden. Darum

möchte ich Sie sehr bitten, über die Initiative das Volk tatsächlich entscheiden zu lassen, ihm diese letzte Möglichkeit zu geben und dieses Ventil zu öffnen. Das Durchzwängen des Baues wird ohnehin bis heute schon als ein Schlag ins Gesicht vieler recht denkender Bürger empfunden, es mögen noch so und so viele kluge und juristische Gründe dafür angeführt werden. Die staatspolitischen Überlegungen sagen uns, dass wir hier unser Volk entscheiden lassen müssen. Ich würde es als einen schweren Fehler empfinden, wenn Ihr Rat anders entscheiden sollte.

Ich möchte Sie darum zum Schluss nochmals dringend bitten, die Initiative der Volksabstimmung zu unterbreiten und alle andern Vorschläge abzulehnen.

**Schuler:** Wenn ich in meinen Ausführungen von der Rheinauinitiative spreche, so verstehe ich darunter nur die Übergangsbestimmung dieser Initiative; denn über die Aufnahme eines allgemeingeltenden Naturschutzartikels in die Bundesverfassung, der nicht nur auf Kraftwerkbauten Bezug hätte, liesse sich reden. Lediglich für Kraftwerkbauten scheint mir allerdings der Naturschutzartikel des eidgenössischen Wasserrechtsgesetzes zu genügen.

Ich möchte vorausschicken, dass ich keineswegs zu den Befürwortern des Kraftwerkes Rheinau gehöre. Auch ich halte die Gegend um das Kloster Rheinau herum für eine der schönsten Stromlandschaften der Schweiz. Auch ich würde jede Verunstaltung dieser Landschaft ausserordentlich bedauern. Wenn es sich darum handeln würde, die Projektierung des Kraftwerkes Rheinau zu beginnen, dann würde ich die Stellungnahme der Gegner des Projektes ohne weiteres verstehen. Aber darum handelt es sich heute nicht mehr. Heute aber, nachdem mit dem Bau des Kraftwerkes längst begonnen worden ist, die Konzession als widerrechtlich erteilt und darum für ungültig erklären zu wollen, wäre ein Schlag gegen den Grundsatz der Rechtssicherheit und der Vertragstreue. Herr Bundesrat Escher hat seinerzeit sehr richtig gesagt: „In den Grundsätzen der Vertragstreue liegen ideelle Werte, die zu den Fundamenten des Rechtsstaates und der völkerrechtlichen Gemeinschaft gehören.“ Ich glaube, den Willen des Bundesrates, nach diesen Grundsätzen zu handeln, dürften auch die Gegner des Projektes respektieren.

Nachdem nun der Bundesrat den eidgenössischen Räten beantragt, die Rheinauinitiative dem Volke und den Ständen ohne Gegenvorschlag zur Abstimmung vorzulegen und ihnen Ablehnung zu empfehlen, geht der Streit in erster Linie darum, zu entscheiden, ob diese Initiative überhaupt dem Volke zur Abstimmung vorzulegen sei.

Ich möchte es Berufeneren überlassen, zur rechtlichen Seite dieser Frage Stellung zu nehmen. Zwar bin ich mir bewusst, dass die Entscheidung in erster Linie nach rechtlichen Gesichtspunkten zu fällen ist. Aber leider sind die Rechtsgelehrten, wie so oft, auch hier wieder einmal geteilter Ansicht. Darum dürfen wohl die mehr praktischen, politischen und wirtschaftlichen Aspekte dieser Angelegenheit hier auch einer kurzen Prüfung unterzogen werden. Denn es geht hier um nichts anderes, als um die

überaus heikle Frage nach den Grenzen der wahren Demokratie. Stellen wir uns doch einmal die Situation vor, die sich ergeben würde, wenn die Initiative wider Erwarten in der Abstimmung angenommen würde. Zwar habe ich volles Vertrauen in die Einsicht und den guten Willen unseres Volkes. Doch darf man die Propagandamethoden, die heutzutage in Abstimmungskämpfen leider üblich geworden sind, nicht unterschätzen. Es ist nicht ganz leicht, mit rein rechtlichen und wirtschaftlichen Argumenten gegen ausgesprochen gefühlsbetonte Gründe anzukämpfen. Dann darf man ein gewisses Ressentiment gegenüber einzelnen Elektrizitätsgesellschaften, von früher her, das in einzelnen Landesgegenden noch vorhanden ist, nicht ganz ausser Acht lassen. Trotzdem glaube ich nicht, dass die Initiative in einer Volksabstimmung angenommen würde. Ist es aber nicht ein Missbrauch des Initiativrechtes, wenn man eine Initiative startet, von der man genau weiss, dass mit ihrer Annahme dem Lande ein sehr grosser finanzieller Schaden entstehen könnte? Sollte die Initiative angenommen werden, dann müsste die Konzession zurückgezogen oder, je nach Auffassung, für seinerzeit widerrechtlich erteilt und sogar für ungültig erklärt werden. Die Eidgenossenschaft hätte Schadenersatz in der Höhe von voraussichtlich weit über 100 Millionen Franken zu leisten. Dass ein Rückzug der Konzession ohne Entschädigung ganz ausser Frage steht, so lange die Grundsätze von Treu und Glauben in der Eidgenossenschaft noch Gültigkeit haben, dürfte wohl kaum von jemandem ernsthaft bestritten werden.

Mit der Annahme der Übergangsbestimmung der Initiative würde der Schweiz somit ein sehr grosser finanzieller Schaden entstehen. Dazu käme noch, dass die schweizerische Volkswirtschaft auf dringend benötigte elektrische Energie verzichten müsste. Für die Elektrizitätswirtschaft der Schweiz würde die Annahme der Initiative zur Folge haben, dass der Bau von neuen Grenzkraftwerken in der Schweiz endgültig eingestellt würde. Denn wer wollte noch das Risiko auf sich nehmen, eine Konzession für den Bau eines Kraftwerkes zu erwerben, wenn ihm diese jederzeit durch eine Initiative wieder entzogen werden könnte!

Als Bürger eines Landsgemeindekantons mit einer der demokratischsten Verfassungen unseres Landes ist es für mich eine Selbstverständlichkeit, dass die Rechte des Volkes in keiner Weise eingeschränkt werden und dass die letzte Entscheidung immer beim Volke liegen soll. Immerhin hat die richtig verstandene Demokratie dort ihre Grenzen, wo ein Recht nachweisbar zum Schaden des Volksganzen missbraucht werden soll.

Wir kennen in meinem Heimatkanton das Initiativrecht jedes einzelnen Stimmberechtigten. Um aber einen Missbrauch dieses ausserordentlich weitgehenden Initiativrechtes zu verhüten, muss der Landrat solche Anträge an die Landsgemeinde „erheblich“ erklären. Der Landrat prüft somit diese Anträge auf ihre rechtliche und materielle Zulässigkeit. Es ist selbstverständlich, dass der Landrat einen Antrag, der dem Lande offensichtlich schaden könnte, niemals „erheblich“ erklären würde. Die letzte Entscheidung bleibt bei der Landsgemeinde.

In der Bundesverfassung gibt es keinen Rechtsatz, der der Bundesversammlung die Zuständigkeit

gäbe, durch eine Prüfung in materieller Hinsicht sich über die Gültigkeit der Initiative auszusprechen. Hier besteht eine Lücke, die auf dem Wege der Interpretation geschlossen werden muss. Es scheint mir aber einfach nicht dem Geiste unserer Verfassung zu entsprechen, eine dem Lande offensichtlich Schaden zufügende Initiative dem Volke zur Abstimmung vorzulegen. Andernfalls könnte dies zu einem Missbrauch des Initiativrechtes führen, der bis zum Zerfall der Eidgenossenschaft gehen könnte.

Diese mehr praktischen Überlegungen und die überzeugenden rechtlichen Ausführungen der Herren Rohr und Obrecht sowie der Herren alt Bundesrichter Dr. Naegeli in seinem Gutachten und von Professor Guggenheim in der Presse haben mich bewogen, entgegen dem Antrag des Bundesrates dafür einzutreten, dass der Bundesrat uns einen Gegenvorschlag unterbreite.

**Le président:** Après avoir entendu M. Dietschi, nous interrompons le débat jusqu'à cet après-midi. Si les orateurs inscrits veulent bien s'imposer certaines limites, nous pourrions terminer aujourd'hui la discussion générale. Je crois que les choses essentielles ont été dites – et bien dites – et qu'il ne serait pas difficile maintenant de limiter la durée des discours à dix minutes environ.

**Dietschi-Solothurn:** Es fällt mir schwer, das Wort zu ergreifen, einmal wegen dem tragischen Dilemma, in das uns die Initiative geführt hat, zum andern, weil schon zahlreiche Redner gesprochen und das Entscheidende gesagt haben. Entschuldigen Sie, ich fühle mich dennoch verpflichtet, meiner Überzeugung Ausdruck zu geben, weil, wie Sie wissen, der Naturschutz mir besonders am Herzen liegt. Ich betrachte darum im Grunde die Tatsache, dass Rheinau grosse Kreise erschüttern konnte, als erfreulich. Wie Kollege Häberlin ausgesprochen hat, kam die Auflehnung wirklich aus tiefstem Gefühl unseres Volkes heraus. Einmal ist es genug, einmal müssen Schranken gesetzt werden! Ich betrachte es auch als sehr positiv, dass im Zeitalter der reinen Verwirtschafterung der Politik nun ein idealistischer Einbruch in diese Wirtschaftswelt erfolgt und uns auf höhere Werte hinweist. Nicht minder aber empfinde ich es als schmerzlich, dass das öffentliche Interesse der Initianten mit dem öffentlichen Interesse der Behörden in tragischen Konflikt getreten ist. Ich glaube zwar, dass seinerzeit von den kantonalen und den eidgenössischen Behörden Fehler gemacht wurden, auf welche die Initianten nicht zu Unrecht hinweisen. Ich verstehe auch die Erbitterung der Initianten. Wenn man sich in ihre Gedankengänge versetzt, muss man zugeben, dass sie einer gewissen Logik nicht entbehren, besonders, wenn man sich das Erlebnis vergegenwärtigt für die, welche am Ort selber oder in der Nähe wohnen und die ganze Sache miterlebt haben, auch die Unversöhnlichkeit, die Herr Kollege Häberlin geschildert hat. Ich bin auch überzeugt, dass ein Widerruf der Konzession möglich gewesen wäre oder dass es dem Bundesrat allermindestens möglich gewesen wäre, den Konzessionären den Kopf noch etwas stärker zu waschen, so dass sie vorläufig genug vom Rheinauwasser gehabt hätten. Ich war von der Vermittlung und von ihrer Durchschlagskraft nicht

absolut überzeugt. Man muss doch nicht übersehen, dass der Widerstand des Heimatschutzes von Anfang an bestanden hat, seit den dreissiger Jahren. Auch wenn er durch die Kriegsgeschehnisse vorübergehend ein wenig in den Hintergrund getreten ist, ist doch nachher dieser Widerstand derart gewachsen und in einem solchen Umfange, dass man die ganze Angelegenheit nicht mit Demagogie erklären kann, und schliesslich hat die kulturelle Elite des ganzen Landes sich öffentlich zu dieser Bewegung bekannt. Das waren die Umstände, die irgendwie zu einer Umkehr hätten führen müssen. Es gehört zu den höchsten Staatsgrundsätzen unserer Eidgenossenschaft, dass sie die Minderheiten respektiert, vor allem die kulturellen Minderheiten, und hier existiert eine sehr beachtenswerte kulturelle Minderheit. Deswegen ist die Erbitterung der Initianten und ist die Initiative sehr verständlich. Sie ist die natürliche Reaktion gegen die Missachtung einer kulturellen Minderheit.

Dennoch kann ich materiell der Initiative in der Übergangsordnung nicht zustimmen. Es verstösst ideell gegen den Gedanken des schweizerischen Rechtes, nachträglich die Kompetenzordnung umzustürzen und rückwirkend den Entscheid der zuständig gewesenen Behörden zu kassieren. Auch international mögen moralisch gewisse Bindungen vorhanden sein, die man doch beachten sollte, nachdem es heute so weit ist. Hingegen glaube ich nicht, dass echte völkerrechtliche Verpflichtungen bestehen, welche der Initiative tatsächlich im Wege stehen. Es muss sogar ein Gutachten des Politischen Departementes bestehen, welches völkerrechtliche Verpflichtungen ausdrücklich verneint; ganz abgesehen von der Frage, ob sogar dann, wenn eine solche Verpflichtung bestehen würde, das Volk vielleicht darüber hinwegschreiten könnte.

Ebenso bin ich überzeugt, dass innerstaatsrechtlich die Revision zulässig ist. Ich bin ein alter Schüler von Professor Burckhardt, des klassischen Kommentators der Bundesverfassung, und ich erinnere mich noch sehr gut, wie es mir Eindruck gemacht hat, wie er uns immer wieder dozierte, dass die Verfassungsrevision inhaltlich an keine Schranken gebunden sei. Die Bundesverfassung kann sich nicht verewigen, und noch viel weniger kann die Bundesversammlung hindern, dass die Bundesverfassung in irgendwelcher Richtung geändert wird. Es heisst schon, dass sie die oberste Behörde sei, aber sie ist es nur im Rahmen der heutigen Verfassung, und eine Verfassungsrevision will neues Verfassungsrecht setzen, und wenn es durchkommt mit der Zustimmung des Volkes und der Stände, gilt eben das neue Verfassungsrecht, und man darf nicht vom Standpunkte der heutigen Verfassung ausgehen und das neue Recht vom Boden des alten Rechtes aus beurteilen. Eine künftige Verfassung steht jenseits der heutigen. Sie kann nicht von der heutigen Verfassung und ihrer Kompetenzordnung aus verhindert werden. Ich könnte hier noch weitere Ausführungen machen. Ich will mich aber beschränken. Doch hat uns Burckhardt die Sache so eingeschärft, dass es mir damals ein grosses Erlebnis war. Die Botschaft stellt mit Recht fest: „Nach dem klaren Wortlaut der Verfassung, nach ihrer Entstehung und nach der Praxis ist keine Beschränkung des Initiativrechtes zulässig.“ Die Doktrin ist heute



wohl geteilt. Aber ich glaube, dass die klassischen Staatsrechtslehrer Burckhardt und Fleiner hier doch das erste Wort haben, sie sind mit dem Geist, dem Sinn, der Entstehung und Schöpfung der Bundesverfassung ganz anders verbunden als die modernen Staatsrechtslehrer.

Dabei darf immerhin wohl die Frage offen bleiben, ob eine Revision durch die Bundesversammlung zu hindern wäre, die die Existenz des Landes oder die Demokratie, die föderalistische Staatsform, die wesentlichen Existenzbedingungen der Eidgenossenschaft auf das Spiel setzen würde. Ich glaube, das wäre eine Frage der Staatssicherheit, eine Existenzfrage der Eidgenossenschaft. Diesen Vorbehalt möchte ich anbringen. Ich möchte die Frage aber nicht beantworten. Sicher stehen aber heute nicht Landes- und Staatsfeinde vor uns, im Gegenteil! Und sicher geht es heute um Fragen sekundärer Art wenn sie auch von einer gewissen Wichtigkeit sind, um den Modus der Rechtsstaatlichkeit. Aber es wäre nach dem Modus der Rechtsstaatlichkeit noch allerlei zu bereinigen schon in der heutigen Bundesverfassung!

Es kann nicht Aufgabe der Bundesversammlung sein, die Verantwortung für eine derartige Einschränkung auf sich zu nehmen, und ich frage mit Hermann Häberlin und andern: Wo ist dann die Grenze? Wann kann dann eine Initiative verhindert werden, wann soll sie dem Volke unterbreitet werden? Sicher würde das Volk eine solche neue Kompetenzbestimmung, die uns das Recht geben würde, Initiativen abzulehnen, haushoch verwerfen. Um so weniger darf sich die Bundesversammlung dieses Recht durch stillschweigende Interpretation aneignen. Das mahnt nachgerade an die Bestrebungen der Frauenverbände, durch Interpretation der Bundesverfassung das Frauenstimmrecht einzuführen. Hier würde etwas Ähnliches geschehen. Die Bundesversammlung, die ohnehin im Glashaus sitzt, die immer wieder auf die Aklagebank gesetzt und der immer wieder vorgeworfen wird, dass sie die Bundesverfassung verletze, die überdies durch einen ziemlich breiten Graben heute vom Volk getrennt ist, sie sollte sich wirklich hüten, sogar die höchsten Volksrechte zu schmälern – auch wenn es im guten Glauben geschieht –, und ich die Argumente durchaus würdige, die auf der Gegenseite vorgebracht wurden.

„Wenn der Gedrückte nirgends Recht kann finden“, greift er bekanntlich hinauf zu den Sternen. In der Schweiz ist das nicht nötig. Man braucht nicht zu den Sternen zu greifen, nur zur höchsten Gewalt des Volkes! Und das Wunderbare geschieht, dass, wenn das Volk gesprochen hat, sich beide Teile mit der Lage abfinden und wieder zufrieden sind. Der Kropf ist geleert. Das Initiativrecht in diesem psychologisch ohnehin ausserordentlich schwierigen Fälle zu entziehen, würde hingegen die Unzufriedenheit auf das Höchste steigern. Auf lange Sicht würde ein gewaltiger politischer Schaden entstehen, nicht nur in der Gegend von Schaffhausen und Zürich, sondern er würde sich übertragen auf viele weitere Volksabstimmungen, die wir noch vor uns haben. Der gesunde Menschenverstand unseres Volkes ist sicherlich so gross, dass aussergewöhnliche Initiativen bachab geschickt werden. Das ist seit siebzig Jahren immer wieder geschehen. Nur sehr

wenige Initiativen, die vom Volk aus kamen, sind bis jetzt genehmigt worden. Aber die Initianten sollen das Recht haben, vor der höchsten Instanz zu demonstrieren. Sie sollen zugleich eindrücklich die Ermahnung geben können, dass das Gute an ihrem Ideal in Zukunft respektiert und verwirklicht werde. Hiezu bietet sich leider ja bald Gelegenheit und wäre dankbar, wenn ich hier eine beruhigende Zusicherung vom Herrn Bundesrat Feldmann erhalten könnte. Von diesem Standpunkt des Blicks in die Zukunft wäre es sinnvoll, dem Antrag Jaquet oder Glasson zuzustimmen. Dagegen spricht wieder der Respekt, dass die Initiative möglichst bald vor das Volk kommen soll. Ich gebe zu, dass diese Frage nicht leicht zu entscheiden ist. Aber so oder anders: Der Sinn des ganzen Leidensweges, bei aller Abwehr gegen das übertriebene Begehren, ist, das Positive zu sehen, in unserem Lande den Willen zu stärken, den Naturschutz so ernst als möglich zu nehmen, als hohe Verpflichtung für die Behörden in einer hochtechnischen und hochzivilisierten Zeit. Zur freien Schweiz gehört die schöne Schweiz; auch diese ist ein Teil der Einzigartigkeit unseres Vaterlandes.

*Hier wird die Beratung abgebrochen  
Ici, le débat est interrompu*

---

**Nachmittagssitzung vom 23. Juni 1954  
Séance du 23 juin 1954, après-midi**

Vorsitz – Présidence: M. Perret

**6556. Stromlandschaft Rheinfal-Rheinau.  
Begutachtung des Volksbegehrens  
Protection des sites depuis la chute du Rhin  
jusqu'à Rheinau. Préavis sur l'initiative**

*Fortsetzung – Suite*

Siehe Seite 126 hiervoor – Voir page 126 ci-devant

**Siegrist:** Gestatten Sie mir, einige Gedanken zu äussern, die ausserhalb der juristischen Erörterungen liegen. Obwohl ich unumwunden gestehe, dass der erste Teil der Initiative überflüssig ist, dass der zweite Teil aber für unser Land eine gefährliche Torpedierung der Rechtsicherheit bedeutet, werde ich dem Antrag des Bundesrates zustimmen. Dem Ausland gegenüber würde die Annahme der Initiative völkerrechtlich zum mindesten eine Unanständigkeit bedeuten. Sie würde übrigens, wie das schon geschrieben und gesagt worden ist, ein Wortbruch sein. Schon deshalb nimmt der Laie selbst im Schweizerland vielfach an, dass diese unmögliche Initiative nicht vor eine Volksabstimmung gehörte. Sei dem wie ihm wolle: Die Initianten werden voraussichtlich ihre Volksabstimmung bekommen. Das wird politisch seinen Vorteil haben, besonders wenn wir unser Vertrauen in die nüchterne Einsicht der Schweizer Stimmberechtigten setzen.



## **Stromlandschaft Rheinfall-Rheinau. Begutachtung des Volksbegehrens**

### **Protection des sites depuis la chute du Rhin jusqu'à Rheinau. Préavis sur l'initiative**

|                     |  |
|---------------------|--|
| In                  | Amtliches Bulletin der Bundesversammlung     |
| Dans                | Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale    |
| In                  | Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale |
| Jahr                | 1954   |
| Année               |  |
| Anno                |  |
| Band                | II   |
| Volume              |  |
| Volume              |  |
| Session             | Sommersession                                |
| Session             | Session d'été                                |
| Sessione            | Sessione estiva                              |
| Rat                 | Nationalrat                                  |
| Conseil             | Conseil national                             |
| Consiglio           | Consiglio nazionale                          |
| Sitzung             | 09   |
| Séance              |  |
| Seduta              |  |
| Geschäftsnummer     | 6556   |
| Numéro d'objet      |  |
| Numero dell'oggetto |  |
| Datum               | 23.06.1954                                   |
| Date                |  |
| Data                |  |
| Seite               | 126-157                                      |
| Page                |  |
| Pagina              |  |
| Ref. No             | 20 035 665                                   |

Dieses Dokument wurde digitalisiert durch den Dienst für das Amtliche Bulletin der Bundesversammlung.

Ce document a été numérisé par le Service du Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale.

Questo documento è stato digitalizzato dal Servizio del Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale.

wohl geteilt. Aber ich glaube, dass die klassischen Staatsrechtslehrer Burckhardt und Fleiner hier doch das erste Wort haben, sie sind mit dem Geist, dem Sinn, der Entstehung und Schöpfung der Bundesverfassung ganz anders verbunden als die modernen Staatsrechtslehrer.

Dabei darf immerhin wohl die Frage offen bleiben, ob eine Revision durch die Bundesversammlung zu hindern wäre, die die Existenz des Landes oder die Demokratie, die föderalistische Staatsform, die wesentlichen Existenzbedingungen der Eidgenossenschaft auf das Spiel setzen würde. Ich glaube, das wäre eine Frage der Staatssicherheit, eine Existenzfrage der Eidgenossenschaft. Diesen Vorbehalt möchte ich anbringen. Ich möchte die Frage aber nicht beantworten. Sicher stehen aber heute nicht Landes- und Staatsfeinde vor uns, im Gegenteil! Und sicher geht es heute um Fragen sekundärer Art wenn sie auch von einer gewissen Wichtigkeit sind, um den Modus der Rechtsstaatlichkeit. Aber es wäre nach dem Modus der Rechtsstaatlichkeit noch allerlei zu bereinigen schon in der heutigen Bundesverfassung!

Es kann nicht Aufgabe der Bundesversammlung sein, die Verantwortung für eine derartige Einschränkung auf sich zu nehmen, und ich frage mit Hermann Häberlin und andern: Wo ist dann die Grenze? Wann kann dann eine Initiative verhindert werden, wann soll sie dem Volke unterbreitet werden? Sicher würde das Volk eine solche neue Kompetenzbestimmung, die uns das Recht geben würde, Initiativen abzulehnen, haushoch verwerfen. Um so weniger darf sich die Bundesversammlung dieses Recht durch stillschweigende Interpretation aneignen. Das mahnt nachgerade an die Bestrebungen der Frauenverbände, durch Interpretation der Bundesverfassung das Frauenstimmrecht einzuführen. Hier würde etwas Ähnliches geschehen. Die Bundesversammlung, die ohnehin im Glashaus sitzt, die immer wieder auf die Aklagebank gesetzt und der immer wieder vorgeworfen wird, dass sie die Bundesverfassung verletze, die überdies durch einen ziemlich breiten Graben heute vom Volk getrennt ist, sie sollte sich wirklich hüten, sogar die höchsten Volksrechte zu schmälern – auch wenn es im guten Glauben geschieht –, und ich die Argumente durchaus würdige, die auf der Gegenseite vorgebracht wurden.

„Wenn der Gedrückte nirgends Recht kann finden“, greift er bekanntlich hinauf zu den Sternen. In der Schweiz ist das nicht nötig. Man braucht nicht zu den Sternen zu greifen, nur zur höchsten Gewalt des Volkes! Und das Wunderbare geschieht, dass, wenn das Volk gesprochen hat, sich beide Teile mit der Lage abfinden und wieder zufrieden sind. Der Kropf ist geleert. Das Initiativrecht in diesem psychologisch ohnehin ausserordentlich schwierigen Fälle zu entziehen, würde hingegen die Unzufriedenheit auf das Höchste steigern. Auf lange Sicht würde ein gewaltiger politischer Schaden entstehen, nicht nur in der Gegend von Schaffhausen und Zürich, sondern er würde sich übertragen auf viele weitere Volksabstimmungen, die wir noch vor uns haben. Der gesunde Menschenverstand unseres Volkes ist sicherlich so gross, dass aussergewöhnliche Initiativen bachab geschickt werden. Das ist seit siebzig Jahren immer wieder geschehen. Nur sehr

wenige Initiativen, die vom Volk aus kamen, sind bis jetzt genehmigt worden. Aber die Initianten sollen das Recht haben, vor der höchsten Instanz zu demonstrieren. Sie sollen zugleich eindrücklich die Ermahnung geben können, dass das Gute an ihrem Ideal in Zukunft respektiert und verwirklicht werde. Hiezu bietet sich leider ja bald Gelegenheit und wäre dankbar, wenn ich hier eine beruhigende Zusicherung vom Herrn Bundesrat Feldmann erhalten könnte. Von diesem Standpunkt des Blicks in die Zukunft wäre es sinnvoll, dem Antrag Jaquet oder Glasson zuzustimmen. Dagegen spricht wieder der Respekt, dass die Initiative möglichst bald vor das Volk kommen soll. Ich gebe zu, dass diese Frage nicht leicht zu entscheiden ist. Aber so oder anders: Der Sinn des ganzen Leidensweges, bei aller Abwehr gegen das übertriebene Begehren, ist, das Positive zu sehen, in unserem Lande den Willen zu stärken, den Naturschutz so ernst als möglich zu nehmen, als hohe Verpflichtung für die Behörden in einer hochtechnischen und hochzivilisierten Zeit. Zur freien Schweiz gehört die schöne Schweiz; auch diese ist ein Teil der Einzigartigkeit unseres Vaterlandes.

*Hier wird die Beratung abgebrochen  
Ici, le débat est interrompu*

---

**Nachmittagssitzung vom 23. Juni 1954  
Séance du 23 juin 1954, après-midi**

Vorsitz – Présidence: M. Perret

**6556. Stromlandschaft Rheinfal-Rheinau.  
Begutachtung des Volksbegehrens  
Protection des sites depuis la chute du Rhin  
jusqu'à Rheinau. Préavis sur l'initiative**

*Fortsetzung – Suite*

Siehe Seite 126 hiervoor – Voir page 126 ci-devant

**Siegrist:** Gestatten Sie mir, einige Gedanken zu äussern, die ausserhalb der juristischen Erörterungen liegen. Obwohl ich unumwunden gestehe, dass der erste Teil der Initiative überflüssig ist, dass der zweite Teil aber für unser Land eine gefährliche Torpedierung der Rechtsicherheit bedeutet, werde ich dem Antrag des Bundesrates zustimmen. Dem Ausland gegenüber würde die Annahme der Initiative völkerrechtlich zum mindesten eine Unanständigkeit bedeuten. Sie würde übrigens, wie das schon geschrieben und gesagt worden ist, ein Wortbruch sein. Schon deshalb nimmt der Laie selbst im Schweizerland vielfach an, dass diese unmögliche Initiative nicht vor eine Volksabstimmung gehörte. Sei dem wie ihm wolle: Die Initianten werden voraussichtlich ihre Volksabstimmung bekommen. Das wird politisch seinen Vorteil haben, besonders wenn wir unser Vertrauen in die nüchterne Einsicht der Schweizer Stimmberechtigten setzen.

Zur Situation muss leider noch folgendes festgestellt werden: Gewisse Führer der gegenwärtigen Anti-Rheinaubewegung können sich rühmen, eine Massenpsychose geschürt zu haben, die in ihren Forderungen und in ihrem Wesen verdächtig an frühere ausländische Psychosen erinnert. (Widerspruch.) Ich frage: Sollen wir es hinnehmen, dass in entfesselter Leidenschaft unsere höchsten Magistratspersonen vielfach unflätig angegriffen, mit Schmähbriefen oder gar mit dem Strick bedacht werden! Es ist ganz klar, dass Männer, die an der Spitze eines Landes stehen, vieles ertragen können und nicht wehleidig sein dürfen. Aber schliesslich dürfte es einmal genug sein. Auch ein Bundesrat hat ein Herz und Gemüt in der Brust, das man nicht nach Lust und Laune maltrahieren darf, wie das geschehen ist. Wie reimt sich übrigens dieses Gebaren mit dem Heimatschutzgefühl derjenigen Leute, die für sich in Anspruch nehmen, aus Idealismus zu handeln, wenn sie Mitmenschen – und sei es auch nur die oberste Landesbehörde – in unflätiger Weise behandeln? Ein solches Getue ist einfach nicht in Ordnung.

Sicher ist manchem der Initianten guter Glaube und Liebe zur Heimat ohne weiteres zuzubilligen. Dagegen treiben verschiedene Anführer wohl aus anderen Gründen als einer ehrlichen Verteidigung des Landschaftsbildes ein gefährliches Spiel. Sie verschwiegen und verschweigen geflissentlich, dass während vieler Jahre vor der Konzessionserteilung und vor der Inangriffnahme des Baues in der Rheinau Gelegenheit zur Einsprache sich geboten hatte. Die Initianten verschwiegen auch, dass gerade wegen der Anpassung der Bauprojekte an die Forderungen des Natur- und Heimatschutzes seinerzeit keine Einsprache mehr erhoben worden ist. Heute aber rast der See bei Rheinau, ausgerechnet in einer Zeit, die dem nüchternen Beurteiler als zu spät erscheint, um noch ein Opfer zu finden; denn niemand wird glauben, dass die für den Kraftwerkbau heute bereits beanspruchten 54 Millionen Franken mitsamt den erstellten Anlagen je einmal in den Boden gestampft werden können. Niemand wird imstande sein, darzutun, wie der frühere Zustand wieder hergestellt werden könnte. Diese Tatsachen dürften wohl der überwiegenden Zahl unserer Schweizerbürger klar sein. Dazu kommt, dass schliesslich noch ein Bundesgericht und ein Gericht im Haag existiert und dass wir unsere Miteidgenossen an die Rechte des Grenznachbarn im Norden erinnern müssen.

Diese paar Hinweise legen meines Erachtens die ganze Trostlosigkeit der Lage der Initianten dar. Wir dürfen die Millionenaufwendungen für einen Kraftwerkbau nicht auf die leichte Schulter nehmen, und wir dürfen andererseits die zu gewinnende elektrische Energie nicht bagatellisieren. Es ist für unsere gegenwärtige Energieversorgung im Lande nicht gleichgültig, ob ein Kraftwerk mit 200 Millionen Kilowattstunden mehr oder weniger besteht, ein Werk, dessen schweizerischer Energieanteil genügen würde, um zum Beispiel ganz Winterthur mit Energie zu versorgen. Im vergangenen Winter bestand in unserem Lande eine ausgesprochene Stromknappheit. Man war genötigt, teure elektrische Energie aus dem Ausland zu beziehen, um nicht Einschränkungen im Stromkonsum treffen zu

müssen. Wenn wir auch den Zukauf von Fremdenergie für Friedenszeiten hinnehmen müssen, so wird er sich doch ausserordentlich vertuernd auswirken, was schliesslich der Konsument zu spüren bekommen wird. Bei einem grossen schweizerischen Unternehmen wird dieser Verhältnisse wegen die Jahresrechnung mit 9–10 Millionen Franken schlechter abschliessen als im Vorjahr. Dazu die Zwischenbemerkung, dass wohl in Voraussicht einer solchen Entwicklung Reserven geschaffen worden sind, so dass vorläufig neue Tarifierhöhungen zurückgestellt werden konnten.

*Summa summarum:* Die Energieversorgung ist andauernd prekär. Darum bedeutet der Bau jedes neuen Kraftwerkes eine wirtschaftliche Notwendigkeit unseres Landes.

Schliesslich erlaube ich mir eine kurze Auseinandersetzung mit dem Natur- und Heimatschutz. Kein Kanton ist in seinem schönen Antlitz durch die Nutzbarmachung der Wasserkräfte so stark beeinträchtigt worden, wie der wasserreiche Aargau. Sie werden mir glauben, dass auch wir unser Land der Ströme lieben. Auch bei uns ist die Natur- und Heimatschutzbewegung stark vertreten. Aber sie ist massvoll, verständig und vernünftig, so dass man sowohl bei den Kraftwerken an der Aare wie am Rhein gerne auf ihre Begehren nach Möglichkeit Rücksicht genommen hat.

Es kommt nicht von ungefähr, und dürfte für die Rheinauinitiative einiges bedeuten, dass der argauische Heimatschutz bei diesem Volksbegehren seinen Abstand erklärt hat. Das Mass der Veränderungen der Landschaft im schweizerischen Mittelland übertrifft bei weitem die Beeinträchtigungen beim Rheinfluss und in Rheinau. Wir wollen doch festhalten, dass dem Rheinfluss kein Wasser entzogen wird, dass seine Höhe so bleiben wird, wie er sie zur schönsten Sommerszeit und bei mittlerem Wasserstande aufweist. Wenn schliesslich bei Niederwasser die unschönen Kiesbänke und Uferverbauungen leicht untergetaucht sein werden, so darf dieser Zustand geradezu als eine Verschönerung des Rheinflussbeckens bezeichnet werden. Und wer schliesslich glaubt, der Flussboden von Rheinau werde zu einem stinkenden Tümpel, dem empfehle ich, zu seiner Beruhigung die Verhältnisse beim Hilfswehr von Schinzach-Bad sich einmal anzusehen.

Gestatten Sie mir zum Schlusse noch eine kurze persönliche Erklärung. Damit nicht ein besonders Schlauer glaube, dem Sprechenden vorhalten zu müssen, er habe ein persönliches Interesse am Kraftwerkbau, darf ich wohl zugeben, dass die Regierung den Sprechenden gelegentlich in eine Kraftwerkgesellschaft delegiert hat. Daneben darf ich Ihnen aber auch sagen, dass kein Zweiter in diesem Saale mit der Natur der Flusslandschaften so verbunden ist wie der Sprechende. Seit über 45 Jahren galt meine wissenschaftliche Forschung den Auen der Flüsse unseres Mittellandes. So ergab sich mir bei der Beurteilung der Initiative eine objektive Würdigung der sich gegenüberstehenden Tatsachen, eine, wie mir scheint, vernünftige Synthese von Naturschutz und Volkswirtschaft. Sicher ist es falsch, wenn rücksichtslos Wirtschaft und Technik in den Vordergrund gestellt werden. Von Übel aber ist es, wenn Natur- und Heimatschutz zum Fanatismus werden. Auch von diesem rein menschlichen Gesichtspunkt aus

betrachtet hat der Bundesrat entschieden recht, wenn er die Verwerfung der Initiative beantragt.

**Eder:** Mit Rücksicht auf die verkürzte Redezeit, die der Herr Präsident uns anempfohlen hat, möchte ich mich ganz kurz fassen und nur zum zweiten Teil der Vorlage reden, nämlich zur sogenannten Übergangsordnung. Ich habe nur die Frage zu betrachten, ob die Übergangsordnung ein Initiativtext sei, oder ob es sich hier um Dinge handle, die eigentlich nicht in eine Volksinitiative gehören. Es sind heute vormittag allerhand Zitate vorgetragen worden, von Professoren, die dafür und dagegen sich ausgesprochen haben, von einzelnen Herren, die sich einmal selbst dafür und einmal dagegen geäußert haben. Ich muss wegen der Kürze der Zeit darauf verzichten, hierauf einzutreten. Aber zwei Dinge habe ich mir gemerkt, die von Votanten vorgetragen worden sind. Es wurde behauptet, das Volk hätte eine juristische Allgewalt und besäße die Möglichkeit, jede rechtliche Forderung auf dem Wege der Initiative zu verwirklichen. Persönlich habe ich den Eindruck, dass der Bundesrat in seiner Botschaft der Initiative nicht ganz gerecht geworden ist. Auf Seite 37, Mitte, finden Sie bezüglich der Übergangsordnung den Satz: „In dieser Behauptung liegt eine unzulässige Beeinflussung der Aktivbürgerschaft.“ Ich glaube, das ist nicht richtig. Es geht nicht darum, dass die Initianten die Aktivbürgerschaft unzulässig beeinflussen wollen, sondern die Frage ist die: Wird das Werk gebaut oder wird es abgerissen, wird es expropriert, entschädigt oder nicht entschädigt, hat der Bundesrat das Gesetz verletzt, violation de la loi, hat der Bundesrat etwas gemacht, das er überhaupt nicht hätte tun dürfen? Infolgedessen fiele die ohne Kompetenz erteilte Konzession dahin, mit allen Konsequenzen, die das haben kann. Niemand hat sich bis jetzt – es haben etwa ein Dutzend Redner gesprochen – darüber geäußert, was das für Folgen hätte. Wenn der Bundesrat in Unkompetenz, in Überschreitung seiner gesetzlichen Befugnisse etwas bewilligt hat, ist der Bundesrat haftbar für diese Dinge. Dann müsste er den Schaden vergüten, den er den gutgläubigen Konzessionsinhabern dadurch verursacht hat, dass er ihnen eine Konzession zuschanzte, die sie gar nicht hätten bekommen können, weil der Bundesrat dazu nicht in der Lage war. — Ein Zweites: Das Parlament, mit Inbegriff eines Teils der Gruppe der Unabhängigen, die heute offenbar hinter der Initiative stehen, hat nun jahrelang dieses *procedere*, diese Konzessionserteilung genehmigt, zum Teil ausdrücklich, zum Teil stillschweigend. Ich habe nie gehört, dass Herr Duttweiler, der mit mir im Jahre 1935 gewählt wurde, und mit einem kurzen Unterbruch im Ständerat immer hier war, jemals gegen diese Dinge protestiert hätte. Mit andern Worten, der Wortlaut der Initiative hat doch den Sinn: Der Bundesrat hat das Gesetz verletzt und die Räte, der Nationalrat wie der Ständerat, haben durch ihr Stillschweigen, durch ihr Übergehen der rechtlichen Grundlagen diesen Rechtsbruch gedeckt. Wer also soll am Schlusse die Summe bezahlen? Darüber steht nichts geschrieben. Aber man könnte sich vorstellen, dass letzten Endes der Bundesrat selbst, der wie ein Prokurist über seine Befugnisse hinausgegangen wäre, oder die Räte, die ohne dazu kom-

petent gewesen zu sein, die Beschlüsse genehmigt haben, zur Verantwortung gezogen würden.

Wenn man den Dingen etwas auf den Grund geht, kommt man zu folgender Konstruktion: Ich habe vor mir eine Ausgabe der „Berner Tagwacht“. Das ist eine Zeitung, die ich ausnahmsweise auch mit Vergnügen lese. Diese Nummer datiert vom 20. Februar. Darin steht: „Ist die Rheinaukonzession ungültig, dann sind es automatisch sämtliche andern Konzessionen. Statt hundertjähriger Konzessionsverträge bekämen wir einen Rattenschwanz hundertjähriger Prozesse.“ Diese Überlegung eines Verfassers, den ich persönlich nicht kenne, ist ganz richtig. Meiner juristischen Auffassung nach ist die Konzession mit den genau gleichen Kompetenzen erteilt worden wie alle andern Konzessionen vom Bundesrat erteilt wurden, und wenn wir nun erklären, die Initianten hätten recht mit dem Vorwurf, so müsste man sich überlegen, wo denn die Konsequenzen bei den anderen Konzessionen wären. Meiner Meinung nach handelt es sich hier nicht um die falsche Beeinflussung des Stimmbürgers und des Schweizerbürgers, sondern es handelt sich gewissermaßen um einen oberen Verwaltungsgerichtsbeschluss. Ich frage mich nun, ob die Votanten, die für die Auffassung eingetreten sind, das sei eine Initiative, an dieser Tatsache vorbeigegangen sind, dass dieses Recht Gesetz wird. Es ist, ich glaube von Herrn Kollege Huber, die Auffassung vertreten worden, dass, wenn beispielsweise ein Abberufungsbegehren gegen ein Mitglied des Bundesrates unterbreitet würde, und es würde 50 000 Unterschriften auf sich vereinigen, dies an sich richtig wäre, jedenfalls politisch richtig, und wahrscheinlich würde der Betreffende auch die Konsequenzen ziehen müssen. Ich möchte auf diese Frage nicht eintreten. Aber stellen Sie sich einmal vor, es komme ein Volksbegehren auf die Zuwahl eines achten Bundesrates! Ich könnte mir vorstellen, dass auch dafür 50 000 Unterschriften aufzutreiben wären. Der Bundesrat müsste dazu Stellung nehmen, und die beiden Räte müssten auf Bundeskosten sich mit der Sache beschäftigen und das ganze Schweizervolk müsste über die Frage entscheiden, ob es richtig sei, dass der Herr X. oder der andere, dem 50 000 Unterschriften gegeben wurden, als achter Bundesrat in den Bundesrat einzieht. Der Trost, das Volk werde das ja nicht tun, ist juristisch nicht richtig. Das hat staatsrechtlich keine Bedeutung. Ich habe den Mitgliedern in der Kommission einige Fragen gestellt, und die haben mir erklärt: „Ja, regen Sie sich nicht auf, das Volk ist nicht so dumm!“ Es handelt sich nicht darum, ob das Volk das annimmt, sondern darum, ob wegen jedem und allem auf Staatskosten, sagen wir beispielsweise eine solche Propaganda und ein solcher Abstimmungskampf geführt werden kann, immer in der Hoffnung, dass ja das Volk die Sache nicht annehmen und dafür nicht zu haben sein werde. Ich glaube deswegen, dass man sich hier zum Standpunkt bekennen muss, es handle sich gar nicht um eine Rechtsfrage. Zu den Zitaten, die vorgetragen worden sind, bemerke ich, dass auch ich ein Schüler von Fleiner war. Ich habe diese Sache auch studiert. Diese Zitate haben deshalb mein Gemüt nicht stark bewegt, weil es sich nicht um eine Verfassungsrevision handelt. Was heisst eine Verfassungsrevision? Das ist ein Grundsatz der Ver-

fassung, der weggommt oder geändert wird oder neu in die Verfassung aufgenommen wird. Aber gerade dadurch wird in keiner Weise glaubhaft gemacht oder bewiesen, dass nun alles und jedes, jede Obergerichtsentscheidung, jede Verbannung zum Gegenstand einer Initiative gemacht werden kann. Ich habe nämlich die Herren Kollegen gefragt, ob man auch jemanden durch eine Initiative verbannen könne. Der Kollege, der vor mir in der Diskussion gesprochen hat, hat mir gesagt, selbstverständlich könnte man das; man könnte die Verbannung eines Schweizerbürgers durchführen oder die Abberufung eines Bundesrates oder die Hinzunahme eines Bundesrates vornehmen. Das alles könnte man durch eine sogenannte Verfassungsinitiative durchführen. Das sind Überlegungen, denen ich nicht folgen kann.

Zum Schluss möchte ich, um meine Redezeit einzuhalten, auf folgendes aufmerksam machen. Wenn man schon glaubt, man müsse bei diesem Initiativrecht möglichst large sein, man hätte keine Überlegungen anzustellen, ob diese Initiative nun zweckmässig, ob sie dem Volke förderlich oder nicht förderlich sei, möchte ich Sie doch fragen: Ja, wie ist es, wenn eine Initiative unmöglich ist? Ich lese da in einer Zeitungskorrespondenz, dass Ende Mai der Chef unseres Generalstabes, Herr Oberstkorpskommandant de Montmollin vor Pressevertretern ein Referat gehalten hat (offenbar hier in Bern) über eine neue Initiative, die von Lausanne gekommen ist. Er erklärte hier – offenbar nicht im Auftrage des Bundesrates – dass diese Initiative unmöglich sei, sie könne gar nicht durchgeführt werden. Diese Initiative bezweckt nicht die Abschaffung irgendeiner Apparatur, sie hindert das Parlament oder den Bundesrat nicht daran, irgend etwas zu kaufen oder zu bestellen oder nicht zu bestellen, sondern sie will in einem bestimmten Jahr ganz bestimmte, massive Einsparungen. Nun erklärt der Chef des Generalstabes, offenbar vor Leuten, die das weitergegeben haben – ich nehme an, dass er das nicht gegen den Bundesrat erklärt hat – das könne man gar nicht. Natürlich kann man das nicht, denn Sie können nun unmöglich in einem Fiskaljahr von 700 Millionen Franken 350 Millionen bei der Armee einsparen und für die armen Leute reservieren. Das kann man nicht, weil gewisse Verträge weitergehen, weil gewisse Engagements weitergehen, weil wir die Obersten weiter besolden müssen, weil die Kündigungsfristen, auch für das Personal, im Obligationenrecht festgelegt sind, weil die Bestellungen für Militärmaterial im Inland und Ausland nicht einfach annulliert werden können und weil man nicht durch die Volksinitiative alle diese Rechtsgrundlagen, das Kündigungsrecht und das Rücktrittsrecht, und alles andere ändern kann. Der Herr Oberstkorpskommandant erklärt also, man könne das gar nicht. Es ist heute vormittag schon die Frage angeschnitten worden: ja, glaubt man denn, man könnte eine solche Initiative durchführen, wenn der massgebende Militärsachverständige erklärt, es sei unmöglich? Wenn er das erklärt, so gehöre ich zu denjenigen, die erklären, dann gäben wir die Sache eben nicht vor das Volk. Ich könnte mich auch nicht dazu entschliessen, zu erklären, irgendetwas, wovon wir überzeugt sind, man könne es nicht durchführen (ich halte mich

dabei an den Vertreter der Landesverteidigung), also etwas Unmögliches sei hier in dem Sinne zu sanktionieren und dass wir beschliessen, das Volk müsse darüber befragt werden, ob das objektiv betrachtet Unmögliches doch noch möglich gemacht werden könnte. Deswegen scheint mir, gibt es eben doch Grenzen des Initiativrechtes. Der ganze Sinn des Votums geht dahin, dass ich glaube, diejenigen, die für das absolute Initiativrecht votieren, sind ganz sicher falsch orientiert. In der Botschaft steht noch der Satz auf Seite 31, es handle sich um die Staatsform des Vertrauens. Ein früheres Mitglied des Bundesrates hat die Formel geprägt, unsere Demokratie sei die Staatsform der Geduld. Ist unsere Demokratie die Staatsform aller geistlichen Tugenden, die wir irgendwo im Katechismus gelesen haben? Ich bin der Meinung, unsere Demokratie sei die Staatsform des Rechtes. Dabei wollen wir bleiben.

**Schmid-Oberentfelden:** Ich werde mich über die Meinungsäusserung des Herrn Oberstkorpskommandanten de Montmollin und die gegenteilige Auffassung, die mit Recht von einzelnen vertreten wurde, nicht aussprechen, sondern ich werde versuchen, die Tatsachen, so wie ich sie sehe, hier darzulegen. Man hat heute viel über die schweizerische Demokratie gesprochen, und man hat erklärt, dass das Volk letzten Endes der Souverän sei. Aber wenn wir die Frage untersuchen, welche Rechte das Volk hat, dann müssen wir feststellen: sie sind in der Praxis des Alltags sehr bescheiden. Einst hatte das Volk nur das Petitionsrecht, und dieses war zur Zeit der „gnädigen Herren und Oberen“ noch sehr umstritten, und es war gefährlich, dieses Petitionsrecht in Anspruch zu nehmen. Im Laufe eines Jahrhunderts hat sich die liberale Demokratie durchgesetzt. So wählt denn heute der Schweizerbürger alle vier Jahre die Volksvertretung, den Nationalrat. Er wählt in den meisten Kantonen den Ständerat.

Aber der Schweizerbürger hat keine Möglichkeit, zu den zu schaffenden Gesetzen irgendwie Stellung zu nehmen. Es gibt bei uns keine Gesetzgebungsinitiative. Jeder von Ihnen hat die Möglichkeit, hier im Nationalrat ein Postulat oder eine Motion einzubringen, um die Abänderung eines Gesetzes oder den Erlass eines Gesetzes anzuregen. Aber auch wenn die Motion in beiden Räten – was eine grosse Seltenheit ist – erheblich erklärt wird, kommt es nachher noch auf die Verwaltung an und darauf, welchen Entwurf sie ihnen unterbreitet. Wir haben keine Möglichkeit, hier Gesetzesentwürfe selber zu schaffen. Wenn man die Situation betrachtet, bleibt dem Volk bei der Gesetzgebung nur ein Recht. Es kann zu den so ausgearbeiteten Gesetzen Ja oder Nein sagen, wenn 30 000 Schweizerbürger das verlangen.

Dann haben wie die Verfassungsinitiative. Heute sind Männer in diesem Saale aufgetreten, die der Meinung Ausdruck gaben, dass der Nationalrat und der Ständerat, also das Parlament, eine Art Vormundschaftsbehörde über die Formulierung dieser Verfassungsinitiativen seien. Sie massen sich das Recht der Zensur an. Mein Vorredner erklärte, dass etwas, was unmöglich ist, eben unmöglich sei, und dass man deshalb so etwas Unmögliches gar nicht zur Abstimmung bringen sollte. Man hat gewisse Dinge unmöglich gemacht. Man wusste in den massgebenden Kreisen, dass eine starke Opposition gegen

das Rheinauwerk besteht. Man hat in jenem Moment, wo diese Opposition sich mehr oder weniger zu organisieren begann, absichtlich die Sache beschleunigt. Man hat, und das ist das Empörende, das Tempo der Ausführung beschleunigt, indem man Fremdarbeiter heranzog.

Glauben Sie doch nicht, dass das Schweizervolk so etwas nicht sieht.

Sie verwundern sich darüber, dass es im Volke draussen Defaitisten gibt, die an die Demokratie überhaupt nicht mehr glauben. Sie verwundern sich darüber, dass, wenn man so vorgeht, es Leute gibt, die bei irgendeiner nächsten Gelegenheit Nein stimmen als Protest, weil man eine Initiative nicht zur Abstimmung gebracht hat. Wenn diese nächste Gelegenheit im nächsten Herbst ist, wo es um die Übergangslösung für die Bundesfinanzreform geht, und wenn dann diese Leute sagen: Weil man uns nicht einmal die Möglichkeit gibt, über die Rheinauinitiative abzustimmen, so stimmen wir jetzt Nein, wir wollen dafür sorgen, dass man schliesslich in einem solchen Staat nicht mehr auf diese Weise regieren kann, wer ist dann schuld? Dann sind jene schuld, die von den mächtigen Elektrizitätsgesellschaften aus die ganze Sache beurteilen. Es wird doch niemand behaupten, dass gewisse Verflechtungen, die in der Ämterbesetzung bestehen, im Volke draussen nicht gesehen werden. Wir hatten seinerzeit, als es darum ging, im Kanton Aargau die Frage des Kraftwerkes Brugg-Wildegg zu lösen, einen Baudirektor, der den Bericht an den Grossen Rat verfassen musste und der gleichzeitig Präsident des Verwaltungsrates der Aarewerke war, die die Konzession an die Nordostschweizerischen Kraftwerke übertragen wollten. Er war gleichzeitig auch Mitglied des Verwaltungsrates der Nordostschweizerischen Kraftwerke. Er sass in allen drei Organen. Ich konnte ihm doch keinen Vorwurf machen, wenn er sich nicht zu teilen vermochte, sondern ich musste anerkennen, dass er die Interessen so sieht, wie er sie in diesen Instanzen der mächtigen Elektrizitätswerke sehen musste. Aber da sollte man etwas vorsichtig sein. Da sollte man nicht noch soweit gehen, wie einzelne Herren, die erklären: Wir wollen dafür sorgen, dass die Initiative nur zum Teil zur Abstimmung kommt. Ich glaube, das ist das Entscheidende. Ich möchte dem Bundesrat herzlich danken, dass er das Gefühl für die Handhabung des Initiativrechtes noch nicht verloren hat, und dass er sich bewusst ist, dass man im Volke draussen so etwas nicht ertragen würde. Deshalb verstehe ich nicht, dass es eine erste Minderheit gibt, für die als erster Herr Dr. Rohr gesprochen hat, der auch irgendwo Kommissär eines solchen Elektrizitätswerkes ist.

Das alles sieht man, und man hat das Gefühl, dass die Verflechtungen zu weit gehen. Ich möchte Sie deshalb sehr bitten, dass Sie dem Antrag des Bundesrates und der Mehrheit der Kommission zustimmen. Sie retten damit wenigstens das, was in diesem Moment das Wichtigste ist: das Recht des Volkes, einen Initiativtext so zu formulieren, wie es dies will, und die Garantie, dass vom Volk über diesen Text abgestimmt wird. Man kann sagen, der Text sei unglücklich; es lasse sich gegen den Bau nichts mehr machen. Aber man wird fast gereizt, sich für die Annahme einer solchen Initiative auszu-

sprechen, wenn man die Art sieht, wie in diesem Fall von gewisser Seite vorgegangen wird. Ich glaube, Sie müssen nicht nur die Reingewinne und die Pferdekkräfte, die herausgewirtschaftet werden, sehen, sondern Sie müssen auch bedenken, dass das Volk in einer Zeit, wo die Wirtschaft so stark den Einzelnen seiner persönlichen Freiheit beraubt, es nicht erträgt, dass man nachher auch noch auf dem Gebiet des einzigen Rechtes, das es besitzt, der Verfassungsinitiative, eine Zensurbehörde im gewählten Parlamente einsetzen will. Das geht nicht. Ich möchte Herrn Bundesrat Dr. Feldmann besonders danken, dass er auch im Bundesrat seine Auffassung über die Demokratie beibehalten hat, und ich möchte Sie bitten, der Mehrheit der Kommission zuzustimmen.

**Schmid-Zürich:** Als Mitglied der vorberatenden Kommission gestatte ich mir, in diesem Ideenkampf ein paar kurze Bemerkungen vorzutragen, auch deshalb, weil ja im Kanton Zürich (neben der Bevölkerung des Kantons Schaffhausen) die Wellen besonders hoch schlagen. Dass es sich hier um eine Volksangelegenheit handelt, wissen wir alle, denn es ist seit Jahren eine grosse Erregung festzustellen. Es sind mächtige, gewaltige Volksversammlungen durchgeführt worden. Keine Partei brächte solche Versammlungen für andere Angelegenheiten zustande. Wir wissen, dass es bei den Besten, die hier am Werke sind und die diese Initiative lancierten, nicht um irgendwelche persönlichen Interessen geht, sondern um etwas Grosses; um etwas Ideales. Das darf man nicht vergessen. Es ist heute hier in diesem Saale von einem Redner angetönt worden, es seien eigentlich grosse parteipolitische Interessen im Spiele. Ich glaube, man darf sagen, dass im Kanton Zürich und wahrscheinlich auch im Kanton Schaffhausen die Grenzen durch die Parteien hindurchgehen. Es ist also nicht etwa eine Parteisache, sondern es ist wirklich etwas, wo der Einzelne selbst sich entschieden hat und deshalb für diese Initiative einsteht. Es ist ausserordentlich erfreulich, dass im Bundesrat klar und deutlich gesagt wurde, dass es gar nicht angehen würde, eine Initiative sozusagen vom Parlament aus zu trennen. Eine Initiative ist eine Einheit und man hat kein Recht, diese Initiative zu ändern oder dem Volke vorzuenthalten. Ich gestatte mir, dies zu sagen, obwohl heute grosse Juristen eine andere Auffassung vertreten haben. Aber gefühlsmässig muss man diesen Standpunkt einnehmen, wenn man sich vorstellt, dass 50 000 und mehr Bürger diese Initiative unterschrieben haben. Dann weiss man auch ganz genau, dass der Einzelne vielleicht wegen der Übergangsbestimmung die Initiative unterschrieben hat, der Andere wegen des ersten Teiles. Man kann also nicht auseinanderhalten, so und so viele hätten die Initiative wegen des ersten Teiles und so und so viele hätten sie wegen des zweiten Teiles unterschrieben. Das darf man nicht tun. Es ist, wie schon gesagt worden ist, sehr dankbar anzuerkennen, dass der Bundesrat und besonders Herr Bundesrat Feldmann in der Botschaft klar und deutlich diesen Standpunkt vertritt.

Es ist vorhin, ich glaube von Herrn Kollege Eder, gesagt worden, es werde die Meinung vertreten, dass die Konzession im Widerspruch zum



Wasserrechtsgesetz erteilt worden sei. Wenn dies der Fall wäre, so müsste – ich sage ausdrücklich, „so müsste“, ich will hier nichts behaupten, denn ich bin kein Initiant – so müsste die Konzession rückgängig gemacht werden. Wie wir heute vormittag gehört haben, stehen die Rechtswissenschaftler hier gegeneinander im Streit. Ich möchte mich mit diesen Rechtsfragen nicht auseinandersetzen, weil ich dazu nicht kompetent bin.

Aber zur Frage des Heimat- und Naturschutzes lässt sich auch von einem Laien aus vieles sagen. Da möchte ich nur mitteilen, dass auf mich der Rundgang der Kommission einen grossen Eindruck gemacht hat. Ich hätte es sehr begrüsst, wenn das gesamte Parlament dies hätte tun können. Wenn man nur hier in diesem Parlamentssaale, abseits von dem, was in Frage steht, darüber redet, ist es schwierig, sich ein richtiges Bild zu machen. Ich war ausserordentlich beeindruckt von der Stromlandschaft, die wir durchwanderten und vom Rheinfall, den wir ja selbstverständlich schon oft bestaunt und bewundert haben. Weil es hier um die Schönheit dieser Stromlandschaft geht, so möchte ich einen Mann zitieren, aus dessen Zitat wahrscheinlich am besten hervorgeht, weshalb hier die Gemüter derartig erregt sind. Ich zitiere Dr. h. c. Imhof, Professor der ETH, der in einem Artikel geschrieben hat: „Keine Landschaft, vor allem keine Stromlandschaft im gesamten Raume des schweizerischen Mittellandes, ist grossartiger, ist heroischer, ist schützenswerter, erhaltungswürdiger, als gerade diejenige am Rheinfall. In ganz Europa findet sich kein einziger Wassersturz von der Grösse, von der Wucht und Schönheit des Rheinfalls. Kein alpiner Wasserfall kann sich messen mit solch donnerndem Stürzen eines breiten, grossen Stromes. Und dieses Naturwunder liegt nicht irgendwo abgelegen in einem unerreichen afrikanischen Urwald oder in unzugänglicher asiatischer gebirgiger Ferne, sondern mitten im Herzen dicht bevölkerter europäischer Kulturwelt. Es ist für jeden Mitteleuropäer, für jeden Menschen unserer schweizerischen Städte leicht und in kürzester Zeit erreichbar. Dies alles gibt ihm seine einmalige Bedeutung.“

Weil nun durch diesen Kraftwerkbau ein grosser Teil dieses Naturwunders verschwinden oder verändert würde, kämpfen so viele Tausende von Bürgern dagegen an. Ich möchte Ihnen mit Herrn Grendelmeier empfehlen, die Initiative zu unterstützen.

**Ackermann:** Gestatten Sie auch einem Nichtjuristen einige wenige Bemerkungen zum Antrag der ersten Kommissionminderheit. Es liegt in der Natur der Sache, dass die Behandlung der verfassungsrechtlichen Fragen, die durch die Einreichung dieser aussergewöhnlichen Initiative aufgerollt worden sind, heute in der Diskussion einen besonders breiten Raum beansprucht hat. Aber wir dürfen daneben auch den politischen Aspekt der ganzen Angelegenheit nicht vernachlässigen, wenn wir zu einer solid gereiften Meinungsbildung und zu einem staatspolitisch verantwortbaren Entschluss gelangen wollen.

Die Antragsteller der ersten Kommissionminderheit schliessen sich der Auffassung jenes Teiles der Rechtsgelehrten an, die erklären, es gehe

nicht an, die Übergangsbestimmung der Rheinau-Initiative, welche die nachträgliche Aufhebung eines rechtskräftigen Beschlusses des Bundesrates zum Ziele hat, dem Volke zur Abstimmung vorzulegen. Es ist Herrn Rohr und den anderen Herren Kollegen, die sich hinter den Antrag der ersten Kommissionminderheit stellen, nicht zu verargen, wenn sie Bedenken haben, das Vorgehen der Initianten könnte Schule machen und damit das Prinzip der Gewaltentrennung untergraben und einer Rechtsunsicherheit Vorschub leisten. Es ist aber ein grosser und gewagter Schritt, auf Grund dieser Befürchtungen die Einschränkung des Initiativrechtes des Souveräns zu fordern; denn der Antrag kann sich erwiesenermassen nicht auf den Wortlaut einer geltenden Bestimmung unserer Bundesverfassung stützen. Ihm zugrunde liegt nicht die Interpretation eines Verfassungsartikels, sondern einer Verfassungslücke, eine Interpretation, die in guten Treuen bestritten werden kann. Bei dieser Sachlage scheint es mir auch politisch ein gefährliches Unterfangen, nur gestützt auf eine anfechtbare und in der Tat auch angefochtene vage Verfassungsauslegung das bis jetzt nie mit Erfolg in Frage gestellte vollumfängliche Verfassungsinstitut des Volkes für den Einzelfall Rheinau einzuschränken. Ganz sicher geht es auch nicht an, dass die Bundesversammlung den nach Auffassung der Initianten wichtigsten Teil des Volksbegehrens einfach weglässt und dem Volk nur die harmlose generelle Naturschutzbestimmung zur Abstimmung unterbreitet. Auf diese Weise würde die Volksinitiative substantiell entscheidend verändert. Für ein solches Vorgehen findet sich in unserem Staatsgrundgesetz nirgends eine Bestimmung, auf die man sich berufen könnte; im Gegenteil verbietet sogar Artikel 8 des Bundesgesetzes vom Jahre 1892 die in Vorschlag gebrachte Aufteilung, da der Entwurf, „so wie derselbe lautet“, zur Volksabstimmung zu bringen ist. Der Eventualantrag Obrecht auf Ausarbeitung eines Gegenvorschlages könnte wohl dann in Erwägung gezogen werden, wenn wirkliche Aussicht dafür bestünde, dass eine Verständigung mit den Initianten, verbunden mit einem Rückzug des Volksbegehrens, möglich wäre. Diese Voraussetzung scheint jedoch nach den erhaltenen Informationen nicht zuzutreffen.

Auf Grund all dieser Überlegungen komme ich dazu, mit Entschiedenheit den Antrag des Bundesrates und der Kommissionmehrheit zu unterstützen, es sei das Volksbegehren zum Schutze der Stromlandschaft Rheinfall-Rheinau dem Volke und den Ständen unverändert zur Abstimmung vorzulegen.

Vom Vertreter des ersten Minderheitsantrages ist heute zwar an Hand von drastischen Beispielen argumentiert worden, eine Überweisung der Volksinitiative zur Entscheidung an den Souverän könnte eine Ära des fortgesetzten Missbrauchs des Initiativrechtes einleiten.

Ich kann diese Bedenken nicht teilen, sondern erwarte im Gegenteil, dass die ungewohnte Form der Rheinau-Initiative eine Ausnahmeerscheinung in der Geschichte der eidgenössischen Volksbegehren bleiben wird. Es wäre sicher ein verhängnisvoller politischer Fehler, wenn durch einen Beschluss unseres Rates die Rheinau-Initiative der Volksab-

stimmung vorenthalten würde. Ein solcher Entscheid müsste zu einer unnötigen Vergiftung der politischen Atmosphäre führen und einen Graben zwischen dem Volk und den eidgenössischen Räten aufwerfen. Unterbreiten wir darum, entgegen den Minderheitsanträgen, die Rheinau-Initiative, so wie sie ist, Volk und Ständen vertrauensvoll zum Entscheid. Wenn wir so vorgehen, befinden wir uns einmal in Übereinstimmung mit der bisherigen Praxis, und wir geben damit auch einer Lösung den Vorzug, die durch die unbeirrbar Hochhaltung der Rechte des Volkes auch politisch-psychologisch das Richtige trifft. Vertrauen schafft Vertrauen.

**Jaquet:** Es ist unbestritten, dass die zur Erörterung stehende Initiative sich inhaltlich in zwei Teile gliedert. Die Hauptbestimmung, die der Bundesverfassung beigefügt werden soll, bringt eine Ergänzung von Artikel 24 und will grundsätzlich die Schonung der Naturschönheiten im Zusammenhang mit der Nutzbarmachung der Wasserkräfte verfassungsmässig gewährleisten. Der als Übergangsbestimmung bezeichnete Vorschlag will auf dem Wege einer Revision der Bundesverfassung die angeblich im Widerspruch zu bestehenden gesetzlichen Bestimmungen erteilte Konzession für den Bau des Kraftwerkes Rheinau aufheben.

Es stellt sich zunächst die Frage, ob diese beiden grundverschiedenen Dinge Gegenstand eines gleichen Volksbegehrens sein können. Die Botschaft des Bundesrates nimmt zu dieser Frage Stellung. Es scheint zunächst wichtig, den Wortlaut von Artikel 121 BV in Erinnerung zu rufen, welcher die Partialrevision der Bundesverfassung ordnet und der in Alinea 3 folgendes bestimmt:

„Wenn auf dem Wege der Volksanregung mehrere verschiedene Materien zur Revision oder zur Aufnahme in die Bundesverfassung vorgeschlagen werden, so hat jede derselben Gegenstand eines besonderen Initiativbegehrens zu bilden.“ Der Bundesrat kommt zum Schluss, dass bei der vorliegenden Initiative Hauptbestimmung und Übergangsbestimmung eine Einheit der Materie bilden. Dieser Auffassung kann ich mich mit dem besten Willen nicht anschliessen. Die in der Botschaft gemachte Feststellung, wonach eine Abtrennung der Übergangsbestimmung von der Hauptbestimmung nicht zulässig ist, entbehrt – bei aller Anerkennung der Sorgfalt, mit der die Botschaft ausgearbeitet ist – meines Erachtens einer überzeugenden Begründung. Die Botschaft enthält folgende Feststellung: „Nur die gesamthafte Behandlung ist von der Initiative verlangt worden, deshalb muss auch die Volksabstimmung gesamthaft erfolgen.“ Wollte man dieser Auffassung beipflichten, so müsste jede Initiative, auch wenn sie den klaren Vorschriften der Bundesverfassung hinsichtlich Einheit der Materie widerspricht, zur Volksabstimmung gelangen. In der Botschaft wird eine Teilung der Initiative zudem als nicht zulässig bezeichnet, mit dem Hinweis, dass Artikel 8 des Bundesgesetzes vom Jahre 1892 vorschreibe, dass der Entwurf, so wie derselbe lautet, zur Volksabstimmung zu bringen sei. Demgegenüber ist zu bemerken, dass Artikel 8 des genannten Gesetzes über das Verfahren bei Volksbegehren und Abstimmungen folgenden Wortlaut hat: „Ist das Partialbegehren in Form eines ausgearbeiteten Ent-

wurfs gestellt, so haben die eidgenössischen Räte spätestens binnen Jahresfrist darüber Beschluss zu fassen, ob sie dem Initiativentwurf, so wie derselbe lautet, zustimmen oder nicht.“ Wie Sie sehen, geht aus dieser Fassung keineswegs ein Verbot der Trennung hervor, es wird nur bestimmt, dass der Wortlaut nicht geändert werden dürfe.

Sollte noch der geringste Zweifel darüber bestehen, ob die vorliegende Initiative den Anforderungen der Einheit der Materie widerspricht, so wird man gut tun, auch den französischen Text der Bundesverfassung zu Rate zu ziehen. Artikel 123, Absatz 3, lautet: „Si par la voie de l'initiative, plusieurs dispositions différentes sont présentées...“. Dem deutschen Text „verschiedene Materien“ stellt die französische Fassung den Text „plusieurs dispositions différentes“ gegenüber, was mir wesentlich klarer erscheint. Das Wort „dispositions“ umfasst viel schärfer als der deutsche Text die Notwendigkeit der Beschränkung auf eine einzelne Bestimmung. Die Bundesversammlung ist verpflichtet, festzustellen, ob eine Initiative in formaler Hinsicht den Vorschriften von Artikel 121, Absatz 3, entspricht oder nicht. Walter Burckhardt bemerkt in seinem Kommentar: „Die Bundesverfassung sagt nicht ausdrücklich, wer für die Befolgung dieses Grundsatzes – Überprüfung der Einheit der Materie – zu sorgen hat; es ist aber klar, dass es nur die Bundesversammlung sein kann.“ Es geht meines Erachtens zunächst darum, abzuklären, ob im vorliegenden Fall verschiedene Materien zur Aufnahme in die Bundesverfassung durch die Initiative vorgeschlagen werden. Der Verfassungstext kennt nur den Ausdruck „verschiedene Materien“ und überlässt dessen Auslegung der Bundesversammlung. Es lässt sich zweifellos die Auffassung vertreten, es handle sich um eine Einheit der Materie, da mit der Aufhebung der Konzession für Rheinau der Schutz von Naturschönheiten bezweckt wird.

Bei Abwägung, ob zwei verschiedene Materien vorliegen, kann jedoch das Ziel, das erreicht werden soll, allein nicht massgebend sein. Es geht doch darum, ob die grundsätzliche Forderung der Schonung der Natur dem Gegenstand nach das gleiche ist wie der Rückruf einer ordnungsgemäss erteilten Konzession. Stellt nun die Bundesversammlung fest, dass zwei getrennte Materien vorliegen, so sind zwei Wege offen: Entweder wird die Initiative auf Grund von Artikel 121, Absatz 3, als ungültig erklärt; in diesem Falle darf sie der Abstimmung des Volkes und der Stände nicht unterbreitet werden. Dieser Fall ist aber noch nie vorgekommen. Als zweite Lösung kann die Trennung der Initiative nach den einzelnen Materien ins Auge gefasst werden. Walter Burckhardt sagt hierüber: „Die Sanktion des Satzes, dass ein Initiativbegehren nicht mehrere verschiedene Materien zur Revision bringen soll, ist meines Erachtens die Ungültigkeitserklärung des Begehrens durch die Bundesversammlung. Diese Sanktion ist aber sinngemäss anzuwenden. Im Falle der Fremden-Initiative hat die Bundesversammlung gemäss Antrag des Bundesrates in anderem Sinne beschlossen. Das Begehren wurde in zwei Teile zerlegt und so dem Volke vorgelegt.“ So der Kommentar Burckhardt.

Der auch in der Botschaft erwähnte Fall der Trennung solcher Initiativen im Jahre 1921 wegen

Vorliegen zweier verschiedener Materien betraf die Erschwerung der Einbürgerung mit gleichzeitigen Vorschriften verschärfter Handhabung der Fremdenpolizei. Das gemeinsame Endziel war zweifellos der Schutz des Schweizer Volkes vor Überfremdung. Die Trennung wurde von der Bundesversammlung beschlossen. Die Tatsache, dass bis heute die Einheit der Materie mit Ausnahme der Fremden-Initiative immer bejaht worden ist, bedeutet keinen Grund, dies im vorliegenden Fall ebenfalls zu tun, um so weniger, als es sich um eine Initiative handelt, die ohnehin einen etwas eigenartigen Charakter aufweist. Kommt man zum Schluss, dass die Voraussetzung der Einheit der Materie gemäss Vorschrift der Bundesverfassung nicht vorhanden ist, so haben wir darüber zu entscheiden, ob die Initiative ungültig zu erklären ist. Dieser Weg müsste zweifelsohne mit den Worten Burckhardts als eine zu harte Sanktion betrachtet werden, und so bleibt kein anderer Ausweg übrig als die Trennung. Nach erfolgter Trennung werden wir darüber zu entscheiden haben, ob die Hauptbestimmung – Schutz der Naturschönheiten – dem Volke zur Annahme oder zur Ablehnung empfohlen werden soll. Auch bei der in der getrennten Vorlage enthaltenen Übergangsbestimmung betreffend Aufhebung der Konzession Rheinau werden die Räte beschliessen müssen, ob dieselbe Volk und Ständen mit Antrag auf Annahme oder Verwerfung vorgelegt werden soll.

Der Ihnen unterbreitete Antrag auf Trennung in zwei Bundesbeschlüsse stützt sich der Form nach auf das Vorgehen anlässlich der Zweiteilung bei der Fremden-Initiative im Jahre 1924. Es ist letzten Endes eine redaktionelle Frage, ob die Zweiteilung in einem Bundesbeschluss oder in zwei solchen Beschlüssen vorgenommen wird. Die Trennung der Vorlage als zwangsläufige Folge mangelnder Einheit der Materie versetzt den Rat in die rechtliche Ausgangslage, die unzweideutig ist. Falls die Vorlage dem Volke und den Ständen in zwei Teilen unterbreitet wird, sind die demokratischen Rechte des Bürgers nicht im geringsten beeinträchtigt. Die Botschaft enthält den Satz: „Die Einheit der Materie wird von der Verfassung verlangt, damit der stimmberechtigte Bürger die Möglichkeit hat, bei der Abstimmung seinen wirklichen Willen zum Ausdruck zu bringen.“ Dies ist aber bei der Volksabstimmung über die Initiative in der Gesamtheit nicht möglich. Weite Kreise wollen die Bestrebungen zur verfassungsmässigen Verankerung des Schutzes der Naturschönheiten unterstützen, und sie sind vor den Gewissenskonflikt gestellt, die ihrem Rechtsempfinden eigentlich zuwiderlaufende Aufhebung der Konzession Rheinau als notwendiges Übel sanktionieren zu müssen. Nur bei einer Trennung der Initiative sind die demokratischen Grundrechte des Bürgers voll gewahrt. Er kann einzig in diesem Falle sich frei entscheiden, ob er die eine Frage ablehnen, der anderen aber zustimmen soll.

Der Bundesrat stützt sich mit seinem Antrag, die Gesamtinitiative mit Antrag auf Ablehnung zur Abstimmung des Volkes zu unterbreiten, auf sein Vertrauen in die Einsicht und den guten Willen des Volkes. Dabei wird vielleicht übersehen, dass auch bei Leuten, denen der beste Wille zugebilligt werden darf, ein irrales Gefühl bei gewissen Entscheidungen heute die Oberhand gewonnen hat. Das

dauernde Bewusstsein, in unsicherer Zeit zu leben, verbunden mit der durch die Technik in das Gebiet unüberblickbarer Folgen verschobenen Kriegsführung, hat bei vielen Menschen eine innere Abkehr von den Errungenschaften der Technik und eine Art geistige Flucht in die Natur hervorgerufen. Es ist deshalb nicht unbedingt mangelnde Einsicht und schlechter Wille des Bürgers, wenn der Ausgang einer Volksabstimmung als sehr unsicher bezeichnet werden muss. Mit geeigneter Propaganda wird das im Unterbewusstsein schlummernde Gefühl eines Bekenntnisses zur Natur und einer Ablehnung einer alles überwuchernden Technik bei weiten Kreisen des Volkes auf starkes Verständnis stossen.

Ich sehe persönlich keinerlei Grund, dem Volke die Entscheidung über die Übergangsbestimmung betreffend Rückrufung der Konzession Rheinau vorzuenthalten, da der Stimmbürger damit das Recht bekommt, sich über eine Sache klar auszusprechen, wenn er im Falle der Trennung weiss, um was es eigentlich geht.

Die Formulierung des von mir eingereichten Antrages verlangt zunächst die Trennung der Initiative in zwei Teile, weil ich wegen fehlender Einheit der Materie eine Abstimmung über den Gesamthalt in einer einzigen Volksbefragung als unzulässig halte. Welchen Sinn hat Artikel 121, Absatz 3 BV, überhaupt noch, wenn wir im vorliegenden Fall nicht feststellen, dass es sich um zwei verschiedene „dispositions“ handelt, die in die Verfassung eingeführt werden sollen? Wiederholt ist heute auf die Gefahr missbräuchlicher Anwendung des Initiativrechtes hingewiesen worden. Die Möglichkeit einer solchen Entwicklung kann nicht bestritten werden. Das sicherste Mittel dagegen besteht aber vorläufig in einer strengen Handhabung der Verfassungsbestimmung, wonach eine Initiative keine Vermischung verschiedener Gegenstände enthalten darf. Der eingereichte Antrag auf Trennung enthält keine Stellungnahme hinsichtlich der Art der Erledigung der beiden Teile. Dabei vertrete ich persönlich die Auffassung, dass der erste Teil – Schutz der Naturschönheiten – dem Volk zur Annahme, der zweite – Aufhebung der Konzession – zur Verwerfung empfohlen werden sollte. Die Anhänger der Initiative – dies geht aus den Ausführungen ihres Vertreters, Herrn Kollegen Grendelmeier, heute vormittag hervor – werden nicht mit einer Teilung der Initiative einverstanden sein. Mit einem Kreuzzug „Rettet den Rheinfluss“ besteht Aussicht, das Volksbegehren als Ganzes zur Annahme zu bringen. Sicher wird man dieser Lockung bei einer Teilung der Initiative die Losung entgegenstellen: „Schutz der Heimat und Kampf dem Wortbruch.“ Der Vorschlag, die Initiative in zwei Teile getrennt dem Volke zur Abstimmung zu unterbreiten, bringt entgegen dem, was heute gesagt worden ist, keinerlei Verzögerung, da es sich dabei nicht um einen Gegenvorschlag des Bundesrates oder der Bundesversammlung, sondern nur um einen im gleichen Wortlaut der Initianten, aber nach Materie getrennte Befragung des Volkes handelt.

Aus diesen Überlegungen heraus erlaube ich mir, Ihnen zu beantragen, die Initiative als im Widerspruch mit Artikel 121, Absatz 3, der Bundesverfassung stehend, in zwei Teile zu zerlegen und im

unveränderten Wortlaut der Volksabstimmung zu unterbreiten.

**M. Bourgknecht:** La demande d'initiative, objet de nos débats, présente, tout à la fois, des lumières et des ombres. Elle a le mérite d'éloigner, pour un temps, le Parlement de problèmes exclusivement matériels, d'ordre économique ou financier, pour le contraindre à aborder des notions de droit constitutionnel parmi les plus délicates. Elle rappelle que notre patrimoine national ne se compose pas uniquement de richesses matérielles mais bien encore de richesses spirituelles et artistiques. Ce sont là ses lumières.

Ses ombres sont qu'elle souligne et accentue une division profonde de l'opinion publique et qu'elle risque de creuser davantage un incontestable fossé qui sépare le peuple d'avec le Parlement.

Elle doit être abordée sans idées préconçues, avec objectivité mais aussi avec toute la fermeté qui s'impose, lorsqu'il s'agit de sauvegarder des principes constitutionnels qui sont le fondement même de notre ordre public et dont le respect seul peut assurer le maintien d'un état de droit. Mon propos n'est point d'examiner ici le mérite de la demande d'initiative en tant qu'elle a pour objet la protection de nos sites et énonce un principe qui ne sera combattu par personne.

Mon intervention sera exclusivement consacrée à la recevabilité de la demande. Je veux observer, d'emblée, qu'il faut plus de courage pour la contester que pour l'admettre. Mais cela importe peu; l'essentiel est de défendre la thèse que l'on croit juste.

La recevabilité d'une initiative peut être examinée du double point de vue matériel et formel. La doctrine a abondamment discuté de la recevabilité, du point de vue matériel, d'une demande d'initiative. Elle est quasi unanime à admettre qu'il est certaines limites qui sont apportées au droit d'initiative et que, lorsque ces limites sont franchies, il appartient à l'Assemblée fédérale de déclarer la demande irrecevable et de ne pas la soumettre au peuple. Les divergences commencent lorsqu'il s'agit de tracer les limites. Les uns entendent les reculer et les autres veulent les avancer. Ces conceptions différentes se sont heurtées, au sein de la commission, et tout au long de nos propres débats. A première vue, on peut être d'avis que, dans le cas particulier, les deux conceptions peuvent être défendues avec des arguments respectables et dignes d'attention.

Les tenants de la théorie de l'irrecevabilité matérielle de l'initiative, en particulier, ne sont pas sans forcer la réflexion lorsqu'ils font valoir:

a) en premier lieu que la disposition transitoire, notamment, ne saurait faire l'objet d'une demande d'initiative parce qu'elle ne tend pas à une modification ou à un complément de la Constitution, c'est-à-dire à la création d'une norme de droit public de portée générale mais bien à l'adoption d'une règle de simple administration, applicable à un seul cas particulier;

b) en second lieu, qu'elle heurte le principe de la séparation des pouvoirs puisque, sans en modifier la répartition en général, elle entend, pour ce cas particulier, faire annuler une décision prise par le

Conseil fédéral en sa qualité d'autorité administrative exécutive supérieure;

c) en troisième lieu, qu'elle viole le principe de l'égalité de droits et tombe ainsi, parce qu'arbitraire, sous le coup de l'article 4 de la Constitution fédérale puisqu'elle porte atteinte à des droits acquis sans prévoir une équitable indemnisation à ceux qui sont spoliés;

d) enfin, qu'elle aboutit à la répudiation d'une convention internationale en une matière où la Constitution fédérale ne prévoit pas le referendum.

On peut ajouter que la répudiation, de propos délibéré, d'engagements pris heurte le principe *pacta sunt servanda* et qu'elle est inconciliable avec les règles de la plus élémentaire bonne foi et celles d'un droit naturel supérieures à celles du droit positif.

Quoi qu'il en soit de la valeur certaine de tels arguments, je suis néanmoins enclin à admettre que les cas dans lesquels une demande d'initiative devrait et pourrait être déclarée irrecevable, pour des raisons d'ordre matériel, sont des cas très exceptionnels et que, dans la règle, la demande doit être soumise au peuple qui appréciera quelles sont les règles qu'il entend ériger en droit constitutionnel positif. Il y a longtemps que nous nous sommes éloignés de la conception abstraite de la charte fondamentale d'un Etat et que nous avons renoncé à n'insérer dans la Constitution que les règles organiques essentielles de notre droit public. Lorsqu'on parcourt notre Constitution et qu'on y voit figurer des prescriptions de simple police telles que la prohibition de l'absinthe ou l'interdiction de saigner le bétail avant de l'avoir abattu, il est difficile de se convaincre qu'on puisse se montrer exigeant pour admettre la recevabilité matérielle d'une demande d'initiative.

Ce n'est donc pas sur ce terrain, choisi par d'autres en raison d'une intime conviction que je respecte, comme toutes les convictions sincères, que je me placerai.

Il en va, en revanche, tout autrement de la recevabilité de la demande d'un point de vue formel:

Pour qu'une initiative puisse être soumise au peuple, il faut qu'elle soit parvenue à chef et qu'elle respecte les règles constitutionnelles ou légales en la matière, c'est-à-dire les prescriptions de la Constitution fédérale elle-même ou encore celles de la loi du 27 janvier 1892, révisée le 5 octobre 1950, concernant le mode de procéder pour les demandes d'initiatives populaires. La circonstance que la Constitution ne se borne pas à reconnaître le droit populaire d'initiative et à fixer le nombre de signatures requises pour qu'il soit exercé mais que, tout au contraire, son article 122 prévoit une loi d'application qui fut édictée, met en lumière que toute initiative n'est pas nécessairement recevable mais que, bien au contraire, elle peut être déclarée irrecevable lorsqu'elle méconnaît des prescriptions de forme.

L'article 6 de la loi de 1892 traitant des demandes d'initiative tendant à la révision totale, qui s'applique incontestablement aussi à celles qui ont pour objet la révision partielle de la Constitution, prescrit en toutes lettres que seules doivent être soumises au peuple les demandes déclarées recevables.

L'examen de la recevabilité d'un point de vue formel ne peut être que le fait de l'Assemblée fédérale. Même si l'on veut admettre que le peuple seul peut dire ce qu'il entend insérer dans la Constitution et que toute initiative serait recevable au point de vue matériel, il n'en demeure pas moins qu'il ne peut appartenir qu'à l'Assemblée fédérale de dire si les conditions formelles sont réalisées qui permettent aux initiateurs d'exiger que leur texte soit soumis à la votation populaire. Ce serait un non-sens de soutenir qu'il appartiendrait au peuple de décider si une initiative est formellement recevable ou non. On ne voit d'ailleurs point comment il pourrait être appelé à se prononcer, à ce sujet.

Ne perdons pas de vue que, lorsque l'Assemblée fédérale déclare une initiative formellement irrecevable, elle ne se substitue pas à la majorité populaire. Elle assure simplement le respect d'un droit formel et l'impose à des initiateurs qu'il ne faut pas confondre avec le peuple lui-même et qui, lorsqu'ils prétendent que le peuple soit consulté, doivent respecter la loi comme tous les autres citoyens. Ce n'est pas parce qu'on est initiateur qu'on cesserait d'être soumis à la loi et qu'on pourrait rétorquer, lorsqu'on est astreint à la respecter, que les droits du peuple seraient violés.

L'Assemblée fédérale ne contrevient pas à la volonté de la majorité du peuple lorsqu'elle rappelle aux initiateurs qu'il est des prescriptions formelles auxquelles ils sont soumis et dont l'inobservation rend leur initiative irrecevable.

Ce rappel au respect de la loi est indispensable pour éviter que nos institutions ne soient vidées de tout leur sens.

La constatation de l'existence d'un vice de forme ne sera rien d'autre qu'un renvoi des initiateurs à mieux agir, c'est-à-dire à se conformer à la loi.

Je n'hésite donc pas à revendiquer, pour l'Assemblée fédérale, un droit de contrôle formel. Je crois pouvoir invoquer, en faveur de ce droit, non seulement les principes et textes constitutionnels ou légaux que je viens de rappeler mais encore la pratique de l'Assemblée fédérale qui a parfois — ce qu'elle n'eût pu faire si elle ne s'était pas reconnu une telle prérogative — décidé de soumettre à des votations distinctes des textes élaborés en violation de l'alinéa 3 de l'article 121 de la Constitution fédérale.

Je veux encore ajouter qu'il n'est pas procédé différemment en matière d'initiatives cantonales. Les parlements cantonaux, souvent approuvés par le Tribunal fédéral, ont, à maintes reprises, déclaré une demande d'initiative irrecevable pour des motifs de forme. Personne ne s'en est ému et n'a crié à la violation des droits populaires. Tout au contraire, des décisions semblables sont apparues pleinement justifiées. Le droit d'initiative n'est pas d'une nature différente suivant qu'il est exercé par le peuple suisse tout entier ou par le peuple d'un canton. La souveraineté de l'un et celle de l'autre sont absolument les mêmes. Ce qui vaut en matière cantonale peut être appliqué, faute de dispositions expresses contraires, en matière fédérale. La Constitution fédérale ne statue-t-elle pas, en son article 84, une présomption générale de compétence en faveur de l'Assemblée fédérale ?

L'initiative me paraît formellement irrecevable pour deux raisons :

L'alinéa 3 de l'article 121 de la Constitution fédérale, en consacrant, dans le domaine de l'initiative constitutionnelle, le principe de l'unité de la matière, interdit que des dispositions différentes soient amalgamées pour faire l'objet d'une seule et même demande d'initiative sur laquelle le peuple et les cantons auraient à se prononcer ultérieurement par un seul et même vote.

Ce principe, admis d'ailleurs en règle générale soit par la doctrine, soit par le droit positif, est fondé sur des raisons sérieuses et doit être respecté lors du lancement de l'initiative déjà, si l'on ne veut pas fausser le sens de la manifestation de la volonté du peuple et l'empêcher de se prononcer, avec netteté et sans ambiguïté, sur l'objet même de l'initiative à tous les stades de cette dernière.

Une initiative, en effet, ne parvient à chef que lorsqu'elle est appuyée par 50 000 signatures au moins, nombre relativement important en 1891 mais bien faible aujourd'hui, eu égard au chiffre actuel de la population et à la grande facilité qui existe d'atteindre et de rencontrer chaque citoyen. L'amalgame de dispositions qui, sans être nécessairement contradictoires, sont néanmoins différentes, facilite illicitement la cueillette des signatures et laisse planer le doute sur la volonté réelle des signataires et sur leurs sentiments profonds. Il n'est plus certain que les signataires désirent réellement la revision proposée pour son ensemble. Les uns peuvent la vouloir pour tout ce qu'elle propose et les autres s'en déclarer partisans pour une part seulement de ce à quoi elle tend, comme vient de le dire à cette tribune M. Schmid, de Zurich. Ces derniers ne se seront ralliés au tout que pour être sûrs d'obtenir au moins ce qu'ils veulent mais il est douteux qu'ils eussent été, sans cela, partisans d'une revision aussi étendue que celle à laquelle ils ont été amenés à donner la main.

Les mêmes raisons valent, d'ailleurs, *mutatis mutandis*, quant au vote populaire. La sincérité de l'expression du sentiment populaire serait compromise si le peuple devait se prononcer, par un seul et même vote, sur un texte comprenant des dispositions de nature différente. Point n'est d'ailleurs besoin d'insister puisque les dispositions de la Constitution sont impératives à ce sujet et que l'Assemblée fédérale n'a pas hésité à en tirer, du moins partiellement, les conséquences dans les cas, rares d'ailleurs, où elle a estimé qu'une initiative ne les respectait pas. Il est vrai que la pratique de l'Assemblée fédérale pousse la tolérance très loin mais elle n'en a pas moins, dans une certaine mesure, sauvegardé le principe constitutionnel.

Je n'éprouve, personnellement, après réflexion, pas d'hésitation à admettre que le texte de l'initiative contrevient à l'alinéa 3 de l'article 121 de la Constitution fédérale. Je considère qu'il est inadmissible de soumettre, tout à la fois, au vote populaire, d'une part, un principe que personne n'entend sérieusement combattre puisqu'une loi fédérale l'exprime depuis longtemps déjà et, d'autre part, la question essentiellement controversée de l'application, avec effet rétroactif, de ce principe à un cas particulier. Cela d'autant plus que la disposition transitoire ne se borne pas à statuer cette applica-

tion mais qu'elle tend encore, et cela au mépris des règles fondamentales qui régissent, aujourd'hui encore, la séparation des pouvoirs, à faire porter un jugement de condamnation à l'endroit d'une décision prise, en 1944, par le Conseil fédéral dans le cadre de ses compétences définitives.

Les initiateurs ont été fort habiles et ont entendu faire admettre leur point de vue dans un cas d'espèce qui, pour eux, domine le débat, à la faveur d'un principe sympathique auquel chacun est acquis d'emblée. Il s'agit d'un cas où manifestement il est procédé en violation de la Constitution.

Mais il y a bien davantage encore: en prescrivant que la Constitution révisée ou que la partie révisée de la Constitution entre en vigueur lorsqu'elle a été acceptée par la majorité des citoyens prenant part à la votation et par la majorité des Etats, l'article 123 de la Constitution fédérale dont la révision n'est pas demandée et qui doit, de l'avis même des initiateurs, subsister, consacre le dogme de la non-rétroactivité des modifications de la Constitution. La sécurité de notre démocratie, le maintien d'un Etat fondé sur le droit, sont à ce prix. Si l'on peut admettre parfois, notamment comme une faveur en droit pénal, la rétroactivité de tout ou partie de certaines lois nouvelles – et encore ne le fait-on qu'avec la plus grande circonspection, même pour une législation d'ordre formel – il est exclu de l'admettre en matière constitutionnelle. Lorsqu'il s'agit de la charte fondamentale de l'Etat, toute incertitude doit être bannie rigoureusement. Chacun doit savoir qu'un ordre constitutionnel déterminé déploiera ses effets aussi longtemps qu'il n'aura pas été régulièrement révisé. Le peuple – qui n'est, lorsqu'il se prononce sur une initiative, qu'un législateur – est lié, comme tout autre, par la Constitution qu'il s'est librement donnée et il doit l'observer aussi longtemps qu'il ne l'a pas modifiée dans la mesure où il est en droit de la modifier. Il ne peut agir en marge de la Constitution qui garantit les droits de chacun et de chacun des Etats cantonaux et prétendre se placer au-dessus d'elle. L'observation stricte des règles constitutionnelles et le respect de leurs effets devenus définitifs sont, pour le peuple, une garantie de sa sécurité, de ses libertés et le meilleur barrage à l'arbitraire. C'est, en réalité, défendre l'ordre constitutionnel, soit la force de notre droit public, et partant, les droits essentiels du peuple que de ne pas permettre qu'on méconnaisse et viole la Constitution et qu'on tienne, un jour, pour un chiffon de papier des règles constitutionnelles en voulant annuler les effets qu'elles ont déployés durant le temps où elles furent en vigueur. Le peuple lui-même ne peut pas faire qu'une constitution n'ait pas été et tenir pour non-avenus les actes juridiques qu'elle a protégés.

Un principe fondamental qui, bien que non écrit, constitue une des bases de notre Etat fondé sur le droit, est incontestablement celui de la séparation des pouvoirs auquel il ne saurait être touché sans grands dangers. Sans doute le peuple serait-il fondé, théoriquement, dans le cadre d'une révision de la Constitution, à modifier la répartition des pouvoirs, voire à prétendre les exercer tous par lui-même. Il serait mal inspiré de le faire mais il en aurait la faculté. En revanche, l'article 123 de la Constitution fédérale ne lui accorde pas le droit

de recourir à une révision de la Constitution s'il veut revendiquer pour lui, avec effets rétroactifs, des compétences attribuées, avant la révision, aux autorités constituées des ordres législatif, exécutif et judiciaire ou s'il prétend s'arroger, après coup, sur les actes de ces autorités, un droit de contrôle ou de recours qui ne lui compétait pas avant la révision.

On peut professer le plus grand respect à l'endroit des droits populaires et soutenir, par ailleurs, qu'une révision ne saurait conduire à l'introduction dans la Constitution fédérale de dispositions contradictoires dont l'interprétation, en l'absence de toute juridiction constitutionnelle, présenterait des difficultés quasi insolubles. Or, il peut arriver que, faute d'avoir prévu l'abrogation de dispositions existantes et sans que l'on puisse parler d'une loi spéciale qui dérogerait à la norme générale, une initiative introduise dans la Constitution fédérale des dispositions nouvelles qui y contredisent. Tel est le cas, en l'espèce.

Il est certain que la disposition transitoire proposée, qui a pour but et effet d'annuler une décision prise en 1944 par le Conseil fédéral, dans le cadre de ses compétences exclusives, sous prétexte qu'il aurait été fait mauvais usage de ces compétences, voire que le Conseil fédéral aurait violé la loi – car c'est de cela seulement qu'il s'agit – heurte le principe de la non-rétroactivité des révisions de la Constitution fédérale puisqu'il veut créer, après coup, un contrôle et des sanctions par le peuple, qui n'existaient pas et tend ainsi à modifier, *a posteriori*, la répartition des pouvoirs qui a fait partie intégrante de l'ordre public existant. Tout cela en contradiction avec le texte clair de l'article 123 de la Constitution fédérale dont l'abrogation n'est pas demandée.

La thèse de l'inadmissibilité d'une telle procédure s'impose à l'évidence si l'on veut éviter:

a) que des droits acquis depuis longtemps puissent être remis en discussion parce que la majorité du peuple et des cantons prétendrait s'arroger, avec effets rétroactifs, des pouvoirs, notamment un pouvoir de contrôle qu'elle ne s'était pas octroyé dans le cadre d'un ordre constitutionnel déterminé. Ces pouvoirs nouveaux l'autoriseraient à annuler des décisions contre lesquelles aucun recours n'était prévu, en matière administrative ou judiciaire, par exemple. Je pense aux jugements du Tribunal fédéral rendus entre particuliers. Quelle sécurité y aurait-il si le peuple pouvait, par la voie de l'initiative constitutionnelle, remettre en cause la validité de décisions prises dans le cadre d'une législation contre laquelle le droit de referendum n'a pas été exercé?

A quels dangers ne serait-on pas exposé, dans un Etat fédératif, si les règles constitutionnelles réglant la répartition des compétences entre l'Etat fédéral et les cantons souverains pouvaient être revues, avec effets rétroactifs, et si le peuple suisse pouvait annuler des actes de telle autorité cantonale posés alors qu'elle était seule compétente pour les décider, actes que le Tribunal fédéral lui-même aurait consacrés?

b) des contradictions entre les dispositions de la Constitution elle-même puisqu'elle prévoirait tout



à la fois la non-rétroactivité de ses modifications en général et tout le contraire en l'espèce. Les initiateurs ont prévu l'objection et c'est en vain qu'ils prétendent la résoudre en niant que le problème se pose, c'est-à-dire en contestant l'existence d'une contradiction pourtant évidente. On ne saurait contester à l'Assemblée fédérale le droit d'éviter l'insertion, dans la Constitution fédérale, de dispositions contradictoires qu'elle serait seule à pouvoir interpréter par la suite, puisque nous ne connaissons pas de juridiction constitutionnelle.

Quelles sont les conclusions à tirer de ce qui précède ?

L'initiative est irrecevable pour les deux raisons exposées. Il est vrai que la pratique de l'Assemblée fédérale n'est jamais allée, jusqu'ici, jusqu'à refuser de soumettre au peuple une initiative ne respectant pas le principe de l'unité de la matière et qu'elle s'est bornée à scinder le texte de l'initiative pour provoquer autant de votations qu'il contient d'objets différents. Cette pratique, si elle ne présente pas d'inconvénients au point de vue votation et corrige, à cet égard, les vices de l'initiative, appelle les plus sérieuses réserves en ce qui concerne le point de départ même de l'initiative et la cueillette des signatures. Elle ne répond pas aux objections fondées sur l'inadmissibilité d'une semblable façon d'accroître le nombre des signataires.

Point n'est besoin, quoi qu'il en soit, de prendre position à l'endroit de la pratique suivie par les Chambres jusqu'ici puisque la disposition transitoire est affectée d'un autre vice qui frappe d'irrecevabilité l'ensemble de l'initiative. L'inconstitutionnalité d'une partie du texte proposé a pour effet nécessaire l'inconstitutionnalité du tout car on ne saurait concevoir que l'on soumette au vote populaire une fraction seulement du texte de l'initiative. Les initiateurs qui n'ont pas voulu scinder leur texte mais en ont fait un ensemble ne sauraient se plaindre d'une solution qui est dans la logique même des choses. Dans le cas où l'Assemblée fédérale avait scindé le texte soumis à la votation populaire, la recevabilité de chacune des parties de l'initiative était indiscutable et indiscutée, ce qui n'est pas aujourd'hui le cas. Le droit de contrôle formel exercé par les Chambres ne va pas jusqu'à diviser un texte unique pour n'en soumettre qu'une partie au verdict populaire et en soustraire l'autre partie au vote du peuple.

Pour tous ces motifs, je pense que l'initiative est irrecevable *in toto*; subsidiairement que sa « disposition transitoire – d'ailleurs improprement dénommée telle – est irrecevable ». C'est dans ce sens que je vous prie de vous prononcer.

**M. Grandjean:** Les questions juridiques ont été très largement débattues dans cette salle. Les uns ont parlé de la guerre des juristes, d'autres du monstre juridique.

Vous me permettez de donner simplement un avis personnel et de déclarer ici que les auteurs de l'initiative risquent de jouer un bien mauvais tour à notre démocratie en poussant trop loin le droit d'initiative.

En ma qualité de membre de la commission chargée de l'étude de Rheinau comme citoyen d'un canton éloigné, et par conséquent indirectement

intéressé à la question qui se pose aujourd'hui, j'estime que l'initiative n'est pas recevable dans sa forme actuelle car il y aura 10 ans, le 24 décembre, que la concession pour la construction a été accordée, et cela d'entente avec un pays voisin. Une telle initiative peut aussi avoir pour objet une révision portant atteinte à des engagements pris vis-à-vis d'autres pays. D'autre part, malgré le très grand respect que j'ai pour les idéalistes que sont les promoteurs d'une telle initiative, j'estime que le droit à leurs revendications est périmé. Nous devons, avant tout autre chose, être conscients des engagements qui ont été pris par notre haute autorité.

Sans vouloir en quoi que ce soit douter de la valeur de jugement du peuple suisse, je ne peux m'empêcher de redouter une consultation populaire pour cette affaire; il est si facile, dans notre pays, d'influencer les gens en les prenant par le sentiment, on a si souvent tendance à raisonner avec le cœur! Certains iront jusqu'à faire croire que la chute du Rhin est en danger, quoique en réalité elle ne soit pas en cause.

Comme beaucoup de citoyens suisses, je m'imaginai, avant de me rendre à Rheinau, que la chute du Rhin était gravement menacée et que sa disparition n'était plus qu'une question de temps. Or, la visite que la commission a faite sur les lieux m'a surpris en bien et pleinement rassuré sur le sort de ce coin de pays. Je me suis rendu compte que les travaux et constructions en cours ne porteront pas atteinte à la chute du Rhin et qu'à maints égards le parcours jusqu'à Rheinau et l'île de ce nom ne pourront qu'y gagner. Si le niveau de l'eau s'élève quelque peu, les rives du fleuve s'en trouveront certainement embellies, sans compter l'assainissement qui en résultera à plusieurs endroits. Le cours de l'eau ne sera pas supprimé mais seulement ralenti, puisque la rivière recevra encore 300 000 litres minute.

J'ai un peu de peine à comprendre que les opposants n'aient pas agi plus tôt, si vraiment ils estiment ces travaux contraires à l'intérêt de ce coin de terre. En tout cas, il ne doit pas être question de revenir en arrière car les engagements internationaux contractés par la Suisse doivent évidemment être respectés et, sans aucun doute, nous pouvons craindre que le peuple ne fasse de cette affaire une question de sentiment.

Si tous ceux qui seraient appelés à se prononcer pouvaient se rendre sur place, ils se rendraient immédiatement compte qu'il n'y a rien à redouter pour la beauté du paysage mais, qu'au contraire, cette région risque de voir surgir sur ses rives de charmantes maisons de week-end.

En conclusion, j'estime que cette initiative est irrecevable dans sa forme actuelle et très dangereuse pour notre pays.

En conséquence, je vous propose de vous rallier à la proposition de la première minorité.

**Arnold-Zürich:** Als Nichtjurist glaube ich, dass uns die Juristen in dieser Frage nicht vom eigenen Urteil entbinden können. Herr Dr. Häberlin hat heute morgen auf den zweiten und dritten Schritt hingewiesen. Er erwähnte mit vollem Recht die Initiative Gevrolier und die Mieterschutzinitiative. Die Initiative für den Schutz der Mieter und der

Konsumenten ist ein gutes Vergleichsbeispiel. Auch sie enthält eine Bestimmung in bezug auf die Termine, die rückwirkend einen Bundesratsbeschluss tangiert, der kürzlich gefasst wurde, nämlich den Beschluss über die Mietpreiserhöhung. Nehmen wir an, bei einer Annahme der Rheinau-Initiative würden wir vor dem internationalen Gerichtshof verklagt, so könnten im Haag nur die Entschädigungsfragen für Nichteinhaltung des Vertrages festgelegt werden, wenn wir nicht, wie Persien im Ölkonflikt, das Gericht ablehnen würden. Das Gericht könnte aber nicht den Volksentscheid aufheben, und also auch nicht unsere Staatssouveränität, die vollständig ist, solange wir nicht einem übergeordneten Staatenverbände angehören.

Auch bei der Mieterschutzinitiative, wenn sie angenommen würde, würde nicht entschieden sein, dass der Bundesrat einen rechtswidrigen Beschluss gefasst hätte. Es müsste lediglich nachher über die materiellen Folgen des neuen Rechts die Klärung geschaffen werden. Ich glaube, wenn Herr Bourgnicht sagt, die Initiative bedeute, dass man dem Bundesrat vorwerfe, er habe die Gesetze verletzt, ist das falsch. Es ist auch nicht so, dass zum Beispiel die Gewaltentrennung über der Verfassung steht, sondern sie ist in der Verfassung.

Kollege Eisenring hat heute morgen erklärt, der Bundesrat vertrete die These der juristischen Allmacht des Verfassungsgesetzgebers. Das würde, so sagte er, zu absurden Konsequenzen führen. Das Vertrauen zum Gesetzgeber würde da überspannt. Auf die Gesetze der Masse, nach Herrn Eisenring, könne man sich nicht verlassen.

Mit der sogenannten Masse kann wohl nichts anderes gemeint sein als das Volk. Wo aber sollte man das Recht hernehmen, das Volk zu bevormunden? Auch wo die Räte als Gesetzgeber handeln, sind sie durch das Referendum dem gleichen Gesetze der „Masse“ unterworfen. Es könnte ja auch der Fall eintreten, dass die gesetzgebenden Räte eine Vorlage ausarbeiteten, die zu absurden Konsequenzen führen könnte, und hier hätte das Volk eben die Möglichkeit, zu entscheiden, ob solche Konsequenzen seinem Willen entsprechen. Das umgekehrte Verfahren aber schliesst sich in der Demokratie, wie wir sie in der Schweiz kennen, von selber aus. Man muss sich darüber klar sein, dass man mit dem Recht zur Bevormundung des souveränen Volkes das Recht zur Revolution proklamiert, einer Revolution von oben, die in ihren weiteren Schritten zu einer Art autoritärer Demokratie führen müsste. Herr Eisenring hat zwar gesagt, er wolle nicht von moralischen Schranken der Demokratie, also von ethischen Kriterien sprechen, auch nicht vom Naturrecht. Aber Herr Eisenring kann uns keine Garantie geben, dass die Entwicklung nicht in dieser Richtung gehen würde, wenn man diesen ersten Schritt mache. Nun sind wir aber alle der Meinung, dass unsere Politik von den Menschenrechten, den Naturrechten und von der Ethik geleitet werden soll. Aber diese Kriterien sind nicht immer die gleichen für einen Konservativen, einen Liberalen oder einen Sozialisten, sonst hätten wir in diesem Saale bedeutend weniger Auseinandersetzungen. Wenn darüber Meinungsverschiedenheiten bestehen, so ist es eben in letzter Instanz Sache des Volkes, das heisst

der Mehrheit des Volkes, nicht der Minderheit, zu entscheiden, was gelten soll.

Gewiss, oft mögen wir der Meinung sein, das Volk habe einen Fehlentscheid getroffen. Das ist möglich. Das Volk ist ebensowenig unfehlbar wie das Parlament. Aber es ist staatspolitisch die letzte Autorität. Wenn Herr Kollege Obrecht uns erklärt, er werde vor dem Volk die Verantwortung für seine Stellungnahme übernehmen, so wird er das ohnehin tun müssen. Man muss sich dabei nur fragen, ob man die Verantwortung für eine Missachtung der Verfassung überhaupt tragen könne. Ich glaube, dass das Volk hier einen strengeren Massstab anlegen wird. Das ist ein gefährlicher Weg, der da zu begehen versucht wird. Wir würden damit das Höchste antasten, was unsere Verfassung auszeichnet, die unveräusserlichen Rechte des Volkes. Dazu können uns die juristischen Interpretationen kein Recht geben, weil es da nichts zu interpretieren gibt. Die Juristen haben zu interpretieren, welches der Wille des Volkes ist. Aber sie können diesen Willen nicht in die Verfassung hineinlegen, sondern nur aus ihr herauslesen. Es ist daher klar, dass, wo in der Verfassung nichts steht, man auch nichts hineinsetzen darf. Das darf nur das Volk selbst, und darin liegt der Sinn des Volksentscheides.

Wenn wir uns hier darüber unterhalten hätten, ob es wünschbar wäre, dass eine solche Initiative vom Parlament als unzulässig erklärt werden könnte, würde mir die Sache weniger bedenklich erscheinen. Die Diskussion ging aber letzten Endes darauf hinaus, ob eine juristische Interpretation der Verfassung uns dieses Recht, das wir nicht haben, geben könnte, oder, noch etwas schärfer ausgedrückt, ob wir eine Verfassungsverletzung begehen dürften oder nicht. Wenn Juristen ausserhalb des Ratssaales sich einen Sport daraus machen, solche Überlegungen anzustellen, erscheint mir dies weniger deplaciert, als wenn es in diesem Rate der Beauftragten des Volkes geschieht, die alle in besonders qualifizierter Form auf die Verfassung verpflichtet sind.

Von einigen Kollegen wurde die Frage gestellt, ob die Herren der Kommissionsminderheit noch Vertrauen zum Volke hätten. Diese Auseinandersetzung war äusserst interessant und aufschlussreich. Aber mir scheint, dass es wohl weniger darum geht, ob wir Vertrauen zum Volke haben – denn darnach werden wir in diesem Zusammenhang nicht gefragt – sondern es geht letzten Endes darum, ob wir als die Vertreter des Volkes die Rechte des Volkes respektieren wollen und ob daher das Volk zu uns noch Vertrauen haben kann. Wenn das Volk diese Frage verneinen müsste, dann könnte uns kein noch so spitzfindiges Gutachten von Juristen entlasten. Es könnte uns aber auch kein Gutachten des Herrn Generalstabschefs entlasten. Daher hat mich die unzweideutige Haltung des Bundesrates, wie sie in der Botschaft zum Ausdruck kommt, gefreut.

Den Ausführungen der Kollegen Huber und Häberlin kann ich mich in dieser Beziehung anschliessen. Ich bitte Sie, dem Antrag der Kommissionsmehrheit zuzustimmen.

**M. Glasöon:** Je m'en voudrais à la fin de ce débat que l'on peut appeler «fleuve» d'abuser de votre patience mais l'attention soutenue qu'a eue cette

assemblée démontre combien le Conseil national est conscient de l'importance de la question qui lui est soumise. Vous ne m'en voudrez donc pas si je vous expose rapidement – aussi rapidement que possible – quelques-unes de mes réflexions.

J'ai déposé une proposition éventuelle à celle de M. Obrecht. Je ne veux pas développer les arguments qui sont au fond de cette proposition. Je me réserve de le faire au moment voulu. Je veux me contenter de quelques considérations générales qui expliquent les raisons pour lesquelles j'ai estimé déposer cette proposition.

Il me semble que, comme dans toute affaire, il faut tout d'abord se demander de quoi il s'agit. L'Assemblée fédérale en présence d'une initiative doit se poser la question: quelle est ma compétence, quel rôle ai-je à jouer?

Il me semble, pour ma part, que ce rôle est double: il s'agit tout d'abord d'un rôle juridique. L'Assemblée fédérale doit examiner les conditions de validité de l'initiative. Elle doit, d'après la Constitution, voir si l'initiative est valable ou non. Or, messieurs, la réponse me semble relativement facile sur ce terrain-là. En effet, les conditions de validité sont précisées à l'article 121, alinéa 2, de la Constitution fédérale. Il faut une demande présentée par 50 000 citoyens actifs suisses ayant droit de vote et la demande présentée par ces 50 000 citoyens doit réclamer l'adoption d'un nouvel article constitutionnel ou l'abrogation ou la modification d'articles déterminés de la Constitution.

Personne ne met en doute ici que ces deux conditions sont réalisées. Le Conseil fédéral l'a admis tout comme le Conseil des Etats et ce Conseil national l'année passée en juin.

Y a-t-il, messieurs, une autre condition que les deux que je viens de citer?

Oui, on admet d'une façon générale, qu'il y en a une troisième: c'est celle du principe de l'unité de la matière. Je crois qu'il est indiscutable que ce principe est également respecté dans le cas qui nous occupe. Il y a un lien logique entre la disposition principale et la disposition transitoire et ce lien logique suffit. On va même plus loin: on assure dans la doctrine et cela d'une façon unanime qu'il n'est même pas nécessaire qu'il y ait un lien logique mais qu'il suffit qu'il y ait un rapport pratique entre deux propositions qui sont faites. Je ne crois pas pour ma part que la thèse de M. Jaquet consistant à dire que le texte français permet une autre interprétation soit solide. Il y a entre la proposition principale qui est créatrice de droit et la deuxième proposition dite transitoire, qui concerne l'application d'un droit, un lien suffisant pour que nous puissions estimer qu'il ne soit pas nécessaire de séparer les deux parties de l'initiative, selon la proposition de M. Jaquet. Je n'insiste d'ailleurs pas. Les arguments à ce propos ont déjà été développés abondamment.

Voilà à mon sens le rôle juridique que doit jouer l'Assemblée fédérale. Mais l'Assemblée fédérale a également un rôle que je pense politique: c'est de savoir si le contenu de l'initiative peut être inscrit dans la Constitution. Là, monsieur le président et messieurs, l'Assemblée fédérale ne peut donner qu'un préavis. Elle doit naturellement s'occuper de ce problème. Elle a l'obligation de dire si elle approuve l'initiative dans son contenu ou si, au contraire, elle

désapprouve ce dernier. Mais si elle désapprouve ce contenu, elle n'est pas autorisée à estimer qu'il n'est pas nécessaire dans ce cas de soumettre l'initiative au peuple.

Sans aller rechercher les commentaires – et vous avez vu qu'ils sont nombreux – sans même évoquer la jurisprudence, l'histoire et la genèse de notre Constitution fédérale, permettez-moi simplement de lire le texte de la Constitution.

Il me semble que l'article 121 de la Constitution fédérale est extrêmement clair. Si l'on regarde l'alinéa 5 de cette disposition, c'est-à-dire celui qui traite des demandes d'initiative conçues en termes généraux, que trouve-t-on? «Lorsque la demande d'initiative est conçue en termes généraux, les Chambres fédérales, si elles l'approuvent, procéderont à la revision partielle dans le sens indiqué et en soumettront le projet à l'adoption ou au rejet du peuple et des cantons.» Si l'Assemblée fédérale désapprouve la demande d'initiative conçue en termes généraux, l'Assemblée fédérale ne peut pas, à ce moment-là, se contenter de cette désapprobation. Elle doit soumettre le principe de la demande au peuple et aux cantons et si ceux-ci répondent affirmativement, elle doit se remettre au travail et rédiger la demande d'initiative. Vous voyez dès lors, monsieur le président et messieurs, que déjà en vertu de l'alinéa 5, nous trouvons une raison qui me paraît juridiquement suffisante de combattre la thèse de ceux qui pensent que l'Assemblée fédérale est compétente pour déclarer l'initiative irrecevable.

Il n'en est pas autrement, messieurs, en ce qui concerne une demande d'initiative qui n'est pas conçue en termes généraux mais qui, au contraire, revêt la forme d'un projet rédigé de toutes pièces. Là également, l'alinéa 6 de l'article 121 dit que si l'Assemblée fédérale est d'accord avec le projet, ce projet doit être soumis à l'adoption ou au rejet du peuple. Si l'Assemblée fédérale, en revanche, n'est pas d'accord, elle peut ou bien rédiger un projet distinct ou bien recommander au peuple le rejet du projet proposé et soumettre à la votation son contre-projet. Enfin, il y a une troisième éventualité: soumettre au peuple sa proposition de rejet en même temps que le projet qui émane de l'initiative populaire. C'est en l'occurrence ce que fait le Conseil fédéral. Vous voyez que là aussi il n'est pas question – et il ne saurait être question à mon sens – de décider de garder pour soi cette initiative parce qu'on ne l'approuve pas. L'Assemblée fédérale doit soumettre l'initiative au peuple.

M. Bourgnicht, tout à l'heure, dans une thèse remarquable quant à la forme et quant au fond, a soutenu un point de vue différent. Il a estimé que l'Assemblée fédérale avait même le devoir impérieux de déclarer une initiative irrecevable si cette initiative est contraire aux principes de droit qui sont à la base de notre Etat. Je crois que cette démonstration n'est pas convaincante et en particulier lorsqu'elle se base sur l'article 123, alinéa premier, de la Constitution fédérale. Je ne pense pas qu'on puisse déduire de la prescription de la Constitution qui dit que la revision totale ou partielle entre en vigueur lorsqu'elle a été adoptée par les cantons et par le peuple, l'interdiction d'une rétroactivité qui serait contenue dans une partie de l'initiative. Mais, messieurs, les considérations émises par M. Bourgnicht

sont certainement partagées par une grande partie – si ce n'est pas la totalité – de cette assemblée. Certainement, quant au fond, ce qu'ont dit M. Bourgnecht et bien d'autres, est juste. Je suis aussi de cet avis mais comme l'a dit d'une façon également remarquable M. Huber, cela ne permet pas, d'en déduire qu'il faille en rester là et que le peuple doit être en quelque sorte frustré de la réponse qu'il doit donner à une telle initiative. Nous pouvons estimer que cela est bien ou que cela n'est pas bien. Il semble indiscutable qu'en regard de la législation actuelle nous ne pouvons pas faire autre chose. C'est un problème qui doit se poser *de legge ferenda*. Il faut, comme l'a déjà dit en particulier M. Häberlin, reviser la Constitution si nous constatons qu'un abus du droit d'initiative est commis.

Il est possible, en effet, messieurs, que nous serons peut-être obligés d'en arriver là. Il faudra constater que le nombre de signatures requis – 50 000 – n'est peut-être plus suffisant à l'heure actuelle. Il faudra constater que le sentiment démocratique du peuple n'est peut-être plus suffisamment, je dirai, affiné, pour ne pas faire la distinction qui s'impose et il faudra peut-être le dire dans la Constitution.

C'est un problème sur lequel nous aurons à nous pencher, je crois, dans des délais assez rapprochés mais pour l'instant, en présence de cette initiative, j'estime que la thèse du Conseil fédéral, adoptée par la majorité de la commission, est la seule juste. C'est pourquoi je la fais mienne.

Je ne puis, pour les raisons que j'ai données, être d'accord avec la thèse de la deuxième minorité, défendue par M. Grendelmeier. Je suis d'avis que, sur le fond de la question, nous devons aussi être d'accord avec le Conseil fédéral. Nous ne pouvons pas admettre cette initiative à cause de sa partie dite «disposition transitoire» car, effectivement, elle va à l'encontre des principes qui sont à la base de notre Etat, fondé sur le droit. Dès lors, je me déclare personnellement d'accord avec le projet du Conseil fédéral mais je l'estime insuffisant.

J'ai regretté que le Conseil fédéral se soit contenté de proposer au peuple de rejeter l'initiative dans sa totalité et qu'il n'ait pas estimé devoir y apporter un contreprojet. Selon moi, la proposition du Conseil fédéral, de même d'ailleurs que les autres propositions, sauf celle de la deuxième minorité naturellement, est trop négative. Il lui manque un caractère positif, constructif que, je crois, beaucoup de citoyens réclament et réclameront.

On a beaucoup parlé ici, au cours de ces débats, de la question de savoir si l'initiative sera admise ou rejetée par le peuple. Je pense, monsieur le président et messieurs, qu'il est de plus en plus difficile de jouer au prophète, surtout dans cette salle, à la suite du résultat de diverses votations. Mais enfin, on peut tout de même émettre une opinion. Nous avons entendu plusieurs avis, au cours de ce débat, selon lesquels le peuple rejeterait l'initiative. Je suis personnellement plutôt d'un avis différent. J'ai l'impression que le peuple serait plutôt enclin à admettre cette initiative, non pas parce qu'on va lui présenter des arguments démagogiques, non pas parce qu'on lui présentera des affiches extraordinairement suggestives mais simplement parce que le peuple ne s'embarrassera pas de toutes les discussions que nous avons eues jusqu'ici, et qui sont

d'ailleurs remarquables, sur le plan juridique. Le peuple n'y entendra absolument rien mais en revanche ce que comprendra le peuple, c'est qu'il s'agit ici d'une entreprise qui peut porter préjudice au visage aimé de la patrie, comme on dit et comme on a raison de le dire. Dans ce cas-là, naturellement, les citoyens ne verront pas les conséquences de leurs sentiments et ils déposeront un oui dans l'urne. C'est pourquoi j'estime qu'il faut donner à tous les adhérents du Heimatschutz et à tous ceux, et ils sont nombreux, qui veulent que le visage de notre patrie reste intact, la possibilité de dire oui. Il faut profiter de cette initiative qui nous pose, qui va poser au peuple des problèmes extrêmement épineux, pour lui donner la possibilité d'inscrire quelque chose de constructif dans la Constitution fédérale: la protection générale – et non pas limitée au domaine hydraulique – de la nature et des sites.

J'ai l'impression quant à moi que, dans ce cas, il sortirait quelque chose de bon de cette initiative. C'est la raison pour laquelle j'ai salué la proposition de M. Obrecht. J'ai dû présenter une proposition différente car je me sépare de M. Obrecht en ce sens que ce dernier pense qu'il ne faut pas soumettre au peuple la disposition transitoire, tandis que j'estime qu'il convient de lui soumettre également cette disposition mais sur la question de l'article général je suis d'accord avec lui.

Le texte de l'initiative est d'ailleurs trop étroit dans sa première partie. On pourrait, comme on l'a dit à la commission et comme le dit le message (p. 34 du texte français) se servir du texte que M. Balsiger rédigea, à l'époque, texte qui contient une proposition précise sur laquelle on pourrait discuter.

On peut naturellement faire des objections – je les ai déjà entendues de la part de M. Häberlin – à une telle proposition. On lui reproche de violer le principe de l'unité de la matière. Messieurs, je ne suis pas du tout de cet avis. Une telle proposition ne viole en rien ce principe. Il n'y a pas de différence de qualité, de nature, entre ma proposition et celle des auteurs de l'initiative: il y a simplement un élargissement de cette proposition. Au lieu de limiter la protection des sites au domaine hydraulique, je propose de demander au Conseil fédéral de soumettre au peuple un contreprojet beaucoup plus général. Il n'y a, me semble-t-il, aucune opposition entre ces deux propositions. D'ailleurs, messieurs, même si cette unité de matière n'existait pas, nous ne sommes plus sur le plan de l'initiative, nous sommes sur celui des compétences de l'Assemblée fédérale. Ces compétences sont déterminées par l'article 121, alinéa 6, de la Constitution fédérale, qui permet et donne le droit aux Chambres fédérales d'élaborer un projet distinct. Même si un contreprojet violait – ce que je conteste – le principe de l'unité de la matière, les Chambres seraient certainement compétentes en vertu de cette disposition.

On reproche aussi à une telle proposition son manque de clarté; on dit qu'il faut s'en tenir au texte du Conseil fédéral parce qu'il est clair. On propose au peuple de rejeter l'initiative, dite de Rheinau; mais, messieurs, le contreprojet garderait et ferait garder la même clarté. Le peuple se prononcerait sur l'approbation ou le rejet de l'initiative. Dans l'hypothèse où il rejeterait l'initiative, il

pourrait approuver le contreprojet. C'est extrêmement simple et cela a d'ailleurs déjà été pratiqué.

La plus grave objection que l'on fera consiste à reprocher à cette proposition d'apporter un retard à la solution de l'initiative dite de Rheinau et peut-être pourrait-on m'accuser de tenter, au moyen de cette proposition (je prononce un grand mot) de saboter l'initiative.

Je voudrais tout de suite bien préciser que là n'est pas du tout mon intention. Je pense que ma bonne foi est suffisamment claire pour que je n'aie pas besoin d'insister. Non, ça n'est pas du tout pour cela mais uniquement pour essayer de trouver une formule pouvant donner satisfaction que je me suis permis de présenter cette contreproposition. Quant au retard, je pense tout de même que l'importance du problème soulevé par l'initiative est telle qu'elle justifie que le Conseil fédéral et l'Assemblée fédérale se penchent sur lui de façon aussi complète et aussi approfondie que possible avant que le peuple ait à se prononcer sur la question car, à ce moment-là, il sera trop tard. J'estime qu'il importe que nous recherchions ensemble la meilleure formule nous permettant de trouver la solution la plus convenable.

**Bretscher:** Ich hatte zuerst die Absicht, die Diskussion nicht zu verlängern. Wenn ich trotzdem noch das Wort ergreife, so geschieht das, weil ich das Bedürfnis habe, meine Stimmabgabe in der Rechtsfrage zu begründen. Ich werde aus allgemeinen staatspolitischen Gründen für die Unterbreitung der Initiative als Ganzes, d. h. auch der sogenannten Übergangsbestimmung, stimmen, ohne mich der einen oder andern der in bezug auf die Frage der Zulässigkeit dieser Übergangsbestimmung vertretenen Rechtsauffassungen integral anschliessen zu können. Mein Standpunkt angesichts der hier mit solcher Beredsamkeit vertretenen zwei Rechtsauffassungen ist folgender:

Es ist meines Wissens das erste Mal seit der Einführung des Initiativrechtes, dass der Inhalt einer Initiative mit der in der Verfassung begründeten Zuständigkeitsordnung im schweizerischen Bundesstaate in der Weise in flagranten Konflikt gerät, dass die Initianten – eben in der sogenannten Übergangsbestimmung der Rheinau-Initiative – diese Zuständigkeit nicht etwa grundsätzlich revidieren und damit neues Recht schaffen wollen, was unbestrittenermassen jederzeit geschehen kann, sondern die Trennung der Gewalten nur für einen bestimmten Fall und dazu noch rückwirkend durchbrechen möchten, um einen rechtlich unanfechtbaren Verwaltungsakt der zuständigen Behörde aufzuheben. Die schweren Bedenken, die gegen eine solche Verwendung des Initiativrechtes geltend gemacht wurden, sind gerechtfertigt. Einzelne und in ihrer Gesamtheit betrachtet können diese Bedenken jedoch nicht den Schluss erlauben, dass die Bundesversammlung nun ihrerseits eine Rechtsgrundlage besitzt, um sich als Verfassungsgerichtshof zu konstituieren, der darüber zu entscheiden hätte, was in einer Initiative als Verfassungsrecht vorgeschlagen werden darf und was nicht. Die Bundesversammlung besitzt nach meiner Überzeugung diese Rechtsgrundlage nicht, und sie kann diesem Mangel auch nicht dadurch abhelfen, dass sie sich eine entspre-

chende Kompetenz durch die Interpretation der Bundesverfassung zu verschaffen sucht.

Wenn ich das feststelle, muss ich sofort beifügen, dass ich auch der vom Bundesrat in seiner Botschaft mit äusserster Konsequenz und Strenge vertretenen Rechtsauffassung nicht bis ins Letzte folgen kann. Diese Auffassung von der juristischen Allgewalt des Souveräns, der nicht nur die von ihm geschaffene Rechtsordnung jederzeit abändern kann, sondern der darüber hinaus zugleich berechtigt sein soll, die von ihm gewollte und geschaffene Rechtsordnung jederzeit willkürlich im Einzelfalle, *ad hoc* und *ad hominem*, zu durchbrechen, zu derogieren und in gewissen, ihm augenblicklich nicht genehmen Tatbeständen zu vernichten, diese Auffassung scheint mir in ihrer logischen Abstraktion – wenn Sie mir das Wort gestatten: in ihrer chemischen Reinheit – dem durch die Rheinau-Initiative aufgeworfenen Problem der Rechtsstaatlichkeit und der Rechtssicherheit nicht gerecht zu werden. Sie geht diesem Problem, um es etwas schroff zu sagen, aus dem Wege. Ich stimme dem Bundesrat zu, dass der Wortlaut der Verfassung in dem Sinne durchaus eindeutig ist, dass es für die Revision der Verfassung keine inhaltlichen Beschränkungen gibt. Indessen steht für mich aber ausser Zweifel, dass der Verfassungsgesetzgeber bei der Einführung des Initiativrechtes nichts anderes wollte, als dem Volk ein Mittel der direkten Rechtssetzung in die Hand zu geben, während es nicht in seiner Absicht gelegen hat, das Volk als einen jederzeit und willkürlich zur Durchbrechung der Rechtsordnung im Einzelfalle berechtigten Selbstherrscher zu inthronisieren. Die Möglichkeit, dass das Initiativrecht entgegen seiner ursprünglichen und eigentlichen Bestimmung nicht zur Rechtssetzung, sondern Durchbrechung der Rechtsordnung im Einzelfalle und im besonderen zur Ausserkraftsetzung der Zuständigkeitsordnung *ad hoc* verwendet werden könnte, wurde vom Verfassungsgesetzgeber offenbar überhaupt nicht in Betracht gezogen und nicht vorausgesehen. Wenn dies aber, wie ich glaube, der Fall ist, so besteht hier eine Lücke in unserer Verfassung, die ausgefüllt werden sollte. Das kann jedoch, wie schon bemerkt, nicht durch einen Beschluss der Bundesversammlung, nicht auf dem Wege der Interpretation der Bundesverfassung, nicht durch den *ad-hoc*-Entscheid über die Zulässigkeit bzw. Nichtzulässigkeit einer Initiative geschehen, sondern es könnte nur auf dem ordentlichen Wege einer Verfassungsrevision geschehen. Der Bundesrat sollte die Frage einer solchen Verfassungsrevision prüfen, welche die Volksrechte in keiner Weise antasten, aber ihrem offenkundigen und leichtfertigen Missbrauch – ich denke dabei nicht an die Rheinau-Initiative, sondern an das, was noch kommen kann – erschweren und unmöglich machen würde.

**Le président:** Je donne encore la parole à M. Grendelmeier pour une déclaration personnelle. La discussion sera ensuite close. Demain matin, nous entendrons les rapporteurs et M. Feldmann, conseiller fédéral.

**Grendelmeier:** Ich möchte noch eine kurze Erklärung abgeben. Mit Genugtuung habe ich zuhanden der Initianten feststellen können, dass in

den meisten Voten die grosse Bedeutung des Kampfes um den Naturschutz anerkannt worden ist und dass man den Initianten die Ernsthaftigkeit ihrer Besorgnis um die Heimat zuerkennt. Es war nun aber einzig einem Vertreter der Elektroindustrie, Herrn Siegrist, vorbehalten, in herabwürdigendem Sinne von „Führern der Massenkundgebung in Anlehnung an ausländische Muster“ zu sprechen. Was sagt Herr Siegrist vom Marsch nach Bern und von grösseren Versammlungen seiner eigenen Partei in Zürich? Ich erinnere daran, dass das Rheinkomitee überparteilich zusammengesetzt ist und dass darin auch sehr angesehene Sozialdemokratische Vertreter mitwirken, sogar der Sekretär der sozialdemokratischen Partei und neben ihm auch noch sehr angesehene Vertreter von Kultur und Wissenschaft der ganzen Schweiz.

Sodann muss ich auf eine Bemerkung des Herrn Eisenring im Zusammenhang mit Professor Giacometti zurückkommen. Herr Eisenring hat behauptet, die gleiche Frage, wie sie hier zur Diskussion stehe, sei letztes Jahr vom Liechtensteinischen Landtag behandelt worden. Der Landtag habe, gestützt auf ein Gutachten von Giacometti, dem Volk eine Initiative nicht vorgelegt. Herr Eisenring hat mit diesem Geschichtchen Heiterkeit geerntet, da er offenbar damit die Entwertung des Gutachtens von Giacometti in unserem Falle beabsichtigt hatte. Nun erklärt aber Professor Giacometti, was Herr Eisenring behauptet hat, sei eine Lüge; er habe dem Liechtensteinischen Landtag kein Gutachten im Zusammenhang mit einer Initiative erstattet. Ich muss daher die begangene Verunglimpfung wohl eines der bedeutendsten schweizerischen Staatsrechtslehrer und eines bedeutenden Demokraten zurückweisen.

*Hier wird die Beratung abgebrochen  
Ici, le débat est interrompu*

**Vormittagssitzung vom 24. Juni 1954  
Séance du 24 juin 1954, matin**

Vorsitz – Présidence: M. Perret

**6556. Stromlandschaft Rheinfall-Rheinau.  
Begutachtung des Volksbegehrens  
Protection des sites depuis la chute du Rhin  
jusqu'à Rheinau. Préavis**

*Fortsetzung – Suite*

Siehe Seite 157 hiervor – Voir page 157 ci-devant

*Fortsetzung – Suite*

**Bringolf-Schaffhausen, Berichtstatter:** Die gestrige Debatte war sicherlich interessant und auch wertvoll. Sie hat uns eine Reihe von Gesichtspunkten vermittelt, die im Zusammenhang mit der zur Diskussion stehenden Frage beachtenswert sind. Trotzdem muss ich Ihnen gestehen, dass ich nicht

zu einer andern Ansicht gekommen bin, als ich sie Ihnen gestern vormittag im Namen der Kommissionmehrheit vertreten habe. Ich bitte Sie, die Anträge der ersten Minderheit und damit auch die damit zusammenhängenden Eventualanträge Obrecht und den Eventualantrag Glasson abzulehnen. Ich empfehle Ihnen aber auch, den Antrag des Herrn Jaquet abzulehnen. Es ist sicherlich richtig, wenn alle Abänderungsanträge gegenüber der Initiative abgelehnt werden, und wenn die Initiative als Ganzes, so wie es die Kommissionmehrheit, in Übereinstimmung mit dem Bundesrat, Ihnen dargelegt hat, dem Volk zur Beurteilung vorgelegt und darüber entschieden wird. Dabei verstehe ich durchaus, dass beispielsweise der Antrag des Herrn Jaquet von Überlegungen geleitet ist, die ohne weiteres achtenswert erscheinen. Herr Jaquet möchte den Naturschutzartikel retten, andererseits aber dem Versuch, die Konzession rückgängig zu machen, sozusagen eine sichere Niederlage bereiten. Er glaubt, die Trennung der Initiative bereite in dieser Hinsicht das Terrain besser vor und hat Ihnen dementsprechend seinen Antrag gestellt. Ich bin nur etwas verwundert über die Begründung, die Herr Jaquet und zum Teil auch Herr Bourgné ihren Auffassungen gegeben haben.

Man wirft den Initianten von Rheinau nicht ganz zu Unrecht immer wieder vor, sie seien zu spät aufgestanden, sie hätten im Jahre 1944 die Fristen nicht genügend beachtet, sie verpasst. Sie hätten in der Zeit von 1944 bis 1948, also von der Konzessionsverleihung durch den Bundesrat einerseits und die Konzessionserteilung durch die Badischen Behörden andererseits, die Gelegenheiten ebenfalls vorbeigehen lassen. Wenn die Herren Jaquet und Bourgné der Meinung sind, dass die Initiative auf Grund von Artikel 121, Absatz 3, der Bundesverfassung beanstandet werden müsse, weil sie die Einheit der Materie nicht respektiere, dann hätten diese Überlegungen bei der Erwahrung der Initiative geltend gemacht werden müssen; dann hätte sie sogar nicht einmal erwahrt werden dürfen, weil sie sich ja im Widerspruch zur Verfassung – immer nach Auffassung, die die beiden Herren ihren Anträgen zugrunde gelegt haben – befinde. Ich glaube also, man sollte diese verspätete und nachträgliche Argumentation nicht heranziehen, um ein durchaus gut gemeintes, taktisches Vorgehen einzuleiten. Es ist nun, glaube ich, in allen diesen Fragen genügend in Taktik, in guter und schlechter, gemacht worden. Ich ziehe es vor, eine einfache und klare Situation zu schaffen. Entweder stimmen wir mehrheitlich der Initiative als Ganzes zu oder lehnen sie ab und betrachten sie schon hier rechtlich als unzulässig. Allerdings würde ich das, ich möchte das noch einmal unterstreichen, ausserordentlich bedauern und als einen Mangel – auch neben allen rechtlichen Überlegungen – an Sensorium für die Stimmung in der Bevölkerung in einer wichtigen Frage betrachten. Gestern, als die verschiedenen Mitglieder unseres Rates ihre Ansichten hier entwickelten, ist mir in den Sinn gekommen, wie die Dinge sich bei uns merkwürdig gestaltet haben. Es gibt bei den Anhängern der Initiative Männer, die noch vor, 3, 4, 5 und 6 Jahren jeden, der ein Wort der Kritik an der Haltung oder an der Politik des Bundesrates oder des Parlamentes äusserte, scharf bekämpften, bei-



## **Stromlandschaft Rheinfall-Rheinau. Begutachtung des Volksbegehrens**

### **Protection des sites depuis la chute du Rhin jusqu'à Rheinau. Préavis sur l'initiative**

|                     |  |
|---------------------|--|
| In                  | Amtliches Bulletin der Bundesversammlung     |
| Dans                | Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale    |
| In                  | Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale |
| Jahr                | 1954   |
| Année               |  |
| Anno                |  |
| Band                | II   |
| Volume              |  |
| Volume              |  |
| Session             | Sommersession                                |
| Session             | Session d'été                                |
| Sessione            | Sessione estiva                              |
| Rat                 | Nationalrat                                  |
| Conseil             | Conseil national                             |
| Consiglio           | Consiglio nazionale                          |
| Sitzung             | 10   |
| Séance              |  |
| Seduta              |  |
| Geschäftsnummer     | 6556   |
| Numéro d'objet      |  |
| Numero dell'oggetto |  |
| Datum               | 23.06.1954                                   |
| Date                |  |
| Data                |  |
| Seite               | 157-173                                      |
| Page                |  |
| Pagina              |  |
| Ref. No             | 20 035 666                                   |

Dieses Dokument wurde digitalisiert durch den Dienst für das Amtliche Bulletin der Bundesversammlung.

Ce document a été numérisé par le Service du Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale.

Questo documento è stato digitalizzato dal Servizio del Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale.

den meisten Voten die grosse Bedeutung des Kampfes um den Naturschutz anerkannt worden ist und dass man den Initianten die Ernsthaftigkeit ihrer Besorgnis um die Heimat zuerkennt. Es war nun aber einzig einem Vertreter der Elektroindustrie, Herrn Siegrist, vorbehalten, in herabwürdigendem Sinne von „Führern der Massenkundgebung in Anlehnung an ausländische Muster“ zu sprechen. Was sagt Herr Siegrist vom Marsch nach Bern und von grösseren Versammlungen seiner eigenen Partei in Zürich? Ich erinnere daran, dass das Rheinkomitee überparteilich zusammengesetzt ist und dass darin auch sehr angesehene Sozialdemokratische Vertreter mitwirken, sogar der Sekretär der sozialdemokratischen Partei und neben ihm auch noch sehr angesehene Vertreter von Kultur und Wissenschaft der ganzen Schweiz.

Sodann muss ich auf eine Bemerkung des Herrn Eisenring im Zusammenhang mit Professor Giacometti zurückkommen. Herr Eisenring hat behauptet, die gleiche Frage, wie sie hier zur Diskussion stehe, sei letztes Jahr vom Liechtensteinischen Landtag behandelt worden. Der Landtag habe, gestützt auf ein Gutachten von Giacometti, dem Volk eine Initiative nicht vorgelegt. Herr Eisenring hat mit diesem Geschichtchen Heiterkeit geerntet, da er offenbar damit die Entwertung des Gutachtens von Giacometti in unserem Falle beabsichtigt hatte. Nun erklärt aber Professor Giacometti, was Herr Eisenring behauptet hat, sei eine Lüge; er habe dem Liechtensteinischen Landtag kein Gutachten im Zusammenhang mit einer Initiative erstattet. Ich muss daher die begangene Verunglimpfung wohl eines der bedeutendsten schweizerischen Staatsrechtslehrer und eines bedeutenden Demokraten zurückweisen.

*Hier wird die Beratung abgebrochen  
Ici, le débat est interrompu*

**Vormittagssitzung vom 24. Juni 1954  
Séance du 24 juin 1954, matin**

Vorsitz – Présidence: M. Perret

**6556. Stromlandschaft Rheinfall-Rheinau.  
Begutachtung des Volksbegehrens  
Protection des sites depuis la chute du Rhin  
jusqu'à Rheinau. Préavis**

*Fortsetzung – Suite*

Siehe Seite 157 hiervor – Voir page 157 ci-devant

*Fortsetzung – Suite*

**Bringolf-Schaffhausen, Berichtstatter:** Die gestrige Debatte war sicherlich interessant und auch wertvoll. Sie hat uns eine Reihe von Gesichtspunkten vermittelt, die im Zusammenhang mit der zur Diskussion stehenden Frage beachtenswert sind. Trotzdem muss ich Ihnen gestehen, dass ich nicht

zu einer andern Ansicht gekommen bin, als ich sie Ihnen gestern vormittag im Namen der Kommissionmehrheit vertreten habe. Ich bitte Sie, die Anträge der ersten Minderheit und damit auch die damit zusammenhängenden Eventualanträge Obrecht und den Eventualantrag Glasson abzulehnen. Ich empfehle Ihnen aber auch, den Antrag des Herrn Jaquet abzulehnen. Es ist sicherlich richtig, wenn alle Abänderungsanträge gegenüber der Initiative abgelehnt werden, und wenn die Initiative als Ganzes, so wie es die Kommissionmehrheit, in Übereinstimmung mit dem Bundesrat, Ihnen dargelegt hat, dem Volk zur Beurteilung vorgelegt und darüber entschieden wird. Dabei verstehe ich durchaus, dass beispielsweise der Antrag des Herrn Jaquet von Überlegungen geleitet ist, die ohne weiteres achtenswert erscheinen. Herr Jaquet möchte den Naturschutzartikel retten, andererseits aber dem Versuch, die Konzession rückgängig zu machen, sozusagen eine sichere Niederlage bereiten. Er glaubt, die Trennung der Initiative bereite in dieser Hinsicht das Terrain besser vor und hat Ihnen dementsprechend seinen Antrag gestellt. Ich bin nur etwas verwundert über die Begründung, die Herr Jaquet und zum Teil auch Herr Bourgné ihren Auffassungen gegeben haben.

Man wirft den Initianten von Rheinau nicht ganz zu Unrecht immer wieder vor, sie seien zu spät aufgestanden, sie hätten im Jahre 1944 die Fristen nicht genügend beachtet, sie verpasst. Sie hätten in der Zeit von 1944 bis 1948, also von der Konzessionsverleihung durch den Bundesrat einerseits und die Konzessionserteilung durch die Badischen Behörden andererseits, die Gelegenheiten ebenfalls vorbeigehen lassen. Wenn die Herren Jaquet und Bourgné der Meinung sind, dass die Initiative auf Grund von Artikel 121, Absatz 3, der Bundesverfassung beanstandet werden müsse, weil sie die Einheit der Materie nicht respektiere, dann hätten diese Überlegungen bei der Erwahrung der Initiative geltend gemacht werden müssen; dann hätte sie sogar nicht einmal erwahrt werden dürfen, weil sie sich ja im Widerspruch zur Verfassung – immer nach Auffassung, die die beiden Herren ihren Anträgen zugrunde gelegt haben – befinde. Ich glaube also, man sollte diese verspätete und nachträgliche Argumentation nicht heranziehen, um ein durchaus gut gemeintes, taktisches Vorgehen einzuleiten. Es ist nun, glaube ich, in allen diesen Fragen genügend in Taktik, in guter und schlechter, gemacht worden. Ich ziehe es vor, eine einfache und klare Situation zu schaffen. Entweder stimmen wir mehrheitlich der Initiative als Ganzes zu oder lehnen sie ab und betrachten sie schon hier rechtlich als unzulässig. Allerdings würde ich das, ich möchte das noch einmal unterstreichen, ausserordentlich bedauern und als einen Mangel – auch neben allen rechtlichen Überlegungen – an Sensorium für die Stimmung in der Bevölkerung in einer wichtigen Frage betrachten. Gestern, als die verschiedenen Mitglieder unseres Rates ihre Ansichten hier entwickelten, ist mir in den Sinn gekommen, wie die Dinge sich bei uns merkwürdig gestaltet haben. Es gibt bei den Anhängern der Initiative Männer, die noch vor, 3, 4, 5 und 6 Jahren jeden, der ein Wort der Kritik an der Haltung oder an der Politik des Bundesrates oder des Parlamentes äusserte, scharf bekämpften, bei-

nahe als einen Rebellen, als einen unliebsamen Opponenten betrachteten. Die Leute haben ihre Ansicht gewandelt. Es ist wenigstens in der Frage Rheinau-Rheinfall eine merkwürdige Verschiebung in den Standpunkten und in der Haltung gegenüber Bern und insbesondere gegenüber dem Bundesrat entstanden. Heute sind es zum Teil diese Kreise, die schärfer, als sie das je in ihrem ganzen Leben zu tun gedacht hätten, die Landesregierung kritisieren, ihren guten Willen anzweifeln, überhaupt zweifeln an gewissen Institutionen unserer Verfassung und unserer Landespolitik. Ich habe die Auffassung, dass man an diesen Erscheinungen nicht so ohne weiteres vorbeigehen sollte; man sollte sie doch etwas in Betracht ziehen. Man darf die Dinge nicht immer nur auf die geographische Distanz beurteilen und sich auf den Standpunkt stellen, je weiter weg von Rheinau, um so weniger Interesse bestehe an der Rheinaufgabe, an der Initiative selbst und an den damit zusammenhängenden Fragen überhaupt. Man sollte vielleicht hier spüren, dass etwas in einem Teil unserer Bevölkerung vorgegangen ist, dem wir, wenn wir die Initiative vor das Volk bringen, weitgehend Rechnung tragen und gleichzeitig entgegenzutreten müssen.

Ganz zum Schluss noch ein Hinweis. Es ist tatsächlich so, dass es sich bei der Rheinau-Initiative nicht um eine parteipolitische Frage handelt. Die Meinungen für oder gegen die Initiative, für oder gegen das Kraftwerk Rheinau sind in allen Parteien geteilt. Ich habe gestern noch einen Brief von Parteifreunden aus Basel bekommen, die unsere Fraktion beschwören, unter allen Umständen für die Initiative einzutreten, gegen das Kraftwerk Stellung zu nehmen und auch nicht etwa den Standpunkt des Bundesrates, wonach die Konzessionsverleihung nicht rückgängig gemacht werden könne, zu billigen. Ähnliche Stimmen, auch aus unseren Reihen, finden Sie in Zürich, in Winterthur und in Schaffhausen. Die Meinungsverschiedenheiten gehen durch alle Parteien hindurch. Es handelt sich eben um eine Frage, die nicht mit der Parteizugehörigkeit gemessen oder abgegrenzt werden kann. Auch diese Überlegung bestimmt Sie vielleicht noch, bevor Sie entscheiden, Ihre Haltung zu überprüfen. Ich beschwöre Sie nicht, dem Antrag der Kommissionsmehrheit zuzustimmen; aber ich bitte Sie, Ihre Auffassung, sofern Sie sich noch nicht entschieden haben, doch noch einmal sorgfältig zu überprüfen. Ich bitte Sie, daran zu denken, dass auch der Bundesrat gar nicht leichten Herzens zu seiner Stellungnahme gekommen ist, dass auch im Bundesrat eine ernsthafte Auseinandersetzung darüber stattfand. Wenn Sie darüber hinaus noch etwa berücksichtigen, wie die Lage in dem Teile unseres Landes ist, aus dem ich komme, dann werden Sie vielleicht doch finden, dass in dieser wichtigen Frage eine Entscheidung zugunsten des Volkes und des Volksentscheides am Platze ist.

Das sind die wenigen Bemerkungen, die ich vor der Abstimmung noch machen wollte. Ich bitte Sie also, alle Minderheitsanträge, die in diesem Zusammenhang zu klären sind, abzulehnen und dem Antrag der Kommissionsmehrheit zuzustimmen. Wenn wir nacher auf die materielle Beratung des Bundesbeschlusses eintreten, werde ich mir erlauben, als Schaffhauser noch einige persönliche Bemerkungen zum Thema zu machen, die ich mir bisher erspart habe.

kungen zum Thema zu machen, die ich mir bisher erspart habe.

**M. Maspoli**, rapporteur: On peut dire maintenant *hoc satis prava biberunt*. Mais nous pouvons aussi nous réjouir que la discussion se soit maintenue à un niveau qui fait honneur à notre Parlement.

Je n'ai pas l'intention de répondre à tous les orateurs qui se sont suivis à cette tribune. En ma qualité de rapporteur de langue française, je me bornerai à reprendre l'argumentation du représentant de la Suisse romande, M. Bourgknecht. Dans un discours remarquable, mon collègue et ami, a soutenu l'idée que l'initiative ne doit pas être soumise à la votation du peuple pour des raisons d'ordre formel.

Je commence par remercier M. Bourgknecht d'avoir admis que, quant au fond, l'Assemblée fédérale n'a pas le droit de fixer des limites matérielles à l'initiative populaire ou, tout au moins, qu'il faut être très prudent avant de déclarer une initiative populaire irrecevable sur le fond. C'est ce que nous avons dit et rappelons encore à M. Rohr et consorts, qui soutiennent exactement le contraire.

Il y a une autre contradiction entre M. Bourgknecht et la première minorité. Alors que M. Bourgknecht déclare que l'initiative est irrecevable pour vice de forme, M. Eisenring, par exemple, a soutenu qu'elle était valable du point de vue formel.

Puisque nous discutons du droit formel, je dois faire remarquer à mon cher et éminent collègue que sa thèse ne peut être acceptée précisément pour des raisons de forme. Le droit de déclarer l'initiative inacceptable pour vice de forme est périmé; cet argument aurait dû être invoqué lorsqu'on a discuté le rapport du Conseil fédéral du 20 mars 1953. Or, en acceptant ce rapport et en prenant acte du fait que l'initiative avait abouti, nous l'avons implicitement admise comme valable quant à la forme. Si nous estimons que les signatures n'étaient pas toutes valables, ou que l'initiative était affectée par un autre défaut d'ordre formel, nous avons le devoir de le déclarer à ce moment-là. Ne l'ayant pas fait, nous avons donc admis que l'initiative était formellement valable et nous n'avons pas le droit de revenir sur cette décision.

J'ai le sentiment que la thèse défendue hier par vos rapporteurs a résisté à toute critique. Il est désormais hors de doute que l'initiative ne doit pas être acceptée par le peuple mais qu'il est souhaitable qu'elle soit soumise à la votation du peuple et des cantons. Telle qu'elle existe, la Constitution ne nous permet pas d'agir autrement. Il n'y a aucune raison d'abandonner l'interprétation constante donnée au droit d'initiative populaire, selon laquelle «en matière de législation constitutionnelle, il existe des limites de forme mais il n'y en a point en ce qui concerne le fond». On ne peut pas reconnaître à l'Assemblée fédérale des droits qui ne lui sont pas manifestement reconnus par la Constitution. On ne peut pas admettre que l'Assemblée fédérale empêche le peuple de se prononcer lorsqu'il en a été requis par le nombre voulu des citoyens. On doit avoir confiance dans le peuple et sa sagesse, sinon on perdrait la foi en la démocratie.

Il faut enfin penser aux possibilités d'abus qui se présenteraient à l'Assemblée fédérale, laquelle est la plus exposée aux influences politiques. Il se pourrait

très bien que, pour éviter le jugement du peuple, qu'elle aurait des raisons de craindre, l'Assemblée fédérale déclare une initiative irrecevable, ce qui augmenterait ainsi le malaise qui existe déjà dans le peuple.

Je ne puis donc que confirmer mes précédentes conclusions: l'initiative populaire, y compris la disposition transitoire, doit être soumise à la votation du peuple et des cantons, en leur recommandant de bien vouloir la rejeter.

Un mot encore au sujet de la proposition de M. Jaquet qui veut scinder l'initiative et la soumettre séparément au peuple.

Contrairement à M. Grendelmeier, je pense que, du point de vue constitutionnel, la séparation pourrait avoir lieu. C'est ce que disent l'article 121 de la Constitution fédérale et la loi de 1892.

Mais je suis persuadé qu'une telle séparation ne se justifie pas. Elle est admissible lorsque l'initiative traite simultanément de matières différentes. Dans le cas particulier, on ne saurait sérieusement contester l'unité de la matière.

La partie principale de l'initiative – qui n'est du reste que la répétition mot pour mot de l'article 22 de la loi fédérale sur l'utilisation des forces hydrauliques – constitue une sorte de trait d'union entre la Constitution et la disposition transitoire. Il n'y a aucune raison de séparer les deux choses. D'ailleurs les signataires de l'initiative y sont absolument opposés. Enfin, l'article 8 de la loi de 1892 s'oppose à une séparation lorsqu'il n'y a pas d'objets différents et prescrit que le projet doit être soumis à la votation populaire tel qu'il a été formulé.

Votre commission vous invite donc à rejeter la proposition de M. Jaquet.

M. Obrecht a présenté une proposition éventuelle, pour le cas où l'article premier de la proposition de la première minorité serait accepté. Cet article dit que: Seule la première partie de l'initiative populaire pour la protection des sites depuis la chute du Rhin jusqu'à Rheinau sera soumise au vote du peuple et des cantons. Si cette proposition était acceptée, M. Obrecht demande que le projet soit renvoyé au Conseil fédéral, avec mandat de proposer pour la première partie de l'initiative un contre-projet contenant un article général sur la protection des sites.

Nous avons déjà expliqué les raisons qui nous empêchent d'accepter la proposition de la première minorité et n'avons pas l'intention d'y revenir. Mais, même pour le cas où cette proposition serait acceptée, nous ne pouvons nous rallier à la proposition de M. Obrecht.

Tout d'abord, nous ne croyons pas qu'il soit opportun d'insérer dans la Constitution fédérale un article concernant la protection du paysage. L'idée de cette protection est déjà contenue dans la loi. Au surplus, elle n'est pas du tout menacée et, pour le moment, il n'y a aucune raison de modifier la Constitution sur ce point.

Il s'agit là d'un problème délicat, qu'on ne peut résoudre sans une étude préalable approfondie et sans avoir pris contact avec les cantons et les milieux intéressés. La beauté et l'intégrité du paysage rentrent dans la catégorie des compétences réservées aux cantons, qui sont jaloux de cette prérogative. Il convient de reconnaître que le paysage, comme

la langue, peuvent être sauvegardés avec beaucoup plus de chance de succès par les cantons que par la Confédération. Dans le Tessin, par exemple, on ne saurait admettre que ces «messieurs de Berne» veuillent nous apprendre ce qui est beau et ce qui ne l'est pas. Les expériences faites jusqu'ici nous invitent à la prudence.

Mais un obstacle d'ordre juridique se pose encore à l'acceptation de la proposition de M. Obrecht. L'article 10 de la loi de 1892 dit en effet que le contre-projet doit porter sur la même matière constitutionnelle. En d'autres termes, le contre-projet doit aussi respecter la règle de l'unité de la matière. Dans le cas particulier, les auteurs de l'initiative demandent la modification de l'article 24bis de la Constitution fédérale, relatif aux forces hydrauliques. On ne peut pas opposer à cette demande un contre-projet qui porte tout simplement sur la protection des sites en général.

Notre commission estime que la proposition éventuelle de M. Obrecht doit être rejetée.

M. Glasson a présenté pour sa part une autre proposition éventuelle. Si la proposition Obrecht est rejetée, il demande que le projet soit renvoyé au Conseil fédéral, avec mandat pour lui de présenter, pour la première partie de l'initiative, un contre-projet consistant dans un article général sur la protection des sites et, pour la deuxième partie, une proposition de rejet.

Du point de vue formel, il faut remarquer que la proposition éventuelle est faite seulement pour le cas où la proposition Obrecht serait rejetée et non pas pour le cas où elle ne serait pas mise en votation. La proposition Obrecht, comme vous l'avez vu, est une proposition éventuelle, subordonnée à l'acceptation de la proposition de la première minorité. Si cette proposition n'est pas acceptée, la proposition éventuelle de M. Obrecht tombe. Qu'en est-il de celle de M. Glasson? Quant à la forme elle sombrerait aussi, tandis que, quant à son esprit – elle devrait rester debout.

Quoi qu'il en soit, la proposition Glasson ne peut pas être acceptée. Tout d'abord pour les arguments qui ont été exposés contre la proposition de M. Obrecht; ensuite parce qu'elle nous oblige à renvoyer la votation sur la disposition transitoire qui, d'après les auteurs de l'initiative, est urgente, en donnant l'impression qu'il s'agit d'un déni de justice.

La doctrine veut que les deux parties d'une initiative soient soumises simultanément au vote du peuple. Il faut avouer qu'il n'est pas possible de suspendre la votation pour des mois et peut-être des années, sans augmenter le malaise qui est déjà très répandu dans les cantons de Schaffhouse et de Zurich.

Il est enfin difficile de comprendre pour quelles raisons on devrait renvoyer la deuxième partie de l'initiative au Conseil fédéral avec mandat de présenter une proposition de rejet, alors qu'il s'est déjà acquitté de cette tâche et a déjà proposé ce rejet par le rapport que nous discutons.

Tels sont les motifs qui nous amènent à vous demander de ne pas accepter les propositions éventuelles de MM. Obrecht et Glasson.

**Eisenring:** Ich habe Ihnen gestern in meinem Votum dargelegt, dass der fürstlich-liechtensteini-

sche Landtag ebenfalls eine sogenannte Volksinitiative als rechtswidrig, d. h. mit rechtswidrigem Inhalt, dem liechtensteinischen Volke nicht unterbreitet hat, und zwar habe ich gesagt, er hätte das getan, gestützt auf ein Gutachten von Herrn Professor Giacometti. Herr Grendelmeier hat dann dagegen protestiert und hat, nachdem er sich mit Herrn Professor Giacometti in Verbindung gesetzt hat, behauptet, dass dies nicht wahr sei. Ich fühle mich nun veranlasst, Ihnen hier eine Erklärung abzugeben.

Herr Grendelmeier hat in dem Sinne recht, dass die fürstlich-liechtensteinische Regierung kein Gutachten bei Herrn Professor Giacometti eingeholt hat, sondern der Sachverhalt war folgender: Die fürstlich-liechtensteinische Regierung hat einen Gutachter, einen liechtensteinischen Juristen, beauftragt, dem Landtag ein Gutachten zu erstatten. Dieser Gutachter hat sich auf den Kommentar, auf die Arbeit von Herrn Professor Giacometti ausdrücklich bezogen und seinen Entscheid damit begründet. Ich möchte also meine Sachdarstellung in diesem Sinne richtigstellen.

**Bundesrat Feldmann:** Die Herren Kommissionsreferenten und eine ganze Reihe von Votanten haben gestern die Vorgeschichte der Rheinau-Initiative dargelegt, und übereinstimmend wurde auf die ganz aussergewöhnliche Bedeutung dieser Angelegenheit hingewiesen. Es handelt sich um komplizierte, wir dürfen wohl sagen fundamentale staatsrechtliche Probleme mit Ausstrahlungen ins völkerrechtliche und ins kulturpolitische Gebiet. Es handelt sich gleichzeitig um eines der wichtigsten Volksrechte, die unsere Verfassung kennt, die Initiative. Die Frage, die jetzt zur Diskussion und vor Ihrem Rate zur Entscheidung steht, ist so zu formulieren: Soll auf die Initiative eingetreten werden in dem Sinne, dass sie als gültig erachtet und dem Volk unterbreitet werden soll, oder soll sie als ungültig betrachtet und dem Volke nicht unterbreitet werden?

Es hat keinen Sinn, dass ich Ihnen die Ausführungen der Botschaft des Bundesrates, die auf den Seiten 12–31 wiedergegeben sind, hier rekapituliere. Es hat auch keinen Sinn, dass ich Voten aus der Diskussion, die sich in der gleichen Richtung bewegen, neuerdings in Erinnerung rufe. Ich beschränke mich darauf, einige besondere Gesichtspunkte, die sich in der Diskussion gezeigt haben, hervorzuheben und zu ihnen Stellung zu nehmen. Dabei liegt es in der Natur der Sache, dass ich mich vor allem mit der Gegenseite auseinandersetzen muss, und die Gegenseite ist in diesem Falle diejenige Seite, die der Meinung ist, die Rheinau-Initiative sei dem Volke, weil ungültig, nicht zu unterbreiten.

Wenn wir das Volksrecht der Initiative in seinen richtigen Proportionen beurteilen wollen, so müssen wir in der Geschichte der Volksinitiative kurz zurückblättern. 1891 wurde die Volksinitiative eingeführt. Von 1891 bis 1908 wurden acht Initiativen eingereicht, von 1909 bis 1934 26 Initiativen und von 1935 bis 1953 29 Initiativen. 1954 wurde eine Initiative eingereicht. Das macht im ganzen, seit Einführung der Initiative im Jahre 1891, 64 Initiativen. Davon sind 7 Initiativen in die Verfassung übergegangen; 33 wurden verworfen, 11 wurden

zurückgezogen, 7 wurden zurückgezogen zugunsten eines Gegenentwurfes, 6 sind noch nicht erledigt. Ich unterstreiche: Von den 58 erledigten Volksinitiativen seit 1891 haben nur 7 zum Erfolg geführt, neues Verfassungsrecht zu schaffen. Diese Feststellung bedeutet in keiner Weise eine Abwertung oder Geringschätzung der Initiative. Aber sie unterstreicht die Eigenart der Volksinitiative, ihre Funktion als Ventil, die durch sie gegebene Möglichkeit, aus dem Volke heraus, wie gesagt worden ist, an das Volk Anträge zu stellen.

Und nun zu den Einzelergebnissen der Eintretensdebatte:

Zunächst muss ich den Vorwurf, den Herr Nationalrat Grendelmeier hier erhoben hat, der Bundesrat habe die Behandlung der Rheinau-Initiative verschleppt, zurückweisen. Die Rheinau-Initiative wurde am 23. Februar 1953 eingereicht; wir schreiben heute den 24. Juni 1954. Die gesetzliche Frist im revidierten Gesetz von 1892 beträgt für die Behandlung einer Initiative drei Jahre. Die gesetzliche Frist ist also eingehalten; und zwar ist sie eingehalten worden, trotzdem hier eine Angelegenheit behandelt werden musste, die ausserordentlich komplizierte staatsrechtliche, völkerrechtliche, wirtschaftsrechtliche, elektrizitätswirtschaftliche und kulturpolitische Probleme aufgeworfen hat. Die Frist ist auch eingehalten worden, trotzdem man sich innerhalb des Bundesrates in sehr gründlichen Verhandlungen zu einer Auffassung durchringen musste und trotzdem verschiedene Departemente am Stimmungsbezug des Bundesrates besonders interessiert waren. Ich glaube zu wissen, dass Herr Nationalrat Grendelmeier darüber orientiert war; ich bedaure deshalb, dass er trotzdem diesen Vorwurf hier erhoben hat.

Herr Nationalrat Bourgné hat gestern die Auffassung vertreten, im Grunde genommen hätte man bereits damals, als die Initiative eingereicht worden sei, darauf aufmerksam machen müssen, mit dieser Initiative stimme irgend etwas nicht, sie enthalte nicht das, was wir unter einer Verfassungsinitiative verstehen. Ich teile die Meinung, die heute hier von den Herren Kommissionsreferenten geäußert worden ist: dieser grundsätzliche Einwand hätte sehr wohl vorgebracht werden können, als hätte in den eidgenössischen Räten vom Bericht des Bundesrates über das Zustandekommen der Initiative Kenntnis genommen werden musste. Das ist aber nicht geschehen.

Nun zum Problem, das gestern besonders ausgiebig diskutiert wurde: Wie steht es mit der Einheit der Materie? Der Antrag des Herrn Nationalrat Jaquet entspricht diesem Problem; er wird unterstützt von Herrn Nationalrat Bourgné. Auf den ersten Blick mutet der Antrag Jaquet sehr einleuchtend, ich möchte fast sagen bestechend an. Bei näherer Prüfung kann er aber doch der Rechtslage nicht standhalten. Artikel 121, Absatz 3, auf den Herr Nationalrat Jaquet seinen Antrag stützt, bestimmt: „Wenn auf dem Wege der Volksanregung mehrere verschiedene Materien zur Revision oder zur Aufnahme in die Bundesverfassung vorgeschlagen werden, so hat jede derselben den Gegenstand eines besonderen Initiativbegehrens zu bilden.“ Herr Nationalrat Jaquet hat in der Begründung

seines Antrages gestern den Ausdruck verwendet, es handle sich bei der vorliegenden Initiative um grundverschiedene Materien. Ich halte diese Auffassung nicht für richtig. Wir haben in der Botschaft ausführlich zur Frage Stellung genommen, ob im vorliegenden Fall die Einheit der Materie anzunehmen sei oder nicht. Der erste und der zweite Teil der Initiative sind immer als Einheit betrachtet worden; sie hängen logisch und praktisch eng zusammen. Der Absatz 1 der Initiative rekapituliert ja nichts anderes als den Artikel 22 des Wasserrechtsgesetzes, und der Absatz 2 behauptet, der Bundesrat habe im Widerspruch zu diesem Artikel 22 des Wasserrechtsgesetzes die Konzession erteilt. Sogar im Wortlaut der Initiative liegt der Nachweis für die Einheit der Materie; die Übergangsbestimmung lautet: „Zur ungeschmälernten Erhaltung des Rheinfalles sowie zum Schutze der Schönheit der Stromlandschaft Rheinfall-Rheinau wird die im Widerspruch zu Artikel 22 des Wasserrechtsgesetzes am 22. Dezember 1944 erteilte Konzession für den Bau des Kraftwerkes Rheinau aufgehoben.“ Mit andern Worten: die Initiative will die Einheit der Materie und bringt diese Einheit in ihrem eigenen Wortlaut zum Ausdruck. Die Einheit der Materie ist nach Auffassung des Bundesrates und der Kommission offenkundig.

Unter diesen Umständen kommt nun Artikel 8 des Gesetzes von 1892 über das Verfahren bei Volksbegehren und Abstimmungen betreffend Revision der Bundesverfassung zur Anwendung, das in Artikel 8 lautet (die Herren Stadlin und Ackermann haben gestern bereits darauf verwiesen): „Ist das Partialrevisionsbegehren in der Form eines ausgearbeiteten Entwurfes gestellt, so haben die eidgenössischen Räte spätestens binnen drei Jahren darüber Beschluss zu fassen, ob sie dem Initiativentwurf, so wie derselbe lautet, zustimmen oder nicht“, so wie derselbe lautet, d. h. im vorliegenden Fall im Zusammenhang der beiden Bestimmungen, welche die Initiative enthält. Damit scheidet nach Auffassung des Bundesrates auch die Möglichkeit aus, die Initiative gewissermassen auseinanderzunehmen und dem ersten Teil einen Gegenvorschlag gegenüberzustellen. Schon diese Erwägung führt zur Ablehnung des Kommissionsminderheitsantrages 1 und zur Ablehnung des Eventualantrages des Herrn Nationalrat Obrecht.

Auch der Antrag des Herrn Nationalrat Glasson kann gegenüber der festgestellten Einheit der Materie nicht standhalten. Indessen müssen noch andere Gründe dazu führen, den Antrag des Herrn Glasson abzulehnen. Herr Glasson verlangt Rückweisung der Vorlage an den Bundesrat, mit dem Auftrag, zum ersten Teil der Initiative einen Gegenvorschlag im Sinne eines allgemeinen Naturschutzartikels vorzulegen. Die Idee, einen allgemeinen Heimat- und Naturschutzartikel in unser Staatsgrundgesetz einzufügen, ist an und für sich sehr sympathisch. Ich verweise auf Seite 51 der bundesrätlichen Botschaft, wo zu diesen Fragen mit folgenden Sätzen Stellung genommen wird: „Der Bundesrat kennt und anerkennt vielmehr die grosse Bedeutung der idealen Werte, in deren Dienst die Natur- und Heimatschutzbewegung steht. Die Frage liesse sich stellen und prüfen, ob durch einen selbständigen Verfassungsartikel der Natur- und Heimatschutz

auf einer breiteren bundesrechtlichen Basis gewährleistet werden könnte.“ Eine breitere bundesrechtliche Basis könnte nicht nur durch einen Verfassungsartikel geschaffen werden, der Artikel 22 des Wasserrechtsgesetzes wiederholt, sondern er müsste auch nach der materiellen Seite eine breitere Grundlage erhalten. Es handelt sich beim Heimat- und Naturschutz bekanntermassen nicht nur um Fragen, welche die Beziehungen zwischen Kraftwerkbauten und Naturschutz berühren. Aber die Ausarbeitung eines derartigen umfassenden Natur- und Heimatschutzartikels in der Bundesverfassung erfordert einen solchen Zeitaufwand, dass wir mit diesem Auftrag die Erledigung der Rheinauangelegenheit nicht mehr verzögern können. Ich erinnere an ein einziges Beispiel: an die Notwendigkeit, auf diesem eminent kulturpolitischen Gebiet die Bundeskompetenzen von der Zuständigkeit der Kantone abzugrenzen, was eine ganz besonders delikate Aufgabe darstellen wird. Wir können unmöglich heute eine derartige Aufgabe im Zusammenhang mit der Rheinau-Initiative in Angriff nehmen. Die Frage einer besonders umfassenden verfassungsrechtlichen Verankerung des Natur- und Heimatschutzes wird unseres Erachtens besser losgelöst vom Sonderfall der Rheinau-Initiative behandelt, auf breiter Grundlage und nicht nur im Hinblick auf die Beziehungen zwischen Naturschutz und dem Bau von Kraftwerken. In der Rheinaufgabe ist heute ein Entscheid fällig, und zwar ohne „Begleitumstände“, eindeutig und klar.

Nun die andere Frage, die in der gestrigen Diskussion sehr viel zu reden gab, ein in der juristischen Literatur seit Jahrzehnten lebhaft umstrittenes Problem, dem wir auch in der bundesrätlichen Botschaft besondere Aufmerksamkeit gewidmet haben: Bestehen materielle Schranken für die Revision der Verfassung, oder kann man auf dem Wege der Initiative schlechterdings alles vorschlagen? Ich verweise Sie auf die Ausführungen auf Seite 21 ff. der Botschaft, und mache Sie im besonderen aufmerksam auf einen sehr wesentlichen Unterschied, der besteht zwischen dem Verfassungsrecht der Kantone und dem Verfassungsrecht des Bundes. Sozusagen in jeder Session der Bundesversammlung haben Sie Gewährleistungen für kantonale Verfassungen gestützt auf Artikel 5 der Bundesverfassung auszusprechen. Artikel 6 der Bundesverfassung sagt auch, unter welchen Voraussetzungen diese kantonalen Verfassungen die Gewährleistung der Bundesversammlung erhalten können. Es heisst da: Der Bund übernimmt diese Gewährleistung insofern: a) sie nichts den Vorschriften der Bundesverfassung Zuwiderlaufendes enthalten (beispielsweise die Pressefreiheit oder die Vereinsfreiheit aufheben); b) sie die Ausübung der politischen Rechte nach republikanischen (repräsentativen oder demokratischen) Formen sichern (ein krasses Beispiel: einem Kanton würde es einfallen, die Diktatur auf dem Wege der Verfassungsrevision einzuführen; er würde die Gewährleistung nicht erhalten); c) sie vom Volke angenommen worden sind und revidiert werden können, wenn die absolute Mehrheit der Bürger es verlangt. Das sind materielle Schranken der Verfassungsrevision, Grenzen der kantonalen Verfassungsgesetzgebung.

Nun wird das Problem, das uns hier beschäftigt, in den eidgenössischen Räten keineswegs zum ersten-



mal diskutiert. Wir hatten schon einmal im eidgenössischen Recht eine Bestimmung, welche eine sachliche, materielle Schranke für Verfassungsrevisionen enthielt. In der ersten Helvetischen Verfassung vom 12. April 1798 hiess es: „La forme du gouvernement, quelques modifications qu'elle puisse éprouver, sera toujours une démocratie représentative.“ Das war eine materielle Grenze der Verfassungsrevision; aber schon der Entwurf für die Bundesverfassung von 1833 hat von solchen materiellen Schranken abgesehen und sich mit einer zeitlichen „Sperrfrist“ von 6 Jahren begnügt. Die neue französische Verfassung, die nach dem Zweiten Weltkrieg in Kraft getreten ist, enthält eine materielle Schranke für die Verfassungsrevision; sie bestimmt nämlich, dass die republikanische Form des Staates niemals Gegenstand einer Verfassungsrevision sein könne.

Nun ist aus dem schweizerischen Parlament heraus zu verschiedenen Malen ein Anlauf unternommen worden, materielle Schranken für die Revision der Bundesverfassung einzufügen. Ich erinnere an den Vorstoss von Nationalrat Gobat im Jahre 1894 bei der Zollinitiative. Dort wurde die Aufnahme einer Bestimmung angeregt, dass weder die Grundlagen der Verfassung noch die allgemeinen Grundsätze des öffentlichen Rechtes Gegenstand eines Volksbegehrens sein können. Diese Motion wurde zurückgezogen. Im Jahre 1922 hat im Ständerat Herr Ständerat Brügger in einer Motion folgende Forderungen gestellt: 1. Unvernünftige oder revolutionäre Initiativen sollen als unzulässig erklärt werden können, so z. B. eine Initiative auf Sozialisierung der Frauen und Kinder, Aufhebung der Ehe und der Familie oder die Aufhebung des Privateigentums; 2. Über die Zulässigkeit einer Initiative hat die Bundesversammlung zu entscheiden. Diese Motion wurde vom Ständerat abgelehnt. Im Nationalrat hat Nationalrat Maillefer seinerzeit eine Motion gestellt, den Artikel 122 der Bundesverfassung zu revidieren, „zwecks Ausschaltung missbräuchlicher Ausübung des Initiativrechtes“. Auch diese Motion wurde abgelehnt. Das ist die Praxis der Bundesversammlung; der Bundesrat bewegt sich mit seiner Auffassung demnach durchaus in der Richtung der bisherigen Praxis des Parlamentes selbst. Gewiss gebe ich den Herren Rohr und Obrecht, den Vertretern der Minderheit, ohne weiteres zu, es ist das erste Mal, dass eine rückwirkende Aufhebung eines Verwaltungsaktes auf dem Wege einer Verfassungsrevision verlangt wird. Das ist in der Tat noch nie dagewesen. Aber wenn Sie das als unvernünftig betrachten – ich teile diese Auffassung –, dann hat diese unvernünftige Initiative ohne weiteres Platz unter früheren, erfolglosen Versuchen, unvernünftige Initiativen von der Möglichkeit eines Volksbegehrens auszuschliessen.

Herr Nationalrat Bretscher hat angeregt, eine offensichtliche Lücke in der Verfassung auszufüllen. Das ist eine Anregung in der Richtung der früheren Vorstösse von 1894 und von 1922. Gewiss könnte man eine solche Bestimmung in die Verfassung aufnehmen. Aber das Volk könnte diese auch jederzeit wieder beseitigen. Wir können die Dinge betrachten wie wir wollen; wir können die Sache drehen wie wir wollen: um die Konsequenzen der direkten Demokratie kommen wir nicht herum.

Der Sprecher der ersten Kommissionsminderheit, Herr Nationalrat Rohr, hat gestern geltend gemacht, im Grunde genommen sei eigentlich die Verfassung in erster Linie dazu da, Grundsätze, Rechtssätze, allgemeine Normen aufzustellen. Diese Frage wurde ja schon verschiedentlich diskutiert. In der Botschaft wird auf Seite 29 der Nachweis erbracht, dass in der Bundesverfassung bereits Vorschriften stehen, die keineswegs generell, abstrakt formuliert sind, und dass eine derartige abstrakte, rein grundsätzliche Formulierung von Verfassungsgrundsätzen bisher nie als absolute Voraussetzung dafür betrachtet wurde, um eine Bestimmung in die Verfassung aufzunehmen. Gewiss, das Staatsgrundgesetz hat seit seinem Erlass im Jahre 1848 und seit seiner letzten Totalrevision im Jahre 1874 an Übersichtlichkeit nicht etwa gewonnen. Von den rund 50 Revisionen, die seither stattgefunden haben, hat manche Revision Bestimmungen eingefügt, die im Grunde genommen der Sache nach eigentlich mehr in ein Gesetz gehört hätten als in die Verfassung. Vom Standpunkt der juristischen Ästhetik aus betrachtet, ist das bedauerlich. Es handelt sich aber um das Produkt einer Entwicklung. Ich verweise auf Artikel 30, auf Artikel 31ter und auf Artikel 32bis der Bundesverfassung, ferner auf Artikel 32ter und Artikel 32quater. Das sind alles typische Beispiele für Verfassungsbestimmungen, die eigentlich Gesetzesmaterie in die Verfassung aufgenommen haben.

Es ist gestern von Vertretern der Minderheit die Initiative selbst materiell als eine Ungeheuerlichkeit bezeichnet worden, als eine Anomalie. Ich teile diese Auffassung. Aber das sind Gründe für die Verwerfung durch das zuständige Organ, und zuständig zur Verwerfung ist der Souverän, und das ist nun einmal Volk und Stände. Noch einmal: Wir kommen nicht um die Konsequenzen der unmittelbaren, direkten Demokratie herum.

Und nun zu einem sehr ernsten Argument, das von Vertretern der Minderheit gestern ins Feld geführt worden ist: die Gefahr, dass mit dieser Auffassung, mit einer fast doktrinären absoluten Freiheit in der Handhabung des Initiativrechtes die Gefahr heraufbeschworen werde, dass man die Freiheit, dass man die Volksrechte missbrauche. Gewiss, diese Gefahr besteht. Aber diese Gefahr bestand immer. Es bestand noch nie eine Freiheit ohne die Gefahr, dass sie missbraucht werde. Diese Gefahr hat immer bestanden und sie besteht heute in verschärftem Ausmasse, weil die technischen Möglichkeiten der Massenpropaganda, der Einwirkung auf die Volksseele sich verfeinert oder vielleicht vergrößert haben und weil die Zahl der Unterschriften, die notwendig sind, um eine Initiative einzureichen oder ein Referendum auszulösen, in keiner Weise mehr jenen Zahlen entsprechen, die festgesetzt wurden, als jene Volksrechte eingeführt worden sind. Ich weiss, dass man hier an ein „heisses Eisen“ rührt. Aber wir sind verpflichtet, daran zu rühren. Wenn 1891 bei rund 2 Millionen Einwohnern 50 000 Unterschriften verlangt wurden für die Einreichung einer Initiative und heute bei bald 5 Millionen Einwohnern immer noch 50 000 Unterschriften genügen, so ist das eine Inflation des Initiativrechtes. Man muss diesen Missstand beim rechten Namen nennen. Wenn 1874, als das Referendum

eingeführt wurde, 30 000 Unterschriften verlangt wurden und heute noch, bei einer doppelt so grossen Bevölkerungszahl, immer noch 30 000 Unterschriften verlangt werden, so ist das eine Inflation des Referendumsrechtes. Dort muss man den Hebel ansetzen. Man wird sagen: das wird das Volk nie akzeptieren. Ich frage mich, ob wir so pessimistisch sein dürfen. Das Volk hat schliesslich seinerzeit auch die Verlängerung der Amtsdauer des Nationalrates von 3 auf 4 Jahre angenommen, und das Volk wird sich, wenn der Initiativ- und Referendums-„Betrieb“ im Tempo, Ausmass und im Stil der letzten Zeit weitergeht, doch vielleicht allgemach davon überzeugen lassen, dass es heute allzu leicht ist, den Apparat einer Verfassungsrevision und eidgenössischer Referendumsabstimmungen in Funktion zu setzen. Sei dem, wie ihm wolle, auf keinen Fall treten wir aber dem Missbrauch der Freiheit und einem Missbrauch der Volksrechte damit entgegen, dass die Bundesversammlung Kompetenzen für sich in Anspruch nimmt, die ihr nach der geschichtlichen Entwicklung und nach dem Wortlaut der Verfassung nicht zukommen. Das wäre das verkehrteste Mittel, um dem festgestellten Übelstand abzuhelpen. Bedenken Sie die Konsequenzen. Es sind gestern im Verlaufe der Debatte einige zarte bis sehr massive Andeutungen gefallen über die „Initiative Chevalier“. Diese Initiative Chevallier mit ihrem unverantwortlichen Angriff auf die Wehrbereitschaft und die internationale wehrpolitische Stellung des Landes greift noch ganz anders an die Fundamente der staatlichen Existenz als die Rheinau-Initiative. Wollen Sie, wenn diese Initiative genügend Unterschriften erhält und formell korrekt eingereicht wird, diese Initiative dann hier beurteilen, indem Sie sagen, die Initiative bedeute einen Eingriff in das Budgetrecht des Parlamentes, bedeute einen Angriff auf die Existenz des Staates? Wir kommen, wenn wir uns in dieser Richtung in Marsch setzen, doch in sehr gefährliche Zonen und Konsequenzen hinein. Die Kompetenzen der Bundesversammlung in der Stellungnahme zu Volksinitiativen sind in der Verfassung umschrieben, und zwar sind sie abschliessend umschrieben. Der Artikel 71 der Verfassung behält nicht umsonst und zufällig dort, wo er die Bundesversammlung mit der obersten Gewalt im Bunde ausrüstet, die Rechte des Volkes und der Kantone vor, und er zitiert in diesem Zusammenhang auch nicht zufällig ausgerechnet den Artikel 121 über die Initiative. Und der Artikel 118 sagt einfach und schlicht: die Bundesverfassung kann jederzeit ganz oder teilweise revidiert werden. Ob die Voraussetzungen von Artikel 121 zutreffen, um im vorliegenden Fall eine Initiative als ungültig zu erklären, ist schon erörtert worden.

Was kann die Bundesversammlung tun mit einer Initiative, die gültig zustandegekommen ist? Sie kann die Initiative trennen, wenn die Voraussetzungen von Artikel 121, Absatz 3, gegeben sind. Wenn diese Voraussetzungen nicht gegeben sind, so kann sie die Initiative dem Volke vorlegen, mit der Empfehlung auf Annahme oder auf Verwerfung. Wenn sie dem Volke die Initiative unterbreitet, kann sie, wenn sie mit der Initiative nicht einverstanden ist, auch einen Gegenvorschlag unterbreiten. Damit sind die Kompetenzen der Bundesversammlung erschöpft. Und wenn man trotz dieser,

unseres Erachtens klaren Rechtslage, doch noch Zweifel haben sollte, so ist nach der gesamten Struktur der direkten Demokratie der Grundsatz zu respektieren, dass im Zweifel zu entscheiden ist für die Zuständigkeit des obersten Organs, die Zuständigkeit des Souveräns, jener Instanz, die über die Bildung des Staatswillens entscheidet, und das sind nun einmal das Volk und die Stände.

Ich gebe ohne weiteres zu: diese Auffassung schliesst Risiken in sich. Aber erlauben Sie mir doch eine grundsätzliche Bemerkung. Wenn wir mit unserem schweizerischen Volksstaat wirklich schon so weit sein sollten, dass wir der Mehrheit unseres Schweizervolkes, der Mehrheit der eidgenössischen Stände jeden Unsinn, jede Verlotterung der Staatsgesinnung, jede Absage an den gesunden Menschenverstand, jedes frevelhafte Spiel mit dem Schicksal des Staates zutrauen müssten, dann allerdings stände es schlimm mit unserer Demokratie; dann wären aber Volk und Staat auch durch keine noch so vorbildliche Verfassung und durch keine Bundesversammlung mehr zu retten. Aber so weit sind wir nun wohl tatsächlich nicht.

Herr Nationalrat Eisenring hat gestern bemerkt, der Bundesrat habe sich in seinem Antrag von politischen Gesichtspunkten leiten lassen. Ich möchte dazu sagen: Ja und Nein. Es hat namentlich ein politischer Beweggrund mitgesprochen in der Stellungnahme des Bundesrates. In der Initiative wird dem Bundesrat gegenüber der Vorwurf erhoben, er habe das Gesetz verletzt. Es konnte unmöglich Sache des Bundesrates sein, sich gegenüber diesem Vorwurf hinter der Bundesversammlung zu verschancen und der Bundesversammlung zuzumuten: Bundesversammlung, sei bitte so freundlich und unterbreite dieses Urteil nicht dem Volke. Der Bundesrat will das Urteil des Volkes über die Initiative. Das war das entscheidende politische Argument, das beim Bundesrat eine Rolle gespielt hat.

Aber ich möchte auch nach der politischen Seite keine Missverständnisse aufkommen lassen. Es kann kein politischer Opportunitätsentscheid in Frage kommen. Darf ich Ihnen ein Beispiel eines solchen, rechtlich nicht zu verantwortenden politischen Opportunitätsentscheides nennen? Nehmen wir an, die Bundesversammlung erlässt ein Gesetz; das Gesetz ist etwas exponiert; aber niemand ist da, der das fakultative Referendum ergreift. Nun unterbreitet die Bundesversammlung gewissermassen auf dem Wege des „Plebizites“ das Gesetz, ohne dass das fakultative Referendum ergriffen worden wäre, der Volksabstimmung. Das wäre eine Opportunitätspolitik, die rechtlich nicht gedeckt wäre. Beim Standpunkt des Bundesrates geht es nicht darum; der Bundesrat hat die Überzeugung, dass der Antrag, den er vertritt, rechtlich gedeckt ist, dass er rechtlich zulässig und wirklich zu vertreten sei.

Im vorliegenden Falle ist die politisch zweckmässige Lösung nach Auffassung des Bundesrates und der Kommission nicht nur rechtlich zulässig, sondern sie ist die rechtlich und politisch gegebene Lösung. Gewiss, wenn die Initiative angenommen werden sollte, wird eine sehr unangenehme Situation entstehen. Dieses Risiko laufen wir. Aber welches Risiko laufen wir, wenn die Bundesversammlung diese Initiative dem Volke überhaupt nicht unterbreitet, ohne dass sie dazu durch eine ausdrückliche

Verfassungsbestimmung ermächtigt wäre? Stellen Sie sich einmal die Lage vor, die in diesem Falle entstehen würde, wenn ausgerechnet in einer Angelegenheit, die derart von Gefühlen, Affekten, von Leidenschaften, ja man kann wohl sagen von Komplexen, beherrscht ist, dass man ausgerechnet in einer solchen Angelegenheit den Volksentscheid verhindert! Was wird dann eintreten? Dann wird das Kraftwerk Rheinau dastehen; auf Jahrzehnte hinaus wird man mit Fingern auf dieses Kraftwerk zeigen und sagen, das Kraftwerk Rheinau habe man gebaut unter Bruch der Bundesverfassung, unter Missachtung der Volksrechte. Der Verhetzung und Demagogie wären in diesem Falle erst recht Tür und Tor geöffnet. Die Gegner des Rheinauwerkes ständen da als Märtyrer, denen man ihre verfassungsmässigen Rechte geraubt hätte. Eine Vergiftung der politischen Atmosphäre, eine unerträgliche Belastung der referendumpolitischen Situation auch für andere Vorlagen, eine Belastung der Verfassungspolitik, der Elektrizitätspolitik wäre die Folge, und immer wieder würde man sich auf das Volk berufen, das man um sein Recht gebracht habe, sich auszusprechen.

Der Bundesrat ist der Meinung, man habe in dieser Sache nun lange genug vom Volk geredet und der Kluft zwischen Volk und Behörden. Nun soll das Volk, das Volk als Souverän an der Urne und nicht das Publikum von Versammlungen mit Resolutionen einmal entscheiden. Das ist nach Auffassung des Bundesrates unter rechtlichen und staatspolitischen Gesichtspunkten die Lösung, die der Lage gerecht wird.

Ich fasse zusammen: Es gibt keine Bestimmung in der Bundesverfassung, die der Bundesversammlung das Recht geben würde, die Rheinau-Initiative als ungültig zu erklären und sie der Abstimmung von Volk und Ständen zu entziehen. Auch aus politischen Gründen wäre ein solches Vorgehen untragbar. In diesem Sinne empfehle ich Ihnen, das Volksbegehren als gültig zu betrachten, auf den vorgelegten Bundesbeschluss einzutreten und ihn Volk und Ständen zu unterbreiten. Ich empfehle Ihnen die Anträge der Kommissionmehrheit und bitte Sie, alle anderen Anträge abzulehnen.

**Le président:** Avant de passer à la votation, je rappelle que vous aurez à vous prononcer sur les propositions suivantes:

La proposition du Conseil fédéral et de la majorité de la commission, tendant à soumettre l'initiative entière – et non scindée – au vote du peuple et des cantons, en l'invitant à la rejeter;

la proposition de M. Bourgknecht demandant de déclarer l'initiative entièrement irrecevable;

la proposition de M. Jaquet, demandant de disjoindre l'initiative en deux arrêtés fédéraux;

la proposition de la première minorité de la commission, MM. Rohr et consorts, demandant de ne soumettre que la première partie de l'initiative au vote populaire et de ne pas lui soumettre la disposition transitoire; si cette proposition était acceptée, vous auriez à vous prononcer sur la proposition éventuelle de M. Obrecht, demandant de renvoyer la première partie de l'initiative au Conseil fédéral, avec mandat de présenter un contreprojet et, éven-

tuellement, sur la proposition Glasson, demandant de renvoyer le tout au Conseil fédéral;

enfin, la deuxième minorité de la commission, MM. Grendelmeier et Schmid-Zurich, demande de recommander au peuple l'acceptation de l'initiative.

Je vous propose de voter comme suit:

Premièrement, l'initiative est-elle entièrement irrecevable, conformément à la proposition de M. Bourgknecht?

Si l'initiative n'est pas entièrement irrecevable, comprendra-t-elle la première partie seulement, conformément à la proposition de la première minorité

Si cette proposition est acceptée, il faudra renvoyer la première partie au Conseil fédéral, selon la proposition de M. Obrecht, sur laquelle vous aurez aussi à vous prononcer. Si le renvoi est repoussé, vous aurez à vous prononcer sur la question de savoir si on recommandera au peuple l'acceptation ou le rejet de l'initiative.

Si vous décidez que l'initiative est recevable, vous aurez à vous prononcer sur la proposition de M. Glasson. Sinon, vous aurez à trancher la question de savoir, conformément à la proposition de M. Jaquet, s'il y aura deux initiatives ou une seule.

S'il y a deux initiatives, vous aurez à trancher la question de savoir si vous proposez l'acceptation ou le rejet de la première par le peuple; de même, pour la deuxième, vous aurez à trancher la question de savoir si vous en recommanderez l'acceptation ou le rejet.

S'il y a une seule initiative, recommandera-t-on l'acceptation ou le rejet?

Si la proposition du Conseil fédéral et de la majorité de la commission est acceptée, nous devrions alors, à l'article 2, trancher la question de savoir si nous recommandons au peuple le projet ou l'approbation de l'initiative.

#### *Abstimmung – Vote*

|                                      |             |
|--------------------------------------|-------------|
| Für den Antrag Bourgknecht           | 26 Stimmen  |
| Dagegen                              | 123 Stimmen |
| Für den Antrag der ersten Minderheit | 66 Stimmen  |
| Für den Antrag der Mehrheit          | 101 Stimmen |
| Für den Antrag Glasson               | 23 Stimmen  |
| Dagegen                              | 110 Stimmen |
| Für den Antrag Jaquet                | 51 Stimmen  |
| Dagegen                              | 92 Stimmen  |

**Le président:** Puisqu'il n'y aura qu'une initiative, nous passons à la discussion de détail.

#### *Detaillberatung – Discussions des articles*

##### *Titel, Ingress und Art. 1*

##### **Antrag der Kommission**

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates.

##### *Titre, préambule et art. 1.*

##### **Proposition de la commission**

Adhérer au projet du Conseil fédéral.

*Angenommen – Adoptés*

## Art. 2

**Antrag der Kommission***Mehrheit*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates.

*(II.) Minderheit*

Dem Volk und den Ständen wird die Annahme des Volksbeschlusses beantragt.

**Proposition de la commission***Majorité*

Adhérer au projet du Conseil fédéral.

*(II<sup>e</sup>) minorité*

Le peuple et les cantons sont invités à accepter l'initiative.

**Bringolf**, Berichterstatter der Mehrheit: Im Namen der Kommissionsmehrheit beantrage ich Ihnen, dem Antrag des Bundesrates zu Artikel 2 zuzustimmen. Die Kommissionsmehrheit hat mit 14:2 Stimmen bei einer Enthaltung beschlossen, dem Volk und den Ständen die Verwerfung des Volksbegehrens zu beantragen, in Übereinstimmung mit der Fassung des Bundesbeschlusses. Die Minderheit der Kommission wünscht die gegenteilige Auffassung zur Geltung zu bringen und empfiehlt Ihnen, es sei dem Volk und den Ständen die Zustimmung zur Initiative, beziehungsweise zum Bundesbeschluss zu erklären. Bezüglich der Haltung der Kommission ist gestern bereits erwähnt worden – es ist diese Feststellung auch in der Botschaft enthalten – dass es rechtlich als unzulässig und untragbar betrachtet werden muss, die Verleihung der Konzession rückgängig zu machen. Die Mehrheit der Kommission betrachtet die erteilte Konzession als rechtsgültig zustandegekommen. In dieser Beziehung teilt sie die Auffassung der Anhänger der Initiative keineswegs, die dem Bundesrat einen Vorwurf machen und behaupten, der Bundesrat habe rechtswidrig gehandelt. Ich lege Wert darauf, diese Auffassung noch einmal im Namen der Kommission ausdrücklich hervorzuheben. Sie wird bedeutungsvoll für die allfällige Auseinandersetzung über die Initiative vor dem Volk.

Nun eine andere Frage, die ich Ihnen nicht im Namen der Kommissionsmehrheit, sondern persönlich noch kurz entwickeln möchte. Ich bitte Sie um Entschuldigung, dass ich vom allgemein üblichen Brauch der Kommissionsreferenten, wenigstens einen Augenblick, abweiche.

Auf Seite 36 der Botschaft des Bundesrates finden Sie einen Hinweis darauf, dass dem Rheinflall zur Wasserkraftnutzung im Rheinauwerk nicht die geringste Wassermenge entzogen werde. Es heisst dort weiter: „Der Aufstau des Rheins in Rheinau wird lediglich das Mass der Wasserstandsschwankungen am Fusse des Rheinflalles, das heisst im Rheinflallbecken, vermindern, und zwar werden die Veränderungen innerhalb der Grenzen zwischen den heutigen natürlichen Hoch- und Niederwasserständen bleiben.“ In diesem Zusammenhang ist nicht ganz unwichtig, auf die auf Seite 69 der Botschaft des Bundesrates gedruckte Fassung der Verleihung für die Errichtung einer Wasserkraft-

anlage am Rhein bei Rheinau hinzuweisen. In Artikel 6 der Verleihungsurkunde finden Sie Hinweise auf den Bau und Betrieb des Stauwehrs und der Hilfswehre. Ich empfehle Ihnen, den Artikel 6 zu beachten, weil er eine Art Reglement über das Stauregime enthält.

Auf Seite 37 der Botschaft andererseits wird die Behauptung bestritten, dass auf der Stromstrecke Rheinflall-Rheinau der Rhein zu fliessen aufhöre. Diese Feststellung ist an sich nicht unrichtig. Aber dazu müssen doch einige Bemerkungen gemacht werden: Ich bedaure es ausserordentlich, dass die Anhänger des Kraftwerkes, handle es sich nun um die Vertreter der Elektrizitätswerk Rheinau AG oder die Vertreter des Amtes für Wasserwirtschaft in Bern, nicht die Zivilcourage aufbringen und erklären: Selbstverständlich wird die Landschaft bei Rheinau und wird der Eindruck der Landschaft auf der Rheinstrecke Rheinflall-Rheinau durch das Kraftwerk verändert, und zwar so verändert, dass eben ein anderes Landschaftsbild als das heutige entsteht. Ich sage das – ich wiederhole es – als einer derjenigen, die es als absolut unmöglich betrachten, die erteilte Konzession rückgängig zu machen, weil sie eine derartige Massnahme als rechtlich monstruös betrachten würden. Aber wer den Rhein von Eglisau bis Basel beobachtet, hat genügend Vergleichsmöglichkeiten für die zukünftige Gestaltung der Rheinstrecke Rheinflall-Rheinau. Wenn Sie von Eglisau bis Basel die Partie des Rheins oberhalb der Stauwehre betrachten, so werden Sie zugeben müssen, dass dort durch die Verlangsamung des Abflusses des Wassers der Eindruck eines stehenden Gewässers während Monaten des Jahres nicht verhindert werden kann. Natürlich gibt es eine Auffassung, und die kann man vertreten, weil über den Geschmack bekanntlich nicht gestritten werden kann, welche sagt, dass dieser künstliche Eingriff in eine natürliche Landschaft sich durchaus nicht zum Nachteil des Landschaftsbildes auswirke. Es gibt eine Auffassung, die behauptet, dass dieser künstliche Eingriff in das Landschaftsbild im Gegenteil das Landschaftsbild verschönere. Ich teile diese Auffassung nicht. Ich bin durchaus nicht der Meinung und besonders auch nicht mehr nach dem letzten Sonntag, das heisst nach der Verwerfung des „Fähigkeitsausweises“, dass sich die Ingenieure oder die Techniker die besondere Qualifikation „Coiffeuren der Landschaft und des Landschaftsbildes“ geben lassen dürfen oder geben lassen sollten. Diese „Verschönerungsmethoden“ sind durchaus nicht erwünscht und durchaus nicht notwendig. Wenn aber durch die Erstellung von Kraftwerkenanlagen Änderungen im Landschaftsbild und Beeinträchtigungen des Landschaftsbildes verursacht werden, soll man, ich wiederhole das, den Mut haben, dies einzugestehen.

Ich bin auch gar nicht der Meinung, dass es etwa richtig sei, der Rheinflall gewinne dadurch, dass man ihm nun im Becken ein konstantes Stauregime gebe. Mir haben die Kiesbänke bisher genau so gut gefallen, wie im Sommer bei den höheren Wasserständen der Monate Juni, Juli und August die Partien des Rheinflallbeckens, die die Kiesbänke dem Blicke des Zuschauers entzogen. Es ist das natürliche Bild des Rheinflallbeckens, dass die Quantität des Wassers im Rheinflallbecken dem

Zufluss entspricht, wie er vom Rhein über den Fall hinuntergeführt und, wenn Sie wollen, geliefert wird. Der Inhalt des Rheinfallbeckens befindet sich in einer natürlichen Proportion zu der Wasserführung des Rheins. Wir haben im Winter, in den Monaten Dezember, Januar und Februar, eine Wasserführung zwischen 120 und 150 m<sup>3</sup>/Sek. Vom März an fängt die Wasserführung an sich zu steigern, und sie erreicht in den Monaten Juni und Juli bei normalen Wasserständen 450–550 m<sup>3</sup>/Sek., eventuell 600–700 m<sup>3</sup>/Sek. Dann beginnt, wenn nicht aussergewöhnliche Umstände eintreten, die Wasserführung des Rheins wieder nachzulassen bis zu den Wasserständen, die im Winter festgestellt werden können. Durch den Rückstau, den das Kraftwerk bis ins Rheinfallbecken verursacht, wird der Wasserstand im Rheinfallbecken auf minimal 358 m ü. M. gehalten, eventuell, das soll nach der Verleihungsurkunde später abgeklärt werden, bis auf 358,5, ja sogar bis auf 359 m erhöht werden. Dadurch entsteht, das ist unbestreitbar, ein Eingriff in den Charakter des Rheinfalls und in das Bild der Landschaft. Denn der Rheinfall ist ein Ganzes. Er besteht nicht nur aus dem Fall. Ein Teil des Bildes, das Ihnen der Rheinfall bietet, ist auch das Rheinfallbecken. Fall und Becken bilden ein Ganzes. Ich gehe noch einen Schritt weiter. Zum Bild des Rheinfalls gehört auch der Abfluss aus dem Rheinfallbecken. Dieser Abfluss ist jetzt rassig, in einem schönen Tempo festzustellen. Er wird nachher flau und bedächtig und zeitweise überhaupt kaum bemerkbar sein. Ich mache diese Feststellungen mit allem Nachdruck, damit man uns später einmal nicht vorwerfen kann, wir hätten die Gelegenheit versäumt, auf diese Umstände hinzuweisen.

Nun hat gestern unser Kollege Dr. Häberlin in eindrücklicher Weise das Scheitern seiner Bemühungen im Zürcher Kantonsrat und auch beim Bundesrat festgestellt. Wir haben von ihm vernommen, dass die Bemühungen, den Kraftwerkbau eventuell hinauszuschieben, ohne dass die Konzession rückgängig gemacht worden wäre, gescheitert seien. In diesem Zusammenhange hat Herr Kollege Häberlin festgestellt, dass auch die Vertreter des Kraftwerkbau, also der Rheinau AG, sich wenig zugänglich für seine Wünsche gezeigt hätten. Ich habe deshalb gar keine Illusion, wenn ich hier eine Bemerkung beifüge, die ich auch in der Kommission gemacht habe und die ich im März 1951 schon im Kantonsrat Schaffhausen machte. Aber ich wiederhole diese Bemerkung trotzdem: Man könnte den Rheinfall von jeder Auswirkung durch das Kraftwerk Rheinau dadurch schützen, dass man den Stau anstatt auf eine 2,5 km lange Rheinstrecke ausdehnt, um einige hundert Meter – ich kann es jetzt nicht genau sagen, vielleicht um 200–300 m – verkürzt. Das hätte zur Folge, dass anstatt 215 Millionen Kilowattstunden Energieproduktion in einem Jahr, eine solche von etwa 185 bis 190 oder 195 Millionen Kilowattstunden erreichbar wäre. Die Rheinau AG müsste also mit andern Worten auf etwa 20, vielleicht auch 25 Millionen Kilowattstunden verzichten zugunsten des Rheinfalles. Dieser Verzicht ist nach meiner Meinung zumutbar. Er würde im Interesse des Rheinfalles und seines Schutzes liegen. Ob wir die 20 bis 25 Millionen Kilowattstunden je Jahr mehr oder weniger haben, ist nicht entscheidend. Aber es

könnte in einer allfälligen Auseinandersetzung um die Initiative in der Volksabstimmung eine grosse Rolle spielen, wenn wir erklären könnten, dass, nachdem das Landschaftsbild bei Rheinau die Veränderungen, die unvermeidlich sind, erfährt, der Rheinfall vollkommen unberührt bleibt. Ich bitte Sie, diese Überlegung nicht einfach so en passant hinzunehmen. Sie hat ihre Berechtigung und sie beschäftigt uns in Schaffhausen. In dieser Frage sind in Schaffhausen auch jene mit den Anhängern der Initiative oder den Gegnern des Kraftwerkes einig, die sich sonst von ihnen – was die Frage Konzessionsrückgang usw. betrifft – eindeutig und entschieden getrennt haben und auch künftig trennen werden.

Ich muss diese Frage noch aus einem anderen Grunde aufwerfen. Es ist für mich eine Gewissensangelegenheit, es zu tun. Man hat in dieser ganzen Auseinandersetzung mit Recht, das lag in ihrem Wesen, von der Hochrheinschiffahrt kein Wort gesagt. Zwar gibt es ein Gutachten des Herrn Professor Guggenheim, das zu dieser Materie erstattet worden ist, ein Gutachten, das sich sehr intensiv mit dem Vertrag 1929 und den daraus sich ergebenden Verpflichtungen der Eidgenossenschaft gegenüber Deutschland, was die Hochrheinschiffahrt betrifft, befasst. Ich habe in meinen gestrigen Ausführungen als Kommissionsreferent mit Absicht und um mir sozusagen ein Alibi für die Zukunft zu beschaffen, ausdrücklich darauf hingewiesen, dass das Amt für Wasserwirtschaft, gestützt auf den Vertrag 1929, von jedem Konzessionär, der am Rhein ein Kraftwerk erstellt und dafür die Konzession erhält, den Vollausbau vorschreibt. Er hat also die Schiffahrtsschleuse zumindest zu projektieren, damit sie später ausgeführt werden kann. Überdies hat ein Konzessionär die Verpflichtung einzugehen, die Kosten für diese Erstellung dann, wenn sie fällig wird, zu tragen.

Ich weise Sie ausdrücklich darauf hin, dass, wenn die Hochrheinschiffahrt kommen sollte, der Rheinfall eine weitere wesentliche Beeinträchtigung erfährt. Nach dem heutigen Projekt des Amtes für Wasserwirtschaft ist vorgesehen, – ich nenne jetzt eine Zahl, die ungefähr fixiert wurde – 100 m unterhalb des Ausflusses des Rheins aus dem Rheinfallbecken, linksrheinisch, einen Stollen und Schiffahrtsschleusen in das zürcherische Gelände einzubauen, das Schloss Laufen durch Schiffahrtsschleusen und einen anschliessenden Tunnel zu umgehen und oberhalb des Rheinfalles die Schleusen wieder in das vorhandene Flussbett des Rheines zu führen. Um aber die Schiffe von unten nach oben und von oben nach unten durch diese Umgehung des Schlosses Laufen und des Rheinfalles durchschleusen zu können, ist oberhalb des Rheinfalles im Projekt des Amtes für Wasserwirtschaft ein Wehr vorgesehen. Aus landschaftlichen Gründen soll ein Dachwehr gebaut werden. Man verzichtet darauf, ein Schützenwehr vorzusehen. Das Wehr wird erstellt, um den Rhein zu stauen in den Zeiten, wo die Schiffe durchgeschleust werden müssen. Und in diesen Zeiten, da der Rhein oberhalb des Rheinfalles gestaut wird, entzieht man, wenn auch vorübergehend, dem Rheinfall Wasser. Gut, das Wasser wird wieder nachgeliefert. Es kommt wieder. Aber es kommt mir nicht nur auf das an, vielmehr kommt es mir darauf

an, Ihnen durch diese beiden Hinweise zu zeigen, was schon Herr alt Bundesrat Häberlin als Präsident der Naturschutzkommission im Jahre 1938 mit den Mitgliedern seiner Kommission sah und befürchtete: dass dadurch, dass der Rheinflall von unten durch den Rückstau des Kraftwerkes einerseits und von oben durch die notwendigen Wehreinbauten in den Rhein – wenn die Schifffahrt kommen sollte – von zwei Seiten beeinflusst, beeinträchtigt und das Landschaftsbild entsprechend verändert wird. Nach der Durchführung dieser Bauten wird die Landschaft beim Rheinflall, die ohnehin jetzt schon durch die Industriebauten in der Nähe Beeinträchtigungen erfahren hat, weiter wesentlich beeinträchtigt werden. Das Bild des Rheinflalles wird für unsere Nachkommen, für die kommenden Generationen ein wesentlich anderes sein als das Bild, das der Rheinflall heute noch bietet. Das gilt es mit allem Nachdruck hier zu erklären. Ich wäre Ihnen ausserordentlich dankbar, wenn Sie diesen Überlegungen Ihre Beachtung schenken wollten. Es handelt sich um ein Problem von grösster Tragweite. Warum? So wie ich die Verhältnisse bei uns beurteile – ich kann nicht vorgreifen, weil die Frage nicht konkret zum Entscheid steht, – muss ich annehmen, dass gegen die Versuche, die Hochrheinschifffahrt durchzuführen und das Landschaftsbild des Rheines bei Schaffhausen, Neuhausen bis nach Stein am Rhein grundlegend zu verändern, grösste Widerstände in Schaffhausen zu erwarten sind. Einmal weil diese Veränderung der Landschaft eine schwere Verletzung der Landschaft bedeuten würde – ich dramatisiere nicht, ich stelle nur diese Tatsache fest – und weil tatsächlich neben der Strecke Neuhausen-Rheinflall-Rheinau die zweite einzigartig schöne Stromstrecke am Rhein grundlegend verändert, industrialisiert und kommerzialisiert würde. Dann aber gibt es auch den Widerstand, weil die Schifffahrt für Schaffhausen wirtschaftlich gar nicht interessant ist. Das Industriegebiet von Schaffhausen hat die Schifffahrt nicht nötig. Man versucht zwar den Eindruck zu erwecken, als ob das der Fall wäre. Ich stelle das hier ganz eindrücklich fest, trotz ungezählten Berechnungen, Abhandlungen und Schallplattenreferaten, die zu dieser Frage in den letzten Jahren gehalten worden sind. Wir könnten uns, wie gesagt, in dieser Beziehung manches ersparen, wenn wir jetzt, nachdem wir das Kraftwerk Rheinau haben, seine Jahresproduktion etwas korrigieren und die Konsequenz daraus ziehen, Ernst zu machen mit dem, was noch an Landschaftsbild und an Rheinlandschaft zu retten ist. Alle, die hier sprachen, gleichgültig, welche Ansicht sie vertreten haben, bekennen sich dazu – ich glaube ihnen das und ich zweifle nicht im geringsten an der persönlichen Integrität der Ansichten, die hier vertreten worden sind – dass sie die Schönheit des Landschaftsbildes erhalten wollen. Irgendwann müssen Sie damit beginnen. Sie können den Beginn des Schutzes des Landschaftsbildes nicht immer wieder für das nächste Mal aufschieben. Sie müssen einmal damit anfangen. Am Kraftwerk Rheinau ist nichts mehr zu ändern. Der Rheinflall kann noch geschützt werden und zwar in vollem Ausmasse, so wie er heute vorhanden ist. Die Rheinlandschaft, der Rheinflall und Stein am Rhein können vor der Hochrheinschifffahrt geschützt werden. Alle diese

Möglichkeiten bestehen heute noch. Sie bestehen, ohne dass jemand in unserem Lande einen wirtschaftlichen oder finanziellen Nachteil, der ernstlich ins Gewicht fallen würde, zu ertragen hätte. Es lag mir daran, Ihnen diese Gesichtspunkte sachlich, ohne Leidenschaft und ohne Anklagen nach irgend einer Seite darzulegen, um Sie darauf, mit besonderem Nachdruck, als Vertreter der Region Schaffhausen, aufmerksam zu machen.

**Grendelmeier**, Berichterstatter der (2.) Minderheit: In erster Linie möchte ich meiner Genugtuung Ausdruck geben, dass Sie grundsätzlich entschieden haben, die Initiative dem Volke vorzulegen. Ich möchte noch den einen Wunsch an die Adresse des Ständerates richten, dass nun auch er so rasch als möglich den Entscheid fällt, damit diese leidige Angelegenheit nicht noch länger dem Volkentscheid vorbehalten wird. Denn mit dem Weiterbauen in Rheinau wächst selbstverständlich der Unwille, der Bern gegenüber besteht.

Nun zur Sache selbst. Ich habe Ihnen den Antrag gestellt, Sie möchten dem Volk empfehlen, die Initiative anzunehmen. Sie müssen mir nun gestatten, dass ich auf die einzelnen Dinge eintrete. Einmal fragt es sich, welches eigentlich das Schutzobjekt ist. Es geht um den Rheinflall und um die Stromlandschaft zwischen Rheinflall und Rheinau. Es geht hier, um mit den Worten des NOK-Regierungsrates Meierhans, eines unverdächtigen Mannes, zu sprechen, „um die letzte unberührte Stromlandschaft des schweizerischen Mittellandes, um eine Landschaft von besonderer Ursprünglichkeit, Lieblichkeit, Schönheit und seltenem Reiz“. Auch landschaftliche Schönheiten sind, zumal in einem Lande wie die Schweiz, in einem Lande der Reisen, der Ferien und Erholung, Realitäten wie Kilowattstunden und Pferdekkräfte. Die Landschaften sind es, die den Ruhm unseres Landes in die Welt hinaus tragen und die uns Millionen von Gästen ins Land hereinbringen. Einst war es tatsächlich nicht notwendig, diese Schönheiten rechtlich zu schützen. Da gab es noch schöne Landschaften in Hülle und Fülle, aber mit dem Fortschreiten der technischen Ausnützung werden sie wie zur Mangelware.

Die Verhandlungen und Gefährdungen, die wir beklagen, drohen in mannigfacher Beziehung. So soll das letzte lebendige Stromstück des Rheins zum toten, stagnierten Gewässer verwandelt werden. Dabei wird trotz allem Leugnen auch der Rheinflall in starkem Masse tangiert werden. Ich kann das, was Herr Kollege Bringolf vorhin ausgeführt hat, nur bestätigen. Durch den Aufstau des Rheinflallbeckens wird der Absturz des Falles bis zu 2 m verringert und das Wasser wird nicht mehr aus einem frei ablaufenden Becken ausfliessen können, sondern bloss aus einer Art Stausee. Das bisherige Schauspiel des stürzenden Wassers wird zweifellos verändert. Wenn irgend ein Stück Natur in seiner Grösse und in seiner Eigenartigkeit vor dem Zugriff der Technik und der Profitwirtschaft geschützt werden muss, so ist es der Rheinflall und die darunter liegende Stromlandschaft bis nach Rheinau. Wo soll sonst der Naturschutz eingreifen, wenn nicht ausgerechnet hier? Da nach den Werkbefürwortern das Rheinauwerk, wie Sie gehört haben, als Teilstufe für die zukünftige Schiffbarmachung des Rheines



und für die Überwindung des Rheinfall es dienen wird, ist der Rheinfall in besonderem Masse, entgegen allen gegenteiligen Behauptungen, gefährdet. Sie haben von Herrn Bringolf gehört, dass vorgesehen ist, unmittelbar oberhalb des Rheinfalls ein Dachwehr zu erstellen, um das Wasser aufzuhalten und in die Schleusen neben dem Rheinfall einzuführen. Sie haben gehört, dass unmittelbar ober- und unterhalb des Rheinfalls Ausgänge für diese Schleusen und Vorhäfen vorgesehen sind. Dass dies nicht etwa Theorien sind, hat auch hier wiederum Herr Bringolf ausgeführt. Er hat auf die Konzessionsbedingung hingewiesen, wo den Konzessionären des Rheinauwerkes auferlegt wird, auf die künftige Schifffahrt Rücksicht zu nehmen.

Und nun bei Rheinau selbst, im Spiegelbild eines herrlichen Barockwerkes aus dem 18. Jahrhundert, wird eine Sperre von 9,5 m Höhe und ein Maschinenhaus von etwa 90 m Länge und 13 m Höhe erstellt, und unterhalb des Klosters sind zwei Hilfswehre vorgesehen. Der Augenschein, den wir zu nehmen Gelegenheit hatten, hat uns gezeigt, was da jetzt schon verschandelt worden ist. Nur schon der Baubeginn hat gezeigt, was zerstört wird. Dabei geschehen all diese Verschandelungen unter dem „Schutze“ von Artikel 22 des Wasserrechtsgesetzes, das die ungeschmälerte Erhaltung von Naturschönheiten garantiert.

Nun werden aber nicht nur Naturschönheiten zerstört. Der Angriff richtet sich auch gegen biologische Lebensnotwendigkeiten. In dem Masse nämlich, als einem Gewässer durch Stauung die natürliche Bewegung genommen wird, wird seine Kraft zur Selbstregenerierung herabgesetzt und die Verschmutzung gefördert. Das sind nicht bloss Befürchtungen, sondern nackte Realitäten. Der Rhein von Eglisau bis Basel weist heute schon als Folge zahlreicher Aufstauungen einen Grad der Verschmutzung auf, der zum Aufsehen mahnt. Wir müssen nun einmal, wie vorhin auch Herr Bringolf angeführt hat, anfangen mit diesen Eingriffen aufzuhören. Die Gebiete um Eglisau und um Wettingen an der Limmat sind im übrigen schreckliche Illustrationen, was in Rheinau folgen wird. Es wirkt geradezu frivol, wenn eine solche Gefährdung unserer Gewässer im Namen der Elektrowirtschaft zugelassen und gefördert wird, während man anderseits gleichzeitig hingeht, Verfassungsartikel und Gesetze zum Schutze der Gewässer zu erlassen.

Indessen wird nicht bloss das Oberflächenwasser gefährdet, sondern es wird auch die Erhaltung eines gesunden Grundwassers als Bezugsquelle für Trinkwasser in den Bereich der Gefährdung hereingezogen. Wenn schon Fachleute auf der ganzen Welt daran sind zu prüfen, ob nicht das immer häufigere Auftreten von epidemischen Krankheiten wie Kinderlähmung und dergleichen auf die Grundwasser Verschmutzung zurückzuführen sei, so erhält der Kampf gegen das Kraftwerk Rheinau seine besondere Bedeutung und seine besondere Rechtfertigung. Wir wissen auch aus der Stellungnahme der Stadt Winterthur, dass durch den Rheinstau bei Rheinau die künftige Bezugsquelle der Stadt Winterthur als Trinkwasser gefährdet wird.

Nicht zuletzt soll auch auf die militärische Bedeutung dieses Werkes hingewiesen werden. Diese

ist ja höchst fragwürdig. Es ist nicht unbedenklich, wenn wir die Elektrizitätswerke an die Grenze stellen. Wir müssen damit rechnen, dass bei kriegerischen Verwicklungen unserer Nachbarn mit einem Drittstaat in erster Linie die Elektrizitätswerke Bombenziele werden, weil sie die Kraftspender für die Kriegsindustrie sind. Dass auch dies nicht bloss eine Befürchtung ist, hat der Bombenabwurf bei Eglisau im letzten Krieg bestätigt.

Nun zur Frage der wirtschaftlichen Bedeutung Rheinaus. Wofür, fragt man sich schliesslich, sollen alle diese Opfer an landschaftlichen Schönheiten gebracht werden? Richtig ist, dass wir weiterhin elektrischen Strom notwendig haben werden. Doch was wir brauchen, ist Winterenergie. Im Winter aber liefern Werke wie Rheinau nur geringe Mengen Strom. Im Winter sind wir auf die Speicherwerke angewiesen. Der letzte Winter hat denn auch deutlich zu verstehen gegeben, dass wir in erster Linie Speicherwerke erstellen müssen und nicht Werke wie Rheinau. Das ist auch selbst in Kreisen der Elektrowirtschaft bestätigt worden. Winterenergie, die uns hier allein interessieren kann, wird uns von Rheinau nur 61 Millionen Kilowattstunden geliefert, also im Winter kaum ein halbes Prozent unseres Bedarfes, neben 40 Millionen Kilowattstunden, die nach Deutschland abgeliefert werden. Dieser geringe Nutzeffekt von Rheinau steht daher in keinem verantwortbaren Verhältnis zu den Opfern, die zu erbringen sind. Man verbrennt letzten Endes nicht ein schönes Ölgemälde, um die Stube für eine halbe Stunde damit heizen zu können. Und wenn endlich Atomfachleute, wie Professor Scherrer an der ETH, in aller Öffentlichkeit erklären, dass in absehbarer Zeit – Scherrer hat von 10 bis 40 Jahren gesprochen, wobei er selber für sich 10 Jahre in Anspruch nahm – Atomwerke Elektrizität erzeugen werden, so ist es einfach unglaublich, wenn nun noch kurz vor der Erschliessung dieser neuen Energiequelle schnell eine der schönsten Landschaften zerstört und verschandelt wird. Man komme dabei aber nicht etwa mit der Ausrede, dass wir die Rohstoffe für den Betrieb von Atomwerken nicht besässen und erst einführen müssten. Führen wir nicht auch Kohle, Benzin und Eisen und überhaupt alle wichtigen Rohstoffe ein?

Und nun zu den rechtlichen Fragen. Alle diese aufgeführten Tatsachen machen es zur Pflicht, nichts zu unterlassen, um eine schöne Landschaft wie die bei Rheinau und den Rheinfall einer späteren Generation zu erhalten. Schon sehr früh und entgegen allen andern Behauptungen ist der Kampf gegen den Werkbau rechtzeitig aufgenommen worden. Aber was wollen Sie, wenn alle Einreden, Einsprachen und Gutachten einfach ignoriert und übergangen werden. Im Schutze der Kriegssorgen der Bevölkerung wurden die Vorbereitungen so still und unauffällig wie möglich vorgetrieben, bis schliesslich die Öffentlichkeit durch die am Rhein im Jahre 1949 angebrachten Staumarkierungen zum ersten Male vor fertigen Tatsachen stand. Was nützte es, wenn selbst die Natur- und Heimatschutzkommission des Kantons Zürich in drei Gutachten mit aller Entschiedenheit gegen das Werk aufgetreten ist!

Ich erlaube mir, nur noch das Gutachten der zürcherischen Natur- und Heimatschutzkommission von 1941 zu zitieren, in dem folgendes gesagt wird:

„Alle Verbesserungen des Werkes sind geeignet, die durch die Erstellung eines Kraftwerkes entstehenden Nachteile zu mildern. Ausdrücklich sei aber festgestellt, dass auch bei Erfüllung aller Wünsche und Forderungen der Kommission doch ein letzter Rest des schweizerischen Rheins dem Untergang gewidmet ist. Die Tatsache“, so schreibt die Kommission, „bleibt bestehen, dass ein ausserordentlich schönes Strombild verschwindet und an dessen Stelle durch künstliche Massnahmen Wasserstrecken treten, in denen das Wasser stagniert.“ Was das für die Landschaft bedeutet, wurde bei Eglisau praktisch vordemonstriert. Die Natur- und Heimatschutzkommission würde es daher nach wie vor sehr bedauern, wenn die Behörden aus Gründen mannigfaltiger Art gezwungen sein sollten, dem Kraftwerk zuzustimmen.“ Was kann man mehr gegen den Bau eines Kraftwerkes schreiben, als was hier eine amtliche Kommission getan hat? Im übrigen ist diese Kommission nicht etwa allein mit ihrer Meinung geblieben. Noch im Jahre 1951 hat die Eidgenössische Natur- und Heimatschutzkommission, am 6. September 1951, dem Departement des Innern ein Gutachten übermittelt, wo folgendes steht: „Die Eidgenössische Natur- und Heimatschutzkommission würde die Errichtung des Kraftwerkes Rheinau als einen schweren, ja unverzeihlichen, vor allem irreparablen Fehler gegen Natur- und Heimatschutz und künftige Generationen betrachten. Sie bittet aus diesen Gründen den hohen Bundesrat, trotz dem bisherigen Misserfolg nichts unversucht zu lassen, um wenn möglich auf Grund einer Verständigung die Konzessionäre zu einem Verzicht auf die Ausführung des Kraftwerkes zu bewegen, oder im äussersten Fall die Konzession zurückzuziehen.“ Also auch heute noch kommt die Eidgenössische Natur- und Heimatschutzkommission zum selben Schluss, wie schon andere Kommissionen vor der Konzessionserteilung.

Da nun die Regierungen von Zürich und Schaffhausen und der Bundesrat, ungeachtet einer Petition von 155 000 Bürgern, trotz parlamentarischen Schritten und trotz zwei Volksabstimmungen in Schaffhausen sich weigerten, von der rechtlichen Möglichkeit des Rückzuges der Konzession Gebrauch zu machen, ist gar kein anderer Weg übriggeblieben, als eben an den Souverän zu gelangen. Das Volk soll nun als oberster Herr im Lande das tun, was seine Diener zu tun sich weigerten. Das ist der Sinn der Rheinauinitiative.

Bei Überprüfung der rechtlichen Probleme stellen sich die folgenden drei Fragen:

1. Ob die Konzession überhaupt je zu Recht erteilt worden sei;
2. ob der Bundesrat die Konzession hätte zurückziehen können;
3. ob das Volk als Souverän durch eine Verfassungsänderung den Rückzug der Konzession aussprechen kann.

In Beantwortung der ersten Frage stellen wir fest, dass die Konzession unrechtmässig, in Widerspruch – ich halte daran fest – zu Artikel 22 des Wasserrechtsgesetzes erteilt worden ist. Nach dieser Bestimmung sind Naturschönheiten zu schonen, und da, wo das öffentliche Interesse an ihnen überwiegt, ungeschmälert zu erhalten. Was unter „überwiegendem Interesse“ an der Erhaltung von Natur-

schönheiten zu verstehen ist, kann der Bundesrat nicht autoritär von sich aus entscheiden. Hier entscheidet die Allgemeinheit. Es ist gestern allseitig zugegeben worden, dass noch nie so wie in Rheinau ein Interesse an der Erhaltung einer Landschaft in allen Bevölkerungsschichten, Konfessionen und Parteien, also in der Allgemeinheit zum Ausdruck gekommen sei. Es könnte sich tatsächlich das allgemeine Interesse kaum stärker und eindrucklicher manifestieren, als es in der Rheinaubewegung geschehen ist; damit ist das überwiegende öffentliche Interesse an der Erhaltung zum mindesten glaubhaft gemacht worden. Soweit das Gesetz die ungeschmälerte Erhaltung der Naturschönheiten fordert, haben sich unsere Behörden schlechterdings über diese gesetzlichen Vorschriften hinweggesetzt. Wir haben gestern sogar gehört, dass man heute das Werk kaum mehr bewilligen würde.

Die Rechtsverletzung kommt schon in einer ersten Ungereimtheit zum Ausdruck, nämlich darin, dass Artikel 22 des Wasserrechtsgesetzes scheinbar wörtlich in die Konzessionsurkunde, Artikel 5, aufgenommen worden ist, aber eben nur scheinbar. Es wird in Artikel 5 eine sehr fragwürdige Umformung vorgenommen, indem geschrieben worden ist: „Naturschönheiten sind zu schonen und da, wo das allgemeine Interesse an ihnen überwiegt, ‚möglichst weitgehend‘ – also nicht mehr ‚ungeschmälert‘ – zu erhalten.“ So fusst also schon die Konzessionsurkunde auf einer Entstellung, einer Verfälschung des Gesetzestextes; es ist daher nicht zu verwundern, dass es nicht bei dieser Abweichung geblieben ist. Ich werde noch auf dieselbe zurückkommen.

Von einer „ungeschmälerten“ Erhaltung landschaftlicher Schönheit am Rheinfall bis Rheinau kann nie und nimmer mehr die Rede sein. Das musste der Bundesrat schon damals wissen, als er die Konzession erteilte. Er musste wissen, dass Totlegen eines lebendigen Flusses, der Aufstau bis zum Rheinfall, die Errichtung von Wehren, die Erstellung eines mächtigen Maschinenhauses ausgerechnet vis-à-vis einer Kirche, von Anfang an unvereinbar war mit einer ungeschmälerten Erhaltung von Naturschönheiten. Das hat der Bundesrat zum voraus, also schon 1944, erkennen müssen. Er hat auch wissen müssen, dass er mit der Verleihung den Rahmen des zulässigen Ermessens überschritten hat. So ist also die Konzession rechtswidrig, in Verletzung von Artikel 22 des Wasserrechtsgesetzes erteilt worden.

Die Rechtswidrigkeit der Konzession liegt aber auch noch in andern Dingen, so darin, dass die wasserrechtliche Publikationsvorschrift missachtet worden ist. Das 1944 bewilligte Projekt ist gar nicht ausgeschrieben worden; ausgeschrieben wurde lediglich ein Projekt aus dem Jahre 1931. Dieses Projekt von 1931 ist aber nicht identisch mit demjenigen von 1944. Andererseits ist in der Konzessionsurkunde von 1944 auf Veranlassung der Natur- und Heimatschutzkommission des Kantons Zürich das Maschinenhaus, im Unterschied vom Projekt 1931, nicht der Kirche gegenüber, sondern ausserhalb des Bereiches der Kirche am unteren Stollenende vorgesehen gewesen. Das hat aber niemanden gehindert, dass nun heute dieses Maschinenhaus wiederum vis-à-vis der Kirche zu stehen kommen wird.

Die Anfechtbarkeit der Konzession ist schliesslich auch in der Missachtung des Einspruchrechtes begründet. 1931 wurden 46 Einsprachen, grösstenteils wegen Verletzung von Artikel 22, erhoben. Eine Entscheidung ist aber bis heute nicht ergangen. Dabei hätte nach dem Wortlaut der Konzession das Inkrafttreten derselben erst nach Erledigung der Einsprachen erfolgen dürfen.

Zur zweiten Frage, ob der Bundesrat berechtigt gewesen wäre, seinerseits die Konzession zurückzuziehen, ist folgendes auszuführen: Vorauszuschicken ist, dass eine Konzession, nicht wie behauptet wird, einen Vertrag darstellt, sondern einen einseitigen Verleihungsakt. Würde die Konzession zurückgezogen, so könnte schon begrifflicherweise nicht von einem Vertragsbruch gesprochen werden, weil ein Vertrag ja gar nicht vorliegt. Dazu kommt aber, dass nach Artikel 43 des Wasserrechtsgesetzes der Bundesrat die Möglichkeit besitzt, die verliehenen Rechte jederzeit zurückzuziehen, wenn das öffentliche Wohl es verlangt. Auch würde keineswegs, wie behauptet worden ist, wohlverworbenes Recht verletzt, wenn gestützt auf Artikel 43 des Wasserrechtsgesetzes die Konzession zurückgezogen worden wäre; denn in erster Linie kann man wohl nicht von wohlverworfenen Rechten sprechen, wenn die Konzession in Verletzung von Artikel 22 des Wasserrechtsgesetzes erworben und erteilt worden ist, wenn ferner die Konzession erteilt worden ist, ehe die Einsprachen erledigt waren, und wenn schliesslich der Erwerb der Konzession in Verletzung von Publikationsvorschriften erfolgte. Von einer Verletzung wohlverworbener Rechte kann auch deshalb nicht die Rede sein, weil der Rückzug der Konzession bereits im Gesetz, Artikel 43, ausdrücklich vorgesehen ist. Es hat also der Konzessionsnehmer mit diesem Rückzug jederzeit rechnen müssen. Deshalb könnte man auch nicht von einem Verstoss gegen Treu und Glauben sprechen, wenn der Bundesrat die Bewilligung zurückgezogen hätte.

Zusammenfassend kann also festgestellt werden, dass der Bundesrat durchaus die Möglichkeit gehabt hätte, die Konzession rechtmässig zurückzuziehen. Er hat sich aber ohne hinreichende Gründe geweigert.

Nun zur dritten und letzten Frage, ob das Volk die Konzession auf dem Wege der Verfassungsrevision rückwirkend zurückziehen könne. Diese Frage ist auf Grund des Gutachtens von Professor Giacometti vom 24. September 1953 zu bejahen. Wenn heute wiederum Bedenken geäussert worden sind, dass es nicht zugänglich sei, eine Konzession zurückzuziehen, möchte ich Sie an das erinnern, was gestern hier ausgeführt worden ist: Mittels einer Verfassungsrevision, mittels eines Verfassungssatzes, mithin mittels höchsten Rechtes also, kann der Souverän alles tun. Er begehrt damit keinerlei Unrecht. Die Hereinnahme eines Satzes in die Verfassung schafft ja eben neues Recht. Daher ist es durchaus möglich, jegliche rückwirkende Kraft auch durch die Verfassung zu erteilen. Im übrigen möchte ich auf diese Fragen rein rechtlicher Natur nicht mehr eintreten. Ich kann auf das verweisen, was ich gestern ausgeführt habe.

Ich möchte lediglich noch einmal kurz auf die Frage völkerrechtlicher Vertragsverletzung zurück-

kommen. Nach den Ausführungen von Herrn Dietschi-Solothurn soll beim Bundesrat ein Gutachten des Politischen Departementes liegen, wonach sich der Standpunkt der Kraftwerkgegner als richtig erwiesen hat. Dieses Gutachten soll zum Schluss gekommen sein, so habe ich gestern verstanden, dass eine völkerrechtliche Verpflichtung für die Schweiz aus dem Vertrag von 1929 nicht besteht. Im übrigen sagt der Vertrag von 1929 nichts weiteres, als dass die Regierungen sich darüber einig geworden seien, die Grossschiffahrt bis zum Bodensee zu erstreben. In Artikel 6 ist ausdrücklich erklärt, dass hierüber noch ein Vertrag abgeschlossen werden soll. Ein Vertrag ist aber nie abgeschlossen worden. Deshalb kann schon aus diesen Gründen von einer Verpflichtung gar keine Rede sein. Abgesehen davon ist in Artikel 6, soweit er von der Förderung der Grossschiffahrt durch die Erleichterung der Ausführung der Kraftwerke spricht, mit keinem Worte von einer Zusage, vom Rheinfall bis nach Rheinau ein bestimmtes Werk konzederen oder erstellen zu wollen, die Rede.

Soweit schliesslich noch von Schadenersatzansprüchen, die eventuell von Deutschland gestellt werden könnten, gesprochen worden ist, muss demgegenüber erklärt werden, dass mit solchen Ansprüchen niemals zu rechnen ist. Erstens kann vom Staate Deutschland aus diesem Rückzug einer Konzession kein Schaden geltend gemacht werden. Wenn jemand Schadenersatz geltend machen könnte, und das auch tun wird, so werden es die Konzessionäre sein, aber nicht der Staat Deutschland. Aber selbst wenn Deutschland glauben sollte, Ansprüche geltend machen zu müssen, so glaube ich, dass es nicht überflüssig wäre, Deutschland daran zu erinnern, dass wir schon Hunderte von Millionen an ihm verloren haben, und dass man letzten Endes diese Verluste verrechnen könnte.

Ich komme daher zum Schlusse, dass nichts im Wege stehen kann, was die Initiative unzulässig machen könnte, und dass daher die Initiative zur Annahme zu empfehlen ist.

Noch eine kleine Bemerkung. Es stellt sich noch die Frage, was geschehen sollte, wenn die Initiative angenommen wird. Dann muss der Bau eingestellt werden und was bereits gebaut worden ist, muss wieder verschwinden. Noch wird es möglich sein, die Schäden an der Natur wieder gutzumachen. Ich bin auch überzeugt, dass die Rheinaugegner bereit wären, freien Arbeitsdienst zu leisten, um die alte schöne Rheinau wieder zurückzugewinnen.

Abschliessend bitte ich Sie also, dem Antrag auf Empfehlung der Initiative zuzustimmen. Denken Sie nicht – das möchte ich Sie besonders bitten –, es handle sich bloss um eine regionale Angelegenheit. Die Schönheiten unseres Landes werden, wie auch Herr Kollege Bringolf erklärt hat, nie auf einmal und gesamthaft im ganzen Lande zerstört. Die Zerstörungen und Verschandelungen werden immer nur stückweise und regional vorgenommen. Heute ist es die Rheinau, morgen ist es vielleicht eine Landschaft im Tessin und übermorgen eine solche im Welschland. Ich glaube, es gehört zu den obersten und schönsten Pflichten in unserem Lande, uns allen beizustehen, um unsere Landschaften gegenseitig zu schützen und zu erhalten.

**Siegrist:** Gestatten Sie mir „tatsächlich abschliessend“ zu den Ausführungen des Herrn Vorredners noch einige Bemerkungen. Ich muss das tun, um gewisse Richtigstellungen anzubringen. Wir werden ja anlässlich der Volksabstimmung noch die Klinge kreuzen können, aber einige Sachen sind vom Vorredner doch zu dick aufgetragen worden. Einmal ist keiner so naiv, dass er je geglaubt hätte, der Kraftwerkbau beeinträchtige die Landschaft nicht. Eine gegenteilige Behauptung ist derart naiv, dass ich darüber kein weiteres Wort verliere. Zudem, was behauptet wurde in bezug auf die Ursache der Gewässerverschmutzung durch die Elektrizitätswerke: Schon die angeführten Beispiele zeigen, dass man wohl in der Lage gewesen wäre, die richtigen Gründe für die Verschmutzung des Stausees von Wettingen unterhalb der Stadt Zürich darzutun. Es ist geradezu absurd, ausgerechnet in jenem Fall den Stau von Wettingen und das Zürcher Wettingerwerk verantwortlich zu machen für die Verschmutzung der Limmat. Hätten wir das Gewässerschutzgesetz schon in Angriff genommen, dann hätten wir dort ganz deutlich gesehen, dass nicht beim Stau saniert werden muss, sondern dass beim Einlass der Gewässer und der Abwässer in ein Staubecken, überhaupt in einen Fluss, Vorsorge getroffen werden muss.

In bezug auf die Einsprachen bei Rheinau muss ich mit Entschiedenheit folgende Feststellungen machen: Es dürfte für die Anhänger der Rheinau-Initiative auch ein Symptom bedeuten, dass bisher sämtliche Einsprachen in aller Minne erledigt worden sind. Es sind eine Menge von Einsprachen dagewesen, das ist richtig, das ist bei jedem Kraftwerkbau, bei jedem Strassenbau so. Es hat bisher nicht eine Expropriation stattfinden müssen. Im übrigen sind bei keinem Kraftwerk prozentual so wenig Fremdarbeiter, Italiener, beschäftigt worden wie bei Rheinau.

Es ist auch erstaunlich, dass man dem Inhaber einer Konzession, der mit dem Bau beginnt, deshalb einen Vorwurf macht. Gewöhnlich hat man in der Schweiz reklamiert, und mit Recht reklamiert, dass man nach Konzessionserteilung allzu lange mit dem Bau zugewartet habe, es allzu lange gedauert habe, bis die Kraftwerke in Betrieb kamen.

Zum Schlusse halte ich es für gefährlich, wenn man heute glaubt, mit der kommenden Atomenergie operieren zu können. Es kann gar keine Rede davon sein, dass die schweizerische Elektrizitätswirtschaft sich nun auf den bequemen Sessel setzt, in der Erwartung, dass einmal Energie aus Atomwerken die Schweiz durchfliessen werde. Ich bin absolut überzeugt, dass wir Atomenergie bekommen werden, aber die Schweiz, ohne den notwendigen Rohstoff dazu, wird aus wirtschaftlichen Gründen eines der letzten Länder sein, wegen der Kosten der Beschaffung der notwendigen Materialien, die, die Atomenergie im Vergleich zur Wasserenergie billiger erhalten wird. Herr Grendelmeier wird die Möglichkeit haben, diesen Gedanken von fachkundiger Seite bestätigt zu finden. Ich selber stütze mich bei diesen Ausführungen auf das, was uns tüchtigste Fachleute auf dem Gebiete der Atomenergieforschung heute erklären.

**Bühler-Uzwil:** Erlauben Sie mir als Kommissionsmitglied, in welcher Eigenschaft ich an der Besichtigung von Rheinau teilgenommen habe, einige kurze Bemerkungen.

Die Ostschweiz wird sich mit aller Vehemenz für die Verwerfung des Volksbegehrens einsetzen. Der Hauptgrund dazu ist der, dass eine Nichtausführung des Kraftwerkes Rheinau die Hochrheinschiffahrt mit Sicherheit verunmöglichen würde. Die Ostschweiz legt nun aber grössten Wert darauf, dass die Hochrheinschiffahrt eines Tages durchgeführt werden kann. Wir halten dafür, dass der Rhein nicht jetzt schon so geschützt werden darf, dass in aller Zukunft die Hochrheinschiffahrt nicht mehr durchgeführt werden kann. Wir erheben den Anspruch, dass die Hochrheinschiffahrt eines Tages die wirtschaftlichen Möglichkeiten der Ostschweiz verbessern kann, und wir werden uns mit aller Kraft dagegen wehren, dass uns diese Möglichkeit verbaut wird.

Vergessen wir auch nicht, dass die Hochrheinschiffahrt eine Angelegenheit nicht nur der Schweiz, sondern auch unserer Nachbarstaaten ist. Wir haben kein Recht, diese Möglichkeit einseitig jetzt schon zu verunmöglichen.

Es wird behauptet, dass das Kraftwerk Rheinau für die Stromerzeugung nebensächlich sei. Es ist kein Geheimnis, dass die Schweiz, auch wenn sie das letzte Wasserkraftwerk ausgebaut hat, nicht genügend Strom erzeugen kann für ihren Kraft- und Wärmebedarf. Wir können vielleicht eines Tages mit dem Wasser, das bei uns von den Bergen herunterfliesst und durch die Flüsse strömt, genügend Strom für die Krafterzeugung herstellen. Wir werden uns aber nicht von der Zufuhr ausländischer Rohstoffe unabhängig machen können, weil unsere Stromproduktion für die Wärmeerzeugung trotzdem nie ausreichen wird.

Ich habe mir erlaubt, schon früher, bei der Behandlung der Atomkraft, darauf hinzuweisen, was soeben mein Vorredner auch gesagt hat, dass wir uns nicht auf die Atomkraft verlassen können, da wir in unserem Lande keine Rohstoffe für die Erzeugung von Atomkraft besitzen.

Vergessen wir auch nicht, dass die Stadt Schaffhausen selbst genötigt ist, mehr Kraft zu erzeugen, indem sie plant, das Kraftwerk, das heute besteht, auf eine grössere Kapazität auszubauen. Unser Kommissionspräsident, der sehr verehrte Herr Stadtpräsident Bringolf, hat uns in der Kommission unumwunden erklärt, dass er noch dieses Jahr ein Konzessionsgesuch für das neue Kraftwerk Schaffhausen einreichen werde. Wo bleibt da die Logik? In Schaffhausen wird das Kraftwerk auf höhere Elektrizitätserzeugung ausgebaut, und einige Kilometer weiter unten will man den Bau eines Kraftwerkes verhindern, das genau so benötigten Strom herstellt.

Dann hat man uns ja auch gezeigt, dass eine Gefährdung des Rheinfalles im Sinne, wie es befürchtet wird, zweifellos nicht stattfinden wird. Es ist gesagt worden, dass ein Stauwehr gebaut werden müsse für den Schiffahrtsweg über den Rheinfall. Es besteht jetzt schon ein Damm oberhalb des Rheinfalles, und das gleiche Wasser, das über jenen Damm fliesst, wird auch nachher über den zweiten Damm, der für die Schiffahrt erstellt wird, fliesen. Es ist

möglich, dass einige Kubikmeter für die Schleusen verwendet werden; aber ich glaube, wenn Sie es ausrechnen werden, würde die benötigte Menge nur sehr wenig der jetzigen Wassermenge ausmachen.

Natürlich wird die Stromlandschaft verändert. Das lässt sich nicht wegleugnen. Aber ob die Stromlandschaft zu ihrem Nachteil verändert wird, das ist, wie ich glaube, weitgehend eine persönliche Ansichtssache. Bei der Besichtigung an Ort und Stelle erhielten wir den Eindruck, dass die Vorkehrungen, die getroffen wurden, um dem Naturschutz gerecht zu werden, absolut zweckmässig sind. Es ist Ihnen aus der Botschaft auch bekannt, dass das Werk zusätzlich 10 Millionen Franken ausgegeben hat, allein um die Natur zu schützen. Die zwei Stauwehre, die um das Kloster herum errichtet werden, werden nur errichtet, um dort den Wasserspiegel auf einer bestimmten minimalen Höhe zu halten.

**Le président:** Je vous prie, messieurs, de faire silence!

**Bühler-Uzwil:** Ich möchte als Ostschweizer auch darauf hinweisen, dass der Naturschutz nicht allzu einseitig angewendet werden sollte. Man versucht nun, diese Stromlandschaft zu schützen, aber kein Mensch denkt daran, dass, wenn man dort die Kraft nicht erzeugen will, die man zweckmässig erzeugen kann, man gezwungen sein wird, die Kraft aus anderen Landesgegenden dorthin zu leiten. Schaffhausen mit seiner Schwerindustrie hat heute nicht genügend elektrische Energie aus seinen eigenen Werken. Die elektrische Kraft wird auch von Graubünden heruntergeleitet mit grossen, nicht schönen Hochspannungsleitungen, die zum Beispiel in der Landschaft von Sargans vom Naturschutz zweifellos nicht besonders gerühmt würden. Die Ostschweizer stellen deshalb den Anspruch, dass auch andere Landesgegenden ihren Teil zur Elektrifizierung unseres Landes beitragen sollen. Selbstverständlich soll ein Maximum an Naturschutz betrieben werden, wo dies getan werden kann.

Erlauben Sie mir noch eine kleine Bemerkung zu der Arbeiterbeschäftigung. Es wurde darauf hingewiesen, dass dieses Werk zuviel Fremdarbeiter beschäftige. Ursprünglich ist aber festgelegt worden, dass dieses Kraftwerk, das gemeinsam von Deutschland und der Schweiz gebaut wird, auch einen bestimmten Prozentsatz deutscher Arbeiter beschäftigen müsse. Deshalb ist der Prozentsatz an Fremdarbeitern selbstverständlich schon von Anfang an ein relativ hoher gewesen. Wenn ich richtig orientiert worden bin, ist ursprünglich festgelegt worden, dass 41% der Arbeitskräfte aus Deutschland stammen müssen. Also ist das nicht eine, sagen wir Nichtbeachtung der Konzessionsvorschrift. Die Ostschweiz wird also, wie schon gesagt, mit aller Vehemenz für die Verwerfung des Volksbegehrens eintreten.

**Bundesrat Feldmann:** Herr Nationalrat Grendelmeier hat die Energieproduktion des Rheinauwerkes in Gegensatz gestellt zu den Opfern, die an der Landschaft gebracht werden müssen. Ich möchte in Erinnerung rufen, dass nach bisher unbestrittenen Angaben die anfallende Energie für ein durchschnittliches Jahr wie folgt berechnet wird: 215 Mil-

lionen Kilowattstunden, davon 103 Millionen Winterenergie und 112 Millionen Sommerenergie. Man hat festgestellt, dass die Produktion des Kraftwerkes Rheinau den Bedarf der Stadt Winterthur zu decken vermag oder den Bedarf der auch stark industrialisierten Stadt Solothurn. Es war ja auch Winterthur, das sich in erster Linie um die Erstellung des Kraftwerkes Rheinau bemühte.

Herr Nationalrat Grendelmeier hat den Vorwurf wiederholt, der von den Initianten auch im Text der Initiative erhoben worden ist, nämlich, der Bundesrat habe durch die Erteilung der Konzession im Jahre 1944 das Wasserrechtsgesetz verletzt. Ich bestreite das mit aller Entschiedenheit auch an dieser Stelle. Ich verweise Sie auf die Ausführungen auf Seite 34 ff. der Botschaft. Diese Frage der Rechtsverletzung ist von Herrn Grendelmeier nicht immer gleich beurteilt worden wie heute. Bei den Beratungen im Nationalrat vom 20. Juni 1951 hat sich Herr Grendelmeier nach dem „Stenographischen Bulletin“, Seite 548, wie folgt ausgesprochen: „Nun aber kommt das Entscheidende. Es haben sich die Verhältnisse seit der Erteilung der Konzessionen auf dem Gebiet der Elektrowirtschaft grundlegend verändert. Ein Bedürfnis nach einem neuen Werk, insbesondere dort draussen, besteht nicht mehr. Daraus ergeben sich folgende Konsequenzen: Im Jahre 1944 erfolgte die Konzession in klarer Verletzung eines Rechtssatzes, nämlich von Artikel 22 des Wasserrechtsgesetzes, der sagt: Naturschönheiten sind zu schonen und da, wo das allgemeine Interesse überwiegt, ungeschmälert zu erhalten. Allerdings wird man den Behörden wegen dieser Rechtsverletzung keine Vorwürfe machen wollen, denn die Konzessionserteilung fiel in die Kriegszeit.“ Die Konzession wurde nicht widerrechtlich erteilt; man muss den Artikel 22 des Wasserrechtsgesetzes so lesen, wie er geschrieben ist. Artikel 22 enthält kein absolutes Verbot der Erstellung von Kraftwerken dann, wenn sie mit den Forderungen des Naturschutzes in Widerspruch gerät. Artikel 22 sagt: „Naturschönheiten sind zu schonen und da, wo das allgemeine Interesse an ihnen überwiegt, ungeschmälert zu erhalten.“ Absatz 2: „Die Wasserwerke sind so auszuführen, dass sie das landschaftliche Bild nicht oder möglichst wenig stören.“ Das ist der Artikel 22 des Wasserrechtsgesetzes; der Bundesrat hat in gewissenhafter Abwägung aller Interessen, wie sie im Artikel 22 selber vorgesehen ist, die Konzession erteilt. Wenn Herr Nationalrat Grendelmeier das dem Bundesrat nicht glauben will, dann glaubt er es vielleicht seinem Fraktionskollegen, Herrn Nationalrat Trüb, der seinerzeit hier im Nationalrat in aller Form festgestellt hat, nach seiner Überzeugung sei der Bundesrat in der Erteilung der Rheinaukonzession im Rahmen seiner Kompetenzen und korrekt vorgegangen.

Nun zur Frage des Heimatschutzes: Es ist richtig, dass von seiten des Heimatschutzes gegen das Kraftwerkprojekt von Anfang an Opposition gemacht worden ist. Es ist aber auch richtig, dass diese Opposition zu Verhandlungen geführt hat, und es ist Tatsache, dass diese Verhandlungen zu bestimmten Ergebnissen führten. Diese Ergebnisse sind zu finden in der Ausgestaltung des Projektes, wie es heute erstellt wird. Ich möchte nicht wiederholen, was Herr Bundesrat Escher am 20. Juni 1951 hier in diesem

Saale in allen Einzelheiten ausgeführt hat darüber, in welchen Punkten das Projekt Rheinau den berechtigten Interessen der Heimat- und Naturschutzbewegung entgegengekommen ist. Eine ganze Reihe von Massnahmen, die sonst nicht getroffen worden wären, sind angeordnet worden, um dem Heimat- und Naturschutz gerecht zu werden. Ich erinnere an den Schlusssatz des damaligen Votums des Chefs des Post- und Eisenbahndepartementes: „Noch kein Kraftwerk wurde bisher zum Schutze der Landschaft so stark belastet, wie dies am Kraftwerk Rheinau der Fall ist.“ Das ist wohl auch der Grund, weshalb im Jahre 1943, am 30. Mai 1943, also unmittelbar vor Erteilung der Konzession die Eidgenössische Natur- und Heimatschutzkommission dem Departement des Innern in einem Brief folgendes mitgeteilt hat: „Seit Erstattung unseres Gutachtens – gemeint ist der erste Bericht vom 12. Oktober 1938, der zu einer grundsätzlichen Ablehnung des Konzessionsgesuches gelangte – sind die von den Heimatschutzinstanzen grundsätzlich und eventuell gegen das konkrete Konzessionsbegehren angebrachten Einwendungen von den zuständigen Behörden ernsthaft geprüft, und es ist auch den Konzessionsbewerbern die Auflage gemacht worden, dasselbe zu tun. Das ist denn auch tatsächlich geschehen. Wir anerkennen gern und mit Genugtuung, dass wir heute vor einer wesentlich veränderten, im Sinne der Heimatschutzpostulate verbesserten Situation stehen. Auch in dieser Zwischenzeit haben wir der zürcherischen Kommission, welche den Verhältnissen näher steht und fachtechnisch besser ausgerüstet ist als wir, die Initiative überlassen und uns von Etappe zu Etappe auch von den Vertretern des Eidgenössischen Wasserwirtschaftsamtes Orientierung verschafft.“ Dieser Bericht war unterzeichnet, wie schon früher der ablehnende Bericht von 1938, vom gleichen Präsidenten der Kommission, alt Bundesrat Dr. Heinrich Häberlin.

Im übrigen gibt es für den Fall, dass ein Bundesrat gesetzwidrige Beschlüsse fasst, ein Verantwortlichkeitsgesetz; wenn man schon einmal gegenüber dem Bundesrat den Vorwurf erhebt, dass er Gesetze verletze, dann möge man doch einmal jenen Weg gegenüber dem Bundesrat beschreiten, den das Gesetz vorsieht, damit der Richter über diese Vorwürfe entscheiden kann.

Herr Nationalrat Bringolf hat heute die Parole formuliert: Der Rheinfall kann noch gerettet werden. Mit andern Worten: Die Rheinaulandschaft ist heute durch den Bau des Kraftwerkes ohne Zweifel verändert; der Rheinfall selber kann noch gerettet werden. Es ist ohne weiteres anzunehmen, dass der Rheinfall im Empfinden des Schweizervolkes eine andere Rolle spielt, als es bei der Rheinaulandschaft, über welche die Diskussion 1951 begonnen hat, der Fall gewesen ist. Früher wusste man von der Stromlandschaft Rheinau viel weniger. Der Rheinfall dagegen ist schweizerisches Gemeingut und klingt im Gefühl des Schweizervolkes an. Es sind deshalb alle Bemühungen bei der Durchführung des Rheinowerkes, den Rheinfall im Rahmen des Möglichen zu schützen, im Prinzip zu begrüssen und zu unterstützen.

Nun stellt sich die Frage: Sind nach dieser Richtung hin schon sämtliche Möglichkeiten ausge-

schöpft? Ich vertrete die Auffassung, dass diese Möglichkeiten noch keineswegs ausgeschöpft sind. Es gibt immer noch Möglichkeiten von Verhandlungen mit den Konzessionären, mit den direkt zuständigen Kantonen und mit dem deutschen Partner, die noch nicht ausgeschöpft sind. Die Grundlage für solche Bemühungen findet sich in Artikel 5 der Konzession, dem sogenannten Heimatschutzartikel, der in Absatz 5 die Bestimmung enthält: „Die Verleihungsbehörden behalten sich vor, nötigenfalls weitere Massnahmen zur Wahrung des Landschaftsbildes anzuordnen, soweit dadurch den Kraftwerkunternehmungen keine unbillige Belastung erwächst.“ Wir haben also in der Konzession selbst eine ähnliche Bestimmung wie im Artikel 22 des Wasserrechtsgesetzes, eine Bestimmung, die auf die Abwägung der Interessen hindeutet. Es wird Sache konstruktiver Bemühungen und Bestrebungen sein, dass diese Möglichkeiten noch ausgeschöpft werden. Ich kann Ihnen mitteilen, dass der Bundesrat selbst dieser Meinung ist und dass er die Frage gegenwärtig prüft, in welcher Weise die Möglichkeit von Artikel 5, Absatz 5, der Rheinaukonzession im Sinne eines verstärkten Schutzes des Rheinfalls noch ausgenützt werden könnten.

Zum Schlusse eine grundsätzliche Feststellung: Der Natur- und Heimatschutz ist, namentlich in seiner neuen, ich möchte fast sagen kämpferisch-militanten Form, wie Herr Nationalrat Dr. Häberlin sich ausgedrückt hat, „ein Aufbäumen der Natur gegen die Allmacht der Technik“, mit andern Worten: Er ist eine Reaktion auf die fortschreitende Technisierung unseres Zeitalters und ihre Auswirkung auf das Landschaftsbild unserer Heimat. Er ist mehr als die verstiegene Liebhaberei einiger weltfremder Idealisten und Schwärmer. Der Natur- und Heimatschutz ist ein wertvolles, wesentliches Stück aufbauender Kulturpolitik. Aber auch die Achtung vor dem Recht gehört zur Kultur und zu den Lebensnotwendigkeiten eines Staates. Die Rheinau-Initiative verletzt wesentliche Grundsätze einer gesunden Rechtsauffassung, den Grundsatz der Gewaltentrennung, der Gleichheit vor dem Gesetz, den Grundsatz des Respektes vor wohl-erworbenen Rechten, die Eigentumsgarantie und nicht zuletzt völkerrechtliche Verpflichtungen. Eine Heimatschutz- und Naturschutzpolitik, welche sich über die Forderungen des Rechtsstaates und der Vertragstreue hinwegsetzen würde, die sich an den Grundlagen des Rechtsstaates vergreifen wollte, stände nicht mehr im Dienste einer guten Sache. Sie wäre eine Bewegung, die ihr eigentliches Ziel verfehlen müsste. In diesem Sinne empfehle ich Ihnen mit der Mehrheit der Kommission, es sei die Rheinau-Initiative dem Volke und den Ständen mit dem Antrag auf Verwerfung vorzulegen.

#### *Abstimmung – Vote*

|                                     |             |
|-------------------------------------|-------------|
| Für den Antrag der (II.) Minderheit | 11 Stimmen  |
| Für den Antrag der Mehrheit         | 131 Stimmen |

#### *Art. 3*

#### **Antrag der Kommission**

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates.



**Proposition de la commission**

Adhérer au projet du Conseil fédéral.

*Angenommen – Adopté**Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble*Für Annahme des Beschlusentwurfes 123 Stimmen  
(Einstimmigkeit)*An den Ständerat – Au Conseil des Etats***6529. Bündner Eisenbahnbegehren  
Chemin de fer rhétique. Requête du canton  
des Grisons***Differenz – Divergence*

Siehe Seite 73 hiervor – Voir page 73 ci-devant

Beschluss des Ständerates vom 23. Juni 1954  
Décision du Conseil des Etats du 23 juin 1954*Ingress***Antrag der Kommission**

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates.

*Préambule***Proposition de la commission**

Adhérer à la décision du Conseil des Etats.

**Jaquet**, Berichterstatter: Sie haben zu Beginn der Session dem Antrag des Bundesrates auf Hilfeleistung an den Kanton Graubünden und die Rhätische Bahn zugestimmt. Es besteht eine Differenz mit dem Ständerat einzig über den Punkt, auf welchen Artikel der Verfassung sich der Beschluss stützen soll. Der Bundesrat hatte ursprünglich Artikel 26 vorgesehen. Artikel 26 ist der Artikel betreffend Bau und Betrieb der Eisenbahnen. Der Ständerat hat diesen Artikel gestrichen. Sie haben im Nationalrat anlässlich der Annahme des Beschlusses diesen auf zwei Artikel abgestützt, auf Artikel 23, öffentliche Werke, und Artikel 26. Nachdem nunmehr der Ständerat die Wahl hatte zwischen diesen zwei Artikeln, hat er beschlossen, Artikel 26 zu wählen. Die einstimmige Kommission beantragt Ihnen, die Differenz mit dem Ständerat auf diesem Gebiet dadurch zu bereinigen, dass wir endgültig den Beschluss auf Artikel 26 abstützen.

*Angenommen – Adopté**An den Ständerat – Au Conseil des Etats***Vormittagssitzung vom 25. Juni 1954****Séance du 25 juin 1954, matin**

Vorsitz – Présidence: M. Perret

**5822. Patentgesetz. Revision****Loi sur les brevets d'invention. Revision**

Siehe Seite 33 hiervor – Voir page 33 ci-devant

Beschluss des Ständerates vom 22. Juni 1954  
Décision du Conseil des Etats du 22 juin 1954*Schlussabstimmung – Vote final*

**Grendelmeier:** Vor der Schlussabstimmung gebe ich im Auftrag der Fraktion des Landesringes der Unabhängigen folgende Erklärung ab:

Die Fraktion kann dem neuen Patentrecht aus den zwei folgenden Gründen nicht zustimmen:

Der erste betrifft die amtliche Vorprüfung. Das vorgesehene amtliche Vorprüfungsverfahren ist auf Grund einer offenbar voreiligen Vernehmlassung beteiligter Kreise in die Gesetzesvorlage hineingenommen worden, obwohl sich hinterher ein grosser Teil der interessierten Industrien gegen das Vorprüfungsverfahren ausgesprochen hat. Die amtliche Vorprüfung entspricht keinem Bedürfnis. Angesichts der Kleinheit der Schweiz und der damit verbundenen Notwendigkeit, eine einermassen wichtige Erfindung auch nach der Erteilung des schweizerischen Patentes gleichwohl noch im Auslande vorprüfen lassen zu müssen, wird sich die im Gesetzesentwurf vorgesehene amtliche Vorprüfung nur als eine für den Erfinder zeitraubende, Kosten verursachende Komplizierung erweisen. Ausserdem wird die Einführung der amtlichen Vorprüfung einen neuen kostspieligen Beamtenapparat notwendig machen, der, wenn er einmal geschaffen ist, in üblicher Weise stetig anwächst.

Der zweite Grund betrifft die Arzneimittel. Die Vorlage sieht eine Patentschutzdauer von 18 Jahren auch für Arzneimittel vor. Dadurch aber werden der ohnehin reich verdienenden Arzneimittelindustrie in unsozialer Weise zu Lasten der Patienten monopolgesicherte Preise auf eine zu lange Zeitdauer garantiert.

|                                 |            |
|---------------------------------|------------|
| Für Annahme des Gesetzentwurfes | 84 Stimmen |
| Dagegen                         | 15 Stimmen |

*An den Ständerat – Au Conseil des Etats*

## **Stromlandschaft Rheinfal-Rheinau. Begutachtung des Volksbegehrens**

### **Protection des sites depuis la chute du Rhin jusqu'à Rheinau. Préavis**

|                     |  |
|---------------------|--|
| In                  | Amtliches Bulletin der Bundesversammlung     |
| Dans                | Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale    |
| In                  | Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale |
| Jahr                | 1954   |
| Année               |  |
| Anno                |  |
| Band                | II   |
| Volume              |  |
| Volume              |  |
| Session             | Sommersession                                |
| Session             | Session d'été                                |
| Sessione            | Sessione estiva                              |
| Rat                 | Nationalrat                                  |
| Conseil             | Conseil national                             |
| Consiglio           | Consiglio nazionale                          |
| Sitzung             | 11   |
| Séance              |  |
| Seduta              |  |
| Geschäftsnummer     | 6556   |
| Numéro d'objet      |  |
| Numero dell'oggetto |  |
| Datum               | 24.06.1954                                   |
| Date                |  |
| Data                |  |
| Seite               | 173-190                                      |
| Page                |  |
| Pagina              |  |
| Ref. No             | 20 035 667                                   |

Dieses Dokument wurde digitalisiert durch den Dienst für das Amtliche Bulletin der Bundesversammlung.

Ce document a été numérisé par le Service du Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale.

Questo documento è stato digitalizzato dal Servizio del Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale.

*Art. 14 et 15***Proposition de la commission**

Adhérer au projet du Conseil fédéral.

*Angenommen – Adoptés**Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble*Für Annahme des Gesetzentwurfes 113 Stimmen  
(Einstimmigkeit)*An den Ständerat – Au Conseil des Etats***6556. Stromlandschaft Rheinfall-Rheinau.****Begutachtung des Volksbegehrens****Protection des sites depuis la chute du Rhin jusqu'à Rheinau. Préavis sur l'initiative**

Siehe Seite 173 hiervor – Voir page 173 ci-devant

Beschluss des Ständerates vom 23. September 1954  
Décision du Conseil des Etats du 23 septembre 1954*Differenz – Divergence***Antrag der Kommission***Mehrheit*

Festhalten.

*Minderheit*

(Huber, Schmidlin)

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates.

**Proposition de la commission***Majorité*

Maintenir.

*Minorité*

(Huber Schmidlin)

Adhésion à la décision du Conseil des Etats.

**Motion der Kommission**

In seinem Bericht an die Bundesversammlung vom 4. Mai 1954 betreffend das Volksbegehren zum Schutze der Stromlandschaft Rheinfall-Rheinau sagt der Bundesrat u. a.:

„Die Frage liesse sich stellen und prüfen, ob durch einen selbständigen Verfassungsartikel der Natur- und Heimatschutz auf einer breiteren bundesrechtlichen Basis gewährleistet werden könnte.“ Gestützt auf diese Feststellung, wir der Bundesrat beauftragt, mit den kantonalen Behörden und den Vertretern der Organisationen des schweizerischen Natur- und Heimatschutzes die Frage der Einfügung eines die Erfordernisse der Erhaltung und Sicherung der landschaftlichen Schönheiten unseres Landes erfüllenden Artikels in die Bundesverfassung zu prüfen und den eidgenössischen Räten darüber Bericht und Antrag vorzulegen.

**Motion de la commission**

Dans son rapport du 4 mai 1954 à l'Assemblée fédérale concernant l'initiative populaire pour la protection des sites depuis la chute du Rhin jusqu'à

Rheinau, le Conseil fédéral relève «qu'il est permis de se demander si cette protection ne pourrait pas être assise sur une plus large base, sous la forme d'un article spécial de la Constitution fédérale». Etant donné cette constatation, le Conseil fédéral est chargé d'étudier avec les autorités cantonales et les représentants des organisations pour la protection de la nature et des sites la question d'insérer dans la Constitution un article satisfaisant aux exigences que posent le maintien et la sauvegarde des beautés naturelles de notre pays. Il est chargé de présenter aux Chambres un rapport et des propositions à ce sujet.

**Bringolf-Schaffhausen**, *Berichterstatter der Mehrheit*: Es ist Ihnen bekannt, dass der Ständerat eine Differenz mit dem Nationalrat dadurch geschaffen hat, dass er mit 20 zu 15 Stimmen einen Antrag auf Aufstellung eines Gegenvorschlages zum Volksbegehren zum Schutze der Stromlandschaft Rheinfall-Rheinau beschloss. Die nationalrätliche Kommission hat gestern zu dieser Differenz Stellung genommen und beantragt Ihnen, am Beschluss des Nationalrates vom 24. Juni 1954 festzuhalten, also die vom Ständerat vertretene Auffassung, es sei ein Gegenvorschlag aufzustellen, abzulehnen.

Dieser Beschluss wurde von Ihrer Kommission mit 12:1 Stimme gefasst. Sie geht dabei im wesentlichen von folgenden Überlegungen aus:

Der Bundesrat hat schon auf Seite 34 seines Berichtes vom 4. Mai 1954 zu der in Diskussion stehenden Initiative von der Möglichkeit der Aufnahme eines Naturschutzartikels in die Bundesverfassung gesprochen. Die Botschaft des Bundesrates führt wörtlich aus:

„Der Gedanke einer eidgenössischen Naturschutzgesetzgebung wurde auch in der Folge fallen gelassen. Dafür wurde im Jahre 1936 die eidgenössische Natur- und Heimatschutzkommission als beratendes Organ des Bundesrates ins Leben gerufen. Seither hat der Naturschutzgedanke bedeutend an Boden gewonnen und geht weiter über den recht engen Bereich der Nutzung der Wasserkräfte hinaus. Die Aussichten für die Aufnahme eines umfassenden Naturschutzartikels in die Bundesverfassung dürften daher erheblich besser sein. Erfahrungsgemäss wäre aber die Aufnahme eines solchen allgemeinen Artikels eine zeitraubende Angelegenheit. Es würde dies nicht nur eine eingehende Beratung in den eidgenössischen Räten, sondern eine vorherige Fühlungnahme mit den kantonalen Behörden und den Natur- und Heimatschutzorganisationen voraussetzen. Es ist offenkundig, dass die Verknüpfung mit der Rheinauinitiative nicht die nötige Zeit lassen würde, soll nicht der Entscheid über diese ungebührlich hinausgezögert werden.“

Auf Seite 51 des Berichtes wird im Zusammenhang mit dieser Frage unter anderem gesagt: „Der Bundesrat kennt und anerkennt vielmehr die grosse Bedeutung der idealen Werke, in deren Dienst die Natur- und Heimatschutzbewegung steht. Die Frage liesse sich stellen und prüfen, ob durch einen selbständigen Verfassungsartikel der Natur- und Heimatschutz auf einer breiteren bundesrechtlichen Basis gewährleistet werden könne.“

Die nationalrätliche Kommission hat sich in ihrer Sitzung vom Mai dieses Jahres mit der Frage eines Gegenvorschlages ebenfalls befasst. Sie hat

einen solchen Antrag abgelehnt, weil sie die Beratung der Initiative nicht verzögern wollte. Dabei war in der Kommission die Meinung vorherrschend, dass, wenn ein Artikel, der sich über den Naturschutz ausspricht, in der Bundesverfassung Platz finden soll, dieser Artikel sorgfältig redigiert, mit den Kantonen und den zuständigen Vertretern des Natur- und Heimatschutzes unseres Landes vorbesprochen werden sollte. Sie erinnern sich, dass die Kantone am Standpunkt festhalten, dass der Natur- und Heimatschutz in erster Linie ihre Sache und nicht die des Bundes sei. Deshalb war in unserer Kommission im Mai dieses Jahres die Meinung vorhanden, dass ein allfälliger Vorschlag in dieser Richtung mit den Kantonen vorbereitet werden müsste. Man war aber gleichzeitig der Auffassung, dass dadurch eine unnötige Verzögerung der Beratung der Initiative eintreten müsste, und deshalb unterlag der Gedanke eines Gegenvorschlages.

In der Kommission des Nationalrates ist auch von einer Trennung der Initiative – ich erlaube mir das gleich hier zu erwähnen – gesprochen worden, und zwar in einen ersten Teil, der sich über den Naturschutz ausspricht, und einen zweiten, der die Konzession rückgängig machen will. Die Mitglieder der Kommission, die diese Trennung vertraten, gingen nicht primär etwa vom Gedanken des Naturschutzes, sondern davon aus, dass die Initiative als Ganzes unzulässig sei, den rechtlichen Voraussetzungen widerspreche, und dass vor allen Dingen der Absatz 2 rechtlich nicht zugelassen werden könne. Dagegen, so argumentierten jene Mitglieder der Kommission, wäre es möglich, den Absatz 1 dem Volke zum Entscheid vorzulegen.

Die Kommission hat diesen Gedanken ebenfalls nicht übernommen, weil die Initianten ja Gewicht auf den Absatz 2 der Initiative und nicht auf den Absatz 1 legen.

Im Nationalrat sind diese Überlegungen gebilligt worden. Der Nationalrat hat mit eindeutiger Mehrheit beschlossen, die Initiative, so wie sie eingereicht und erwahrt worden ist, dem Volk zur Entscheidung vorzulegen und jeden Gegenvorschlag dazu abzulehnen.

Der Ständerat ist nun zu einer anderen Ansicht gekommen. Er hat die Auffassung, dass ein Gegenvorschlag nötig sei. Im Ständerat ist aber die Meinung vertreten worden, es sei darauf Bedacht zu nehmen, möglichst keine Verzögerung in der Behandlung und Erledigung der Initiative durch die beiden Kammern zu veranlassen. Deshalb – so überlegte man im Ständerat weiter – sei es richtig, wenn man die Initiative in ihrem ersten Teil in einen Gegenvorschlag verwandle und diesen dem gesamten Text (also erster und zweiter Teil der Initiative) gegenüberstelle. Dieses Vorgehen vereinfache, so wurde erklärt, die Sachlage.

Wie ich ebenfalls schon erwähnt habe, empfehlen wir Ihnen, diesem Vorgehen des Ständerates nicht zu folgen. Der Absatz 1 der Initiative ist wörtlich übernommen aus dem Gesetz über die Nutzbarmachung der Wasserkräfte, wobei Artikel 22 des erwähnten Gesetzes aus zwei Teilen besteht. Die Initianten haben nur einen ihnen zusagenden Teil übernommen. Den zweiten Teil, den lassen sie dort, wo er bisher war, im Gesetz über die Nutzbarmachung der Wasserkräfte, obschon dieser zweite Teil davon

spricht, dass unter bestimmten Voraussetzungen – oder, wenn Sie wollen, Einschränkungen – Wasserwerke erstellt werden können. Man kann aber auch die Auffassung vertreten – und ich erlaube mir, diese hier geltend zu machen –, dass ein Gesetz, das schon bestimmte Vorschriften enthält, dadurch nicht gewinnt, dass einzelne dieser Vorschriften in die Verfassung hinübergenommen werden. Im Gegenteil, man könnte auch einen anderen Standpunkt vertreten. Absatz 1 des Artikels 22 des Gesetzes über die Nutzbarmachung der Wasserkräfte sagt: „Naturschönheiten sind zu schonen und da, wo das allgemeine Interesse an ihnen überwiegt, ungeschmälert zu erhalten“. Wenn nun dieser Artikel in einen Gegenvorschlag verwandelt und dadurch in die Verfassung hinübergenommen würde, so würde dadurch das Gesetz über die Nutzbarmachung der Wasserkräfte abgewertet. Zum mindesten könnte man mit Recht geltend machen, dass diejenigen, die sich zu diesem Gegenvorschlag in diesem Sinne und in dieser Formulierung bekennen, zugeben, dass bisher die Bestimmungen dieses Gesetzes nicht genügend beachtet oder respektiert worden seien. Deshalb wolle man ihnen nun ein besonderes Gewicht geben dadurch, dass man sie in die Verfassung hinübernehme. Das ist eine Überlegung. Im Ständerat und übrigens auch in der nationalrätlichen Kommission und im Nationalrat selbst ist noch eine andere Meinung vertreten worden. Man will durch die Aufstellung eines solchen Gegenvorschlages, wie er jetzt zur Diskussion steht, diejenigen Stimmberechtigten, die um die Erhaltung unserer landschaftlichen Schönheiten besorgt sind und die im Blick auf die weitere Entwicklung der Technik und ihre allfälligen Übergriffe auf das Landschaftsbild Bedenken haben, wenigstens insofern beruhigen, als man ihnen – auch wenn sie dem Rückzug der Konzession, die der Rheinau AG erteilt worden ist, nicht zustimmen können – doch die Möglichkeit verschafft, durch die Zustimmung zum Gegenvorschlag ihrer Ansicht über die Erhaltung der Landschaft und ihrer Schönheit Ausdruck zu geben. Man hofft also mit andern Worten, einen Teil der mutmasslichen Anhänger der Initiative für den Gegenvorschlag zu gewinnen und daran zu hindern, der Initiative, wenigstens wenn ein solcher Gegenvorschlag aufgestellt würde, zuzustimmen. Diese Überlegung abstimmungstaktischer Natur mag eine gewisse Berechtigung haben. Ich gebe durchaus zu, dass man darüber diskutieren kann. Ihre Kommissionsmehrheit ist aber der Meinung, dass diese rein abstimmungstaktischen Überlegungen im Blick eben auf die Tatsache, dass jener Gegenvorschlag schon Bestandteil eines Bundesgesetzes ist, also Rechtskraft besitzt, auch seine Tücken haben könnte. Man könnte in der Volksabstimmung den Vertretern des Gegenvorschlages entgegenhalten, dass sie ja nur gewissermassen aus Schlaumeierei, um die Anhänger der Initiative aufzusplitteln, Zuflucht zum Gegenvorschlag genommen hätten. Die Mehrheit Ihrer Kommission ist der Meinung, einen derartigen Eindruck sollte die Bundesversammlung nicht erwecken. Sie sollte in der Frage der Auseinandersetzung über das Volksbegehren Rheinfall-Rheinau eine eindeutige, klare Haltung beziehen und auf taktische Vorschläge verzichten. Die Kommissionsmehrheit hat die Ansicht, dass es in der Volksabstimmung einfacher und auch ein-

deutiger ist, wenn man die Initiative als Ganzes ablehnt, ohne ihr einen Gegenvorschlag gegenüberzustellen. Die Gründe, die dafür sprechen, sind genügend erwogen worden, ich will auf sie nicht zurückkommen. Niemand kann in einer Abstimmungskampagne daraus etwa den Schluss ableiten, dass diejenigen, die die Initiative ablehnen müssen, weniger um die Erhaltung unseres Landschaftsbildes besorgt und weniger Freunde eines Schutzes unserer Landschaft seien. Man kann das den Gegnern der Initiative um so weniger vorhalten, als ja die Initianten selbst den Absatz 1 des Artikels 22 des Gesetzes über die Nutzbarmachung der Wasserkräfte mit der Initiative für den Rückzug der Konzession verknüpfen, und zwar aus rein taktischen Gründen. Sie haben den Absatz 1 sozusagen als Köder mit ihrer Initiative verknüpft. Im Grunde aber geht es ihnen jetzt in diesem Stadium der Auseinandersetzungen um den Rückzug der Konzession. In der Abstimmungskampagne geht der Kampf für oder gegen die Initiative darum: Hat der Bundesrat die Konzession zu Recht erteilt oder nicht? Wird Recht verletzt, wenn die Konzession rückgängig gemacht wird oder nicht? Mit anderen Worten: Wird Recht verletzt, wenn der Initiative zugestimmt wird, ja oder nein?

Das sind Überlegungen, die die Kommissionmehrheit – ich sage im grossen und ganzen – bei ihrer Haltung leiten. Im Namen dieser Mehrheit bitte ich Sie, den Gegenvorschlag des Ständerates abzulehnen und dadurch eine klare, eindeutige Situation zu schaffen.

Die Kommission, auch in ihrer Mehrheit, empfiehlt Ihnen im übrigen die Motion, die Ihnen ausgeteilt worden ist, zur Annahme; eventuell werde ich nach der Entscheidung über die Differenz noch auf die Motion kurz zu sprechen kommen.

**M. Maspoli**, rapporteur de la majorité: L'initiative populaire pour la protection des sites depuis la chute du Rhin jusqu'à Rheinau vient de passer devant le Conseil des Etats. Ce Conseil s'est rallié à notre décision; il est d'accord de soumettre l'initiative au vote du peuple et des cantons mais tandis que notre Conseil proposait sans autre le rejet de l'initiative, sans contreprojet, le Conseil des Etats veut soumettre au souverain un texte ainsi rédigé: «La beauté des sites doit être ménagée; elle doit être conservée intacte si un intérêt public majeur l'exige.»

Nous nous trouvons donc en face d'une divergence et avons à décider si nous voulons adhérer au point de vue du Conseil des Etats ou maintenir au contraire notre précédente décision.

Votre commission s'est réunie hier, en présence de M. Feldmann, conseiller fédéral. Après un bref débat elle a décidé, à la majorité de douze voix contre une, le maintien de sa décision, c'est-à-dire de proposer tout simplement au peuple le rejet de l'initiative, sans contreprojet.

Tout d'abord, votre commission n'est pas sûre que la proposition du Conseil des Etats constitue un contreprojet au sens de la Constitution fédérale. L'article 121, 6<sup>e</sup> alinéa de celle-ci dit que si l'Assemblée fédérale n'est pas d'accord sur une initiative populaire, elle peut élaborer un projet distinct ou recommander au peuple le rejet de l'initiative et soumettre en même temps les deux textes à la vota-

tion populaire mais le contreprojet doit constituer, comme l'indique le mot, une contreproposition portant sur le même domaine et sur le même objet. Il n'y a aucun doute que la proposition du Conseil des Etats, qui s'occupe simplement de la protection des beaux sites et passe sous silence la question de Rheinau, ne peut être envisagée comme un contreprojet dans le sens juridique de ce terme. Cette proposition ne peut donc être opposée comme contreprojet, dans une votation populaire, au projet d'initiative.

Le contreprojet se justifie quand il contient une modification de la situation existante, c'est-à-dire certaines améliorations par lesquelles on pense contrecarrer le projet d'initiative. Mais dans le cas particulier le Conseil des Etats nous propose, du point de vue matériel, le maintien de la situation actuelle: il ne fait qu'introduire dans la Constitution fédérale un principe qui est déjà en vigueur; il ne fait que transformer une disposition légale – l'article 22 de la loi sur l'utilisation des forces hydrauliques – en une disposition constitutionnelle. Le changement, qui est licite et qui aurait pour effet de rendre plus difficile l'abrogation et la modification de la disposition, ne répond à aucun besoin et à aucun danger actuels. J'estime donc qu'il est inefficace d'opposer à une initiative un contreprojet qui se borne à confirmer la situation existante. Il vaut mieux à notre avis proposer le rejet de l'initiative, sans contreprojet.

Si on voulait vraiment opposer un contreprojet – et en admettant un instant qu'on puisse passer sous silence la question de Rheinau qui constitue la partie principale de l'initiative – on devrait insérer dans la Constitution l'idée générale de la protection de la nature qui ne se limite pas aux cas de concessions hydrauliques ou d'expropriation. Le texte de l'article constitutionnel pourrait être rédigé dans le sens du projet qui a été préparé, en son temps, par M. Balsiger, juge à la Cour suprême du canton de Zurich et qui était ainsi conçu:

«La protection du paysage et de la nature est du ressort des cantons et des communes. Sur la proposition d'un canton intéressé, la Confédération peut cependant prendre sous sa protection des sites et des points de vue, ainsi que des objets naturels et des constructions ayant une signification historique, lorsque leur conservation est de l'intérêt du pays dans son ensemble.

»Même sans une telle proposition, elle peut interdire toute publicité visible dans le ciel ou déparant le paysage le long des voies ferrées et édicter des dispositions uniformes sur la propreté des eaux et sur les grèves.»

Mais une telle voie, qui passe à travers de nombreuses consultations des cantons et des groupements s'occupant de la protection de la nature et des sites, nécessite de longs délais. Si on veut la parcourir pour arriver au contreprojet, on est obligé de différer d'une manière inadmissible la décision sur l'initiative.

Il convient enfin de se demander si un contreprojet conçu de façon aussi large serait juridiquement possible. L'article 10 de la loi de 1892 dit en effet qu'il doit s'agir d'un contreprojet «portant sur la même matière constitutionnelle». Dans le cas présent, l'initiative demande la protection des sites contre les concessions hydrauliques. En proposant un article constitutionnel visant la protection de la na-

ture en général, on ne se limite pas à faire un contre-projet mais on empiète sur un autre domaine, ce qui est inadmissible.

Pour toutes ces raisons, nous croyons devoir vous recommander de ne pas adhérer au point de vue du Conseil des Etats, de maintenir votre précédente décision et de soumettre l'initiative à la votation du peuple et des cantons, sans contreprojet, en leur en proposant le rejet.

**Huber, Berichterstatter der Minderheit:** Schon anlässlich der ersten Beratung habe ich zu jenen gehört, welche den Standpunkt unterstützten, man sollte der Initiative einen Gegenvorschlag gegenüberstellen, um allen denjenigen Bürgern, welche sich für einen verstärkten Naturschutz aussprechen wollen, Gelegenheit zu geben, das zu tun, ohne dass sie gezwungen werden, die Initiative annehmen zu müssen. Wir sind damals in der Minderheit geblieben aus Gründen, auf die ich noch zurückkommen werde. Im Rat ist der Gedanke nicht mehr durch einen Antrag vertreten worden, so dass der Nationalrat, wie Sie von den Kommissionsreferenten gehört haben, nun einfach ohne Gegenvorschlag die Initiative zur Ablehnung empfohlen hat.

Der Ständerat hat nun den ersten Teil der Initiative herausgenommen und als einen separaten Gegenvorschlag ausgestaltet, der dem Volke in empfehlendem Sinne unterbreitet werden soll.

Die Mehrheit Ihrer Kommission hat Ihnen beantragt, dem Ständerat nicht zu folgen, sondern am früheren Beschluss festzuhalten.

Es ist das Wort „Schlaumeierei“ gefallen. In der Kommission hat man sogar noch einen etwas schärferen Ausdruck verwendet. Worin soll die Schlaumeierei liegen? Darin, dass man aus taktischen Überlegungen einen Gegenvorschlag vorlegt? Auf allen Bänken sind schon taktische Überlegungen angestellt worden, auch schon von Personen, die in der Kommission nun dieses Vorgehen als Schlaumeierei angeprangert haben. Gewiss haben beim Ständerat auch taktische Überlegungen eine Rolle gespielt – wir wollen das offen zugeben –, aber solche taktischen Überlegungen, die meines Erachtens begründet sind. Wenn wir nur die Initiative mit unserem Antrag auf Ablehnung dem Volke vorlegen, dann werden ausser den Anhängern der Initiative auch alle diejenigen, welche den Naturschutzgedanken verstärken wollen, in die Versuchung kommen der Initiative zuzustimmen, und diejenigen, welche die Initiative ablehnen wollen, werden zwar nein stimmen, aber etwas handicapiert sein, wenn sie den ersten Teil der Initiative als positiv betrachten; d. h. wir werden künstlich die Ja-Stimmen vermehren und vielleicht eine gewisse Stimmenthaltung derjenigen bewirken, die diese Rheinauinitiative an sich ablehnen als etwas Unmögliches. Das ist das taktische Manöver der Initianten. Die Initianten wollen das ja gerade! Dem stellt man nun die andere Taktik gegenüber, indem der Ständerat erklärt: Wir bringen einen Gegenvorschlag. Dadurch summieren sich selbstverständlich die Neinstimmen. Wer beides ablehnt, wird zweimal nein schreiben. Wer die Initiative ablehnt und den Gegenvorschlag bejaht, wird bei der Initiative nein stimmen, und wer die Initiative bejaht und den Gegenvorschlag ablehnt, wird beim Gegenvorschlag nein stimmen. Es ist deshalb

mit grosser Wahrscheinlichkeit zu erwarten, dass mindestens die Initiative verworfen wird. Das sind die taktischen Überlegungen, die man als Schlaumeierei bezeichnet hat. Wenn diese taktischen Überlegungen für sich allein stehen würden, so könnten sie vielleicht nicht gerade Anspruch auf eine besonders hohe ethische Note erheben.

Aber zu diesen taktischen Überlegungen kommen die rein sachlichen, welche auch schon im Ständerat vertreten worden sind und die meines Erachtens unbedingt für den Standpunkt der Minderheit sprechen, nämlich dafür, dass man eben einen Gegenvorschlag dem Volke unterbreiten soll. Wir haben nicht nur die Anhänger der Initiative und die Anhänger des Kraftwerkbaues. Es ist typisch, dass die verbissenen Anhänger des Kraftwerkbaues keinen Gegenvorschlag wollen; sie wollen die Initiative *tel quel* vorlegen. Sie soll so, wie sie gekommen ist, in Grund und Boden abgelehnt werden. Auf der anderen Seite stehen die Initianten, die nun eben den ersten Teil der Initiative als Vorspann verwenden wollen: die Lokomotive „Naturschutz“ soll das Sonderzüglein „Abschaffung des Kraftwerkes Rheinau“ zum Ziele schleppen. Mit der Vorlage des Ständerates wollen wir nun diese Lokomotive abkuppeln und mit ihr allein durchs Ziel fahren; das Sonderzüglein soll stehen bleiben und nicht ans Ziel gelangen. Wir wollen neben den Kraftwerkgegnern und den Kraftwerkfreunden die meines Erachtens grösste Gruppe in der Schweiz mobilisieren; das sind diejenigen, die sich sagen: Wenn es heute um die neue Konzession für Rheinau gehen würde, so würden wir sie wahrscheinlich nicht erteilen, weil wir den Naturschutz hoch einschätzen. Aber weil nun die Konzession schon erteilt ist, wollen wir nicht das begonnene Kraftwerk verhindern und einen Wortbruch begehen. Diese grosse Gruppe von Bürgern wollen wir mobilisieren dafür, dass sie die Möglichkeit bekommen, ihren Standpunkt zum Ausdruck zu bringen. Im Gegensatz zu Herrn Kollege Bringolf bin ich der Meinung, dass wir dann damit eine saubere Abstimmungssituation bekommen. Wir haben dann eben die Möglichkeit der gesonderten Stimmabgabe für diese verschiedenen Gruppen von Bürgern, so dass wir nicht die Leute der dritten Gruppe in das Dilemma hineinhetzen, etwa für eine Initiative stimmen zu müssen, die sie innerlich ablehnen, bloss damit sie irgend etwas auf dem Gebiete des Naturschutzes in die Verfassung hineinbringen können.

Nun hat man erklärt, der Gegenvorschlag bringe ja nichts Positives. Er ist nichts anderes als ein Teil von Artikel 22 des Gesetzes über die Nutzbarmachung der Wasserkräfte. Das ist richtig. Es wäre wesentlich schöner gewesen, wenn man einen umfassenden Naturschutzartikel hätte vorlegen können. Das hat man in der nationalrätlichen Kommission ursprünglich beabsichtigt. Aber wir mussten uns überzeugen lassen, dass das in der kurzen zur Verfügung stehenden Zeit nicht mehr möglich ist. Es sind sehr erhebliche föderalistische Bedenken gegen einen umfassenden Naturschutzartikel geäussert worden. Es würde sicherlich längeren Konsultationen der Kantone rufen, bis man einen solchen Artikel bereinigt hätte. Die seinerzeitige Beratung über den Vorschlag Dr. Balsigers hat schon gezeigt, dass es nicht einfach ist, einen umfassenden Naturschutzartikel aus dem Ärmel zu schütteln.



Die Rheinauinitiative muss nun aber einmal zur Abstimmung gebracht werden, und darum bleibt im Moment keine andere Lösung übrig als eben diejenige des Ständerates, dass nämlich etwas, das wir bundesrechtlich bereits haben, aber nur in Gesetzesform, auf die Verfassungsebene gebracht wird.

Es ist nun von der Kommissionsmehrheit vorgeschlagen worden, nicht diesen Weg zu beschreiten, sondern den Weg der Motion. Ich wende mich durchaus nicht gegen eine Motion, wenn man den Beschluss des Nationalrates aufrechterhalten sollte und dem Ständerat nicht zustimmt. Aber ich muss Ihnen sagen: Taktische Überlegungen, Schlaumeierei – ja, meine Herren, ist es denn bei der Motion soviel anders? Sie ist ein Versprechen auf die Zukunft, während wir nun mit einer immerhin präzisen Vorlage an das Volk gelangen und das Volk sich entscheiden kann, ob es dieses oder jenes annehmen will. Der Gegenvorschlag hat schon auch eine materielle Bedeutung. Er ist nicht nur die Wiederholung von etwas, was wir schon haben, denn hier wird nun ein mehr oder weniger nebensächlicher Artikel eines Gesetzes zu einem besonderen Verfassungsartikel erhoben, über den hinwegzugehen man wesentlich grössere Hemmungen haben wird, als das bei Ermessensentscheiden vielleicht da und dort einmal der Fall gewesen ist. Indem wir diesen Artikel auf die Verfassungsebene erheben, erschweren wir vor allem die spätere Abänderung. Das Parlament kann dann nicht durch einen einfachen, wenn auch referendumpflichtigen Beschluss diese Gesetzbestimmung wieder aufheben, abändern, einschränken, sondern es bedarf einer neuen Verfassungsänderung, um diesen Verfassungsartikel wiederum aufzuheben oder zu beschränken. Ich glaube also, dass man dem Volk immerhin etwas Reales präsentiert, wofür man sich einsetzen kann. Mir scheint, dass es deshalb richtig ist, dem Ständerat zuzustimmen.

Ein letztes Moment ist das zeitliche. Wenn wir dem Ständerat zustimmen, die Differenzen liquidieren, kann in kürzester Frist der Termin für die Volksabstimmung angesetzt werden. Wenn wir heute an unserem Beschluss festhalten, lassen wir die Differenz bestehen, die Angelegenheit muss an den Ständerat zurück, und wenn dieser an seinem Beschluss auch festhält, laufen wir Gefahr, dass wir in dieser Session mit dem Geschäft nicht fertig werden. Das muss unter allen Umständen verhindert werden. Es geht nicht an – ich richte mich an die Rheinaugegner –, dass wir die Abstimmung über diese Initiative verschleppen und damit denjenigen Auftrieb geben, die erklären, man habe künstlich die Angelegenheit so aufgezo-gen, dass man wegen des Zeitablaufes das Kraftwerk nicht mehr beseitigen könne. Gerade wenn wir gegen die Rheinauinitiative eingestellt sind, müssen wir die Abstimmung auf den erstmöglichen Termin ansetzen, und das tun wir am besten, wenn wir dem Ständerat zustimmen.

**Grendelmeier:** Meinerseits beantrage ich Ihnen Festhalten am früheren Entscheid, d. h. Zustimmung zum Mehrheitsbeschluss der Kommission, und damit Ablehnung jedes Gegenvorschlages. Richtig ist, dass die Bundesversammlung, wie im Ständerat erklärt worden ist, frei wäre, selber einen Gegenvorschlag zu formulieren. An und für sich könnte die Bundesversammlung irgendeinen Satz aus der

Hauptinitiative herausnehmen und ihn zum Gegenvorschlag erklären. Es hätte der Bundesversammlung zugestanden, beispielsweise statt des ersten Satzes den letzten Satz aus der Initiative zum Gegenvorschlag zu erheben, der sagte: „Die Rheinaukonzession darf nicht wieder erteilt werden.“ Ein solcher Vorschlag wäre aber ebenso widersinnig, wie wenn bloss der erste Satz der Hauptinitiative zum Gegenvorschlag gemacht würde.

Ich glaube, dass wir darüber einig sind, dass ein Gegenvorschlag sich sinngemäss in der Richtung der Initiative bewegen muss, wenn er nicht bloss eine Lächerlichmachung der Initiative darstellen soll. Der Sinn der Initiative ist indessen der, die Stromlandschaft Rheinfal-Rheinau zu schützen und zu verhindern – darüber besteht kein Zweifel –, dass das Werk bei Rheinau fertiggebaut werde. Wenn aber die Initiative so entzweiggeschnitten wird, wie es der Ständerat getan hat, wobei mit dem herausgenommenen ersten Teil das Ziel der Initiative offenbar nicht erreicht wird, so wird diese damit nur lächerlich gemacht. Mit dem ersten Teil als Gegenvorschlag kann die Stromlandschaft Rheinfal-Rheinau nicht gerettet werden, denn sonst hätte diese Landschaft schon mit dem gleichlautenden Artikel 22 des Wasserrechtsgesetzes gerettet werden können. Das hat auch der Ständerat gewusst und ist auch uns bewusst.

Herr Ständerat Klaus hat erklärt, man wolle den Gegenvorschlag aus abstimmungstaktischen Gründen vorlegen. – Man versucht also schon jetzt, mit dem Gegenvorschlag den Abstimmungskampf zu eröffnen. Ich halte dafür, dass ein solches Manöver aus Achtung vor dem Souverän unterbleiben sollte. – Man hat gestern und heute von Schlaumeierei, ja, von einem harten Gegner der Initiative wurde sogar von Schindluderei gesprochen; er hat erklärt, man könnte im Volke diesen Gegenvorschlag als Schindluderei empfinden.

Wenn den Initianten heute von Herrn Bringolf ebenfalls Taktik vorgeworfen und behauptet worden ist, der erste Teil der Initiative sei nur als Köder aufgenommen worden, so darf ich doch daran erinnern, dass im zweiten Teil klipp und klar gesagt wird, das Werk in Rheinau soll nicht gebaut werden dürfen. Von einem Köder, einer taktischen Form zu sprechen, von einer versteckten Unoffenheit zu reden – das ist zwar nicht ausdrücklich so gesagt worden – wäre falsch. Klarer kann man das Begehren nicht stellen, als dass man offen sagt, die Konzession müsse zurückgezogen werden und dass sie nie wieder erteilt werden dürfe.

Ist das etwas Unzulässiges, wenn man im Zusammenhang mit dem anderen Begehren verlangt, einen Gesetzesartikel auf die Stufe des Verfassungsartikels zu setzen?

Im übrigen könnte ich, ebenfalls aus taktischen Gründen, gegen einen Gegenvorschlag keine Opposition machen wollen, weil dann eben damit zu rechnen wäre, dass die Gegner des Rheinauwerkes sich erst recht zusammenscharen würden, weil sie sich dieses Manöver nicht gefallen lassen wollen. – Wenn ich gleichwohl dazu komme, den Gegenvorschlag abzulehnen, so deshalb, weil mir eine klare Abstimmungsvorlage des Souveräns würdiger erscheint.

Ich möchte Sie daher bitten, der Mehrheit der Kommission zuzustimmen und den Gegenvorschlag des Ständerates abzulehnen.

Gestatten Sie im übrigen, dass ich jetzt schon kurz auf die Motion zu reden komme, damit ich nachher auf das Wort verzichten kann. Die Motion der Kommission sollte, glaube ich, nicht im Zusammenhang mit der Beratung dieser Initiative behandelt werden. Gestern wurde in der Kommission gesagt – Kollege Huber hat das heute auch angedeutet –, dass in der Aufstellung einer Motion wiederum eine Taktik des Parlamentes gesehen werden könnte, die dann im gleichen Sinne, wie soeben dargelegt wurde, aufgefasst werden könnte. Ich bitte also, die Motion nicht zu akzeptieren. Es soll die Abstimmung über die Initiative abgewartet werden, alsdann kann eventuell der Zeitpunkt für eine solche Motion gekommen sein.

#### *Abstimmung – Vote*

|                               |            |
|-------------------------------|------------|
| Für den Antrag der Mehrheit   | 66 Stimmen |
| Für den Antrag der Minderheit | 33 Stimmen |

#### *An den Ständerat – Au Conseil des Etats*

**Bringolf-Schaffhausen, Berichterstatter:** Nach Rücksprache mit Herrn Bundesrat Feldmann empfehle ich Ihnen, zur Motion der Kommission jetzt nicht Stellung zu nehmen. Die Kommission hat gestern getagt, und die Motion ist heute ausgeteilt worden. Herr Bundesrat Feldmann hat sie also dem Bundesrat noch nicht vorlegen können. Er wird das tun und den Bundesrat um seine Stellungnahme ersuchen, so dass die Möglichkeit besteht, dass die Motion nächste Woche auf die Tagesordnung gelangen und materiell entschieden werden kann. Das hat übrigens noch den Vorteil, dass auch die Fraktionen, sofern sie das Bedürfnis dazu haben, zu dieser Motion werden Stellung nehmen können.

#### *Zustimmung – Adhésion*

#### *An den Ständerat – Au Conseil des Etats*

### **Vormittagssitzung vom 30. September 1954**

#### **Séance du 30 septembre 1954, matin**

Voritz – Présidence: M. Perret

### **6703. Getreideernte 1954**

#### **Récolte du blé de 1954**

Botschaft und Beschlussentwurf vom 24. September 1954  
(BBI II, 458)

Message et projet d'arrêté du 24 septembre 1954  
(FF II, 444)

#### **Antrag der Kommission**

Eintreten.

#### **Proposition de la commission**

Passer à la discussion des articles.

#### *Berichterstattung – Rapports généraux*

**M. Piot, rapporteur:** Nous aurons de belles moissons, disaient les paysans de ce pays jusqu'au début d'août. Rarement la noble plante de blé s'était présentée si pleine de promesse. Bien que tardive, la maturité avançait sûrement. On se réjouissait à la campagne à l'approche des dures mais combien attrayantes journées de la moisson. Cette grande espérance était trompeuse. On peut ici rappeler cette parole du paysan valaisan à son curé: «Tant que la récolte est entre les mains du bon Dieu, on est sûr de rien!»

La pluie est venue avec une continuité désespérante transformant le froment doré en une masse grise puis noirâtre. Tous n'ont pas été touchés de la même façon. L'égalité n'est pas de ce monde. En basse altitude, la récolte était déjà avancée. L'ensemble du Plateau a fortement souffert. La Suisse orientale plus que la Suisse occidentale. La population tout entière a compati face aux malheurs qui frappaient l'agriculture. La solidarité n'est pas un vain mot.

Il semblait que les beaux jours ne reviendraient jamais. Il y avait de l'inquiétude, de l'angoisse, même chez le producteur qui voyait impuissant son blé germer, obéissant ainsi aux lois de la nature. Que ferait-on de ce blé? La Confédération le prendrait-elle en charge?

Telles étaient les questions qui se posaient pour les plus atteints. Déjà à fin août, l'A.F.B. fut alertée notamment par l'U.S.P. L'A.F.B. s'était déjà préoccupée de la situation avant d'être alarmée par les milieux agricoles. Consciente de l'étendue des dommages, avec l'approbation de M. Streuli, conseiller fédéral, elle étudia les moyens propres à atténuer les pertes.

Les mesures prises par le Département des finances en août et septembre pour faciliter la prise en charge des blés panifiables n'apportaient pas une aide sensible à ceux qui étaient les plus frappés, à ceux dont le blé ne pouvait être pris en charge par la Confédération parce que non panifiable.

La loi sur le blé, œuvre du conseiller fédéral fribourgeois Musy, est une bonne loi mais très précise; elle ne s'applique qu'aux céréales panifiables.

La révision provisoire de la loi envisagée, en relevant la quantité de blé donnant droit à la prime de mouture, n'aurait pas apporté une aide efficace aux plus mal lotis.

Comment faire pour utiliser au mieux les blés impropres à la panification?

Une base légale était à chercher. La loi sur l'agriculture, loi générale, est muette au sujet du blé. Elle n'en parle pas; elle ne l'exclut pas non plus. Il nous paraît que dans son esprit, elle peut justifier l'arrêté qui nous est présenté.

En outre, la loi sur l'agriculture pourrait être invoquée dans les articles 19 et 20 traitant du maintien de la culture des champs. Il est certain que les intempéries de l'été risquent de refroidir, dans certaines régions, le zèle des paysans pour la culture du blé. Ils préféreront l'économie animale et laitière qui leur donne moins de souci à eux mais davantage à la Confédération justifiant la parole de

## **Stromlandschaft Rheinfall-Rheinau. Begutachtung des Volksbegehrens**

### **Protection des sites depuis la chute du Rhin jusqu'à Rheinau. Préavis sur l'initiative**

|                     |  |
|---------------------|--|
| In                  | Amtliches Bulletin der Bundesversammlung     |
| Dans                | Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale    |
| In                  | Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale |
| Jahr                | 1954   |
| Année               |  |
| Anno                |  |
| Band                | III  |
| Volume              |  |
| Volume              |  |
| Session             | Herbstsession                                |
| Session             | Session d'automne                            |
| Sessione            | Sessione autunnale                           |
| Rat                 | Nationalrat                                  |
| Conseil             | Conseil national                             |
| Consiglio           | Consiglio nazionale                          |
| Sitzung             | 08   |
| Séance              |  |
| Seduta              |  |
| Geschäftsnummer     | 6556   |
| Numéro d'objet      |  |
| Numero dell'oggetto |  |
| Datum               | 29.09.1954                                   |
| Date                |  |
| Data                |  |
| Seite               | 301-306                                      |
| Page                |  |
| Pagina              |  |
| Ref. No             | 20 035 720                                   |

Dieses Dokument wurde digitalisiert durch den Dienst für das Amtliche Bulletin der Bundesversammlung.

Ce document a été numérisé par le Service du Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale.

Questo documento è stato digitalizzato dal Servizio del Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale.

**Vormittagssitzung vom 22. September 1954**  
**Séance du 22 septembre 1954, matin**

Vorsitz – Présidence: M. Barrelet .

**6556. Stromlandschaft Rheinfal-Rheinau.**  
**Begutachtung des Volksbegehrens**  
**Protection des sites depuis la chute du Rhin**  
**jusqu'à Rheinau. Préavis sur l'initiative**

Botschaft und Beschlussentwurf vom 4. Mai 1954  
 (BBl I, 721)

Message et projet d'arrêté du 4 mai 1954 (FF I, 697)

Beschluss des Nationalrates vom 24. Juni 1954  
 Décision du Conseil national du 24 juin 1954

**Antrag der Kommission**

*Mehrheit*

Das Volksbegehren zum Schutze der Stromlandschaft Rheinfal-Rheinau ist wegen Verletzung der formellen Revisionsvorschriften des Artikels 121 der Bundesverfassung unzulässig und ist deshalb zurückzuweisen.

*Minderheit*

(Egli, Klaus, Ullmann, Zehnder)

Das Volksbegehren ist vorzulegen.

**Eventualanträge**

(für den Fall, dass das Volksbegehren als zulässig erklärt wird)

*Mehrheit*

*Art. 1*

Es werden der Abstimmung des Volkes und der Stände unterbreitet:

a) Die von den Initianten vorgeschlagene Ergänzung des Artikels 24bis der Bundesverfassung, die wie folgt lautet:

„Naturschönheiten sind zu schonen und da, wo das allgemeine Interesse an ihnen überwiegt, ungeschmälert zu erhalten.“

Übergangsbestimmung:

Zur ungeschmälerten Erhaltung des Rheinfalles sowie zum Schutze der Schönheit der Stromlandschaft Rheinfal-Rheinau wird die im Widerspruch zu Artikel 2 des Wasserrechtsgesetzes am 22. Dezember 1944 erteilte Konzession für den Bau des Kraftwerkes Rheinau aufgehoben. Eine solche Konzession darf nicht wieder erteilt werden.“

b) Der Gegenentwurf der Bundesversammlung, der wie folgt lautet:

„Naturschönheiten sind zu schonen und da, wo das allgemeine Interesse an ihnen überwiegt, ungeschmälert zu erhalten.“

*Art. 2*

Es wird Volk und Ständen beantragt, den Revisionsentwurf der Initianten zu verwerfen, dagegen den Gegenvorschlag der Bundesversammlung anzunehmen.

*Minderheit*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates.

**Proposition de la commission**

*Majorité*

L'initiative pour la protection des sites depuis la chute du Rhin jusqu'à Rheinau est irrecevable pour cause de violation des règles de forme de l'article 121 de la Constitution fédérale concernant la revision de la Constitution; elle est par conséquent écartée.

*Minorité*

(Egli, Klaus, Ullmann, Zehnder)

L'initiative sera soumise à la votation populaire.

**Propositions éventuelles**

(au cas où l'initiative serait déclarée recevable)

*Article premier*

Seront soumis au vote du peuple et des cantons:

a) L'adjonction à l'article 24 bis, deuxième alinéa, de la Constitution fédérale, proposée par les promoteurs de l'initiative et qui a la teneur suivante:

«La beauté des sites doit être ménagée; elle doit être conservée intacte si un intérêt public majeur l'exige.»

Dispositions transitoire:

Pour maintenir intacte la chute du Rhin et protéger la beauté de cette chute et celle des sites jusqu'à Rheinau, la concession pour la construction de l'usine de Rheinau octroyée le 24 décembre 1944 en violation de l'article 22 de la loi fédérale sur l'utilisation des forces hydrauliques, est annulée. Une nouvelle concession ne pourra pas être octroyée.»

b) Le contreprojet de l'Assemblée fédérale, ainsi rédigé:

«La beauté des sites doit être ménagée; elle doit être conservée intacte si un intérêt public majeur l'exige.»

*Art. 2*

Le peuple et les cantons sont invités à rejeter le projet de revision proposé par les promoteurs de l'initiative et à accepter le contreprojet de l'Assemblée fédérale.

*Minorité*

Adhésion à la décision du Conseil national.

*Berichterstattung – Rapports généraux*

**Auf der Maur**, Berichtstatter der Mehrheit: Bevor ich auf die Vorlage eintrete, schlage ich Ihnen im Namen der Kommission vor, in einer allgemeinen Aussprache zuerst die Frage zu behandeln und darüber Beschluss zu fassen, ob die Initiative überhaupt zuzulassen, das heisst Volk und Ständen zur Abstimmung vorzulegen sei oder nicht, und erst nach dem Entscheid über diese Frage dann eventuell auf die materielle Beurteilung der Initiative einzutreten. Denn wenn Sie die Nichtzulassung beschliessen sollten, würde sich die materielle Beurteilung erübrigen. Ich werde mich daher in den folgenden Ausführungen vorläufig auf die Frage der Zulässigkeit der Initiative konzentrieren.

Am 23. Februar 1953 wurde der Bundeskanzlei ein mit 59 988 gültigen Unterschriften versehenes Volksbegehren eingereicht, das folgenden Wortlaut hat:

„Die unterzeichneten stimmberechtigten Schweizerbürger verlangen auf dem Wege der Volksinitiative, dass der Artikel 24bis, Absatz 2, der Bundesverfassung wie folgt ergänzt werden soll: ‚Naturschönheiten sind zu schonen und da, wo das allgemeine Interesse an ihnen überwiegt, ungeschmälert zu erhalten.‘

#### Übergangsbestimmung:

Zur ungeschmälerten Erhaltung des Rheinfallbeses sowie zum Schutze der Schönheit der Stromlandschaft Rheinfal-Rheinau wird die im Widerspruch zu Artikel 22 des Wasserrechtsgesetzes am 22. Dezember 1944 erteilte Konzession für den Bau des Kraftwerkes Rheinau aufgehoben. Eine solche Konzession darf nicht wieder erteilt werden.“

Anlass zu dieser Initiative gab die vom schweizerischen Bundesrat und von der Regierung des Landes Baden erteilte Konzession zum Bau und Betrieb einer Wasserkraftanlage am Rhein bei Rheinau. Es ist daher angezeigt, einleitend kurz auf die Vorgeschichte der Rheinaukonzession und der zur Behandlung stehenden Rheinauinitiative einzugehen.

Mit der bundesrätlichen Botschaft ist davon auszugehen, dass das Kraftwerkprojekt Rheinau in seiner Entstehung im Zusammenhang mit dem schweizerisch-deutschen Gesamtplan zum Ausbau des Hochrheins für die Kraftnutzung und Schifffahrt steht. Anlass zur Prüfung der Frage, wieweit sich auch der Hochrhein zur Schifffarmachung eigne, gaben die Bestrebungen von Ing. Rudolf Gelpke, Basel, die Schifffahrt auf dem Rhein von Strassburg nach Basel auszudehnen. Gelpke, der mit der Prüfung dieser Frage beauftragt wurde, legte im Jahre 1909 den interessierten Kreisen seinen Projektentwurf zur Schifffarmachung des schweizerisch-deutschen Rheines vor. Im Jahre 1911 kamen die Schweiz und Deutschland überein, die Studien zur Schifffarmachung des Rheins von Basel bis zum Bodensee im Rahmen eines internationalen Wettbewerbes zu unterstützen. Der im Jahre 1920 abgeschlossene Wettbewerb ergab, dass die Grossschifffahrt auf dem Hochrhein nur erschlossen werden könne, wenn der Hochrhein in Staustufen eingeteilt werde, die mit den für die Kraftgewinnung notwendigen Stauhaltungen zusammengelegt werden, um auf diese Weise einerseits eine zweckmässige Nutzbarmachung der Wasserkräfte zu sichern und andererseits die Ausführung des Grossschifffahrtsweges durch die Kraftnutzung zu fördern. Eine auf diplomatischem Wege ins Leben gerufene ständige schweizerisch-badische Kommission begann im September 1920 die zur Konzessionserteilung eingereichten Kraftwerkprojekte zu prüfen. Die Projektierungsarbeiten, die im Jahre 1926 im Wesentlichen abgeschlossen waren, ergaben einen Gesamtplan zum Ausbau des Hochrheins für die Kraftnutzung und die Schifffahrt, der 14 Stufen umfasste, darunter auch die Stufe Rheinau. Schweizerischerseits wurden die Stufenprojekte in der Folge überarbeitet und verbessert. Der Entwurf wurde Deutschland im Jahre 1941 zugestellt und 1942 veröffentlicht. Von den 14 Stufen des Gesamtplanes, sind heute acht Stufen ausgebaut, zwei Stufen, Birsfelden und Rheinau, im Bau, Säkingen und Koblenz-Kadelburg Gegenstand von Konzessionsgesuchen. Die Stufen Rhein-

fall und Hemishofen sollen aus Gründen des Heimatschutzes nicht für die Kraftnutzung verwendet werden. Zu erwähnen bleibt in diesem Zusammenhang, dass im Staatsvertrag zwischen der Schweiz und Deutschland über die Regulierung des Rheins zwischen Strassburg-Kehl und Istein vom 28. März 1929 die Schweiz zum Zwecke der Förderung eines Grossschifffahrtsweges von Basel zum Bodensee in Artikel 6, Absatz 3, unter anderem zusagte, „die Verhandlungen betreffend die Erteilung neuer Konzessionen für Kraftwerke zwischen Basel und Bodensee nach den bisherigen Grundsätzen gemeinsam mit der badischen Regierung zu führen und möglichst zu beschleunigen.“ Bei dieser und weiteren Zusagen der Schweiz handelte es sich um eine Gegenleistung für die Mitwirkung Deutschlands an der Schifffarmachung des Rheines von Strassburg bis Basel.

Die Bestrebungen zur Errichtung eines Kraftwerkes Rheinau gehen weit ins letzte Jahrhundert zurück. Ein erstes Konzessionsgesuch wurde schon im Jahre 1861 gestellt. Ein zweites Konzessionsgesuch vom Jahre 1896 führte erstmals zu zwischenstaatlichen Verhandlungen zwischen der Schweiz und dem Grossherzogtum Baden. Ein neues Konzessionsgesuch vom Jahre 1902 sah erstmals eine Stauung des Rheins nicht nur bis zur zürcherisch-schaffhausischen Grenze bei Nohl, sondern bis zum Rheinfallbecken vor. Zwischenstaatliche Verhandlungen führten zum Winterthurer Protokoll vom 26.-28. Oktober 1904, in dem sowohl der Bundesrat als die Regierungen von Zürich und Schaffhausen und die Regierung des Landes Baden dem Höherstau bis zum Rheinfallbecken zustimmten. Es sei nur nebenbei bemerkt, dass unser Kollege Klöti an diesem Winterthurer Protokoll als Schriftführer mitgewirkt hat. Auf Grund des Winterthurer Protokolls wurde dann ein neues Projekt und auch ein neuer Konzessionsentwurf aufgestellt. Die Konzessionsverhandlungen wurden dann aber mit Rücksicht auf den erwähnten internationalen Wettbewerb zur Gewinnung von Entwürfen für die Schifffarmachung des Hochrheins verschoben.

Am 7. Juli 1929 haben dann die Stadt Winterthur und weitere Mitbeteiligte das Konzessionsgesuch unter Vorlage eines neuen Projektes erneuert. Dem Gesuch haben sich später auch die NOK angeschlossen. Im Herbst 1931 wurde das Konzessionsgesuch in den Kantonen Zürich und Schaffhausen und im Lande Baden öffentlich aufgelegt. Auf Grund der eingegangenen Einsprachen, vor allem aus Kreisen des Natur- und Heimatschutzes, haben die Konzessionsbewerber im Jahre 1937 den Behörden eine Ergänzungsvorlage zur Prüfung unterbreitet. Die ablehnende Haltung der eidgenössischen und kantonalen Organe des Natur- und Heimatschutzes veranlasste die Behörden, von den Konzessionsbewerbern neue Vorschläge zu verlangen. Diese legten dann im Dezember 1939 ein sogenanntes Vermittlungsprojekt vor. Es folgten dann weitere Verhandlungen mit den Kreisen des Natur- und Heimatschutzes. Schliesslich entstand die Ergänzungsvorlage IX vom 18. Juni 1942, die den schweizerisch-badischen Behörden als Grundlage für die Ausarbeitung der Konzessionsentwürfe diente.

Am 22. Dezember 1944 hat der Bundesrat, im Einvernehmen mit der badischen Regierung, der Stadt Winterthur, den NOK Baden, der Aluminium-Industrie AG, Chippis, und den Siemens-Schukertwerken AG, Berlin, zu Handen einer zu gründenden Aktiengesellschaft die Verleihung zur Errichtung einer Wasserkraftanlage am Rhein bei Rheinau erteilt. Die Regierungen von Zürich und Schaffhausen hatten vorher ihre Zustimmung erteilt, und die Konzessionsbewerber hatten die Annahme der Konzession erklärt. Im Einvernehmen mit den schweizerischen Behörden wurde auch badischerseits am 14. November 1947 eine weitgehend übereinstimmende Konzession erteilt. Die Verleihungen wurden auf den 1. Februar 1948 in Kraft erklärt. Eine Abänderungsvorlage, welche die Verlegung des Maschinenhauses vom untern Ende des Stollens an den Uferhang beim Stauwehr vorsieht, wurde am 27. Januar 1951 genehmigt. Am 26. Januar 1951 wurde die Frist für den Baubeginn um ein Jahr, das heisst bis 1. Februar 1952 verlängert. Im Sommer 1951 wurde das endgültige Bauprojekt öffentlich aufgelegt und die Genehmigung im Einvernehmen mit Baden am 26. Dezember 1951 ausgesprochen. Ende Januar 1952 wurde mit den Bauarbeiten begonnen.

Nach dem genehmigten Bauprojekt sind für die Nutzung der Wasserkraft folgende Anlagen vorgesehen:

1. ein Stauwehr im Rhein, ungefähr 500 m oberhalb der Klosterinsel Rheinau;
2. ein Maschinenhaus nebst Turbinenanlage auf dem linken Rheinufer beim Stauwehr an den Hang angelehnt;
3. ein als Doppelstollen auszubildender Wasserablauf mit Wasserrückgabe in den Rhein etwa 1400 m unterhalb der Salmenbrücke bei Rheinau.

Die Gesamtkosten des Werkes sind auf 91 Millionen Franken veranschlagt. Hievon sind für Arbeitsvergebungen und Bestellungen bereits über 50 Millionen verausgabt. Die Aufwendungen für die Auflagen, die den Konzessionären im Interesse des Natur- und Heimatschutzes gemacht wurden, sollen sich dabei auf über 10 Millionen Franken belaufen. Die maximale Stauhöhe ist auf die Kote 359 festgesetzt. Die durchschnittliche jährliche Energieproduktion ist auf 103 Millionen Kilowattstunden im Winter und auf 112 Millionen Kilowattstunden im Sommer, jährlich also auf total 215 Millionen Kilowattstunden berechnet. Der Anteil der Schweiz an dieser Energieproduktion beträgt rund 59%, derjenige des Landes Baden, heute Baden-Württemberg, rund 41%.

Nach Erteilung der Konzession kam von Schaffhausen aus eine ziemlich heftige Bewegung gegen das Rheinauwerk in Gang. Die Rheinaufrage kam auch in den gesetzgebenden Räten von Schaffhausen und Zürich zur Sprache. Neben verschiedenen Eingaben wurde dem Bundesrat auch eine Petition mit 160 000 Unterschriften, die sich gegen das Rheinauwerk richtete, eingereicht. In einer Reihe von Versammlungen wurden zahlreiche Resolutionen gegen das geplante Kraftwerk gefasst. Im Nationalrat kamen Interpellationen der Herren Grendelmeier und Scherrer zur Behandlung, die darauf ausgingen, die erteilte Rheinaukonzession in Wiedererwägung zu ziehen. Der Bundesrat er-

klärte sich bereit, die Sache mit den badischen Behörden, den Konzessionären und den Kreisen des Natur- und Heimatschutzes von Zürich und Schaffhausen zu besprechen und eine Einigung zu versuchen. Die zu diesem Zwecke einberufene Konferenz vom 21. Juli 1951 verlief aber resultatlos. Am 30. Januar 1952 hat Herr Grendelmeier im Nationalrat eine Motion begründet, die den Bundesrat einlud, die Rheinaukonzession zurückzuziehen und bis zur Erledigung der Motion ein Bauverbot zu erlassen. Auf einlässlich begründeten Antrag des Bundesrates wurde diese Motion vom Nationalrat mit 87 gegen 29 Stimmen abgelehnt. Eine weitere vom Vorsteher des Post- und Eisenbahndepartements auf den 3. April 1952 einberufene Einigungskonferenz brachte auch wieder keine Lösung. Am 20. April 1952 hat das Schaffhauservolk einer durch Initiative lancierten Ergänzung des kantonalen Wasserrechtsgesetzes zugestimmt, wonach die Nutzbarmachung des Rheinfalltes auf das heutige Mass der Ausnutzung beschränkt und der Rhein unterhalb des Rheinfalltes bis zur Kantonsgrenze bei Nohl nicht gestaut werden sollte. Gleichzeitig stimmte das Schaffhauservolk einem Beschluss des Grossen Rates zu, durch den der Regierungsrat beauftragt wurde, beim Bundesrat dahin zu wirken, dass die Rheinaukonzession aus Gründen des öffentlichen Wohls rückgängig gemacht werde. Diesem Auftrag ist der Regierungsrat des Kantons Schaffhausen nachgekommen. In einem sehr ausführlich und einlässlich begründeten Entscheid vom 24. Juni 1952 hat der Bundesrat das Begehren auf Rückgängigmachung der Konzession abgewiesen und die nachgesuchte Übertragung auf die neugegründete Elektrizitätswerk Rheinau AG beschlossen. Auf Beschwerde der Konzessionäre hat der Bundesrat im weitem durch Entscheid vom 19. Mai 1953 die erwählte, vom Schaffhauservolk angenommene Abänderung des kantonalen Wasserrechtsgesetzes wegen Verletzung der Artikel 7 und 38, Absatz 3, des eidgenössischen Wasserrechtsgesetzes aufgehoben. Inzwischen war anlässlich einer Volkstagung in Rheinau vom 31. August 1952 die hier zur Behandlung stehende, sogenannte Rheinauinitiative lanciert worden. Gleichzeitig wurde noch eine zweite Initiative gestartet, welche eine Abänderung von Artikel 89 der Bundesverfassung in dem Sinne verlangt, dass inskünftig die vom Bundesrat zu erteilenden Wasserrechtskonzessionen der Zustimmung der eidgenössischen Räte bedürfen und dem Volke zur Annahme oder Verwerfung zu unterbreiten wären, wenn es von 30 000 stimmberechtigten Schweizerbürgern oder acht Kantonen verlangt wird. Diese zweite Initiative steht hier nicht zur Diskussion. Die beiden Initiativen sind der Bundeskanzlei am 23. Februar 1953 mit 59 988 gültigen Unterschriften eingereicht worden. Am 5. und 19. Juni 1953 haben die eidgenössischen Räte vom Bericht des Bundesrates über das Zustandekommen der Initiativen Kenntnis genommen und den Bundesrat beauftragt, hiezu Bericht und Antrag zu stellen. Mit Botschaft vom 4. Mai 1954 hat nun der Bundesrat den eidgenössischen Räten zur Initiative I, der sogenannten Rheinauinitiative, Bericht und Antrag unterbreitet. Der Bundesrat stellt den Antrag, das Volksbegehren sei Volk und Ständen zur Abstimmung zu unterbreiten und ohne



Gegenvorschlag zur Verwerfung zu empfehlen. Der Nationalrat hat das Geschäft in der Sommersession behandelt. Bei der Beratung wurde ein Antrag, die ganze Initiative wegen materieller Unzulässigkeit Volk und Ständen nicht zu unterbreiten, mit 26 gegen 123 Stimmen abgelehnt. Der Antrag der Kommissionsminderheit, Volk und Ständen nur den ersten Teil des Volksbegehrens zur Abstimmung vorzulegen, wurde mit 66 gegen 101 Stimmen abgelehnt. Ein Antrag, das Initiativbegehren dem Volk in zwei Teilen getrennt vorzulegen, wurde mit 51 gegen 92 Stimmen abgelehnt. Ein weiterer Antrag, Volk und Ständen zum ersten Teil des Initiativbegehrens einen Gegenvorschlag im Sinne eines allgemeinen Naturschutzartikels zu unterbreiten, wurde mit 23 gegen 110 Stimmen abgelehnt. Mit 133 Stimmen wurde beschlossen, Volk und Ständen die Verwerfung der Initiative zu empfehlen. Der Antrag, die Annahme zu empfehlen, erhielt 11 Stimmen. Schliesslich wurde in der Gesamtabstimmung dem Antrag des Bundesrates, die Initiative Volk und Ständen ohne Gegenvorschlag zu unterbreiten und zur Verwerfung zu empfehlen, mit 123 Stimmen ohne Gegenstimme zugestimmt.

Damit komme ich nun zur Initiative selber und möchte mich zuerst kurz über deren Inhalt und dann zur Frage der rechtlichen Zulässigkeit äussern.

Das Hauptbegehren verlangt, dass Artikel 24bis, Absatz 2, der Bundesverfassung durch folgende Bestimmung zu ergänzen sei:

„Naturschönheiten sind zu schonen und da, wo das allgemeine Interesse an ihnen überwiegt, ungeschmälert zu erhalten.“

Eine genau gleichlautende Bestimmung findet sich bereits in Artikel 22, Absatz 1, des Wasserrechtsgesetzes. Es handelt sich also lediglich darum, eine bereits geltende Gesetzesbestimmung auf die Stufe einer Verfassungsbestimmung zu erheben.

Die sogenannte Übergangsbestimmung enthält zwei Begehren. Sie verlangt in ihrem ersten Satz, dass zur ungeschmälerten Erhaltung des Rheinfalles sowie zum Schutze der Stromlandschaft Rheinfal-Rheinau die angeblich im Widerspruch zu Artikel 22 des Wasserrechtsgesetzes erteilte Konzession für den Bau des Kraftwerkes Rheinau aufgehoben werde. Im Gegensatz zum deutschen Text wird im französischen und italienischen Text nicht nur die Aufhebung, sondern die Ungültigerklärung der Konzession verlangt. Daraus ist zu schliessen, dass die Aufhebung der Konzession rückwirkend auf den Zeitpunkt der Erteilung verlangt werden will. Im zweiten Satz der sogenannten Übergangsbestimmung wird dann noch verlangt, dass eine solche Konzession nicht mehr erteilt werden dürfe.

Im Mittelpunkt des Interesses und der Diskussion bei der vorliegenden Rheinauinitiative stand und steht wohl die Frage, ob diese Initiative rechtlich zulässig und daher Volk und Ständen zur Abstimmung zu unterbreiten sei oder nicht. Es sei vorweg zugegeben, dass die Lösung dieser Frage rechtlich und politisch nicht einfach ist. Die Auswirkungen und Konsequenzen des Entscheides in dieser Frage werden von weittragender Bedeutung sein, und zwar gleichgültig, ob so oder anders entschieden wird.

Es bestehen wohl keine Meinungsverschiedenheiten darüber, dass das Hauptbegehren Gegenstand einer Verfassungsinitiative und der Verfassungsrevision bilden kann. Fraglich ist nur, ob es notwendig oder mindestens zweckmässig sei, diese bereits geltende Gesetzesbestimmung in die Verfassung aufzunehmen. Auf diese letztere Frage wird aber gegebenenfalls erst bei der materiellen Beurteilung der Initiative einzutreten sein.

Sehr umstritten ist dagegen die Frage, ob die sogenannte Übergangsbestimmung Gegenstand der Verfassungsinitiative und Verfassungsrevision bilden könne. In der Presse, in einer Reihe gutachtlicher Äusserungen prominenter Vertreter der Rechtslehre und Rechtsprechung, in der Botschaft des Bundesrates und auch in den Verhandlungen des Nationalrates beschränkte man sich im wesentlichen auf die Auseinandersetzung über die Frage, ob der Zulässigkeit der Übergangsbestimmung materielle Schranken der Verfassungsrevision entgegenstehen. Die vertretenen Äusserungen sind sehr kontrovers und widersprechend. Der Bundesrat kommt in seiner Botschaft zum Schluss, dass es überhaupt keine materiellen Schranken der Verfassungsrevision gebe. Solche Schranken liessen sich weder aus den geltenden Revisionsvorschriften der Bundesverfassung noch aus der Entstehungsgeschichte und der bisherigen Handhabung dieser Vorschriften, überhaupt weder aus landesrechtlichen noch aus völkerrechtlichen Bestimmungen ableiten. Es könne daher grundsätzlich alles zum Gegenstand eines Volksbegehrens auf Verfassungsrevision gemacht werden, weshalb auch die Übergangsbestimmung der vorliegenden Initiative rechtlich zulässig erklärt werden müsse. Dieser Auffassung sind einzelne Vertreter der Rechtslehre und vor allem auch Vertreter der Rechtsprechung und verschiedene Sprecher in der Debatte des Nationalrates mit sehr beachtlichen Voten entgegengetreten. Es wurde sicher mit guten Gründen darauf hingewiesen, dass eine solche Auslegung und Handhabung des Initiativrechts im vorliegenden Falle gegen fundamentale Rechtsgrundsätze, wie die Rechtsgleichheit, die Eigentumsgarantie, die Gewaltentrennung und damit gegen die Rechtssicherheit und Rechtsstaatlichkeit verstosse und schliesslich auch eine Verletzung internationaler Verpflichtungen darstellen würde. Trotzdem bleibt es etwas problematisch, die Nichtzulassung der Übergangsbestimmung mit materiellen Schranken der Verfassungsrevision zu begründen. Umstritten und problematisch ist dabei auch die Frage, ob die eidgenössischen Räte überhaupt zuständig seien, darüber zu befinden, was materiell Gegenstand der Verfassungsrevision bilden könne, und ob der Entscheid hierüber nicht dem Volke als oberstem Souverän zu überlassen sei.

Der Frage, ob die Übergangsbestimmung mit den formellen Revisionsvorschriften des Artikels 121 der Bundesverfassung vereinbar sei, wurde in der ganzen bisherigen Diskussion um Rheinau keine oder nur sehr wenig Aufmerksamkeit geschenkt. In der bundesrätlichen Botschaft und auch in den Verhandlungen des Nationalrates wurde lediglich die Frage, ob die in Artikel 121, Absatz 3, der Bundesverfassung geforderte Einheit der Materie gegeben sei, kurz behandelt. Ihre Kommission hat

sich nun auf einlässlich begründeten Antrag unseres Herrn Kollegen Stüssi hauptsächlich mit der Frage der formellen Zulässigkeit befasst und ist dabei mehrheitlich zum Schluss gekommen, dass die sogenannte Übergangsbestimmung in mehrfacher Beziehung die formellen Revisionsvorschriften des Artikels 121 der Bundesverfassung verletze und daher unzulässig zu erklären sei.

Entgegen der Auffassung des Bundesrates ist die Mehrheit Ihrer Kommission einmal der Ansicht, dass dem ganzen Initiativbegehren die in Artikel 121, Absatz 3, der Bundesverfassung geforderte Einheit der Materie fehle. Wie bereits erwähnt, zerfällt die Initiative in ein Hauptbegehren und eine sogenannte Übergangsbestimmung zu diesem Hauptbegehren. Nun handelt es sich beim zweiten Teil der Initiative überhaupt nicht um eine Übergangsbestimmung zum Hauptbegehren. Eine wirkliche Übergangsbestimmung hierzu müsste etwa lauten, dass die im Hauptbegehren enthaltene Bestimmung rückwirkend auf einen bestimmten Zeitpunkt allgemein auf alle Wasserrechtsverleihungen, oder nur auf bestimmte Verleihungen, oder vielleicht sogar nur auf die Rheinaukonzession anwendbar sei. Eine solche Übergangsbestimmung hätte aber gar keinen Sinn, weil eben die Bestimmung, die Gegenstand des Hauptbegehrens bildet, als Gesetzesbestimmung schon seit 1916 besteht, daher auch schon lange vor Erteilung der Rheinaukonzession bestand und Geltung hatte. Deshalb wird die Aufhebung der Rheinaukonzession ja auch in der Übergangsbestimmung mit einer angeblichen Verletzung des längst geltenden Artikels 22 des Wasserrechtsgesetzes begründet. Von einer Übergangsbestimmung zum Hauptbegehren kann dabei meines Erachtens keine Rede sein. Es besteht auch kein logischer Zusammenhang zwischen den beiden Teilen der Initiative. Der Zusammenhang scheint vielmehr ein konstruierter. Jedes der beiden Begehren kann für sich allein bestehen. Keines ist vom andern abhängig. Die Aufnahme des Artikels 22 des Wasserrechtsgesetzes in die Bundesverfassung hat keineswegs notwendigerweise die Aufhebung der Rheinaukonzession zur Folge, und die Aufhebung der Rheinaukonzession wegen Verletzung von Artikel 22 des geltenden Wasserrechtsgesetzes setzt nicht voraus, dass diese Bestimmung in die Verfassung aufgenommen wird. Es könnte die Aufnahme des Artikels 22 des Wasserrechtsgesetzes in die Bundesverfassung verlangt werden, ohne dass damit die Aufhebung der Rheinaukonzession verbunden sein müsste. Ebensogut könnte auch die Aufhebung der Rheinaukonzession wegen angeblicher Verletzung von Artikel 22 des Wasserrechtsgesetzes verlangt werden, vorausgesetzt, dass ein solches Begehren überhaupt zulässig wäre, ohne dass damit die Aufnahme dieser Gesetzesbestimmung in die Bundesverfassung verbunden sein muss.

Alle diese Überlegungen führen zum Schluss, dass es sich beim zweiten Teil der Initiative überhaupt nicht um eine Übergangsbestimmung zum Hauptbegehren handelt und dass zwischen den beiden Teilen der Initiative auch kein logischer Zusammenhang besteht, dass demzufolge die in Artikel 121, Absatz 3, der Bundesverfassung geforderte Einheit der Materie nicht gegeben ist. Die

Folge dieses formellen Mangels ist die Ungültigkeit der Initiative. Auch der Bundesrat stellt in seiner Botschaft auf Seite 14 unten fest, dass die Einheit der Materie allgemein als Gültigkeitserfordernis angesehen werde. Auf Seite 17 wird dann aber ausgeführt, es sei wegen mangelnder Einheit der Materie noch nie eine Initiative ungültig erklärt worden. Der Bundesrat vertrete die Auffassung, es entspreche einem demokratischen Prinzip, ein Volksbegehren nicht ungültig zu erklären. Man habe daher in einem einzigen Fall, wo die Einheit der Materie nicht gegeben war, die Initiative nicht ungültig erklärt, sondern in zwei Initiativen aufgeteilt. Wenn aber die Einheit der Materie Gültigkeitserfordernis ist, dann muss meines Erachtens die Initiative beim Fehlen dieser Einheit eben wegen Ungültigkeit, und zwar in toto, als unzulässig erklärt werden. Es steht in diesem Fall weder dem Bundesrat, noch den eidgenössischen Räten zu, ein solches Volksbegehren, das in der Form einer einzigen Initiative unterschrieben und eingereicht wurde, in zwei Initiativen zu zerlegen.

Nach Ansicht der Mehrheit Ihrer Kommission muss aber die sogenannte Übergangsbestimmung, und damit die ganze Initiative, insbesondere wegen Verletzung von Artikel 121, Absatz 2, der Bundesverfassung als unzulässig erklärt werden. Nach dieser Vorschrift muss die Initiative in einem Begehren auf Erlass, Aufhebung oder Abänderung bestimmter Artikel der Bundesverfassung bestehen. Hier sind die formellen Schranken der Verfassungsrevision durch Volksbegehren klar und eindeutig gezogen. Es können auf diesem Wege nur Begehren auf Erlass bestimmter neuer Verfassungsbestimmungen oder Begehren auf Aufhebung oder Abänderung bestimmter bestehender Artikel der Bundesverfassung gestellt werden. Diese Bestimmung lässt gar keinen Zweifel darüber offen, dass auf dem Wege der Verfassungsinitiative nur bestimmte Artikel der Bundesverfassung, und nichts anderes, aufgehoben oder abgeändert werden können. In der vorliegenden Übergangsbestimmung wird nun aber nicht die Aufhebung eines Verfassungsartikels, sondern die Aufhebung einer Wasserrechtsverleihung, das heisst eines öffentlich-rechtlichen Verwaltungsaktes verlangt, der vom Bundesrat im Rahmen seiner Zuständigkeit und nach meiner Auffassung auch in aller Form Rechtens vorgenommen wurde. Ein solches Begehren kann nach dem klaren Wortlaut von Artikel 121, Absatz 2, der Bundesverfassung auf dem Wege der Verfassungsinitiative nicht gestellt werden und muss daher als formell unzulässig erklärt werden. Man wird nun vielleicht einwenden, dass es sich bei diesem Begehren um eine neue Verfassungsbestimmung handle, die als solche nach Artikel 121, Absatz 2, der Bundesverfassung zulässig sei. Diese Einwendung wäre aber nicht begründet. Denn einmal stellt die Aufhebung eines Verwaltungsaktes überhaupt nicht einen Akt der Rechtssetzung, sondern einen Akt der Rechtsanwendung dar, und wenn man das gestellte Begehren noch als Rechtssatz betrachten wollte, so wäre es trotzdem ein Begehren, das nach Artikel 121, Absatz 2, der Bundesverfassung eben nicht zulässig ist. Wenn die erwähnte Einwendung zu hören wäre, dann stünde nichts im Wege, durch Verfassungsinitiative nicht nur die

Aufhebung oder Abänderung von Verwaltungsentscheiden und gerichtlichen Urteilen, sondern auch die Aufhebung irgend eines Bundesgesetzes, oder die Aufhebung oder Abänderung irgend einer Bestimmung eines Bundesgesetzes zu verlangen. Das letztere kann aber unmöglich zulässig sein. Denn das käme praktisch auf eine Gesetzesinitiative hinaus, die wir aber nicht kennen. Alle derartigen Initiativbegehren sind nach Artikel 121, Absatz 2, der Bundesverfassung ganz klar und eindeutig ausgeschlossen. Aus allen diesen Gründen kommt die Mehrheit Ihrer Kommission zum Schluss, dass die Übergangsbestimmung auf alle Fälle wegen Verletzung der klaren Revisionsvorschrift von Artikel 121, Absatz 2, der Bundesverfassung als unzulässig zu erklären sei. Das hat aber zur Folge, dass nicht nur dieser Teil der Initiative, sondern die ganze Initiative Volk und Ständen nicht zur Abstimmung zu unterbreiten ist. Denn die Initianten haben das Volksbegehren als Einheit unterzeichnet und eingereicht. Wie bereits in anderem Zusammenhang dargetan wurde, sind der Bundesrat und die eidgenössischen Räte nicht befugt, eine solche Initiative zu teilen. Die Unzulässigkeit eines Teils der Initiative muss daher zur Folge haben, dass die ganze Initiative nicht vor Volk und Stände zu bringen ist.

Es stellt sich nun lediglich noch die Frage, ob die eidgenössischen Räte zuständig seien, darüber zu befinden, ob eine Initiative den Revisionsvorschriften von Artikel 121 der Bundesverfassung genüge, und wenn das nicht zutrifft, sie Volk und Ständen nicht zur Abstimmung zu unterbreiten. Diese Frage muss zweifellos bejaht werden und wurde nach meinen Feststellungen in der ganzen Diskussion um die Rheinauinitiative nie ernstlich bestritten. Auch der Bundesrat spricht diese Kompetenz den eidgenössischen Räten in seiner Botschaft zu. Sie hat ihre rechtliche Stütze in den Artikeln 71 und 84 der Bundesverfassung. – Im Nationalrat wurde allerdings die Frage aufgeworfen, ob die Einhaltung der formellen Revisionsvorschriften nicht bereits bei der Erwerbung der Initiative hätte geprüft werden müssen, und dass zutreffendfalls eine solche Prüfung in diesem Verfahren nicht mehr zulässig wäre. Das trifft aber bestimmt nicht zu. Bei der Erwerbung der Initiative haben die eidgenössischen Räte lediglich vom Bericht des Bundesrates darüber Kenntnis genommen, dass die Initiative mit der erforderlichen Anzahl gültiger Unterschriften versehen eingegangen sei, und den Bundesrat beauftragt, Bericht und Antrag einzubringen. Zu irgendwelchen andern Fragen war bei der Erwerbung nicht Stellung zu nehmen und wurde auch in keiner Weise Stellung genommen. Es kann daher gar nicht zweifelhaft sein, dass die eidgenössischen Räte nicht nur befugt sind, sondern die Aufgabe haben, in diesem Verfahren zu prüfen und darüber zu befinden, ob die in Absatz 3 und insbesondere in Absatz 2 des Artikels 121 der Bundesverfassung geforderten formellen Voraussetzungen für die Zulässigkeit der Initiative gegeben seien oder nicht.

Aus allen diesen Gründen beantragt Ihnen die Mehrheit Ihrer Kommission, es sei das vorliegende Volksbegehren wegen Verletzung der formellen Revisionsvorschriften des Artikels 121, Absatz 2 und 3, der Bundesverfassung als unzulässig zu erklären

und Volk und Ständen nicht zur Abstimmung zu unterbreiten.

Im Anschluss an die Ausführungen über die Frage der Zulässigkeit der Initiative sind noch einige Bemerkungen anzubringen.

In der Presse und auch in Kreisen der Parlamentarier begegnet man sehr oft der Meinung, die Initiative sei trotz aller schwerwiegenden Bedenken gegen die Zulässigkeit aus psychologischen Erwägungen Volk und Ständen zur Abstimmung zu unterbreiten. Es würde eine Bevormundung des Volkes, eine Einschränkung der Volksrechte und ein Misstrauensvotum gegenüber dem Volk bedeuten, wenn diesem der Entscheid über die Initiative entzogen würde. Das sei mit Rücksicht auf ein im Volk herrschendes Malaise und die zwischen Volk und Parlament bestehende Kluft unter allen Umständen zu vermeiden, weil sonst für die Zukunft unliebsame Konsequenzen zu gewärtigen seien. Von ähnlichen Überlegungen hat sich ganz offensichtlich auch der Bundesrat bei seiner Stellungnahme zur Initiative weitgehend leiten lassen. Zu diesen Überlegungen ist festzustellen, dass ein Entscheid, der die Initiative aus rechtlichen Gründen unzulässig erklärt, sich überhaupt nicht gegen das Volk in seiner Gesamtheit richtet, sondern nur gegen die Initianten und die Unterzeichner und vor allem gegen diejenigen, welche diese unmögliche Initiative lanciert haben. Im weitern bin ich der Meinung, dass weite Kreise der Stimmbürger volles Verständnis dafür haben, dass die Initiative nicht zugelassen wird und sich deswegen in ihren demokratischen Rechten nicht beeinträchtigt fühlen. Ich glaube auch, dass jeder Parlamentarier, der sich mit guten Gründen gegen die Zulassung dieser Initiative ausspricht, zum mindesten für sich in Anspruch nehmen darf, dass er in guten Treuen handelt. Es geht sicher keinem darum, das Volk in seinen wirklichen Rechten zu schmälern. Dabei verhehle ich mir keineswegs, dass es Leute geben wird, die einen solchen Entscheid zu politischen Zwecken ausnützen und auch dazu missbrauchen werden, um gegen Behörden und Parlament Stimmung zu machen. Es darf und muss hier auch festgestellt werden, dass um diese Rheinauinitiative bereits viel in Hetze und Demagogie gemacht wurde, die zu Anonymitäten und Entgleisungen führten, die zu bedauern sind. Dabei liegt es mir fern, und es wäre sicher auch nicht gerecht, die Initianten und Unterzeichner in ihrer Gesamtheit hierfür verantwortlich zu machen. Es darf und muss gegenteils auch den Initianten in ihrer grossen Mehrheit zugestanden werden, dass sie in guten Treuen handeln und sich von achtenswerten Beweggründen leiten lassen. Denn es lässt sich sicher nicht bestreiten, dass die Verherrlichung der Technik und ihrer Errungenschaften und das Streben nach Geld und Gewinn heute zu stark betont wird und dabei der Sinn für die ideellen Werte gelitten hat und die Pflege dieser Werte vernachlässigt wird. Es ist daher verständlich und gar nicht zu bedauern, wenn sich in dieser Beziehung eine gewisse Reaktion zeigt. Es handelt sich dabei um eine gute Sache und um eine Bewegung, die alle Achtung verdient, wenn sie sich in einem angemessenen und anständigen Rahmen hält und sich rechtmässiger Mittel bedient.

Zum Schlusse ist noch kurz auf die Frage einzugehen, wie sich der weitere Gang der parlamentarischen Beratung gestalten wird, wenn der Ständerat dem Antrag der Mehrheit seiner Kommission folgt und abweichend vom Beschluss des Nationalrates entscheidet, die Initiative sei Volk und Ständen nicht vorzulegen. Es wird zwar gegebenenfalls in erster Linie Sache des Nationalrates sein, über das weitere Vorgehen zu befinden. Aber es ist trotzdem angebracht, dass der Ständerat sich vor der Beschlussfassung wenigstens orientierungshalber hierüber Rechenschaft gibt.

Vom Aktionskomitee für die Rheinauinitiative wurde in einem Pressecommuniqué unter Berufung auf Artikel 9, Absatz 1, des Bundesgesetzes über das Verfahren bei Volksbegehren und Abstimmungen betreffend die Revision der Bundesverfassung (vom 27. Januar 1892) die Ansicht vertreten, wenn der Ständerat bei der Behandlung der Initiative und insbesondere in der Frage der Zulässigkeit einen vom Beschluss des Nationalrates abweichenden Beschluss fassen sollte, dann sei die Initiative ohne weiteres, so wie sie vorliege, Volk und Ständen zur Abstimmung vorzulegen. Die Beratungen im Ständerat wären also in diesem Falle eine blosser Formalität. Diese Ansicht ist nicht richtig.

Artikel 8 des zitierten Bundesgesetzes bestimmt in seiner neuen Fassung vom 5. Oktober 1950, dass bei einem Partial-Revisionsbegehren in Form eines ausgearbeiteten Entwurfes die eidgenössischen Räte sich innert drei Jahren nach Einreichung darüber schlüssig zu machen haben, ob sie den Initiativentwurf, so wie dieser lautet, zustimmen oder nicht. In Artikel 9, Absatz 1, ebenfalls in der Fassung vom 5. Oktober 1950, wird dann folgendes bestimmt:

„Kommt ein übereinstimmender Beschluss der beiden Räte hinsichtlich ihrer Stellungnahme zu dem ausgearbeiteten Initiativentwurf innert gesetzlicher Frist (das heisst innert drei Jahren) nicht zustande, so wird der letztere ohne weiteres der Abstimmung des Volkes und der Stände unterbreitet.“

Diese Vorschrift ordnet das Vorgehen für den Fall, wo zwischen den beiden Räten Differenzen über die materielle Beurteilung der Initiative entstehen, das heisst über die Frage, ob sie zur Annahme oder Verwerfung zu empfehlen und ob ein Gegenentwurf vorzulegen sei. Für diesen Fall sieht der zitierte Artikel 9, Absatz 1, also vor, dass die Initiative ohne weiteres Volk und Ständen vorzulegen sei, wenn sich die eidgenössischen Räte innert der Frist von drei Jahren in der materiellen Beurteilung nicht einigen können. Daraus muss geschlossen werden, dass innert dieser Frist eine Einigung versucht, also ein Differenzbereinungsverfahren durchgeführt werden soll. Dabei kann es allerdings nicht die Meinung haben, dass die Einigungsverhandlungen in jedem Fall bis zum Ablauf dieser Frist geführt werden sollen, sondern nur solange, bis entweder eine Einigung erfolgt oder sich ergibt, dass eine Einigung nicht möglich ist.

Ich habe bereits erwähnt, dass Artikel 9, Absatz 1, des Bundesgesetzes über das Verfahren bei Volksbegehren und Abstimmungen betreffend die Revision der Bundesverfassung nur das Verfahren über die Bereinigung von Differenzen in der materiellen Beurteilung einer Initiative regelt. Die Frage, wie

eine Differenz über deren Zulässigkeit zu behandeln sei, und welches die Folgen einer solchen Differenz seien, ist hier nicht geregelt. Die Justizabteilung des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartementes hat zu dieser Frage einen Bericht erstattet, der zum Schluss kommt, dass hier mangels einer besondern gesetzlichen Regelung Artikel 4, Absatz 3, des Bundesgesetzes über den Geschäftsverkehr zwischen Nationalrat und Ständerat und Bundesrat (vom 9. Oktober 1902) analog anzuwenden sei. Der zitierte Artikel behandelt das Verfahren für den Fall, wo ein Rat in seiner erstmaligen Beratung beschliesst, auf eine vom Bundesrat oder dem andern Rat ausgehende Vorlage nicht einzutreten. Wie sich in der Praxis gezeigt hat, ist diese Regelung aber lückenhaft. Es wird nämlich nur bestimmt, dass der Rat, der auf eine solche Vorlage nicht eintritt, dem andern Rate hievon Kenntnis zu geben habe. Was weiter zu geschehen hat, ist nicht gesagt. In einem Gutachten vom 4. September 1936 hat die Justizabteilung die Ansicht vertreten, dass bei einer Differenz über das Eintreten die Vorlage nur noch einmal an jeden Rat zu leiten sei, zur Beschlussfassung darüber, ob er an seinem Beschluss festhalten oder sich dem Beschluss des andern Rates in der Eintretensfrage anschliessen wolle. Im Zusammenhang mit der Behandlung der Bundesbeschlüsse betreffend Dienstleistungen im Landstrum und die Regionalflughäfen Sitten und Les Eplatures wurde von der Justizabteilung in einem Gutachten vom 1. März 1954 wieder eine andere Ansicht vertreten, die dahin geht, dass auch bei Differenzen über die Eintretensfrage die Artikel 5 und 6 des Geschäftsverkehrsgesetzes analog anzuwenden seien und daher die abweichenden Schlussnahmen in der Eintretensfrage vom einen an den andern Rat zu geben hätten, bis entweder eine Einigung erzielt wird, oder die Räte beschliessen, an ihren Schlussnahmen festzuhalten, und dass im letztern Falle dann erst noch eine Einigungskonferenz stattzufinden hätte. Ein solches Verfahren kann bei einer Volksinitiative bestimmt nicht Platz greifen. Es scheint vielmehr zweckmässig und angezeigt, dass jedem Rat nur noch einmal Gelegenheit zur Stellungnahme gegeben wird, wenn der Ständerat in Abweichung vom Beschluss des Nationalrates beschliesst, die Initiative nicht zuzulassen. Wenn dann eine Einigung in der Frage der Zulässigkeit nicht zustandekommt, dann sollte meines Erachtens ein weiteres Differenzbereinungsverfahren nicht mehr stattfinden, sondern die Initiative ohne weiteres Volk und Ständen unterbreitet werden.

Ich mache mir nun gar keine Illusionen über den Ausgang eines solchen Bereinungsverfahrens, wenn der Ständerat die Unzulässigkeit der ganzen Initiative beschliesst. Wie ich bereits erwähnte, hat der Nationalrat einen solchen Antrag mit 26 gegen 123 Stimmen abgelehnt. Es ist daher kaum zu erwarten, dass er sich einem Beschluss des Ständerates auf Nichtzulassung anschliesst. Wenn er sich nicht anschliesst, müsste dann die Initiative doch zur Abstimmung kommen, und zwar ohne Rücksicht darauf, ob der Ständerat bei der zweiten Stellungnahme an seinem ersten Beschluss festhalten würde oder nicht. Trotzdem wäre ein Beschluss des Ständerates auf Nichtzulassung nicht ohne Bedeutung. Es wäre damit wenigstens dokumentiert, dass die eid-

genössischen Räte nicht gewillt sind, jede, auch die unmöglichste Initiative ohne weiteres und unbezogen zuzulassen.

Der Vollständigkeit halber ist in diesem Zusammenhang lediglich noch darauf hinzuweisen, dass in bezug auf die Folgen eines Beschlusses des Ständerates auf Nichtzulassung der Initiative in Ihrer Kommission noch eine ganz andere Auffassung vertreten wurde, die vermutlich auch hier wieder vorgebracht wird. Diese Auffassung geht davon aus, dass der Entscheid über die formelle oder materielle Zulässigkeit einer Initiative einer Schlussabstimmung gleichzustellen sei. Wenn daher ein Rat die Zulässigkeit ablehne, dann sei die Initiative erledigt und ohne weitere parlamentarische Behandlung nicht zur Abstimmung zu bringen. Dieses Vorgehen scheint mir nicht angängig. Denn einmal ist zum mindesten fraglich, ob dem Entscheid über die Frage der Zulässigkeit der Initiative der Charakter einer Schlussabstimmung zukommt. Denn nach Artikel 78, Absatz 2, des Geschäftsreglementes des Nationalrates findet auch bei Verfassungsartikeln eine Schlussabstimmung erst nach Bereinigung der Differenzen statt. Dazu kommt, dass es bestimmt zu weit ginge, an den Entscheid eines der beiden Räte auf Nichtzulassung einer Initiative die gleichen Folgen zu knüpfen, wie an die Ablehnung eines Bundesgesetzes oder eines allgemein verbindlichen Bundesbeschlusses durch einen der beiden Räte in der Schlussabstimmung. Bei der Verfassungsinitiative, die vom Volk ausgeht, hat dieses meines Erachtens Anspruch darauf, dass ihm die Initiative zur Abstimmung unterbreitet wird, wenn die eidgenössischen Räte sich in der Frage der Zulässigkeit nicht einigen können. Eine Initiative ist Volk und Ständen nur dann nicht zur Abstimmung zu unterbreiten, wenn die Räte übereinstimmend die Nichtzulassung beschliessen.

Zum Schlusse möchte ich nochmals darauf hinweisen, dass vorläufig nur die Frage der Zulässigkeit der Initiative zur Diskussion steht. Ich gehe daher vorläufig auf die materielle Beurteilung nicht ein. Hiezu wird erst nach der Beschlussfassung über die Frage der Zulässigkeit, und wenn dabei die Zulässigkeit bejaht wird, Stellung zu nehmen sein.

Lediglich zur Orientierung möchte ich schon hier festhalten, dass die Kommission eventuell einstimmig und ohne Gegenantrag beschlossen hat, die Initiative zur Verwerfung zu empfehlen. Im weitern wurde ebenfalls eventuell mit 5 gegen 4 Stimmen beschlossen, den ersten Teil der Initiative Volk und Ständen als Gegenvorschlag zur Annahme zu empfehlen.

Im Namen der Kommissionsmehrheit beantrage ich Ihnen nochmals, es sei das vorliegende Volksbegehren wegen Verletzung formeller Revisionsvorschriften als unzulässig zu erklären und daher Volk und Ständen nicht zur Abstimmung vorzulegen.

**Klaus, Berichterstatter der Minderheit:** Die Mehrheit unserer Kommission vertritt grundsätzlich den Gedanken, die Rheinauinitiative dem Volke nicht zur Abstimmung zu unterbreiten. Eine Volksabstimmung könne nur über solche Initiativen stattfinden, die verfassungsmässig zulässig seien. Diese Zulässigkeit sei gegenüber der Rheinauinitia-

tive zu verneinen. Auf dem Wege einer Initiative könne der Erlass neuer Verfassungsartikel verlangt werden, könne die Aufhebung bestimmter Verfassungsartikel vorgeschlagen und könnten drittens bestehende Verfassungsartikel abgeändert werden. Die Initiative verlange in ihrer Übergangsbestimmung nicht die Abänderung eines Verfassungsartikels, sondern die Aufhebung eines Bundesratsbeschlusses. Weil die Rheinauinitiative sich nicht gegen einen Verfassungsartikel richte, sondern gegen einen Beschluss des Bundesrates, widerspreche die Rheinauinitiative in ihrer Übergangsbestimmung dem Artikel 121 der Bundesverfassung. Sie müsse daher als verfassungswidrig bezeichnet werden.

Die Minderheit der Kommission kann dieser Argumentation nicht beipflichten. Die Kommissionsminderheit steht auf folgendem Standpunkt:

1. Die Rheinauinitiative ist der Volksabstimmung zu unterbreiten.

2. Die Bundesversammlung empfiehlt dem Volk die Ablehnung der Initiative.

Sollte der Ständerat mit der Kommissionsminderheit die Rheinauinitiative an die Volksabstimmung weiterleiten, so wäre in zweiter Linie über die Frage eines Gegenvorschlages zu entscheiden. Eine Kommissionsmehrheit, die in ihrer persönlichen Zusammensetzung nicht identisch ist mit der Kommissionsmehrheit, die die Initiative als unzulässig erklärt haben will, schlägt Ihnen vor, dem Volke einen Gegenvorschlag zu unterbreiten, der inhaltlich den ersten allgemeinen Teil der Rheinauinitiative enthält.

Die Kommissionsminderheit verfiert den Gedanken der Freiheit der Initiative. Durch nichts sei das Recht der Initiative auf Verfassungsrevision inhaltlich eingeschränkt. 50 000 Bürgern stehe jederzeit das Recht zu, neue Verfassungsvorschläge zu unterbreiten, Vorschläge, über die nicht das Parlament, sondern nur das Volk selbst zu bestimmen hat. Wohl kennt unsere Verfassungsgeschichte Beispiele von Versuchen, diese Freiheit der Verfassungsinitiative einzuengen. Es ist in dieser Hinsicht auf die Verhandlungen im Ständerat des Jahres 1923 zu verweisen. Damals stand eine Motion von Ständerat Brügger zur Diskussion, die von den fünf Ständeräten Huber, Muheim, Räber, Savoy und Winiger unterstützt worden war. Durch diese Motion sollte der Bundesrat eingeladen werden, zu prüfen und zu berichten, ob und wie dem Missbrauch des Initiativrechtes zu steuern wäre. Im heutigen Zusammenhang der Dinge ist interessant festzustellen, dass Herr Brügger vorschlug, der Bundesversammlung durch eine Revision des Gesetzes über das Verfahren bei Initiativen das Recht zuzugestehen, zu entscheiden, ob eine Initiative, weil unvernünftig oder revolutionär, unzulässig erklärt und nicht an die Volksabstimmung zu leiten sei. Eventuell schlug Herr Brügger vor, diesen Entscheid über die Unzulässigkeit durch das Bundesgericht fassen zu lassen. Was Herr Brügger als revolutionär oder unvernünftig ansah, geht daraus hervor, dass er die Initiative über die Vermögensabgabe, die am 3. Dezember 1922 von Volk und Ständen verworfen worden war, als revolutionär bezeichnete. Herr Brügger hätte es wohl nie für möglich gehalten, dass kaum zwei Jahrzehnte nachher der Bundesrat selber durch die Schaffung

des Wehroppers solche revolutionäre Wege gehen würde. Weiter warf der damalige Motionär den Gedanken in die Diskussion, das Initiativrecht in der Hinsicht einzuengen, dass auf dem Wege der Initiative jene Verfassungs- oder Gesetzesbestimmungen nicht aufgehoben werden können, die erst vor wenigen Jahren in Rechtskraft erwachsen. Auf Antrag der radikalen Fraktion des Ständerates lehnte aber der Ständerat die Erheblicherklärung dieser Motion Brügger ab. Wesentlich ist dabei, dass der Sprecher der radikalen Fraktion – es war Herr Ständerat Dietschi aus Olten – ausführte, die Einschränkung des Initiativrechtes würde im Volke als Ansturm auf die Demokratie ausgelegt. Diese Ablehnung erfolgte, trotzdem der Bundesrat sich bereit erklärt hatte, die Motion zur Prüfung entgegennehmen zu wollen.

Zur selben Zeit wie im Ständerat schlug im Nationalrat Herr Maillefer eine ähnliche Motion vor. Er aber wollte die Einschränkung des Initiativrechtes nicht auf dem Wege einer Gesetzesrevision, sondern auf jenem einer Verfassungsrevision erreichen. Aber auch im Nationalrat fand dieser Gedanke der Einschränkung des Initiativrechtes keine Liebe. Auch die Mehrheit des Nationalrates lehnte ihn ab.

Nach der Auffassung der Minderheit der Kommission stehen in der Bundesverfassung über den zu gestattenden sachlichen Inhalt der auf dem Initiativweg vorgebrachten Verfassungsbegehren keine Schranken. Man ist frei, auf dem Initiativweg neue Gedanken in die Bundesverfassung zu bringen, selbst dann, wenn sie mit schon bestehenden Bestimmungen der Verfassung in Widerspruch stehen. Solche Widersprüche wären nicht neu. Auch in der heute geltenden Bundesverfassung finden sich Bestimmungen, die sich nicht decken.

Die Minderheit der Kommission kann nicht der Überlegung beipflichten, weil der Rheinauinitiative zweiter Teil die Aufhebung eines Bundesratsbeschlusses verlange, sich also nicht gegen eine bestehende Bestimmung der Verfassung richte, stelle sie keine gültige und zulässige Verfassungsinitiative dar. Nach unserer Auffassung kann man auf dem Initiativweg nicht nur neue Verfassungsartikel vorschlagen, die sich weder in der Verfassung noch in einem Gesetz vorfinden, sondern eine Initiative kann auch Gebiete beschlagen, die bereits in einem Gesetz behandelt wurden. Weil wir das Institut der Gesetzesinitiative nicht kennen, ist dieser Weg über eine Verfassungsinitiative schon mehr als einmal begangen worden. Was der Verfassung zugehört und was dem Gesetz oder der Verordnung, ist eben nirgends festgelegt. Auch in der heutigen Verfassung befinden sich Vorschriften, die offensichtlich in sachlicher Hinsicht kaum das Gewicht von Verfassungsgrundsätzen besitzen, ja die zum Teil unter andern Voraussetzungen nicht einmal als Gesetzesbestimmung niedergelegt, sondern auf die Stufe der Ausführungsverordnung verwiesen worden wären; man denke in dieser Hinsicht nur an das Schächtverbot, das bekanntlich auch auf dem Wege einer Verfassungsinitiative den Weg in die Bundesverfassung fand, übrigens sehr zum Missvergnügen der damaligen eidgenössischen Räte.

Es ist unserer Auffassung nach möglich, auf dem Initiativwege in Kraft stehende Beschlüsse von

irgendwelchen Behörden aufzuheben, wie dies durch die Rheinauinitiative verlangt wird. Selbstverständlich ist sich auch die Kommissionsminderheit dessen bewusst, dass ein solches Aufheben von Behördenentscheiden, vom Grundsatz der Konstanz des Rechtes aus betrachtet, als unerwünschter Schritt bezeichnet werden muss. Die Lage, die entstünde, wenn zum Beispiel das Volk die Rheinauinitiative annehmen sollte, wäre für den Bundesrat in höchstem Masse unerwünscht und unerfreulich. Aber aus der Befürchtung, das Volk könnte die Rheinauinitiative annehmen, darf man die Rheinauinitiative nicht der Volksabstimmung entziehen. Aus einer eventuellen Annahme heraus, dass das Volk der Rheinauinitiative zustimmen könne, darf man den Weg an das Volk nicht verrammeln.

Wenn auch im Schosse unserer Kommission und im Referate des die Kommissionsmehrheit vertretenden Präsidenten unserer Kommission die Überlegung gar nie geäußert wurde, die Rheinauinitiative dürfe nicht der Volksabstimmung unterbreitet werden, damit sie dort nicht angenommen werde, so ist dennoch darauf zu verweisen, dass im nationalrätlichen Lager der Freunde der Unzulässigkeitsthese diese Überlegung doch eine gewisse Rolle spielte. Ich verweise diesbezüglich auf das Votum von Herrn Nationalrat Rohr, der als Sprecher jener Kommissionsminderheit auftrat, die die Übergangsbestimmung der Rheinauinitiative der Volksabstimmung entziehen wollte. Herr Rohr führte wörtlich aus: „Es ist selbstverständlich, dass die Frage der Zulässigkeit oder der Nichtzulässigkeit der Übergangsbestimmung nicht unter dem Gesichtspunkt beurteilt werden darf, ob sie uns gefällt, und nicht unter dem Gesichtspunkt: Wird sie angenommen oder wird sie nicht angenommen, sondern es sollen nur rechtliche Erwägungen massgebend sein. Wenn aber“ – und damit gelange ich zu der massgebenden Stelle dieses Votums, in der andere als nur rein rechtliche Überlegungen bei der Unzulässigkeitserklärung mitreden – „wenn aber“, fuhr Herr Rohr fort, „die Frage, ob die Initiative rechtlich zulässig sei oder nicht, so umstritten ist, wie hier, dürfen sicherlich auch die Auswirkungen für den Fall der Annahme der rechtlich so umstrittenen Übergangsbestimmung in Erwägung gezogen werden.“

Herr Rohr schilderte anschliessend die mögliche Abstimmungspropaganda der Anhänger der Rheinauinitiative. Ich zitiere wiederum wörtlich: „Haben wir nicht in der allerneuesten Zeit erfahren, wie skrupellos die Abstimmungspropaganda gestaltet und wie das Volk dabei irreführt wird, und welche Auswirkungen eine derartige Irreführung haben kann! Es sind ja sogar parlamentarische Aktionen eingeleitet worden, um diese Irreführung möglichst zu verhindern. Im konkreten Falle – täuschen Sie sich darüber nicht – ist die Irreführung besonders leicht, und deshalb auch besonders gefährlich und wirksam. Schon heute besteht in weiten Volkskreisen die irrige Meinung, der Rheinfluss werde überhaupt verschwinden, oder mindestens in erheblicher Weise verunstaltet. Ich kann mir nun vorstellen, dass in der Abstimmungspropaganda Plakate aufgehängt werden, wo auf der einen Seite die ganze Pracht und Schönheit des Rheinflusses dargestellt wird und auf der andern Seite sich eine nackte



Betonmauer befindet und darunter der Spruch steht: Schweizer, schütze deine Heimat! Auf eine derartige Propaganda, auch wenn sie noch so unwahr ist, fällt selbst der kluge Schweizer herein, wenn an seine Gefühle und seine Sentimentalität appelliert wird.“ Herr Rohr schloss diese Überlegungen mit der Frage: „Dürfen wir uns, angesichts der rechtlichen Grundlagen, die uns gestatten, diese Übergangsbestimmungen nicht zur Volksabstimmung zuzulassen, fast übermütig derartigen Risiken aussetzen?“

Die Kommissionsmehrheit erachtet es als rechtlich gewagt, wenn das Eidgenössische Parlament sich das Recht zuspricht, von sich aus die Rheininitiative der Volksabstimmung zu entziehen. In unserer Verfassung findet sich in keinem Artikel auch nur ein Hinweis auf eine derartige Kompetenz des Parlamentes. Die Rechte, die gegenüber einer Volksinitiative dem Parlament zustehen, sind in der Verfassung abschliessend umschrieben.

Uns steht das Recht zu, festzustellen, ob die durch die Verfassung verlangten 50 000 Unterschriften von stimmberechtigten Bürgern zu Recht bestehen. Diese Voraussetzung ist im Fall der Rheininitiative erfüllt. Uns steht weiter das Recht zu, zu untersuchen, ob das Initiativbegehren sachlich eine Einheit darstellt. Sollte diese verlangte Einheit der Initiative nicht bestehen, müsste das Volksbegehren in verschiedene separate Initiativen untergeteilt werden. Die Einheit des Inhalts der Rheininitiative kann unserer Auffassung nach nicht bestritten werden. Das allgemeine Begehren der Initiative: „Die Naturschönheiten sind zu schonen und da, wo das allgemeine Interesse an ihnen überwiegt, ungeschmälert zu erhalten“, steht mit der Bestimmung über die ungeschmälerte Erhaltung des Rheinfalls und mit dem Schutze der Schönheit der Stromlandschaft Rheinfal-Rheinau in einem logischen Zusammenhang. Die zweite Bestimmung bedeutet die praktische Anwendung des an erster Stelle genannten Grundsatzes.

Uns steht drittens das Recht zu, dem Volke die Annahme oder die Verwerfung der Initiative zu empfehlen. Von diesem Rechte machen wir Gebrauch, indem Mehrheit wie Minderheit der ständerrätlichen Kommission einmütig die Auffassung vertreten, dem Volke die Ablehnung der Rheininitiative zu empfehlen.

Viertens besitzen wir die Kompetenz, sofern wir der Auffassung sind, die Verwerfung der Initiative sei angezeigt, der Initiative einen Gegenvorschlag entgegenzustellen, der im selben Abstimmungszug gleichzeitig mit der Initiative der Volksabstimmung zu unterbreiten ist. Wir sind der Auffassung, dass wir im vorliegenden Fall der Rheininitiative von diesem Recht eines Gegenvorschlages Gebrauch machen sollten. Über diese skizzierten Rechte hinaus steht uns aber kein Recht zu, aus andern Gründen eine Initiative als unzulässig zu erklären.

Das Problem der Rheininitiative weist neben der rechtlichen auch noch eine nicht minder ins Gewicht fallende allgemein politische Seite auf, die man nicht übersehen darf. Diese Seite des Problems betrifft das Verhältnis zwischen Behörden und Volk im allgemeinen und im heutigen speziellen Falle das Verhältnis zwischen Eidgenössischem Parlament und Bundesrat auf der einen und der Gesamtheit

der Stimmbürger auf der andern Seite. Grundsätzlich stellt die Volksinitiative einen Rechtsgebungsapparat dar, der unabhängig neben der normalen Rechtsgebungsapparatur des Parlamentes besteht. Das Volk stellt dem Volke Antrag. Das Volk entscheidet über den aus dem Volke kommenden Antrag. Der Rechtsetzungswille des Parlamentes ist weitgehend ausgeschaltet. Diese bewusste Beschneidung des Willens des parlamentarischen Gesetzgebers ist eben eines der wesentlichen Kennzeichen des Institutes der Volksinitiative. Dieser direkte Weg vom Volk zum Volk ist ein typisches Kennzeichen der schweizerischen Demokratie. Das Institut der Volksinitiative trägt deutlich eine gegen das Parlament gerichtete Spitze. Das Institut der Volksinitiative entspringt einem gewissen Misstrauen des Volkes gegen die von ihm eingesetzten Behörden. Es ist ein Sicherheitsventil für den Fall, dass das Volk das Empfinden hat, die von ihm gewählten Behörden seien zu wenig Sprachrohr für seine Gedanken.

Wenn wir die Rheininitiative der Volksabstimmung entziehen, wird die heute unbestreitbar existierende Differenz zwischen Parlament und Abstimmungsbürger nicht kleiner, sondern grösser. Das Volk schätzt es nicht, wenn sich das von ihm gewählte Parlament als sein Vormund aufspielt. Die Folge wäre ein noch weiteres Anwachsen der schon bestehenden Neinpsychose bei eidgenössischen Abstimmungen.

Ein jeder aufmerksame Beobachter des schweizerischen Abstimmungsgeschehens weiss ja zur Genüge, dass bei einer jeden Volksabstimmung das in die Urne zu werfende Ja oder Nein nicht nur der augenblicklichen Vorlage gilt, sondern dass Stimmungen und Überlegungen mitspielen, die mit dem Objekt der momentanen Abstimmung vielfach überhaupt in keinem Zusammenhang stehen. Vertrauen oder Misstrauen in die vorberatenden Instanzen und gegenüber den ausführenden Organen fallen entscheidend mit ins Gewicht. Nicht in Erfüllung gegangene Erwartungen bei früheren Vorlagen tragen zur Entscheidung im negativen Sinne mächtig bei. Die offiziellen Interpretationskünstler, die nachträglich Gedanken in angenommene Vorlagen hineinlegen, von denen vorher weder in den Räten noch in der Abstimmungskampagnen die Rede war, sind mächtige Förderer der heutigen Neinwelle, die zurzeit eine politische Grösse darstellt, die man nicht zu klein einschätzen darf, eine Grösse, deren Macht man ja gerade in letzter Zeit mehr als einem lieb war, zu spüren bekam. Das Nein sitzt heute viel leichter im Stimmbürger als das Ja. Die schon jetzt bestehende Macht dieser grundsätzlichen Neins gegen Bern wird aber noch um ein grosses Ausmass gestärkt, wenn man das Volk in seinem Initiativrecht beschneidet. Kommende Vorlagen würden noch in einem stärkeren Ausmass gefährdet, als dies ohnehin schon der Fall ist.

Diese zweite Seite des Problems muss mit-erwogen werden. Wenn man gemäss dem Vorschlag unserer Kommissionsmehrheit vorgeht, wird ganz allgemein das Abstimmungsklima im Sinne der Neinsager gefördert. Kommenden Vorlagen, ganz gleichgültig, welche Sachgebiete sie beschlagen, wird ein noch mächtigerer Widerstand entgegengesetzt werden, als dies bereits heute der Fall ist. Bei uns

ist eben das Volk König und steht über den Behörden. Es betrachtet die Parlamentarier als seine Vertreter und Diener. Es weigert sich, sich dem Willen des Parlamentes zu unterziehen. Geben wir deshalb dem Volke, was des Volkes ist.

Aus diesen Erwägungen ersuchen wir Sie, die Rheinauinitiative der Volksabstimmung nicht zu entziehen.

#### *Allgemeine Beratung – Discussion générale*

**Stüssi:** Der Herr Kommissionspräsident hat in einem vorzüglichen Referat unter anderem die Gründe dargelegt, welche zum Antrag der Kommissionmehrheit geführt haben. Ich bin ihm sehr dankbar, dass er mir eine derart ausgezeichnete Vorarbeit geleistet hat. Sie werden begreifen, dass ich als Urheber des Minderheitsantrages der Kommission Wert darauf lege, die Gründe genau darzulegen, welche mich zu meinem Antrag an die Kommission geführt haben. Es dürfte eine solche Begründung umso notwendiger sein, als die ausschliesslich formelle Betrachtungsweise in der früheren Diskussion über die Rheinauinitiative nicht zur Geltung gekommen ist. Nach den Äusserungen in der Presse zu schliessen, wurde der Sinn des Antrages der Kommissionmehrheit überhaupt nicht erfasst. Nur Herr Professor Rupp hat gestern in einem in verschiedenen Blättern erschienenen Artikel einleitend die Stellungnahme der ständerätlichen Kommission zutreffend gekennzeichnet, indem er schrieb: „Nachdem sich Bundesrat und Nationalrat für die Zulassung der Volksabstimmung über die Rheinauinitiative entschieden haben, vertritt nunmehr die vorberatende Kommission des Ständerates mehrheitlich die Meinung, die Rheinauinitiative sei formell-rechtlich wegen Verletzung von Verfassungsrevisionsvorschriften rechtungültig, und daher komme eine Volksabstimmung überhaupt nicht in Betracht. Für den Juristen ist an dieser Problemstellung erfreulich, dass bei der Problemlösung alles Persönliche im Sinne zustimmender oder ablehnender Haltung gegenüber der Initiative wegfällt und nur die rein rechtliche Stellungnahme in Betracht kommt. Für diese handelt es sich um eine Beantwortung der Rechtsfrage: Verstösst die Rheinauinitiative gegen die Vorschriften über die Revision der Bundesverfassung (Artikel 121, Absatz 2 und 3)? Damit ist die Frage genau gestellt, deren Beantwortung ich mir nun angelegen sein lasse.“

Es dürfte zweckmässig sein, sich vorerst mit der Kompetenz der Bundesversammlung im Verfahren der Partialrevision der Bundesverfassung zu befassen, da anscheinend mancherorts hierüber Unklarheit und damit Unsicherheit besteht.

Auszugehen ist von Artikel 71 der Bundesverfassung, welcher bestimmt, dass unter Vorbehalt der Rechte des Volkes und der Kantone (Referendum und Initiative) die oberste Gewalt des Bundes durch die Bundesversammlung ausgeübt wird. Es gilt daher festzustellen, welche Befugnisse Volk und Ständen als Teilorganen der Verfassungsrevision zugewiesen sind, um Klarheit zu gewinnen inwieweit die allgemeine Kompetenz der Bundesversammlung eingeschränkt ist. Sowohl aus Artikel 121, Absatz 6, der Bundesverfassung als auch aus Artikel 123 der Bundesverfassung geht ausdrücklich und eindeutig hervor, dass Volk und Ständen bei der

Verfassungsrevision der materielle Entscheid zufällt. Diese Ordnung entspricht der Bedeutung dieser Teilorgane als verfassungsgebende und verfassungsändernde Gewalt. Irgendeine andere Funktion ist Volk und Ständen im Revisionsverfahren nicht zugewiesen, so dass sämtliche übrigen Funktionen im Hinblick auf den Artikel 71 der Bundesverfassung dem andern Teilorgan der Revision, nämlich der Bundesversammlung, zustehen. Angesichts der generellen Bedeutung dieser Kompetenznorm, deren Ausnahme genannt und im konkreten Fall soeben festgestellt worden ist, erübrigte sich jede Aufzählung der Befugnisse der Bundesversammlung im Artikel 121 betreffend das Revisionsverfahren.

Die Bundesversammlung ist gemäss diesem klaren Kompetenzrecht einmal befugt, über das Zustandekommen einer Initiative zu befinden. Sie hat jedoch diese Befugnis an den Bundesrat delegiert. Die Bundesversammlung ist weiterhin kompetent, über alle formell-rechtliche Fragen des Revisionsverfahrens zu entscheiden, was in der Doktrin anerkannt und von den Initianten übrigens gar nicht bestritten, sondern sogar ausdrücklich zugegeben wurde. Es ist übrigens ganz undenkbar, dass durch Volk und Stände eine formelle Prüfung und eine formelle Entscheidung vorgenommen werden könnte, und das in Artikel 121, Absatz 6, der Bundesverfassung sowie im Bundesgesetz vom 27. Januar 1892 (revidiert am 5. Oktober 1950) vorgesehene Abstimmungsverfahren ermöglicht es auch nicht, über die Zulässigkeit einer Initiative eine besondere Vorfrage an das Volk zu richten. Die Bundesversammlung hat schliesslich noch das Recht zur materiellen Antragstellung an Volk und Stände, was gleichfalls unbestritten ist.

Sehr umstritten ist dagegen, ob die eidgenössischen Räte auch zuständig sind, eine Initiative auf ihre materielle Zulässigkeit zu prüfen. Theoretisch liesse sich diese Frage aus demselben Grund bejahen, welcher die Prüfung der formellen Zulässigkeit der Bundesversammlung zuweist. Praktisch schliesst sich aber die Ausübung einer materiellen Prüfung gänzlich aus, weil eine solche das Bestehen eines materiellen Verfassungsrechtes voraussetzt. Positiv rechtlich fehlt aber ein solches Kriterium, und die Rechtslehre zeigt keine einheitliche Auffassung darüber, was als materielles Verfassungsrecht anzusprechen ist, wie sie auch nicht einig ist, ob es negative materielle Schranken der Verfassungsrevision gibt, und ob die Verfassungsbestimmungen ausschliesslich in generellen abstrakten Formen zu bestehen haben oder ob auch Einzelakte in die Verfassung Eintritt finden dürfen. Dieser Mangel an einem verfassungsmässigen Kriterium mag damit zusammenhängen, dass das Verfassungsrecht als Wertungsrecht nicht zum voraus, sondern lediglich im konkreten Gegenwartsfall bestimmt werden kann. Dies macht auch verständlich, weshalb eine einheitliche Doktrin sich nicht bilden konnte, desgleichen auch keine einschlägige Praxis der Bundesversammlung. Ich erkläre daher ausdrücklich: Auf der materiellen Ebene haben die eidgenössischen Räte weder eine Zulässigkeit, die Initiative zu prüfen noch darüber zu entscheiden. Volk und Stände allein haben zu bestimmen, was Inhalt der Bundesverfassung sein kann.

Was Herr Kollege Klaus soeben über Versuche ausgeführt hat, das Initiativrecht zu beschränken, bezieht sich ausschliesslich auf materielles Recht, nicht auf formelles.

Unverkennbar ist, dass diese Zuständigkeitsordnung Gefahren in sich schliesst, welche alle Aufmerksamkeit und Wachsamkeit nötig machen. Unserem Bundesstaat wohnt die Antinomie von Rechtsstaat und Demokratie inne, welche zu labilen Verfassungszuständen und zu einer Abwertung der rechtlichen Grundordnung unseres Staates führen kann, wenn dem demokratischen Prinzip im Entscheidungsfalle immer mehr der Vorrang eingeräumt wird. Über die Folgen einer solchen Entwicklung hat Herr Professor Werner Kägi in der Festgabe zum 60. Geburtstag von Herrn Professor Giacometti eindrückliche und aktuelle Ausführungen gemacht, welche allseitig ernstliche Beachtung verdienen.

Die Erkenntnis, dass die bestehende Bundesverfassung keine Grundlage bietet, eine Initiative auf ihre materielle Zulässigkeit zu prüfen, muss dazu führen, die klare Pflicht und das klare Recht der Bundesversammlung auf Prüfung der formellen Zulässigkeit der Rheinauinitiative mit aller Sorgfalt und Unabhängigkeit wahrzunehmen. Die eidgenössischen Räte dürfen diese Aufgabe nicht leicht nehmen, und sie dürfen gegebenenfalls nicht davor zurückschrecken, eine Initiative als unzulässig zu erklären, weil im Abstimmungsverfahren durch Volk und Stände ein formeller Entscheid überhaupt nicht getroffen werden kann. Deshalb kann ein Volksentscheid auch nicht verhindern, dass dem Versagen der eidgenössischen Räte eine präjudizielle Bedeutung zukommt. Der Demokratie ist nicht zu rufen, wenn das Recht gesetzt und lediglich von den Behörden anzuwenden ist. Zudem wäre eine solche Verschiebung der Kompetenzen verfassungswidrig. Volk und Ständen sind nur diejenigen Volksbegehren zur materiellen Entscheidung zu unterbreiten, welche nach dem für die Initianten und für die Bundesversammlung verbindlichen formellen Revisionsbestimmungen von Artikel 121, Absatz 1 bis 4, der Bundesverfassung als gültig und zulässig sich erweisen.

Nach dieser Prüfung der Kompetenzfrage komme ich auf das wichtige und entscheidende Revisionsrecht zu sprechen.

Was die formellen Bestimmungen des Artikels 121 der Bundesverfassung anbelangt, so können die Vorschriften gemäss Absatz 1 und 4 als durch die Initiative erfüllt betrachtet werden.

Einer genauen Prüfung und nähern Erörterung bedarf dagegen, ob die Rheinauinitiative den Abschnitten 2 und 3 des Artikels 121 der Bundesverfassung genügt. Diese Prüfung hat nach rein rechtlichen Gesichtspunkten zu erfolgen. Politische Erwägungen haben ebensowenig hineinzuspielen als Berufungen auf eine fehlerhafte Praxis.

Was zunächst den Absatz 2 des Artikels 121 der Bundesverfassung anbelangt, so stellt derselbe vorerst das Erfordernis auf, dass ein Volksbegehren auf Partialrevision der Bundesverfassung von 50 000 stimmberechtigten Schweizer Bürgern unterzeichnet sein muss. Diese Prüfung, welche rein verwaltungstechnischer Natur ist, ist durch Artikel 5 des Bundesgesetzes über das Verfahren bei Volksbegehren

und Abstimmungen betreffend Revision der Bundesverfassung vom 27. Januar 1892 an den Bundesrat übertragen worden. Der Bundesrat veröffentlicht über das Ergebnis seiner Ermittlung im Bundesblatt einen Bericht und legt ihn mit sämtlichen Akten der Bundesversammlung bei ihrem nächsten Zusammentritt vor. Dieser Bericht ist bezüglich der Rheinauinitiative am 20. März 1953 ergangen. In der Sommer-session 1953 haben die eidgenössischen Räte vom Zustandekommen der Rheinauinitiative Kenntnis genommen und den Bundesrat eingeladen, über die Sache selbst Bericht zu erstatten und Antrag zu stellen. Dieser eingeforderte Bericht des Bundesrates über die Rheinauinitiative ist am 4. Mai 1954 an die Bundesversammlung ergangen und umfasst u. a. Ausführungen über die Gültigkeit der Initiative in formeller und materieller Hinsicht sowie über die materielle Beurteilung des Volksbegehrens. Der Bundesrat nimmt also in seiner Botschaft den durchaus richtigen Standpunkt ein, dass mit der Erhaltung des Zustandekommens der Initiative durch den Bundesrat und durch die bezügliche Kenntnisnahme seitens der Bundesversammlung noch keine Behandlung der übrigen Fragen erfolgt ist, welche sich durch die Initiative stellen, insbesondere auch nicht der Frage, ob die zustandgekommene Initiative rechtlich zulässig ist oder nicht.

Ich mache diese ausdrückliche Feststellung im Hinblick darauf, dass der deutsche Kommissionsberichterstatler im Nationalrat die Auffassung verfochten hat, die Zulässigkeitsfrage sei mit dem bundesrätlichen Bericht über das Zustandekommen der Initiative bereits als bejaht und erledigt zu betrachten, so dass formelle Einwände gegen das Volksbegehren nicht mehr vorgebracht werden könnten. Eine solche Auffassung ist unhaltbar und widerspricht schon dem Artikel 5 des erwähnten Bundesgesetzes von 1892 wie auch den Kenntnisnahmebeschlüssen der eidgenössischen Räte vom Juni 1953. Sie widerspricht auch der Tatsache, dass die von der Bundesversammlung vorgenommene Kompetenzdelegation an den Bundesrat sich lediglich auf das Zustandekommen einer Initiative erstreckt, das heisst auf die Feststellung der rechtsgenügenden Unterzeichnung derselben. Diese Feststellung des Zustandekommens der Volksanregung hat nichts zu tun mit der formellen Zulässigkeit einer Initiative, welche von der Beachtung der weiteren Bestimmungen des Artikels 121, Absatz 2 und 3, der Bundesverfassung abhängt.

Welches sind diese weiteren Bestimmungen? Der Absatz 2 des Artikels 121 setzt fest, welche Begehren mit der Initiative gestellt werden können, nämlich ausschliesslich folgende Anregungen:

- a) auf den Erlass bestimmter Artikel der Bundesverfassung, das heisst auf Schaffung neuer Bestimmungen derselben;
- b) auf Aufhebung oder Abänderung bestimmter Artikel der Bundesverfassung.

Diese Initiativmöglichkeiten entsprechen vollständig und gänzlich dem Sinn und Zweck der Partialrevision der Bundesverfassung. Eine weitere Möglichkeit der Teilrevision ist nicht gegeben und als Verfassungsrevision auch nicht denkbar. Volksbegehren, welche sich nicht in diese Revisionsmöglichkeiten einreihen lassen, sind unzulässig und deshalb zurückzuweisen.

Die Rheinauinitiative besteht aus einer Naturschutzbestimmung, welche in der bundesrätlichen Botschaft als Hauptbestimmung bezeichnet wird, und aus einer sogenannten Übergangsbestimmung, welche ihrerseits wiederum aus zwei Teilen besteht.

Die Naturschutzbestimmung geht auf Erlass einer Verfassungsbestimmung, wonach der Artikel 24bis, Absatz 2, der Bundesverfassung wie folgt ergänzt werden soll:

„Naturschönheiten sind zu schonen und da, wo das allgemeine Interesse an ihnen überwiegt, ungeschmälert zu erhalten.“

Es kann keinem Zweifel unterliegen, dass die von den Initianten angeregte Hauptbestimmung an sich zulässig ist. Es erübrigt sich, hierüber vom formellen Standpunkt aus noch weitere Ausführungen zu machen.

Gänzlich anders zu beurteilen ist der zweite Teil der Initiative, welcher von den Initianten als Übergangsbestimmung bezeichnet ist und wie folgt lautet:

„1. Zur ungeschmälerten Erhaltung des Rheinfalls sowie zum Schutze der Schönheit der Stromlandschaft Rheinfall-Rheinau wird die im Widerspruch zu Artikel 22 des Wasserrechtsgesetzes am 22. Dezember 1944 erteilte Konzession für den Bau des Kraftwerkes Rheinau aufgehoben.

2. Eine solche Konzession darf nicht wieder erteilt werden.“

Was einmal den ersten Satz, den Aufhebungsantrag, anbelangt, so will mit demselben kein neues Verfassungsrecht geschaffen werden, was die Initianten übrigens klipp und klar zugeben. Die Auswirkung des ersten Satzes der sogenannten Übergangsbestimmung spielt sich vollständig ausserhalb der Verfassung ab und erschöpft sich vollständig in der Beseitigung eines Verwaltungsaktes des Bundesrates. Was den Inhalt dieses Aktes bildet, ist für die Beantwortung der sich stellenden Rechtsfrage absolut unwichtig. Wesentlich und für die formelle Betrachtung genügend ist die Feststellung, dass die angebotene Aufhebung keine Verfassungsbestimmung, sondern einen Verwaltungsakt betrifft. Im vorliegenden Fall handelt es sich um die Aufhebung des Konzessionsentscheides des Bundesrates vom 22. Dezember 1944. In einem andern Fall könnte es sich um ein Bundesgerichtsurteil, zum Beispiel über Trustfragen, handeln. Aus derselben unrichtigen Auslegung des Initiativrechtes, soweit es sich um die Aufhebung von Bestimmungen handelt, könnte durch eine Initiative Verordnungsrecht angegriffen werden, zum Beispiel das Weinstatut, oder Gesetzesrecht, zum Beispiel das Landwirtschaftsgesetz, das Beamtengesetz usw.

Die Bedeutung der Rheinauinitiative liegt eben nicht in der Fragestellung, ob das Rheinau-Kraftwerk gebaut werden soll oder nicht; sie liegt vielmehr darin, dass die sogenannte Übergangsbestimmung die Gefahr in sich schliesst, ein Präjudiz zu schaffen, das geeignet ist, die verfassungsmässige Ordnung sukzessive aus den Angeln zu heben.

Diese logische Auswirkung der Initiative führt zwingend zur Frage: Gibt es überhaupt irgendein Anliegen des Naturschutzes, dessen Verwirklichung eine Gefährdung des Rechtsstaates rechtfertigt? Meinerseits verneine ich diese Frage. Man kann den Naturschutz als eine öffentliche Aufgabe gelten

lassen; er ist eine Aufgabe neben vielen andern. Das Recht ist aber ein höchster Wert, welcher nicht genug verteidigt werden kann. Der Rechtszweck gehört zum Wesen des schweizerischen Staates; er ist ein innerer Seinszweck desselben.

Kehren wir zum Aufhebungsantrag zurück. Der entscheidende Fehler der gegnerischen Betrachtungsweise ist, zu übersehen, dass die Grenzen des Initiativrechtes vollständig verschieden sind, je nachdem es sich um den Erlass neuer Verfassungsbestimmungen handelt, oder um die Aufhebung oder Abänderung solcher. Soweit es sich um den Erlass bestimmter Artikel der Verfassung handelt, scheinen, wie ich bereits ausgeführt habe, dem Initiativrecht keine Grenzen gezogen zu sein, weil das materielle Verfassungsrecht begrifflich nicht bestimmt ist. Die herrschende Auffassung geht deshalb dahin, dass man in die Verfassung alles und jedes hineinbringen könne. Alles in die Verfassung Hineingebrachte wird alsdann durch die blosser Tatsache der Aufnahme formelles Verfassungsrecht.

Ganz anders liegen die Rechtsverhältnisse bei der Aufhebung oder Abänderung von Verfassungsbestimmungen. In diesen Fällen besteht, im Gegensatz zum Erlass von Bestimmungen, keine Ungewissheit darüber, was Verfassungsrecht ist, denn die Aufhebung oder Abänderung soll nach dem eindeutigen Wortlaut des Artikels 121, Absatz 2, der Bundesverfassung nicht irgendwelche Bestimmungen treffen, sondern ausdrücklich bestimmte Artikel der Bundesverfassung, womit nur das bereits bestehende formelle Verfassungsrecht gemeint sein kann. Jede Aufhebung oder Abänderung setzt eben notwendig etwas Bestehendes voraus. Man kann nichts aufheben oder abändern, was nicht besteht, und wenn diese Aufhebung oder Abänderung die Verfassung betrifft, wie es in Absatz 2 des Artikels 121 der Bundesverfassung ausdrücklich heisst, so kann eben nur aufgehoben oder abgeändert werden, was bereits in der Verfassung steht, was bereits Teil der Bundesverfassung ist. Dieser Aufhebungsteil des Initiativrechtes ist also im Gegensatz zum Erlassungsteil nicht unbeschränkt, sondern er ist beschränkt auf den Bereich der bestehenden Verfassung. Wäre dem nicht so, dann würde dem Passus „bestimmte Artikel der Bundesverfassung“ für das Initiativrecht auf Aufhebung oder Abänderung überhaupt kein Sinn zukommen. Eine solche Annahme ist jedoch nicht erlaubt. Dies schliesst die von den Initianten getroffene Auslegung von vorneherein aus. Die Begrenzung des Aufhebungsrechtes entspricht vollkommen dem Sinn und Zweck der Verfassungsinitiative. Könnte mit derselben die Aufhebung irgendwelcher Bestimmung des Gesetzes- oder Verordnungsrechtes oder irgendwelcher Akte der Verwaltungstätigkeit verlangt werden, so würde es sich ja nicht um eine blosser Verfassungsinitiative, sondern um ein allgemeines Initiativrecht handeln. Es dürfte jedoch unbestritten bleiben, dass ein solches universelles Anregungsrecht nicht besteht.

Die Rheinauinitianten nehmen also mit ihrem Aufhebungsantrag in klarer Weise ein Recht in Anspruch, das dem Volke von der Verfassung nicht eingeräumt ist. Die Initianten erweitern in willkürlicher Weise das hinsichtlich Aufhebung und

Änderung beschränkte verfassungsmässige Initiativrecht zu einem allgemeinen Initiativrecht mit unbeschränktem Bereich, indem sie nicht bloss die Aufhebung von bestimmten Verfassungsartikeln beanspruchen, sondern über alle sonstige Rechtsbestimmungen hinaus sogar die Aufhebung von blossen Vollzugsakten. Einem solchen Versuch gegenüber hat das alte, weise Wort zu gelten: Widerstehet den Anfängen!

Eine Parallelbetrachtung wird die Rechtsanmassung der Rheinaunitianten womöglich noch deutlicher machen. Bekanntlich ist durch Artikel 89 der Bundesverfassung das fakultative Referendum bei Bundesgesetzen und allgemein verbindlichen Bundesbeschlüssen vorgesehen. 30 000 stimmberechtigte Schweizerbürger haben das Recht, die Volksabstimmung über diese Beschlüsse der Bundesversammlung zu verlangen. Nach dem Rezept der Rheinaunitianten wäre es jedoch gestattet, auch alle übrigen Beschlüsse der Bundesbehörden, das heisst die einfachen Bundesbeschlüsse, das Verordnungsrecht und sogar die Verwaltungsentscheide dem Referendum zu unterstellen. Hat jemals ein Schweizerbürger es als gegeben erachtet, dem in der Verfassung auf einen bestimmten Bereich eingeschränkten Referendum eine solche allgemeine Bedeutung und unbeschränkte Ausdehnung zu geben?

Es fehlt jede Voraussetzung für die Anregung der Übergangsbestimmung. Voraussetzung des zweiten Teiles der gestarteten Initiative wäre nach dem bestehenden Verfassungsrecht, dass die Erteilung der Konzession für die Ausnutzung der Kraftstufe Rheinfall-Rheinau in der gegenwärtigen Verfassung stünde. Alsdann wäre es zulässig, deren Aufhebung oder Änderung durch eine Verfassungsinitiative zu verlangen. Eine solche Verfassungsbestimmung besteht jedoch unbestreitbar nicht, und deren Bestehen kann gegebenenfalls nicht einfach präsumiert werden.

Die Anregung der Rheinaunitianten, auf dem Wege der Partialrevision der Bundesverfassung einen Verwaltungsakt des Bundesrates aufzuheben, erweist sich somit in jeder Hinsicht klarerweise als nicht zulässig.

Da sich der erste Satz der Übergangsbestimmung, nämlich der Aufhebungsakt, als unzulässig erweist, so fällt auch deren zweiter Satz ohne weiteres dahin, der lautet: „Eine solche Konzession darf nicht wieder erteilt werden.“

Der zulässige Teil der Initiative reduziert sich somit auf die Naturschutzbestimmung. Da jedoch diese Naturschutzbestimmung von den Initianten nicht getrennt vom unzulässigen Teile unterzeichnet worden ist, so kann sie auch nicht einzeln der Volksabstimmung unterbreitet werden. Der Initiative ist daher als Ganzes keine Folge zu geben.

Ich kann nicht annehmen, dass die Rheinaunitianten meinen Ausführungen willig Gehör schenken, aber vielleicht sind sie geneigt, dem eigenen Gutachter zu folgen, dessen Ausführungen auf Seite 729 des „Schweizerischen Bundesstaatsrechtes“ mit der von mir dargelegten Auffassung übereinstimmen. Professor Giacometti führt nämlich daselbst aus:

„Insofern die Initianten mit der Volksinitiative auf Partialrevision den Erlass neuer Rechtssätze im Verfahren der Verfassungsgesetzgebung bezwecken,

kann die Initiative unter Vorbehalt gewisser Rechtsschranken jede Materie zum Gegenstand haben; denn es gibt keinen positiv-rechtlichen Begriff der materiellen Verfassung. Wenn hingegen die Volksinitiative auf die Abänderung vom geltenden Recht im Verfahren der Verfassungsrevision gerichtet ist, so wird sie sachlich durch die Bundesverfassung begrenzt, das heisst die Initiative kann sich dann nur auf die Abänderung von Vorschriften der Bundesverfassung oder von Bundesverfassungsgesetzen, nicht hingegen auf die Abänderung von Bestimmungen des Bundesgesetzrechtes oder gar des Bundesverordnungsrechtes beziehen. Denn in letzterem Falle würde die Volksinitiative auf Partialrevision der Bundesverfassung materiell zu einer Gesetzesinitiative bzw. Verordnunginitiative von Stimmberechtigten werden. Solche Volksinitiativen sind aber dem Bundesrecht unbekannt. Eine Volksinitiative auf Partialrevision, die auf eine Änderung von Gesetzes- oder Verordnungsrecht gerichtet ist, sollte daher von der Bundesversammlung zurückgewiesen werden.“

Soweit Giacometti. Sie sehen, dass ich mich mit meiner Verfassungsauslegung in durchaus guter Gesellschaft befinde.

Der Leitung der Rheinaubewegung war zweifellos die soeben angeführte Auffassung des Gutachtens bekannt. Sie war sich daher auch dessen durchaus bewusst, dass die Anregung auf Aufhebung der Rheinaukonzession nicht Gegenstand einer rechtsgültigen Verfassungsinitiative sein konnte. Die Aufhebung dieser Konzession war aber zweifellos das Ziel all ihrer Bemühungen. Dieses Dilemma der Leitung der Rheinaubewegung gilt es zu erfassen; diesem Dilemma entspringt nämlich der Versuch, den unzulässigen Aufhebungsakt zu tarnen.

Der Gedankengang der Leitung war nach der getroffenen Formulierung der Initiative vermutlich folgender: Wenn eine Aufhebung der Konzession für sich nicht Gegenstand einer zulässigen Initiative sein kann, dann gilt es, eine Anregung voranzustellen, deren Zulässigkeit kaum bestritten wird, und den Aufhebungsantrag an die zulässige Bestimmung anzuknüpfen. Die Lösung glaubte man darin zu finden, dass man dem Bundesgesetz über die Nutzbarmachung der Wasserkräfte vom 22. Dezember 1916 die in Artikel 22, Absatz 1, enthaltene Naturschutzbestimmung entnahm und zum ersten Gegenstand der Verfassungsinitiative machte. Die Verknüpfung dieser neuen Verfassungsbestimmung mit dem Aufhebungsantrag sollte dadurch erreicht werden, dass der zweite Satz der Initiative als Übergangsbestimmung bezeichnet wurde. Um die verfassungsmässige Verankerung des Naturschutzes war es primär der Leitung der Rheinaubewegung nicht zu tun, ansonst sie sich nicht begnügt hätte; eine bereits wirksame Gesetzesbestimmung, „tel quel“ zu übernehmen, womit praktisch für den Naturschutz auch nicht der geringste Fortschritt erreicht ist. Die Anregung der Initiative auf Erlass einer verfassungsmässigen Naturschutzbestimmung war lediglich das Mittel zum Zweck, der Rheinaukonzession das Licht auszublenden. Rechtlich charakterisiert sich das Bestreben der Leitung der Initianten dahin, den Aufhebungsantrag als einen integrierenden Teil des angeregten Naturschutzgesetzes hinzustellen und damit aus der Gefahrenzone der Unzu-

lässigkeit zu entfernen, in welcher er sich als blosser Verwaltungsakt befand.

Zu diesem Versuch der Initianten, beziehungsweise deren Leitung, den Aufhebungsantrag durch den Titel „Übergangsbestimmung“ in die Abteilung „Erlass“ von Verfassungsbestimmungen statt in die Abteilung „Aufhebung“ derselben einzureihen und damit zulässig zu machen, ist folgendes zu bemerken:

Eine Übergangsbestimmung regelt allgemein das Verhältnis des neuen Rechtes zum alten Rechte. Sie bestimmt, ob und inwiefern das neue Recht auf Tatsachen oder Rechtsverhältnisse bestimmter Art, welche schon unter dem alten Recht entstanden sind, rückwirkend Anwendung finden soll. Im Initiativfall fehlt es aber an einem neuen Recht, welches vom alten divergiert. Die im ersten Satz der Initiative beantragte Naturschutzbestimmung deckt sich nämlich absolut mit dem bisherigen Recht, wie es in Artikel 22, Absatz 1, des Wasserrechtsgesetzes zu finden ist.

Auch wenn man der Auffassung sein wollte, dass die angeregte neue Verfassungsbestimmung gegenüber der gleichlautenden bisherigen Gesetzesbestimmung als ein Rechtssatz auf höherer Stufe neues Recht darstellt – was angesichts der von den Initianten vertretenen Meinung, dass alles und jegliches zum Verfassungsrecht gemacht werden könne, höchst problematisch ist –, so könnte der zweite Satz der Initiative gleichwohl nicht als Übergangsbestimmung für den ersten Satz betrachtet werden, denn sie regelt gar nicht die zeitliche Auswirkung der Naturschutzbestimmung. Sie spricht keineswegs in allgemeinverbindlicher Form aus, dass der neuen Bestimmung auch die früher entstandenen Tatbestände unbeschränkt oder aus einer bestimmten Zeitperiode unterstellt werden. Sie spricht auch nicht, wie in der Kommission vom juristischen Berater des Departementes behauptet wurde, in individueller Form die Rückwirkung der Naturschutzbestimmung auf die Kraftstufe Rheinfall-Rheinau aus. Die sogenannte Übergangsbestimmung beschränkt sich auf die Aufhebung der Rheinaukonzession. Sie ist keine Übergangsbestimmung, sondern ein klarer Vollzugsakt, welcher die Rückwirkung der Naturschutzbestimmung auf die genannte Gefällsstufe lediglich präsumiert, nicht aber erklärt. Eine blosser Präsumtion kann selbstverständlich nicht Gegenstand einer Initiative sein. Die angeregte Aufhebungsbestimmung ist unter keinen Gesichtspunkten eine Übergangsbestimmung zum ersten Satz der Initiative und deshalb auch kein integrierender Teil der an sich zulässigen Naturschutzbestimmung.

Professor Giacometti konnte es natürlich nicht entgehen, dass die Konzessionsaufhebung nicht als Aufhebung einer Verfassungsbestimmung gelten kann und deshalb als Gegenstand einer Verfassungsinitiative nicht zulässig ist. Er hat deshalb in der Einleitung seines Gutachtens den Versuch unternommen, über diesen tödlichen Mangel der Übergangsbestimmung mit einer kühnen rechtlichen Konstruktion hinwegzukommen, welches Beginnen sich aber ebenfalls als unmöglich nachweisen lässt. Die Konstruktion besteht darin, dass Giacometti die angebehrte Aufhebung der Rheinaukonzession als authentische Auslegung der Naturschutzbestimmung bezeichnet und damit die Übergangsbestimmung dem ersten Satz der Initiative gleich-

zustellen versucht. Der Gutachter übersieht dabei von vorneherein, dass die Übergangsbestimmung weder nach ihrem Wortlaut als Erlass einer bleibenden neuen Verfassungsbestimmung anzusprechen ist, noch als solche von den Initianten im Sinne der authentischen Interpretation der Naturschutzbestimmung gewollt und bezeichnet ist. Der Beurteilung unterliegt und massgebend ist nur der eingereichte Initiativtext.

Zudem ist die versuchte Konstruktion rechtlich nicht haltbar. Wie Professor Giacometti selber ausführt, stellt die Konzessionsaufhebung einen Rechtsanwendungsakt dar. Als solcher kann sie von vorneherein nicht eine authentische Auslegung sein, denn diese stellt nach allgemeiner Rechtsauffassung keinen Anwendungsakt, sondern gegenteils einen Akt der Rechtssetzung dar. Sie gibt einer vorhandenen ursprünglichen Fassung einer Norm eine neue authentische Normfassung, welche den Sinn der bisherigen Norm entsprechend dem wirklichen Willen des Gesetzgebers genau feststellt. Damit ist zugleich gegeben, dass die authentische Auslegung nur den bisherigen Stoff erfasst und keinen neuen Inhalt zum Gegenstand hat. Naturschutz und Wassernutzungskonzession sind jedoch zweifellos keine identischen Stoffe. Zudem kann eine allgemeinverbindliche Norm nur durch eine gleichartige Norm authentisch ausgelegt werden, nicht durch einen Verwaltungsakt im Einzelfall; denn die authentische Auslegung muss ihrem Zwecke nach vollständig sein. Wie der negative Verwaltungsakt eine sinngemässere und klarere Fassung des Naturschutzartikels darstellen soll, ist unerfindlich. Bei einem gleichzeitigen Erlass dürfte es ohnehin eine Merkwürdigkeit sein, einer Bestimmung deren authentische Interpretation beizugeben, statt den Erlass direkt willensgemäss zu fassen.

Die Übergangsbestimmung ist somit in keiner Hinsicht eine authentische Auslegung der Naturschutzbestimmung. Sie ist höchstens eine gewöhnliche, einfache Auslegung derselben und als solche ein Auslegungsakt auf der Verwaltungsstufe, welcher nicht Gegenstand einer Verfassungsinitiative sein kann. Es ist überhaupt fraglich, ob die Naturschutzbestimmung authentisch ausgelegt werden kann, denn jede Auslegung der Naturschutzbestimmung ist gegebenerweise ein Ermessungsentcheid. Wie ein solcher vom Bundesrat vorteilhaft auf Volk und Stände übertragen werden kann, ist gleichfalls unverständlich. Weiter kann man jedenfalls in der Anwendung des demokratischen Prinzipes nicht gehen.

Ich gelange zur Feststellung: Wie auch immer von den Initianten die Übergangsbestimmung gedeutet werden will, so ändert sich nichts an der rechtlichen Beurteilung derselben, welche nach dem Text der Initiative zu erfolgen hat. Es ändert sich auch nichts an der Unmöglichkeit, den Artikel 121, Absatz 2, der Bundesverfassung durch allerlei rechtliche Kunststücke zu umgehen. Die Konzessionsaufhebung ist ein unzulässiges Initiativbegehren, ob es mit der Naturschutzbestimmung gekoppelt oder einzeln als Volksanregung eingereicht wird. Die formellen Bestimmungen des Artikels 121, Absatz 2, stehen der Absicht der Initianten, einen ihnen missfallenden bundesrätlichen Verwaltungsakt aufzuheben, als eine unübersteigbare Schranke entgegen.



Herr Nationalrat Bourgnicht hat seine Ablehnung der Übergangsbestimmung hauptsächlich mit dem Hinweis begründet, dass Artikel 123 der Bundesverfassung die Rechtswirksamkeit einer angenommenen Verfassungsbestimmung auf den Tag der Annahme feststelle, womit eine Rückwirkung auf frühere Tatbestände sich ausschliesse. Es gehe nicht an, ohne ausdrückliche Revision dieser Bestimmung neu aufgenommenen Artikeln rückwirkende Kraft zuzuerkennen. Meines Erachtens kann jedoch Artikel 123 der Bundesverfassung nicht zur Begründung der Unzulässigkeit der Initiative angerufen werden.

Schliesslich mag noch geprüft werden, ob die Rheinauinitiative dem formellen Erfordernis des Artikels 121, Absatz 3, genügt. Diese Bestimmung lautet: „Wenn auf dem Wege der Volksanregung mehrere verschiedene Materien zur Revision oder zur Aufnahme in die Verfassung vorgeschlagen werden, so hat jede derselben den Gegenstand eines besonderen Initiativbegehrens zu bilden.“

Was will diese Verfassungsbestimmung besagen? Es dürfte zweckmässig und eindrücklich sein, wenn ich Ihnen hierüber wiederum die Auffassung des Gutachtens der Initianten zur Kenntnis bringe. Professor Giacometti hat sich über die sogenannte Einheit der Materie als formelle Voraussetzung der Volksanregung auf Partialrevision der Bundesverfassung bereits im Jahre 1935, anlässlich der sogenannten Kriseninitiative in einer Abhandlung einlässlich geäussert, welche im Band 32, Seite 93ff., der „Schweizerischen Juristen-Zeitung“ erschienen ist. Er hat seine damalige Auffassung in seinem 1949 erschienenen „Schweizerischen Bundes-Staatsrecht“ bestätigt, woselbst er auf Seite 730ff. unter anderem folgendes ausführt:

„Für die Volksinitiative auf Partialrevision der Bundesverfassung gilt das Prinzip der Einheit der Materie. Wenn nämlich durch Volksinitiative mehrere verschiedene Materien zur Revision oder zur Aufnahme in die Bundesverfassung vorgeschlagen werden, so hat jede derselben den Gegenstand einer besonderen Initiative zu bilden.“

Mit dem Erfordernis der Einheit der Materie will man erreichen, dass die Stimmberechtigten bei der Unterzeichnung von Verfassungsinitiativen sowie bei der Abstimmung über solche ihren wirklichen Willen zum Ausdruck bringen können, denn wenn eine Initiative mehr als eine Materie aufweisen würde, so müsste der Stimmberechtigte eine solche Initiative als Ganzes unterzeichnen oder nicht unterzeichnen, bzw. dieser Initiative als Ganzes bei der Volksabstimmung seine Stimme geben oder nicht. Damit käme aber der wirkliche Wille der Unterzeichner bzw. der richtige Wille der stimmenden Bürger nicht immer richtig zum Ausdruck.

Die Einheit der Materie ist dann gegeben, wenn die einzelnen Punkte der Volksinitiative innerlich zusammenhängen. Dieses Erfordernis ist jedoch nicht schon in dem Fall erfüllt, dass der innere Zusammenhang zwischen dem Motiv, dem Zweck der Initiative und den in dieser zu dessen Verwirklichung vorgesehenen Massnahmen besteht. Der innere Zusammenhang muss vielmehr zwischen den einzelnen geplanten Massnahmen selber bestehen. Dies ist dann der Fall, wenn die vorgesehenen Massnahmen in einer logischen Beziehung

zueinander stehen, die eine also logischerweise die andere zur Folge hat, oder wenn die eine geplante Massnahme notwendiges Mittel für die Anwendbarkeit der andern ist. Nur unter dieser Voraussetzung kann nämlich der wirkliche Wille der Stimmberechtigten bei der Unterzeichnung der Initiative und bei der Volksabstimmung Ausdruck finden.

Ob der innere Zusammenhang zwischen den in einer Volksinitiative auf Partialrevision vorgeschlagenen Bestimmung gegeben ist, muss selbstverständlich nicht vom Standpunkte der Initianten, sondern von demjenigen der Adressaten der Initiative, das heisst vom Standpunkt der Stimmberechtigten beurteilt werden. Dies allein entspricht der *ratio constitutionis*, denn wenn Artikel 121, Absatz 3, durch das Gebot der Einheit der Materie in einer Volksinitiative die Garantie bieten will, dass der Volkswille bei der Unterzeichnung der Initiative und bei der Abstimmung über diese unverfälscht zum Ausdruck komme, kann logischerweise die Frage, ob der innere Zusammenhang zwischen den verschiedenen Bestimmungen einer solchen Initiative gegeben sei, auch allein vom Standpunkt dieser Stimmberechtigten aus beantwortet werden.

Insofern eine Verfassungsinitiative das Erfordernis der Einheit der Materie nicht erfüllt, muss sie, da sie dann verfassungswidrig ist, von der Bundesversammlung als ungültig erklärt werden.“

Was ergibt die Anwendung der von Professor Giacometti erwähnten Kriterien?

Einmal besteht kein logischer Zusammenhang zwischen den beiden Bestimmungen der Initiative. Die Rheinaukonzession ist keine Folge der Naturschutzbestimmung, sondern des Verleihungsrechtes. Dies dürfte ohne weiteres einleuchten. Es besteht aber auch kein Zusammenhang im Sinne des Mittels, kein teleologischer, praktischer Zusammenhang, wie oft gesagt wird. Im Gegenteil, es besteht sogar eine Gegensätzlichkeit, weil die Anlagen von Kraftwerken stets in die Natur eingreifen. Um diesen Eingriff in Schranken zu halten, wird die Beachtung der Naturschutzbestimmung als Verpflichtung in jede Konzession hineingesetzt. Lediglich dieser verpflichtende Vorbehalt ist das Mittel, um die Naturschutzbestimmung bei den Kraftwerkanlagen zur Geltung und zur Anwendung zu bringen, nicht aber die Konzession als solche. Folgerichtig kann auch die Aufhebung einer solchen Konzession, welche übrigens auch den Vorbehalt dahinfallen lässt, kein Mittel der Anwendung der Naturschutzbestimmung sein.

Die Initiative hält somit beiden Kriterien, welche an die Einheit der Materie zu stellen sind, nicht stand; sie ist daher unzulässig.

Die beiden Begehren haben einen durchaus selbständigen Inhalt und können Gegenstand von zwei besonderen Initiativen sein, womit über die Zulässigkeit derselben selbstverständlich nichts ausgesagt sein soll. Die nicht zu bestreitende Tatsache, dass jeder Satz der Rheinauinitiative ohne weiteres gesondert angeregt werden kann – nach der Verfassungstheorie der Initianten und ihres Gutachters können ja sogar Einzelakte im Sinne von Verwaltungsakten Gegenstand einer Volksanregung sein –, zeigt im Sinne des Gegenbeweises die Richtigkeit der vorgängigen Darlegungen über den Mangel

eines rein logischen Zusammenhanges und eines Zusammenhanges im Sinne des Mittels. Es besteht tatsächlich eine rechtlich nicht gerechtfertigte Koppelung verschiedener selbständiger Materien, was die Verfassung klarerweise verhindern will, wie in der Botschaft ebenfalls hervorgehoben wird.

Als Resultat der ausschliesslich formellen Prüfung der Initiative ist somit festzustellen:

1. Der Konzessionsbeschluss des Bundesrates vom 22. Dezember 1944 bildet keinen Bestandteil der Bundesverfassung. Die Aufhebung desselben kann daher nicht Gegenstand eines Volksbegehrens gemäss Artikel 121, Absatz 2, der Bundesverfassung sein. Die Unzulässigkeit der Übergangsbestimmung zieht die Rückweisung des gesamten Begehrens nach sich, weil die Initiative nicht bloss teilweise der Volksabstimmung unterbreitet werden kann.

2. Es besteht keine Einheit der Materie. Die Initiative ist daher als Ganzes gemäss Artikel 121, Absatz 3, der Bundesverfassung unzulässig.

Die Unzulässigkeit der Rheinauinitiative besteht also in doppelter Hinsicht. Dem Volksbegehren kann keine weitere Folge gegeben werden. Ich kann Ihnen daher auch meinerseits nur empfehlen, dem Antrag der Kommissionsmehrheit zuzustimmen.

Der Nationalrat hat der Prüfung der formellen Seite nur geringe Beachtung geschenkt und sich kurzweg der Auffassung des Bundesrates angeschlossen, dass die Initiative als formell zulässig zu betrachten sei. Dieser Entscheid ist meines Erachtens unrichtig, wie ich Ihnen dargelegt habe. Dagegen war der Nationalrat wohl beraten, als er es ablehnte, die Unzulässigkeit der Initiative auf Grund des materiellen Rechtes zu erklären, denn die Zulässigkeit oder Nichtzulässigkeit einer Initiative entscheidet sich lediglich nach dem formellen Recht.

Wenn der Ständerat dem Kommissionsantrag zustimmt, so erübrigt sich jede materielle Behandlung des Volksbegehrens. Das Geschäft ist mit der Unzulässigkeitserklärung meines Erachtens endgültig erledigt, aber nicht nur für den Ständerat, sondern auch für den Nationalrat. Darüber noch einige Ausführungen zu machen, dürfte zweckmässig sein, nachdem der Herr Präsident diese Frage aufgestellt hat und zu einer anderen Antwort gelangt ist als der Sprechende.

Das Bundesgesetz über das Verfahren bei Volksbegehren und Abstimmungen betreffend die Revision der Bundesverfassung vom 27. Januar 1892 (revidiert am 5. Oktober 1950) wird den verschiedenen Stadien nicht gerecht, welche sich bei der Beratung einer Initiative ergeben. Das Bundesgesetz übergeht das formelle Prüfungs- und Beschlussstadium vollständig und präsumiert gleichsam die formelle Zulässigkeit einer Initiative. Es regelt lediglich das materielle Beratungsverfahren in den einschlägigen Artikeln 8 ff. und bestimmt daher in Artikel 9 absolut folgerichtig, dass ein Initiativentwurf ohne weiteres der Abstimmung des Volkes und der Stände zu unterbreiten sei, wenn ein übereinstimmender Beschluss der beiden Räte hinsichtlich ihrer Stellungnahme zur Initiative nicht zustandekomme. Würde das Bundesgesetz diese Weisung nicht enthalten, so läge es in der Macht der eidgenössischen Räte, eine zulässige Initiative durch

ein erfolgloses Differenzen- und Einigungsverfahren gemäss den Artikeln 5 bis 7 des Bundesgesetzes über den Geschäftsverkehr der eidgenössischen Behörden vom 9. Oktober 1902 der Volksabstimmung vorzuenthalten. Es leuchtet ohne weiteres ein, dass ein solches Ergebnis nicht statthaft sein kann; denn die Initianten haben ein Anrecht darauf, dass eine rechtlich zulässige Initiative zur Abstimmung gelangt, ansonst das Initiativrecht wertlos wäre, und Volk und Stände ihrerseits können beanspruchen, über eine gültige Volksanregung entscheiden zu können. Dieses, dem Initiativrecht grundsätzlich innewohnende Recht, an die Verfassungsgewalt zu gelangen, ist der Grund, weshalb im Gegensatz zur Regelung im erwähnten Bundesgesetz über den Geschäftsverkehr vom Jahre 1902 bei Nichteinigung der Räte das Geschäft nicht dahinfällt, sondern gleichwohl an Volk und Stände gelangt. Die Weisung des Artikels 9 des Bundesgesetzes über das Verfahren bei Volksbegehren von 1892 ist eine klare Ausnahmebestimmung.

Vollständig anders liegen die Verhältnisse im Stadium der vorgängigen formellen Prüfung und Beschlussfassung. Ergeben sich über die Zulässigkeit einer Initiative verschiedene Entscheide der eidgenössischen Räte, so entfällt der Anspruch der Initianten, an die höchste Gewalt zu gelangen, weil die Zulässigkeit der Initiative nach den verschiedenen Beschlussfassungen mindestens zweifelhaft ist. Es würde zu einem absolut unbefriedigenden Ergebnis führen, wenn gleichwohl die Weiterleitung an Volk und Stände erfolgen müsste, denn die Verfassungsgewalt hätte alsdann sowohl über die formelle Zulässigkeit der Initiative als über deren materiellen Inhalt zu entscheiden. Ich habe bereits in meinen früheren Ausführungen bemerkt, dass ein solcher Doppelentscheid von Volk und Ständen überhaupt nicht möglich ist. Die Folge einer solchen Wegleitung an die Verfassungsgewalt wäre die, dass über die Zulässigkeit einer Initiative überhaupt kein Entscheid erfolgen würde und dass bei Uneinigkeit der Räte auch jede unzulässige Initiative dem Entscheid von Volk und Ständen unterbreitet würde. Einen solch absoluten Anspruch besitzen jedoch die Initianten nicht.

Wie man sich auch immer zu dieser Frage stellen mag, so hat jedenfalls der Artikel 9 des Bundesgesetzes über das Verfahren bei Volksbegehren von 1892 nur Geltung für die materielle Beurteilung der Initiative, was in Verbindung mit Artikel 8 mit aller Klarheit hervorgeht. Wie es bei der formellen Beurteilung zu halten ist, darüber fehlt in diesem Bundesgesetz jegliche Bestimmung. Diese Lücke einfach dadurch auszufüllen, dass der Artikel 9 auch bei den Zulässigkeitsentscheiden *per analogiam* zur Anwendung gelangt, kann nicht in Frage kommen, da für das formelle Verfahren die Erwägungen nicht zutreffen, welche beim materiellen Verfahren zur Aufstellung des Artikels 9 führten, wie ich soeben ausgeführt habe.

Die Streitfrage muss daher nach den Bestimmungen des Bundesgesetzes über den Geschäftsverkehr der eidgenössischen Behörden von 1902 entschieden werden.

Bei dieser Prüfung ist vorerst festzustellen, dass es sich bei den abweichenden Beschlüssen in beiden Räten um keine Differenz über das Eintreten

handeln würde. Die Frage des Eintretens stellt sich bei einer Volksinitiative überhaupt nicht. Auf eine Volksanregung muss von den eidgenössischen Räten eingetreten werden. Auch die Beratung der formellen Zulässigkeit der Initiative ist eine Behandlung derselben. Diese muss logischerweise der materiellen Prüfung vorausgehen. Führt sie zur Feststellung, dass die Initiative formell unzulässig ist, so endigt die Beratung mit dem Beschluss auf Zurückweisung der Initiative, das heisst mit der Feststellung, dass keine Initiative vorliegt, welche Anspruch auf die materielle Behandlung erheben kann. Ein solcher Entscheid ist kein Nichteintretensentscheid, der die primäre Weigerung enthielte, sich mit der Initiative zu befassen, sondern ein solcher Beschluss ist ein Entscheid über die Initiative, wenn auch nur in formeller Hinsicht. Da somit keine Differenz über das Eintreten vorliegt, so kann auch kein bezügliches Differenzverfahren gemäss den Artikeln 4 bis 7 des Geschäftsverkehrsgesetzes Platz greifen. Die gegenteilige Auffassung des Justizdepartementes ist abzulehnen.

Es würde sich bei verschiedenen Beschlussfassungen der eidgenössischen Räte lediglich um verschiedene Schlussnahmen im Sinne von Artikel 11 des Geschäftsverkehrsgesetzes handeln. Der Text ist durchaus ein einheitlicher, da er durch die Initiative gegeben ist. Es besteht also keine Differenz hinsichtlich des Gegenstandes der Abstimmung. Die Einheit der Vorlage, welche beiden Räten zur Beschlussfassung zusteht, ist vollkommen und ohne weiteres gegeben. Die Differenz der beiden Räte würde denn auch einzig im Abstimmungsergebnis liegen. Eine solche Differenz kann aber nicht Gegenstand eines weiteren Verfahrens bilden, sondern sie bedeutet im Gegenteil die endgültige Erledigung eines Geschäftes. Der Abstimmungsfall über die Initiative liegt genau gleich der Abstimmung der beiden Räte über eine Vorlage, deren Text durch ein Differenz- und eventuell Bereinigungsverfahren übereinstimmend gestaltet wurde. Wenn durch die Schlussabstimmung eines Rates die Stellungnahme des andern Rates durchkreuzt werden kann, so begründet sich damit kein Mehrgewicht des einen oder andern Rates. Ein solches Ergebnis ist lediglich die Folge des parlamentarischen Zweikammersystemes, welche Folge hinzunehmen ist.

Ich glaube Ihnen damit nachgewiesen zu haben, dass ein Ungültigkeitsbeschluss des Ständerates die Rheinauinitiative endgültig erledigt.

Die von der Kommissionmehrheit beantragte Beschlussfassung richtet sich in keiner Weise gegen die Rechte des Volkes, wie von verschiedener Seite behauptet wird. Der Ständerat übt durch eine Zurückweisung der Initiative kein materielles Prüfungs- und Entscheidungsrecht aus, sondern lediglich ein formelles, welches ihm unzweifelhaft zukommt. Diese Beschlussfassung richtet sich einzig gegen die Initianten, welche keineswegs die Verfassungsgewalt von Volk und Ständen darstellen, sondern lediglich einen kleinen Teil des souveränen Volkes bilden. Der Ständerat bestreitet mit einer Zurückweisung der Initiative dem Volke keineswegs das Recht, einzig und allein darüber zu bestimmen, was es zum Inhalt der Bundesverfassung machen will. Der Ständerat stellt mit einem Unzulässigkeitsbeschluss lediglich fest, dass die Initianten sich

an die Bestimmung zu halten haben, welche Volk und Stände als Revisionsrecht der Bundesverfassung aufgestellt haben. Wer eine Initiative starten will, hat sich darüber genau zu vergewissern, dass die beabsichtigte Volksanregung den Bestimmungen der Verfassung entspricht, wie sie in Artikel 121, Absatz 1 bis 4, aufgestellt sind. Die Initianten können keinen Anspruch erheben, ausserhalb dieses Rechtes zu stehen und ein von der Verfassung eingeräumtes Volksrecht in beliebiger Art und Weise von sich aus erweitern und gebrauchen zu können. Wer sich derart gegen alle Bestimmungen des formellen Revisionsrechtes vergeht wie die Rheinauinitianten, muss es sich zum eigenen Verschulden anrechnen, wenn er zurückgewiesen wird.

Ich schliesse, indem ich Sie nochmals eindringlich ersuche, dem Antrag der Kommissionmehrheit zuzustimmen.

**M. Picot:** J'appartiens à la majorité de la commission. Je ne connais aucun initiateur. Je ne connais personne aux Rheinaukraftwerke et j'appartiens à un canton très éloigné du site immortel de la chute du Rhin. Mais, peu à peu, cet été j'ai accordé à ce sujet une très grande importance. C'est une véritable question nationale qui tient à celle de l'usage et de l'abus des droits populaires et qui tient surtout, comme je le dirai tout à l'heure, à la question du prestige national et à la question du respect par la Suisse des engagements qu'elle a pris. J'essaierai d'être bref mais je dois quand même entrer dans quelques détails.

D'abord la question préjudicielle qui a été traitée soit par le rapporteur, M. Auf der Maur, soit par l'orateur précédent, M. Stüssi. Comment traiter une divergence entre les deux Conseils en matière d'initiative?

La question est très importante. Si nous admettons le point de vue des initiateurs dans ce domaine, c'est-à-dire le fait que s'il y a une moindre divergence, le Conseil fédéral doit simplement renvoyer l'initiative au peuple, nous faisons ici ce que l'on appelle un travail de singe. Si nous créons une divergence, même pour le non-renvoi au peuple, nous obligeons le Conseil fédéral à remettre l'affaire au peuple sans préavis des Chambres et, par conséquent, nous travaillons contre notre propre point de vue. Ce point de vue des initiateurs qui prétend que les divergences ne peuvent pas être réglées par la voie habituelle est une simple erreur juridique qui ne demande pas, pour être réfutée, de grands raisonnements mais qui saute aux yeux lorsqu'on lit les textes. Dans la loi fédérale concernant le mode de procéder pour les demandes d'initiative populaire du 27 janvier 1892, l'article 9 dit que si les deux Conseils n'arrivent pas à prendre une décision concordante au sujet du projet d'initiative rédigé de toutes pièces, ce projet est soumis sans autre à la votation du peuple et des cantons. C'est clair, c'est net. Il faut une décision concordante mais, à aucun moment, cette loi ne dit que la procédure en matière d'initiative pour avoir une décision concordante est une autre procédure que toute la procédure qui est fixée par la loi de 1902 sur les rapports entre les deux Chambres.

Nous avons là l'article 5 qui indique le système de la navette, le système de la commission de

conciliation, parce que l'un des Conseils proclame qu'il prend une décision définitive et qu'il n'y reviendra pas. Cette procédure est applicable à toutes les divergences en matière d'arrêté fédéral, à toutes les divergences en matière de loi fédérale et, en aucun cas, dans les textes que nous possédons il est dit qu'il doit se faire une autre procédure en matière d'initiative. Donc, si nous créons une divergence — et nous avons le droit de le faire — ce ne sera pas le système du renvoi sans autre du Conseil fédéral au peuple mais ce sera une procédure de navette qui devra être aussi rapide que possible pour respecter le délai de 3 ans qui sera appliqué.

J'en arrive maintenant au fond. Comme a dit tout à l'heure le rapporteur, M. Auf der Maur, il n'est pas question de traiter dès maintenant, avant la question préjudicielle, la question de fond. Je voudrais simplement indiquer, par une seule phrase, que sur la question de fond, je suis d'accord avec le message. Si l'affaire va devant le peuple, il faut l'engager à voter non.

L'initiative n'est pas utile pour protéger la chute du Rhin. L'initiative viole les traités internationaux. Elle accuse à tort le Conseil fédéral d'avoir violé une loi. Un effort réel est fait en faveur de la nature puisque l'on doit dépenser 12 à 15 millions pour une seconde concession rédigée en vue de protéger la nature. Enfin le succès de l'initiative entraînerait la Confédération à des dépenses considérables. Ces dépenses ne seraient pas seulement celles qui seraient provoquées par le remboursement aux Forces motrices de Rheinau mais probablement aussi des dépenses qui consisteraient à payer tout ou partie du *lacrum cessans* et, enfin, une dépense sans doute beaucoup plus considérable vis-à-vis de l'Allemagne à qui nous retirons des avantages que nous avons consentis en termes exprès. Cette initiative touche au prestige de la Confédération. Quelle confiance pourrait-on avoir dans les traités internationaux conclus avec la Suisse si, des années après, on peut revenir sur ces traités? Cette initiative brise une ligne de conduite que nous avons suivie dès 1896 et, enfin, son succès entraverait notre navigation de Bâle vers le lac de Constance qui a une certaine valeur pour les Allemands mais qui a aussi une réelle valeur pour nous autres Suisses. C'est ainsi, messieurs, que sans trop de préambule j'arrive rapidement à la question de l'admissibilité de l'initiative.

Premier alinéa. Question sans intérêt. Ce premier alinéa est évidemment recevable. Il consiste à transformer une disposition légale que personne n'attaque en une disposition constitutionnelle. Il est permis de tout faire. C'est tout à fait légal mais ce n'est pas intéressant. Comme on l'a dit tout à l'heure, il est évident que le premier alinéa n'est là que comme une façade décorative pour atteindre au résultat essentiel que l'on poursuit, c'est-à-dire la destruction du barrage de Rheinau et la coupure de la navigation du Rhin à la hauteur des cantons de Zurich et de Schaffhouse.

Toute la question se concentre sur le deuxième alinéa.

M. Stüssi vient de vous développer en termes détaillés l'argumentation de la commission. Je m'y rallie entièrement et je déclare que nous ne pouvons renvoyer au peuple qu'une vraie initiative, une initiative qui soit une initiative constitutionnelle de

création de nouveaux articles ou d'abrogation d'anciens articles et non pas une initiative qui n'est pas constitutionnelle puisqu'elle vise avant tout à l'annulation d'un acte administratif du Conseil fédéral, c'est-à-dire d'un acte qui a été commis il y a déjà de longues années par une autorité compétente et sur lequel il n'y a pas lieu de revenir.

Je crois que, cette argumentation sur laquelle je reviendrai du reste tout à l'heure est extrêmement importante. Ce n'est pas comme ont eu l'air de le dire certains journaux, «eine Juristerei» des raisonnements subtils de juristes. Non, c'est l'expression d'un raisonnement clair qui est un raisonnement de droit, c'est-à-dire fondé sur la justice. Le peuple doit recevoir des Chambres des initiatives qui sont de véritables initiatives constitutionnelles et non pas des pseudo-initiatives.

Mais dans l'argumentation générale de la commission je voudrais insister sur un élément qui me paraît très important et que jusqu'ici ni la presse ni le message, ni même la discussion du Conseil national n'ont mis en relief: c'est le côté droit international de toute la matière. Je voudrais insister sur le fait que dans la Constitution fédérale, article 89, alinéa 4, qui depuis la votation de l'article 89bis est devenu l'alinéa 3, la matière des droits populaires vis-à-vis des traités internationaux a été traitée *expressis verbis* par un article de la Constitution qui dit ceci: «Les traités internationaux conclus pour une durée indéterminée ou pour plus de quinze ans sont soumis également à l'adoption ou au rejet du peuple lorsque la demande en est faite par 30 000 citoyens actifs ou par huit cantons.»

Vous vous rappelez, avant la première guerre mondiale, la grande agitation populaire au sujet de la convention du Gothard, l'irritation du peuple, qui avait fait une sorte de marche sur Berne, de ne pas pouvoir attaquer cet article. Les adversaires de la convention du Gothard, notamment l'ancien conseiller national Horace Micheli, ont alors lancé une initiative pour créer dans la Constitution l'article 89 relatif aux traités internationaux. Cet article a été voté après la guerre et vous savez que jusqu'ici il n'a été appliqué qu'une fois. Il y a eu là un de ces phénomènes qui montrent l'ironie de l'histoire vis-à-vis des hommes puisque cet article constitutionnel qui avait été voté contre Guillaume II, les Allemands et la politique bismarckienne de l'Allemagne, n'a servi qu'à annuler la convention sur les zones franches du Pays de Gex et de la Haute-Savoie, convention refusée par le peuple. Ce refus n'a pas été mauvais puisque la convention de 1921, qui avait été signée par MM. Laur et Maunoir, ne faisait subsister les zones que pendant dix ans. Finalement devant la Cour de La Haye, nous avons obtenu satisfaction en nous appuyant sur l'article 435 du Traité de Versailles et les zones subsistent.

Trente mille signataires, non pas par la voie de l'initiative mais par la voie du referendum, peuvent amener l'annulation d'un traité international. L'article 121 de la Constitution ne vise pas le droit international. Or, l'initiative aboutit à la destruction du barrage de Rheinau, au retrait d'une concession et à l'annulation d'une série de dispositions internationales, dispositions que nous avons conclues avec le Grand-Duché de Bade et avec l'Allemagne: c'est, pour ce qui concerne Rheinau, le traité de

1929, la concession de 1944 signée en accord avec l'Allemagne et dans les mêmes termes que la concession allemande, et l'avenant à la concession de 1947 qui a précisément voulu ménager la nature en imposant de nouvelles charges acceptées par les forces de Rheinau. Ces trois accords sont passés en force et l'agitation du mouvement d'initiative n'a commencé qu'en 1951. Or, ce que veut la Constitution c'est qu'on ne puisse agir contre des traités internationaux que par la voie du referendum dans les délais qui suivent la signature des traités. L'application de l'article 89, alinéa 3, n'est plus possible.

Mais je crois qu'il y a dans cette affaire, dans toutes ces discussions un point sur lequel on n'a pas suffisamment insisté, c'est la nature du traité de 1929. Dans ce traité, dont les détails fixent avant tout le cours du Rhin, entre Bâle et Francfort et non pas entre Bâle et Constance, il y a une disposition qui indique que la Suisse prendra les engagements nécessaires pour encourager la navigation de Bâle au lac de Constance. On a pu dire – quelques juristes l'ont dit – que le traité de 1929 n'était que ce que les Romains appelaient un *Pactum de Contrahendo*, ou ce que les Suisses allemands appellent un «Vorvertrag», c'est-à-dire un engagement de chercher à contracter qui n'oblige pas nécessairement à accepter des obligations. La seconde négociation peut échouer. Or, si l'on étudie l'histoire du traité de 1929, on constate ceci: en 1929 la France avait établi un projet – je n'en connais pas les détails – qui consistait dans la construction d'un canal latéral qui aurait entravé la navigation sur le grand fleuve. La Suisse était hostile à cette suggestion française. Comme la discussion avait lieu dans une commission internationale composée non seulement de Français et d'Allemands mais également de Suisses et de Hollandais, la Suisse s'est tournée vers l'Allemagne et lui a demandé son appui pour combattre le projet français. Au cours de la négociation privée antérieure au traité de la Suisse avec l'Allemagne, la Suisse avait donné, pour avoir l'appui allemand, une contrepartie à l'Allemagne, contrepartie qui consiste dans l'engagement par l'article 9, sauf erreur, du traité de 1929, de favoriser la navigation entre Bâle et le lac de Constance. Et le professeur Guggenheim, dans une consultation extrêmement intéressante, a précisément établi qu'il ne s'agit pas d'un «Vorvertrag» qui peut ne pas aboutir mais qu'il s'agit d'un «Rahmenvertrag», d'une promesse générale de faire en sorte que le système des usines crée les voies d'eau nécessaires pour aller jusqu'au lac de Constance. Les faits justifient cette interprétation. Nous n'avons pas seulement Rheinau; nous avons entre Bâle et Constance huit usines dont la construction a été projetée entre les années 1896 et 1947 et ces usines sont toutes au bénéfice de concessions qui sont des traités internationaux et qui impliquent l'idée qu'elles doivent servir à la navigation fluviale. Or, je crois qu'il n'est pas contestable que si l'initiative triomphait la voie du Rhin serait coupée à la hauteur de Rheinau et la navigation jusqu'au lac de Constance, que nous avons promise, serait sans espoir puisque l'initiative contient même une disposition selon laquelle aucune nouvelle concession ne peut être accordée. Nous nous trouverions donc devant une violation de tous les engagements internationaux pris dans la matière.

Que répond le Conseil fédéral? Il dit: «Oui mais le droit interne postérieur peut dominer des traités antérieurs.» Et sur ce point on nous donne la doctrine du professeur Burckhardt, pour lequel nous avons tous beaucoup d'admiration. Je voudrais faire remarquer que dans ces matières, le professeur Burckhardt s'est toujours trouvé isolé. Il a toujours eu une certaine répugnance à dire que les engagements internationaux dominaient les engagements internes, et le Conseil fédéral s'appuie, à côté de M. Burckhardt, sur un arrêt du Tribunal fédéral qui a une fois admis sa doctrine. Je crois que c'est une erreur de voir dans la doctrine de Burckhardt, dans cet arrêt du Tribunal fédéral, une condamnation de l'idée que les traités internationaux lient les pays et ne peuvent pas être violés par le droit interne postérieur. Nous avons à cet égard un arrêté du Tribunal fédéral assez pittoresque; dans le volume 59, II, il y a une décision du Tribunal fédéral qui est le contraire de celle qui est citée par le Conseil fédéral dans son message. Il s'agit d'une initiative ou d'un referendum qui avait été fait dans le demi-canton d'Obwald à propos de la question de l'attribution de ces régions à un évêché ou à un autre. Il s'agissait de savoir si Obwald dépendrait de l'Evêché de Lucerne ou de l'Evêché de Coire, question assez spéciale. Le Tribunal fédéral a admis que les droits populaires ne pouvaient pas être reconnus en la matière car il s'agissait d'un traité passé entre la Suisse et le Vatican, par conséquent d'un arrangement international qui domine le domaine des droits populaires.

J'ai été en correspondance avec le professeur Guggenheim sur cette matière et je voudrais vous lire une idée très intéressante qu'il a émise. Evidemment le Tribunal fédéral, lorsqu'il se trouve en conflit entre une disposition de droit interne et une disposition de droit international est embarrassé. Il sait bien qu'il ne peut pas critiquer la constitutionnalité des lois et il peut être lié par un droit interne postérieur. Mais, M. Guggenheim dit: «En admettant que les juges du Tribunal fédéral ne soient pas en mesure d'appliquer une convention internationale antérieure contraire à une loi interne, il ne résulte pas que le législateur lui-même soit autorisé à créer une loi interne contraire à une obligation internationale.»

Le cas de Rheinau est donc très différent de celui qui nous a été cité par le professeur Beck, juriste de la couronne en la matière.

«A mon avis, dit le professeur Guggenheim, il est inadmissible que le législateur suisse crée intentionnellement et en faisant abstraction de toutes les règles de la bonne foi une décision de droit interne contraire à une obligation internationale de la Suisse.»

On a donné dans le message un exemple. Je crois qu'on l'a donné à tort. En 1919, après l'élaboration à Versailles du Pacte de la Société des Nations, après l'accord de Londres intervenu entre la Suisse et le Conseil de la Société des Nations, M. Max Huber, notre éminent compatriote, a rédigé ce message qui est un des messages les plus intéressants de notre littérature fédérale puisqu'on le cite encore souvent et l'on a déposé aux Chambres fédérales, en vue de la votation du 16 mai 1920, une disposition qui déclare que le peuple pourra, par voie d'initiative ou de referendum, décider de sa sortie de la Société des Nations, c'est-à-dire revenir sur l'engagement et l'on

dit: On a mis cela dans l'article qui a été soumis au peuple le 16 mai 1920 parce que cela allait de soi.

Messieurs les députés, c'est une grave erreur. Cette affaire a été discutée politiquement. On a estimé que le peuple ne dirait oui le 16 mai 1920 pour l'entrée dans la Société des Nations que si on lui donnait aussi le droit d'en sortir. C'était extrêmement important de donner *in specie*, dans ce cas particulier, au peuple le droit de résilier son engagement d'entrée dans la Société des Nations et de décider sa sortie. Mais précisément il a fallu dans ce cas dire *expressis verbis* que le peuple pouvait proposer l'annulation d'un traité. Du reste, c'était très normal: quand on entre dans une société, on doit pouvoir aussi en sortir.

Le Conseil fédéral nous dit aussi dans son message que l'Assemblée fédérale – et c'est là peut-être le point le plus important de son argumentation – n'a pas le droit de se prononcer et qu'elle a seulement le droit de protocoler et de donner son opinion. On nous cite l'échec de deux propositions qui ont été faites, l'une par M. Maillefer et l'autre par M. Brügger devant les Chambres, pour dire que l'Assemblée fédérale a le droit de repousser des initiatives déraisonnables. Je ne crois pas que cette argumentation soit fondée. On n'a pas voulu donner un trop grand droit de rejet à l'Assemblée fédérale mais on ne peut pas, en bonne logique, lui refuser son droit de constater si une initiative est vraiment une initiative constitutionnelle ou si ce n'est pas une initiative constitutionnelle. Nous ne portons pas un jugement de fond. Nous formons, comme a dit M. Stüssi, un jugement formel. Or, une initiative qui abroge une décision passée en force de loi du Conseil fédéral n'est pas une initiative constitutionnelle puisqu'elle n'est pas une initiative qui pose une règle constitutionnelle mais simplement une initiative pour la destruction d'un barrage, une initiative pour l'annulation d'une concession. L'Assemblée fédérale a le droit de constater qu'il s'agit d'une initiative pour l'annulation d'un traité et que les dispositions sur l'annulation des traités donnent au peuple le droit d'agir par referendum mais non pas le droit d'agir par initiative.

L'Assemblée fédérale a quand même un pouvoir souverain qui doit lui permettre de s'opposer à des fumisteries. Si on vous apportait une initiative décrétant que tous les citoyens dont le nom commence par la lettre A paieront trois fois plus d'impôts que les autres, vous ne la soumettriez pas au peuple, vous la considériez comme une affaire peu sérieuse. Ici, à vrai dire, il ne s'agit pas d'une affaire peu sérieuse. Les initiants sont des fanatiques et des convaincus mais il s'agit d'une affaire qui est mal étudiée. Nous sommes en présence d'une initiative qui contient des dispositions contraires à des traités acquis, une initiative individuelle qui n'a pas de portée générale, qui ne pose pas une règle de nature constitutionnelle. Peut-être que dans cette salle quelqu'un dira: Mais tout n'est pas constitutionnel dans la Constitution. Nous avons, par exemple, ce célèbre «Abschreckendes Beispiel», cet exemple terrible concernant une certaine façon d'abattre le bétail par les Israélites qui a été introduite dans la Constitution. Ce n'est ni une loi, ni un arrêté fédéral, ni une loi cantonale. C'est un simple règlement d'abattoir. Oui, ce n'est qu'un règlement d'abattoir

mais ce règlement a une portée générale pour l'ensemble des abattoirs de la Suisse et on a été bien obligé de l'admettre, malgré une vive répugnance, dans les dispositions de la Constitution. Au contraire, la destruction d'un barrage, la révocation d'une décision administrative bien acquise, ce la n'a vraiment rien de constitutionnel.

Un mot encore, messieurs, pour terminer. Quand on défend le point de vue que la majorité de la commission défend dans cette affaire et que M. Stüssi a exposé tout à l'heure, on fait un peu figure de réactionnaire; on a un petit air 1830, un petit air marquis de Polignac contre les droits du peuple. Je voudrais réfuter cette idée et bien dire que nous ne sommes pas là contre les droits populaires, nous sommes pour le respect du droit, pour le respect des traités. Nous ne prenons pas position contre le peuple mais nous prenons position contre ces initiants qui ont mal étudié leur affaire, ce qui est tout autre chose. Ces initiants devaient trouver une autre formule et nous avons le droit de le leur dire et de leur rappeler que la Confédération suisse est un Etat fondé sur le droit où on n'a pas le droit de porter atteinte au prestige du pays vis-à-vis de la communauté internationale.

**Speiser:** Mein Vorredner und Nachbar hat sich in seinem Votum auch materiell mit dieser Initiative befasst. Ich möchte wieder auf das Formelle zurückgehen, aber vorher noch eine Bemerkung aufgreifen, die Herr Picot gemacht hat. Er hat auf die Verhandlungen und Abmachungen mit dem Ausland hingewiesen, die den Verkehr auf dem Rhein von Basel bis zum Meer betreffen. Sie wissen, wie wir da die Freiheit des Rheins verteidigen, die in den Akten verankert ist, die man die Mannheimer Akte von 1869 nennt. Darauf stützt sich unser Recht, die Freiheit des Rheins zu verlangen. Es ist sicher ausserordentlich gefährlich, wenn wir durch die Zulassung dieser Initiative zugeben, dass das Volk andere internationale Verträge, die auch den Rhein betreffen – sie gehen zum Teil auf das Jahr 1879 zurück – einfach aufheben und invalidieren kann. Ich glaube, wir müssen, gerade weil wir heute so schwierige Verhandlungen über den Rhein führen, doppelt vorsichtig sein, bevor wir an der Gültigkeit internationaler Abmachungen rütteln.

Die bisherigen Voten zeigen sicher, dass die Kommission ihre Aufgabe sehr ernst genommen hat und sich voll bewusst war und ist, dass sie einen ausserordentlich schweren und schwerwiegenden Entscheid zu fällen hatte. Der Entscheid, so oder so, braucht Mut. Für den Mehrheitsbeschluss kommt allerdings noch dazu, dass er auch den Mut zur Unpopularität braucht. Aber schliesslich haben uns die Stände nicht nach Bern delegiert, damit wir dort den Weg des geringsten Widerstandes suchen und dass wir, wo immer es geht, die Verantwortung für schwierige Entscheide auf andere Schultern abladen.

In den Kreisen der Initianten werden verschiedene Thesen vertreten und Behauptungen aufgestellt, die einer näheren Prüfung nicht standhalten. Richtig ist einzig, dass bis jetzt noch nie eine rechtmässig zustande gekommene Initiative dem Volk nicht zur Abstimmung vorgelegt worden ist. Zugegebenermassen wurde bis jetzt in solchen Fällen sehr „large“ vorgegangen und bei Entscheidungen darüber, ob



der Inhalt einer Initiative in die Verfassung gehöre oder ob er eigentlich die Existenz der Gesetzesinitiative voraussetze, wurde entgegenkommenderweise gelegentlich die Verfassung geritzt. Das darf aber sicherlich nicht so interpretiert werden, als ob nun Artikel 121 der Bundesverfassung, der vom Erlass oder Aufhebung bestimmter Artikel der Bundesverfassung spricht, nun durch geschickte Tarnung dazu verwendet werden dürfe, um auch Verwaltungsentscheide, die der Bundesrat gemäss seiner Kompetenzen laut Artikel 102, Absätze 1 bis 16, gefasst und abschliessend getroffen hat, rückwirkend zu annullieren. So etwas ist noch nie vorgekommen, und deshalb musste auch noch nie dem Volk eine Initiative vorenthalten werden.

« Dann wird aus Kreisen der Initianten auch gesagt und geschrieben, die Bundesversammlung habe überhaupt kein Recht, eine rechtmässig zustandgekommene Initiative anders zu behandeln, als sie „tel quel“ dem Volk und den Ständen zur Annahme oder Verwerfung vorzulegen; mehr Rechte habe die Bundesversammlung nicht. Ich möchte den Vertretern dieser These doch zwei Gegenfragen stellen. Herr Kollege Stüssi hat eingehend die Frage der Einheit der Materie behandelt. Wir wissen, warum die Einheit der Materie in der Bundesverfassung verlangt wird: weil eine Initiative den Stimmberechtigten nicht zumuten soll, unter Umständen eine Initiative ganz anzunehmen, obschon sie nur mit einem Teil derselben einverstanden sind. Nun kommt aber die Frage: Wer soll entscheiden, ob die Einheit der Materie vorliegt oder nicht? Die Initianten werden immer behaupten, die Einheit der Materie sei gegeben; andere können wieder gegenteiliger Meinung sein. Wer soll einen solchen Meinungsstreit entscheiden? Kann das der Bundesrat sein oder der Bundeskanzler? Es kann sicher nur die Bundesversammlung sein. Wenn diese entscheidet, es liege keine Einheit der Materie vor, so muss die Initiative an das Initiativkomitee zurückgewiesen werden. Dieses kann dann dieselbe aufteilen und aufs neue für diese zwei Initiativen Unterschriften sammeln, weil man ja vom ursprünglichen Unterzeichner nicht zum voraus weiss, ob er die geteilte Initiative auch wieder unterschreiben würde. Daraus folgt, dass die These der Machtlosigkeit der Bundesversammlung gegenüber richtig zustandgekommenen Initiativen, nicht stimmt. Die Bundesversammlung hat klarerweise ein Zensurrecht, das für die Initianten sehr schwerwiegende Folgen haben kann. Ein anderes Beispiel: Wenn in einem Initiativbegehren, das rechtmässig zustandgekommen ist, der deutsche Text nicht mit dem französischen oder italienischen Text übereinstimmt – das kommt vor –, wer entscheidet dann, welcher Text massgebend sein und welcher in die Bundesverfassung kommen soll? Wer bereinigt die Texte? Der Bundesrat, der Bundeskanzler oder wieder die Bundesversammlung? Ich bin überzeugt, dass es nur die Bundesversammlung sein kann. Es ist aber auch denkbar, dass in solchen Fällen die ganze Initiative zur sprachlichen Bereinigung der Texte an die Initianten zurückgegeben wird. Aber auch dann muss eine Instanz diesen Beschluss fassen, und auch diese kann nur die Bundesversammlung sein.

Wir sehen also, dass die Bundesversammlung klarerweise Kompetenzen in bezug auf Initiativen

hat, die unter Umständen die ganze Vorarbeit der Initianten zunichte machen können.

Für mich geht es im Grunde um die Frage: Steht das Volk über der Verfassung, oder hat sich auch das Volk, wie der Bundesrat und die Bundesversammlung, an die Verfassung zu halten? Ich glaube, die Antwort muss eindeutig lauten: Auch das Volk als Wahlbehörde und als Legislative muss sich an die Verfassung halten. Sie gibt ihm Rechte, aber sie legt ihm auch gewisse Schranken auf, die es respektieren muss. So darf zum Beispiel das Volk gewisse Kategorien von Schweizerbürgern nicht in die Bundesversammlung delegieren. Das Recht des Referendums ist beschränkt auf Verfassungsänderungen und, wenn es verlangt wird, auf Gesetze und allgemeinverbindliche Bundesbeschlüsse und auf Staatsverträge mit dem Ausland, die länger als 15 Jahre laufen. Aber dieses Recht muss innert 3 Monaten nach der Publikation ausgeübt werden, sonst erlischt es. Das Initiativrecht oder, wie die Verfassung sagt, das Recht der Volksanregung, ist ebenfalls beschränkt, nämlich auf Erlass, Aufhebung und Abänderung von Artikeln der Verfassung. An diese Schranken müssen wir uns halten, wenn wir nicht in einen Zustand der Rechtlosigkeit und der Willkür abgleiten wollen. Oder sollen wir etwa die These akzeptieren, dass dem Volke alles, was in der Bundesverfassung nicht ausdrücklich verboten ist, erlaubt sei? Ich glaube, das hätte schlimme Folgen.

Um das Ziel der Initianten zu erreichen, gibt es für diese einen vollkommen verfassungsmässigen, einfachen Weg. Der Weg, auf den die Initianten verwiesen werden müssen, ist sauber und klar. Sie müssen eine Verfassungsinitiative lancieren, die in Ergänzung von Artikel 121 ungefähr lauten könnte: „Auf dem Wege der Volksanregung kann auch die rückwirkende Aufhebung eines Verwaltungsaktes des Bundesrates verlangt werden.“ Wenn Volk und Stände einer solchen Ergänzung der Bundesverfassung zustimmen, dann, aber erst dann, ist der verfassungsmässige Weg für die Übergangsbestimmung der Rheinauinitiative offen.

Warum wurde diese saubere Lösung nicht gewählt? Vielleicht, weil man sich bewusst war, dass das Volk einen solchen Artikel nie annehmen würde. Deshalb wurde vorgegangen, wie wenn dieser Artikel bereits in der Verfassung wäre.

Man sagt auch: Lassen wir das Volk sich über diese zugegebenermassen unmögliche, rechtsverletzende und verhängnisvolle Initiative aussprechen, dann wird es sie ablehnen und dann gibt es endlich Ruhe, und wir riskieren nicht mehr, dass weitere derartige Versuche gemacht werden. – Das ist ein vollkommener Trugschluss. Im Gegenteil, ob das Volk ja oder nein sagt, wenn wir diesmal durch unseren Beschluss die Türe öffnen, so wird diese Türe offen bleiben, und dann werden die unerwünschtesten Gestalten sie benützen, und dank der von uns unnötigerweise geschaffenen Präzedenz hätten wir keine Möglichkeiten, ihnen den Durchgang zu verwehren. Wenn einmal, so gilt hier das von Kollege Stüssi schon zitierte Wort: *principiis obsta*. Es handelt sich tatsächlich um etwas ganz Neues, Erstmaliges. Wollen wir zulassen und mitschuldig sein, dass in Zukunft der Bundesrat bei jedem Entscheid, den er auf Grund seiner Kompe-

tenzen gemäss Bundesverfassung, Artikel 102, Absatz 1 bis 16, trifft, sichtbar und deutlich den Vorbehalt anbringen muss, sein Verwaltungsakt werde unter Umständen vom Volk umgestossen? Das wäre sicher keine Bereicherung unseres Staatswesens, und es würde auch der Würde des Bundesrates nicht entsprechen. Ich empfehle daher Annahme des Mehrheitsbeschlusses Ihrer Kommission.

**Zehnder:** Ich befinde mich bei den vier Mitgliedern der Minderheit der Kommission. Ich möchte kurz sagen, aus welchen Gründen ich empfehle, die Initiative dem Volke vorzulegen. Eine Uneinlichkeit der Rechtsauffassung, wie sie über diese Initiative besteht, haben wir wohl noch selten in der Presse und im Parlament festgestellt. Im Nationalrat konnten wir verfolgen, wie die Rechtsgelehrten sich in den Haaren lagen darüber, was recht sei und was nicht. Wenn wir dann erst die Gutachten durchgehen, stossen wir wieder auf die gleiche Situation. Es ist eigentlich erschreckend, dass wir heute leider feststellen müssen, dass Rechtsgutachten auch von prominenten Leuten bestellt und nach Mass geliefert erhalten werden können. Das scheint mir bedenklich zu sein. Darüber müssen wir uns klar sein. Das kommt ins Volk, und dann sollen wir dem Volk einfach die Vorlage nicht vorlegen! Wir haben das gleiche Beispiel hier im Rate, die Ansichten der Kollegen Auf der Maur und Stüssi. Wenn wir beschliessen, es sei die Initiative nicht vorzulegen, der Nationalrat dagegen beschliesst, sie vorzulegen, haben wir bereits wieder zwei Rechtsauffassungen: die eine geht dahin, die Sache sei dann erledigt, die andere geht dahin, wenn die Räte nicht einig würden, müsste die Initiative trotzdem dem Volk vorgelegt werden. Wir werden gar nicht fertig mit diesen Mammutgebilden. Wir stossen von einer Schwierigkeit auf die andere.

Bei uns hat letzten Endes das Volk das letzte Wort. Wenn wir auf dem Rechtssektor nicht einig werden oder die Entscheidung nicht treffen können, müssen wir der politischen Seite mehr Recht zubilligen, als uns vielleicht lieb ist. Wollen wir in diesem Streit das Volk vor den Kopf stossen, oder wollen wir dem Volk Gelegenheit bieten, selber zu entscheiden, ob es rechtsverbindliche Unterschriften seines Bundesrates anerkennen oder sie brechen wolle? Das Volk ist damit aufgerufen, zu entscheiden, ob wir die Rheinverträge halten wollen oder nicht. Es würde für das Ausland ausserordentlich wertvoll sein, wenn wir den Entscheid gleich dem Volke vorlegen und ihm Gelegenheit geben zu sagen, ob es mit dem Regime des Bundesrates einverstanden sei oder nicht, ob es glaube, jeder Entscheid des Bundesrates könne nach Belieben kritisiert oder gar annulliert werden. Oder wollen wir Märtyrer kreieren, die uns bei jeder Gelegenheit vorwerfen, wir hätten sie um ihr wohlverbrieftes Recht gebracht, wir hätten ihnen Sachen, die hätten vorgelegt werden müssen, nicht vorgelegt? Darüber müssen wir uns klar sein. Der Nationalrat hat schon entschieden, und auch wenn er noch umfallen würde, und wenn das Volksbegehren nicht vor das Volk gelangen sollte, so würde man doch sagen: der Bundesrat ist für das Volksrecht, der Nationalrat ist ebenfalls für das Volksrecht, aber der Ständerat ist nicht für das Volksrecht. Das ist nicht eine Frage des Mutes,

sondern eine Frage der politischen Überlegung. Ich glaube, dass diejenigen, die dafür sind, dass die Initiative der Volksabstimmung zu unterwerfen ist, mindestens so mutige Kämpfer sind wie die andern. Denn wir werden dann eben unter das Volk treten und es darüber aufklären müssen, was eigentlich auf dem Spiele steht. Es wird eine dankbare Aufgabe für uns sein, einmal mannhaft vor das Volk zu treten und zum Bundesrat zu stehen. Es ist eine Fehlinitiative gestartet worden, die aber vom Volke selber beantwortet werden muss. Wenn wir die Auffassung haben, dass wirklich das Parlament alle Rechte der Prüfung hat, so lassen wir die Sache nicht auf sich beruhen, sondern bringen wir doch gleich mit der Ablehnungspareole für die Volksinitiative einen Vorschlag für einen Verfassungsartikel zur Sprache, der das Parlament berechtigt, Initiativen in diesem Sinne, wie wir sie nun zur Diskussion haben, zu prüfen und vorzulegen oder nicht. Aber das wissen Sie doch alle zusammen, dass keine Aussicht für die Annahme eines solchen Verfassungsartikels vor dem Volke besteht; er würde haushoch abgelehnt.

Ich komme zum Schluss: im Zweifelsfalle vor das Volk! Und ich glaube, hier haben wir einen Zweifelsfall, wo wir vor das Volk gehen müssen. Treten wir mannhaft vor das Volk und kämpfen wir für das Recht unserer Unterschrift, für die Ehre unseres Landes gegenüber dem Auslande, aber auch für eine saubere Lösung im Inland!

**Egli:** Ich gehöre in der Kommission zur Minderheit, habe aber nicht die Absicht, zur Sache selbst zu sprechen, da kaum neue Gesichtspunkte geltend gemacht werden können. Dagegen möchte ich sagen, dass wir alle im Ständerat und weitgehend auch im Nationalrat in einem Punkte einig sind: Die Initianten würden dem Schweizervolke einen grossen Dienst leisten, wenn sie die Initiative zurückzögen. Diesen Appell möchte ich hier aus dem Rate an die Initianten richten.

**Klöti:** Ich erfreue mich des grossen Vorzuges, sowohl Zürcher als Jurist zu sein, und gestatte mir, in beiden Eigenschaften meine Meinung zur Initiative darzulegen.

Als Vertreter des Kantons Zürich, auf dessen Gebiet sich die Rheinau und der Rheinfluss befinden, habe ich es mir zur Pflicht gemacht, die Kritik der Initianten am konzidierten Werk einlässlich, auch an Ort und Stelle zu prüfen, um mir ein selbständiges Urteil zu bilden. Trotzdem ich eifriger Anhänger des Natur- und Heimatschutzes bin, kam ich bei dieser Prüfung zu dem Schluss, dass der Bundesrat in Befolgung von Artikel 22 des Wasserrechtsgesetzes den Forderungen des Naturschutzes in befriedigender Weise Nachachtung verschafft hat und das Projekt in der zur Ausführung bestimmten Form durchaus annehmbar ist. Die Initianten haben meines Erachtens mit der Forderung, dass die Schweiz und das Land Württemberg-Baden auf jede Ausnützung der Wasserkraft des Rheines zwischen dem Rheinfluss und der Rheinau verzichten müssen, übers Ziel hinausgeschossen.

Was zunächst den Rheinfluss betrifft, wird nach meiner Ansicht seine Schönheit in keiner Weise angetastet. Andernfalls hätten auch die Regierungen von Schaffhausen und Zürich dem Projekt niemals

zugestimmt. Der bescheidene Aufstau im Becken unterhalb des Falles bei niedrigem Wasserstand bewirkt, dass die sonst zutage tretenden unschönen Sandbänke und Rinnen unter Wasser bleiben, was meines Erachtens den Anblick verschönert und nicht beeinträchtigt. Übrigens werden ja gemäss Artikel 6 der Konzession zunächst Stauversuche im Rheinfallbecken zwischen den Koten 358 und 359 durchgeführt und erst auf Grund der dabei gemachten Beobachtungen und nach Einholung der Äusserungen der Regierungen von Schaffhausen und Zürich die höchstzulässigen Wasserstände im Rheinfallbecken bestimmt. Sollte es sich später einmal erweisen – ich glaube nicht, dass dies je der Fall sein werde –, dass aus Rücksicht auf die Naturschönheit jeder Stau im Rheinfallbecken verboten werde, so wäre dies, wenn auch mit einer Produktionseinbusse von etwa 10%, für die die Konzessionärin zu entschädigen wäre, immer noch möglich. Es bedürfte dazu keiner Änderung an den baulichen Anlagen, sondern nur einer entsprechenden Regulierung des Wasserstandes.

Was die Stromlandschaft bei Rheinau betrifft, darf festgestellt werden, dass sehr weitgehende Vorkehren zum Schutze des Landschaftsbildes getroffen worden sind. Der Sprechende hat sich vor 50 Jahren als kantonaler Bausekretär viel mit dem Projekt für das Rheinauwerk befassen müssen. Es lag damals bereits ein Detailprojekt vor, das öffentlich aufgelegt worden ist. Ich konnte erkennen, welche grosse Wandlungen das Projekt seither erfahren hat, zwar vor allem Wandlungen, die sich aus vermehrter Rücksichtnahme auf das Landschaftsbild ergeben haben. Es ist vom Standpunkt des Naturschutzes aus betrachtet geradezu ein Glück, dass sich die Verhandlungen, vorab zufolge der beiden Weltkriege, so lange verzögert haben, denn damals hätte man oppositionslos ein Werk bewilligt, das den Forderungen des Naturschutzes nicht so weitgehend Rechnung getragen hätte wie das jetzige Projekt.

Es ist nicht zu leugnen, dass, wie jedes Kraftwerk und wie jedes Bauwerk überhaupt, so auch dasjenige von Rheinau das Antlitz der Landschaft mehr oder weniger beeinflusst. Das lässt sich nicht vermeiden. Unberührte Natur haben wir in unserm dichtbesiedelten und hochindustrialisierten Land überhaupt nur noch im Hochgebirge. Gewiss soll utilitaristischen Bestrebungen nicht das Primat vor der Wahrung der Naturschönheiten eingeräumt werden. Aber wir dürfen auch die Ausnützung unserer Wasserkräfte nicht unterschätzen. Es sollte auf sie nur da verzichtet werden, wo ein befriedigender Kompromiss zwischen den Interessen des Naturschutzes und denen der Wasserkraftnutzung unmöglich ist.

Beim Kraftwerk Rheinau hat man unter Aufwendung beträchtlicher Kosten einen meines Erachtens durchaus annehmbaren Kompromiss gefunden. Dank der beiden Hilfswehre, der vorzüglichen Einpassung der Kraftanlage ins Gelände und der vorgeschriebenen und durch Artikel 5 der Konzession noch ausdrücklich vorbehaltenen eventuellen weiteren Massnahmen zur Wahrung des Landschaftsbildes wird die Stromlandschaft nach der Erstellung des Werkes immer noch ein schönes Bild bieten und dem Wanderer grossen Genuss bereiten. Ein gänzlich Verbot der Wasserkraftnutzung auf dieser Strecke liesse sich nicht rechtfertigen.

Ich war gespannt darauf, wie sich die Kommission materiell zum Initiativbegehren stelle, und hoffte, dass sie zum gleichen Urteil gekommen sei wie der Bundesrat. Es war daher für mich eine Enttäuschung, als ich vernahm, dass die Kommission keinen Augenschein vorgenommen und denn auch zur materiellen Frage gar nicht Stellung bezogen hat. Es ist dies meines Erachtens bedauerlich. Denn wenn auch die staatspolitischen und rechtlichen Gründe für sich allein zum Verwerfungsantrag genügen, wäre es doch erwünscht gewesen, dass die Kommission uns gesagt hätte, wie sie die materielle Frage beurteile. So ist zu befürchten, dass die Befürworter der Initiative das Ausschweigen über diese Frage als Ausweichen auszulegen versuchen werden. Wäre die Beschlussfassung der Bundesversammlung nicht aus den bekannten Gründen dringlich, würde ich vorschlagen, dass der ganze Ständerat einen Augenschein vornehme.

Und nun gestatte ich mir, als Jurist zur rechtlichen Seite der Frage Stellung zu nehmen.

Dass es sich formell um eine Initiative auf Partialrevision der Bundesverfassung handelt, steht ausser Zweifel und ist auch durch den Beschluss der Bundesversammlung vom Juni letzten Jahres, mit welchem vom Zustandekommen der Initiative Kenntnis genommen wurde, anerkannt worden.

Streitig ist nur, ob das im zweiten Teil der Initiative – in der sogenannten Übergangsbestimmung – gestellte Begehren materiell zulässig sei oder nicht, und ob die Bundesversammlung befugt sei, über die Zulässigkeit oder Unzulässigkeit zu entscheiden. Ich schliesse mich hier im wesentlichen der Argumentation des Bundesrates an, der auf fünfzehn Seiten der Botschaft unwiderleglich dargetan hat, dass der Verfassungsgesetzgeber überhaupt keine Schranken materieller Art für Partialrevisionen der Bundesverfassung aufstellen wollte, und dass die Bundesversammlung später wiederholt Anregungen, es möchten Schranken aufgestellt werden, abgelehnt hat. Er hat auch festgestellt, dass die bisherige Praxis Artikel 121 der Bundesverfassung stets in diesem Sinne ausgelegt hat. Es ergibt sich ferner aus der Entstehungsgeschichte dieses Artikels, dass der Verfassungsgesetzgeber hinsichtlich der Antragstellung 50 000 Schweizerbürger als Initianten der Bundesversammlung gleichstellen wollte. Schon deshalb, weil in der Regel ein gewisser Gegensatz zwischen Initianten und Bundesversammlung besteht, wollte man der Bundesversammlung nicht das Recht einräumen, die Initiativen hinsichtlich ihres materiellen Inhaltes zu kontrollieren und sie unter Umständen von sich aus dem Entscheid von Volk und Ständen zu entziehen.

Im Nationalrat hat Herr Dr. Rohr als Referent der Minderheit der nationalrätlichen Kommission die Theorie vertreten, dass auf dem Wege der Initiative nur Anträge auf Änderung oder Einführung von Rechtssätzen gestellt werden dürften, die wissenschaftlich zum eigentlichen Verfassungsrecht, zum Grundgesetz des Staates, gehören. Diese These entbehrt aber jeder positivrechtlichen Grundlage und muss als willkürlich bezeichnet werden.

Der gleiche Vorwurf muss der von Herrn Kollege Stüssi vertretenen Auffassung gemacht werden, wonach Artikel 121, Absatz 2, in dem Sinne auszulegen wäre, dass zwar bezüglich Initiativbegehren, die

neue Artikel vorschlagen, keine materiellen Schranken bestehen, wohl aber bezüglich solcher, die bestehende Artikel ändern wollen. Eine solche Auslegung widerspricht offensichtlich der Absicht des Gesetzgebers, wie sie auch während sechs Jahrzehnten unwidersprochen geblieben ist. Eine verschiedene Behandlung von Initiativen, die neue Bestimmungen fordern und solchen, die Bestimmungen ändern wollen, widerspräche auch der Logik und böte in der Praxis grösste Schwierigkeiten. Herr Stüssi gibt selbst zu, dass es bei der Rheininitiative nicht leicht wäre, zu bestimmen, ob deren Sätze zu der einen oder zu der andern Gruppe gehörten. Unbegreiflich ist mir die Behauptung, die Rheininitiative verlange in ihrem zweiten Teil keine Verfassungsänderung, sondern eine Änderung von Gesetzesbestimmungen und Verwaltungsakten. Gewiss streben die Initianten letzteres an, aber sie wollen es durch eine Verfassungsbestimmung erreichen. Wenn die Verfassungsbestimmung für sie nur Mittel zur Erreichung des angestrebten Zweckes ist, so ist sie eben doch eine Verfassungsänderung. Es war Herr Professor Giacometti, der in seinem Bundesstaatsrecht (S. 729) durch die Auslegung des Artikels 121, Absatz 2, wie sie Herr Stüssi und mit ihm die Kommissionsmehrheit vertreten, den Versuch machte, ohne Verfassungsänderung, durch blosser Auslegung der geltenden Verfassung, für Initiativen gewisse Schranken zu erlangen. Aber er hat in der Folge selbst eingesehen, dass die gequälte Konstruktion nicht haltbar ist, und hat sie in aller Form widerrufen. Er schreibt in seinem Gutachten zum Rheinauwerk wörtlich: „Ich kann jedoch angesichts des Fehlens einer Legaldefinition der Verfassung diese Auffassung nicht aufrecht erhalten.“

Da die Bundesversammlung in der Auslegung und Befolgung der Vorschriften über die Rechtsetzungskompetenzen bekanntlich wenig konsequent ist (die Anwesenden sind natürlich ausgenommen), entstünde angesichts der Unbestimmtheit der durch blosser Auslegung angenommenen Schranken eine unerträgliche Rechtsunsicherheit. Die Urheber einer Initiative wären nie sicher, ob die Bundesversammlung ihr Begehren mit dieser oder jener Begründung als unzulässig erklären würde. Die Rechtsunsicherheit wäre um so grösser, als nachgerade zugunsten jeden Entscheides, sei er noch so zweifelhaft, Gutachten als Pillen zur Beruhigung des rechtlichen Gewissens in reichlicher Auswahl zur Verfügung stehen. Einer solchen Auslegung der geltenden Verfassung, die tatsächlich die Initiativen weitgehend vom Wohlwollen der Mehrheit der beiden Räte abhängig machen würde, können wir nicht zustimmen.

Der Nationalrat, der der Initiative fast einstimmig feindlich gegenübersteht, hätte noch so gern das Begehren als ungültig erklärt, wenn dies rechtlich möglich gewesen wäre. Er hat sich aber vom Gegenteil überzeugen müssen und daher den Antrag auf Ungültigerklärung mit grossem Mehr abgelehnt.

Ich hoffe nur, dass der Ständerat seinem Beschluss beistimmt oder dass der Nationalrat dann, wenn der Ständerat den Antrag der Kommissionsmehrheit annehmen würde, bei seinem Beschlusse bleibt. Denn es würde im Volke keinen erhebenden Eindruck machen, wenn die Bundesversammlung durch einen Beschluss, der selber der verfassungs-

rechtlichen Grundlage entbehrt, die Initiative als verfassungswidrig erklären würde.

Kann der Antrag der Kommissionsmehrheit nicht auf Artikel 121 der Bundesverfassung gestützt werden, so wäre nach der herrschenden Auffassung der von ihr beantragte Beschluss nur dann zulässig, wenn die Existenz des Bundes durch die Initiative gefährdet würde. Ein solcher Notstand, der der Bundesversammlung das ungeschriebene Recht gäbe, sich zur Wahrung des Bestandes der Eidgenossenschaft über die Verfassung hinwegzusetzen, existiert aber nicht und wird auch nicht behauptet.

Wir halten daran fest, dass einzig und allein Volk und Stände darüber zu befinden haben, ob der Inhalt einer Initiative annehmbar sei oder nicht. Man hat als schreckliche Konsequenz der Auffassung des Bundesrates die Möglichkeit erwähnt, dass ein Kuchenrezept in die Bundesverfassung aufgenommen werde oder dass man die Reihenfolge von „Stöck, Wüis und Stich“ beim Jassen durch eine Verfassungsvorschrift für die ganze Schweiz festlegen würde. Aber solche Spässe sind nicht ernst zu nehmen. Derartige extreme Konsequenzen der Unvollkommenheit der Rechtsordnung liessen sich in allen Ländern konstruieren, denn es ist meines Wissens nirgends vorgeschrieben, was zum Bestandteil der Verfassung gemacht werden könne. Und wenn bei uns wegen des Initiativrechtes die Gefahr, dass unsinnige Anträge gestellt werden, etwas grösser sein mag als in parlamentarisch regierten Ländern, so haben wir andererseits in dem demokratischen Erfordernis der Zustimmung des Volkes und der Stände die beste Gewähr dafür, dass derartige Anträge ihrem verdienten Schicksal nicht entgehen werden.

Auch wir sind entschiedene Gegner der Übergangsbestimmung der Rheininitiative, die einen rechtsgültig getroffenen Verwaltungsakt nachträglich aufheben will. Auch wir finden, dass dann, wenn solche Initiativen Schule machen sollten, wichtige und wertvolle Grundsätze unserer Demokratie Schaden leiden würden. Der Sprechende bekennt sich auch zu der Auffassung, dass man solche, dem Zwecke des Initiativrechtes widersprechende und dem Gesamtinteresse abträgliche Volksbegehren möglichst verhindern sollte. Aber das soll für die Zukunft erwogen werden. Die Frage ist zu wichtig, als dass die Bundesversammlung sie durch eine Auslegung der Verfassung, die einer objektiven Überprüfung nicht standhält, von sich aus und unter Ausschaltung von Volk und Ständen lösen dürfte.

Es liesse sich in erster Linie erwägen, ob nicht durch eine Erhöhung der nötigen Unterschriftenzahl bewirkt werden sollte, dass Initiativen nicht allzu leichtfertig lanciert werden. Seit der Einführung des Initiativrechtes hat sich die Zahl der Stimmberechtigten verdoppelt, während die Zahl der damals beschlossenen Mindestzahl von 50 000 Unterschriften gleich geblieben ist. Man könnte sich auch überlegen – was noch wichtiger ist –, ob man nicht in Analogie zu den Schranken, die in den Kantonen und Gemeinden der Inanspruchnahme des Initiativrechtes gesetzt sind, einige wenige, aber klar und deutlich formulierte Vorbehalte in den Artikel 121 der Bundesverfassung hineinnehmen sollte, vorab zum Schutze des Grundsatzes der Gewaltentrennung.

Es scheint mir nicht nötig, heute den Bundesrat durch ein Postulat zu beauftragen, eine Revision des Artikels 121 der Bundesverfassung in dieser Richtung zu prüfen und darüber Bericht zu erstatten. Die Sache eilt nicht so, denn die neuen Vorschriften dürften keine Rückwirkung auf bereits eingereichte Initiativen haben. Man kann also ruhig die Abstimmung über die Rheinauinitiative und die Initiative Chevalier abwarten, um die dabei gemachten Erfahrungen verwerten zu können.

Bei der Würdigung der völkerrechtlichen Seite des Problems ist es dem Sprechenden besonders schwer gefallen, zu einem eigenen Urteil zu gelangen, weil sozusagen über jeden wichtigen Punkt Meinungsverschiedenheiten bestehen.

Ich stimme der Auffassung bei, dass die Schweiz durch Artikel 5 des Abkommens von 1879 und Artikel 6 des Abkommens von 1929 sich gegenüber dem nördlichen Nachbarn verpflichtet hat, auf der Strecke von Basel bis zum Rheinfall, im Einvernehmen mit Baden Wasserkraftwerke zu konzessionieren. Wollte die Schweiz einseitig auf einmal die Strecke zwischen Rheinau und Rheinfall aus der Vereinbarung herausnehmen und dort dauernd jede Ausnützung der Wasserkraft verbieten, was bei diesem längsgeteilten Grenzfluss zwangsläufig auch die Nichtausnützung der rechten Flusshälfte zur Folge hätte, so wäre dies meines Erachtens ein Verstoß gegen die getroffenen Abkommen und damit wider Treu und Glauben. Der nördliche Nachbar würde zweifellos reklamieren und eventuell gestützt auf den Schieds- und Vergleichsvertrag von 1921 einen schiedsgerichtlichen Entscheid verlangen.

Den Herren Professoren Giacometti und Ruck ist meines Erachtens darin beizupflichten, dass sich die Schweiz durch die beiden Abkommen von 1879 und 1929 nicht verpflichtet hat, das Rheinauwerk gerade in dieser Gestalt und genau unter den in der Konzession enthaltenen Bedingungen zu konzessionieren. Zur Ausführung eines definitiven, konkreten Projektes bedarf es einer besondern Verständigung zwischen den beiden anstossenden Staaten. Das Grenzkraftwerk ist eine technische und wirtschaftliche Einheit und es würde daher keine Unternehmung eine so teure Investition wagen, wenn sie nicht im Besitze beiderseitiger Konzessionen wäre, die durch Vereinbarung der beiden Staaten aufeinander abgestimmt worden sind.

Eine solche vertragliche Verständigung der beiden Staaten über die gemeinsame, wenn auch formell getrennte Konzessionierung des Kraftwerkes Rheinau ist tatsächlich erfolgt. Sie geht hervor aus den Verhandlungsprotokollen, von denen diejenigen von 1896 und 1904 (Beilagen 2 und 3 zur Botschaft des Bundesrates) Vertragscharakter haben, vor allem aber aus dem gleichen Inhalt der beiden Konzessionen, die das Ergebnis der Verhandlungen sind. Die Vereinbarung ist mit dem Austausch der beiderseitigen Regierungserklärungen, mit denen festgestellt wurde, dass die Verleihungen sich auf das gleiche Projekt beziehen und die Verleihungsbedingungen in allen Punkten, die einer Vereinbarung bedürfen, übereinstimmen, perfekt geworden.

Aus den Protokollen und dem gleichen Wortlaut der beiden Konzessionen geht hervor, dass eine vollständige Einigung über alle Punkte, die einer ge-

meinsamen Regelung bedürfen, vorliegt. Man hat sich geeinigt über die Konzessionierung des Werkes für die Dauer von 80 Jahren, über die Voraussetzungen und Modalitäten eines allfälligen Rückkaufes, über den Heimfall, über den Wasserzins, über die Verteilung der gewonnenen Energie auf die beiden Länder und über alle technischen Vorschriften im Interesse der Fischerei, der Schifffahrt, des Uferschutzes, des Heimatschutzes usw. Beide Partner sind für die ganze Vertragsdauer an die Vereinbarung und die darauf beruhenden Konzessionsvorschriften gebunden. Es ist denn auch bei allen wichtigeren Massnahmen gemeinsames Handeln vorgeschrieben.

So sind zum Beispiel in Artikel 36 beider Konzessionen die Voraussetzungen, unter denen ein Widerruf der Konzession erfolgen darf, limitativ aufgezählt, und es ist auch hier selbstverständlich bestimmt, dass die beiden Regierungen im Einvernehmen handeln müssen. In Ziffer II, 2, Absatz 2, des Protokolls von 1896 wird auch wörtlich eine „Verständigung der beteiligten Staaten über die zu treffenden Massnahmen, insbesondere über die Erteilung einer neuen Konzession“ vorgeschrieben. Ein einseitiger Widerruf ist daher nicht zulässig. Auch die Konzessionärin hat gemäss Artikel 36 ein Recht darauf, dass beide Staaten hier nur gemeinsam handeln.

Da für völkerrechtliche Verträge keine bestimmte Form vorgeschrieben ist, ist dieser Staatsvertrag rechtmässig. Die einfache Form, in der er hier wie seit 1917 bei allen Vereinbarungen über die Erstellung der seither konzessionierten Grenz-Rheinkraftwerke erfolgte – und zwar, wenn ich nicht irre, auf Anregung von Herrn Bundesrat Calonder –, ist durchaus genügend. Dieser Staatsvertrag einerseits und die gestützt auf ihn beiderseitig erteilten gleichlautenden Konzessionen sind genau auseinanderzuhalten.

Diese Ausführungen werden bestätigt, wenn sie den Wortlaut von Artikel 37 der Konzession nachschauen. Die Verleihungen wurden erteilt, bevor der Staatsvertrag zwischen den beiden Staaten zustande gekommen war. Es wurde dann in Artikel 37 bestimmt: „Diese Verleihung tritt erst dann in rechtliche Wirksamkeit, wenn die Regierungen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und des Landes Baden einander die für ihr Gebiet erteilten Verleihungsurkunden mitgeteilt und durch den Austausch von Erklärungen festgestellt haben, dass die Verleihung auf Grund übereinstimmender Pläne erteilt und dass die Bedingungen der zwei Verleihungen in allen Punkten, über die eine Vereinbarung im Sinne der Übereinkunft vom 10. Mai 1879 erforderlich ist, übereinstimmt.“

Sie sehen, man hat die Konzession vorher ausgehändigt, hat die Vereinbarung zwischen den beiden Staaten sich vorbehalten, und diese Vereinbarung ist dann anfangs 1948 durch die Note der Badischen Regierung perfekt geworden.

Bei dieser Beurteilung der Rechtslage wird die von einigen Gutachtern mit grossem Eifer erörterte Frage, ob Artikel 6 des Staatsvertrages von 1929 oder Artikel 5 des Vertrages von 1879 eine hinreichende Rechtsgrundlage für die Rheinauer Konzession sei, bedeutungslos. Endgültige Rechtsgrundlage für dieses konkrete Projekt ist, wie dargelegt,

die durch den Notenaustausch Anfang 1948 zustande gekommene spezielle Vereinbarung über die übereinstimmende beiderseitige Konzessionierung des Rheinauer Werkes. Sie würde für sich allein genügen, auch wenn die Abkommen von 1879 und 1929 nicht existierten.

Es bleibt zu prüfen, ob die Vereinbarung rechtsgültig sei. Der Bundesrat hat sie nicht der Bundesversammlung zur Genehmigung vorgelegt, weil er sich zum endgültigen Abschluss für kompetent erachtete. Er macht in der Botschaft geltend, gemäss den Artikeln 7 und 38, Absatz 3, des Wasserrechtsgesetzes sei die Erteilung von Konzessionen für Kraftwerke an Grenzgewässern seine Sache und er dürfe nach der herrschenden Auffassung über Angelegenheiten, für deren Regelung er innerstaatlich zuständig ist, völkerrechtliche Vereinbarungen ohne Begrüssung der Bundesversammlung abschliessen. Der Sprechende ist mit der letzteren Auffassung nicht restlos einverstanden. Richtig aber ist im vorliegenden Fall, dass seit dem Inkrafttreten des Wasserrechtsgesetzes die Artikel 7 und 38, Absatz 3, in der Praxis und in der Doktrin in diesem Sinne ausgelegt worden sind. Man erblickt in ihnen die von den eidgenössischen Räten im voraus erteilte Ermächtigung des Bundesrates zum Vertragsabschluss. So sind denn seit 1917 die Vereinbarungen mit dem Lande Baden über die Konzessionierung der seither erstellten Grenzkraftwerke am Rhein nie der Bundesversammlung zur Genehmigung vorgelegt worden. Der Vertrag ist somit rechtsgültig, und die Schweiz kann nicht einseitig davon zurücktreten. Ein Rücktritt wäre auch bei Annahme der Initiative nicht zulässig, denn nach anerkanntem Grundsatz des Völkerrechtes ist man an einen abgeschlossenen Vertrag gebunden und kann sich von der eingegangenen Verpflichtung auch nicht durch eine nachträgliche Änderung des Landesrechtes befreien. Das um so weniger, wenn diese Änderung zu dem alleinigen Zweck vorgenommen worden wäre, die eingegangene Verpflichtung rückgängig zu machen. Wir würden uns schön bedanken, wenn andere Staaten sich uns gegenüber auf solche Weise wider Treu und Glauben über unbequeme Vertragsbestimmungen hinwegsetzen wollten! Würde die Initiative angenommen, so müsste der Bundesrat mit Baden-Württemberg in Unterhandlungen über die Aufhebung der beiderseitigen Konzessionen, die wie siamesische Zwillinge miteinander verbunden sind, treten. Würde das Nachbarland, was nach seiner bisherigen Haltung zu erwarten wäre, verlangen, dass die Schweiz die getroffene Vereinbarung respektiere, so käme mangels Einigung die Angelegenheit gemäss dem Schieds- und Vergleichsvertrag vom Jahre 1921 vor ein Schiedsgericht, das endgültig zu entscheiden hätte.

Es ist nicht leicht und auch nicht angenehm, sich über die Situation, vor der unser Land dann stünde, auszusprechen. Hat doch Professor Beck, dessen Feingefühl für die internationale Stellung der Schweiz wir alle durch seine nicht gehaltene 1.-August-Rede kennengelernt haben, an der letzten Volksversammlung in Rheinau denjenigen, welche Bedenken völkerrechtlicher Natur geäussert haben, vorgeworfen, sie lieferten allfälligen Gegnern Waffen. Die Frage ist aber für den Beschluss, den wir heute oder morgen zu fassen haben, von grosser

Bedeutung. Es ist daher das Recht, ja die Pflicht derjenigen Mitglieder, die die Bedenken völkerrechtlicher Natur teilen, sie zu äussern und an die Räte und an das Volk den Appell zu richten, uns durch Verwerfung der Initiative vor einem völkerrechtlichen Konflikte zu bewahren, bei dem wir keine besonders rühmliche Rolle spielen könnten.

In erster Linie scheint es mir nötig, auf einen Irrtum, in dem sich meines Erachtens viele Anhänger der Initiative befinden, aufmerksam zu machen. Es ist nicht etwa so, dass mit der Annahme der Initiative der Bau des Werkes verhindert wäre und es sich „nur“ noch um die Frage der Schadloshaltung des Vertragspartners und der Konzessionärin handeln würde. Hauptgegenstand des Prozesses wäre vielmehr die Frage, ob die Schweiz an den Staatsvertrag und damit an die Konzession gebunden sei. Würde diese Frage vom Schiedsgericht bejaht, so müsste die Schweiz die konzessionsgemässe Erstellung des Werkes zulassen. Die Schweiz wäre für die vertraglich vereinbarte Konzessionsdauer von 80 Jahren gebunden und der Bundesrat könnte erst nach deren Ablauf durch Verweigerung einer Verlängerung der Konzessionsdauer oder der Erteilung einer neuen Konzession auf der Strecke zwischen Rheinfluss und Rheinau dem durch die neue Übergangsbestimmung von Artikel 24bis der Bundesverfassung erteilten Befehl Folge leisten.

Man hat dieser Beurteilung der Prozessfrage den Artikel 10, Absatz 2, des Vergleichs- und Schiedsvertrages entgegengehalten. Er lautet:

„Wird in einem Schiedsspruche festgestellt, dass eine von einem Gericht oder einer andern Behörde einer Partei getroffene Entscheidung oder Verfügung ganz oder teilweise mit dem Völkerrecht in Widerspruch steht, können aber nach dem Verfassungsrechte dieser Partei die Folgen der Entscheidung oder Verfügung durch Verwaltungsmassnahmen nicht oder nicht vollständig beseitigt werden, so ist der verletzten Partei in dem Schiedsspruch auf andere Weise eine angemessene Genugtuung zuzuerkennen.“

Ob das Schiedsgericht finden würde, diese Ausnahmebestimmung sei auf den vorliegenden Fall anwendbar und sie rechtfertige in genügendem Masse den einseitigen Rücktritt der Schweiz vom Staatsvertrag, ist nach meiner persönlichen Ansicht zweifelhaft. Aber selbst wenn die Frage zu bejahen wäre, müsste uns meines Erachtens der Grundsatz von Treu und Glauben im nachbarlichen Verkehr hindern, uns überhaupt auf diese Bestimmung zu berufen.

Die Betrachtung der Übergangsbestimmung der Initiative vom Standpunkt des Völkerrechtes lässt auf alle Fälle erkennen, dass die Schweiz durch die Annahme der Initiative in eine recht unerwünschte Stellung geriete, und dass es nicht leicht wäre, die neue Verfassungsbestimmung zu befolgen, ohne mit der bisherigen grundsätzlichen Einstellung unseres Landes zum völkerrechtlichen Vertragsrecht in Konflikt zu geraten und die traditionelle nachbarliche Freundschaft zu Baden-Württemberg zu beeinträchtigen.

Wir wollen hoffen, dass Volk und Stände durch die Verwerfung der Initiative unter anderem auch



den Willen bekunden, nach dem Grundsatz von Treu und Glauben eine von der zuständigen Landesbehörde eingegangene Verpflichtung zu halten, auch dann, wenn sie ihnen nicht in allen Punkten passt.

**Heer:** Die im Zusammenhang mit der Rheininitiative zusammenhängenden staatsrechtlichen Fragen sind von ausserordentlicher Bedeutung auch für die Zukunft. Was die formelle Frage, auf die sich die Kommissionsmehrheit stützt, anbelangt, so kann ich der Ansicht der Kommissionsmehrheit nicht folgen. Ich vertrete die Auffassung des Bundesrates, dass im vorliegenden Fall keine sachlich nicht gerechtfertigte Verkoppelung verschiedener Materien vorliegt, indem doch ein logischer Zusammenhang zwischen der Hauptbestimmung und den Übergangsbestimmungen gegeben ist. Gerade das Begehren auf Aufhebung der Konzession für den Bau des Kraftwerkes hat ganz offensichtlich den Initianten den Anlass und die Begründung gegeben, das Begehren zu stellen, einen zwar unnötigen, weil in der Wasserrechtsgesetzgebung bereits enthaltenen Artikel über die Schonung von Naturschönheiten in die Bundesverfassung aufzunehmen. Mit der Ungültigerklärung eines Initiativbegehrens wegen des Verstosses gegen Artikel 121, Absatz 3, ist es aber sehr ernst zu nehmen. Die Sanktion ist ja nun die Ungültigkeit des ganzen Begehrens. Gerade diese schwerwiegende Sanktion muss doch dazu führen, es mit der Ungültigkeitserklärung eines Initiativbegehrens aus diesem formellen Grunde sehr ernst zu nehmen.

Was nun die materielle Frage anbelangt, ob die Initiative ganz oder nur zu einem Teil dem Volk und den Ständen zur Abstimmung unterbreitet werden soll, so muss ich bekennen, dass ich ursprünglich die Auffassung vertrat, dass dem bundesrätlichen Antrag keine Folge gegeben werden soll, dass also die Initiative dem Volk und den Ständen, so wie sie vorliegt, nicht zur Abstimmung unterbreitet werden soll. Ich war der Ansicht, dass nur der erste Teil des Volksbegehrens der Abstimmung unterbreitet werden sollte, nicht dagegen das Begehren der Übergangsbestimmung. Es steht doch fest und ist auch heute wiederholt zum Ausdruck gekommen, dass die Übergangsbestimmung feststehenden Grundsätzen unseres heutigen Bundesstaatsrechtes widerspricht. Sie bedeutet sicher einen eklatanten Einbruch in den Grundsatz der Gewaltentrennung. Wie Fleiner ausführt, ist die Bundesverfassung „nicht bloss das oberste und unverrückbare Gesetz für Bürger und Behörden, sondern auch für den Gesetzgeber. Deren Schranken darf er nicht durchbrechen.“ Ich vertrat auch nicht die Auffassung des Bundesrates, dass die Bundesversammlung nicht zuständig sein soll, darüber zu entscheiden, was in die Verfassung gehöre. Es ist nicht nötig, dass alles, was Rechts ist, auch schriftlich niedergelegt ist. Bedeutende Grundsätze unseres Staatswesens sind in unserer Verfassung auch nicht schriftlich niedergelegt. Es steht kein Wort davon, dass die Neutralität unsere Staatsmaxime sein soll; es steht auch nichts von der Gewaltentrennung und nichts von Eigentums Garantien in der Verfassung; diese Grundsätze bestehen aber doch.

Wenn ich nach reiflicher Überlegung doch dazu komme, dem bundesrätlichen Antrag zuzustimmen, so aus folgenden Gründen:

Die Volksinitiative ist ein Antrag aus dem Volk an das Volk. In derart kontroversen Fällen wie dem vorliegenden soll die Kompetenz des Volkes in den Vordergrund gestellt werden. Dazu kommt, dass, wenn ein Initiativbegehren in mehrere Teile zerfällt, es nicht in gültige und ungültige Teile zergliedert werden kann. Entweder ist das ganze Begehren gültig oder ungültig. Zweifellos kann gegen den ersten Teil des Volksbegehrens im Hinblick auf dessen Zulässigkeit nichts eingewendet werden. Bezüglich des Übergangsbeglehrens sind die Meinungen sehr geteilt, wobei für beide Auffassungen gute Gründe vorgebracht werden. Unter diesen Umständen möchte ich dafür eintreten, dass die ganze Vorlage dem Volk vorgelegt wird.

Dazu kommt aber nach meinem Dafürhalten noch der wichtige Umstand, dass der Nationalrat sich mehrheitlich dahin entschieden hat, die ganze Initiative Volk und Ständen zur Abstimmung vorzulegen. Was würde nun erreicht, wenn der Ständerat einen gegenteiligen Beschluss fassen würde? Es ist hier von einem Einigungsverfahren gesprochen worden. Nach meinem Dafürhalten kommt das gar nicht in Frage. Das Einigungsverfahren ist niedergelegt im Bundesgesetz über den Geschäftsverkehr zwischen Nationalrat, Ständerat und Bundesrat, sowie über die Form des Erlasses und der Bekanntmachung von Gesetzen und Beschlüssen. In Artikel 4 heisst es:

„Die in bezug auf Gesetzes- und Beschlussesentwürfe gefassten Beschlüsse des einen Rates sind dem andern Rat mitzuteilen.“ Aber im Hinblick auf die Verfassungsrevision ist dieser Grundsatz nirgends niedergelegt. Ich glaube nicht, dass, wenn der Nationalrat nun entschieden hat, die Vorlage vor Volk und Stände zu bringen, etwas erreicht wäre, wenn der Ständerat nun einen gegenteiligen Beschluss fassen würde.

Damit aber ist dem unbefriedigenden Zustand, wie er im Zusammenhang mit der Rheininitiative zutage tritt, grundsätzlich nicht abgeholfen. Die Initiative hat mit aller Deutlichkeit gezeigt dass unser Verfassungsgesetz eine Lücke aufweist. Das mit der Übergangsordnung gestellte Begehren auf Rückgängigmachung eines rechtskräftigen Verwaltungsaktes stellt einen krassen Einbruch in das Gefüge unseres Rechtsstaates dar. Es konnte sicherlich nie der Sinn des Initiativrechtes gewesen sein, die Möglichkeit zu geben, in Einzelfällen die bestehende Rechtsordnung zu durchbrechen. Mit dem Initiativrecht darf kein Missbrauch getrieben werden. Falls Begehren, wie die Rheininitiative sie enthält, sich mehren sollten, so müsste beizeiten dafür gesorgt werden, dass unsere Verfassung gegen den Missbrauch der Volksrechte geschützt wird. Herr Bundesrat Feldmann vertrat im Nationalrat die Auffassung, dass diese Initiative allein noch keine Gefährdung darstelle. Immerhin dürfte sie ernst genug sein, um sich heute schon zu überlegen, was, wenn dies sich als nötig erweisen sollte, zum Schutze unserer Verfassung vorgekehrt werden könnte. Nach meinem Dafürhalten könnte es sich nicht um materielle Schranken für die Revision der Bundesverfassung handeln, wie sie im Jahre 1894

durch Nationalrat Gobat angeregt wurde, der verlangte, dass weder die Grundlagen der Verfassung, noch die allgemeinen Grundsätze des öffentlichen Rechtes Gegenstand eines Volksbegehrens sein können. Auch die Verfassung darf nicht tot und starr sein; sie muss sich an die Ansichten und Lebensbedürfnisse eines Volkes anpassen können. Ich vertrete auch nicht die Auffassung, die im Jahre 1922 durch die Motion Brügger vertreten wurde, dahingehend, dass unvernünftige oder revolutionäre Initiativen als unzulässig sollen erklärt werden können. Wenn die Mehrheit des Schweizervolkes und der Stände glauben sollte, dass unsere heutige Staatsform nicht mehr die richtige sei und sie zu einer andern übergehen wollen, so soll die Möglichkeit durch Revision der Bundesverfassung gewahrt sein. Dagegen soll nicht eine relativ kleine Anzahl von Bürgern das Mittel in der Hand haben, das Volk mit Initiativen zu behelligen und den ganzen Staatsapparat in Bewegung zu setzen, welche bestehende staatsrechtliche Grundsätze verletzen. Es gibt gewiss Möglichkeiten, um, falls dies nötig sein sollte, durch Volk und Stände selber über eine entsprechende Ergänzung der Bundesverfassung abstimmen zu lassen.

Einmal könnte man an die von Herrn Kollega Klöti bereits erwähnte Erhöhung der für das Zustandekommen einer Verfassungsinitiative nötigen Unterschriften denken. Die von der Bundesverfassung im Jahre 1891 für Volksinitiativen verlangten 50 000 Unterschriften stützten sich damals auf eine Zahl von rund 653 000 Stimmberechtigten. Heute haben wir zirka 1 438 000 Stimmberechtigte. Herr Bundesrat Feldmann nannte dies eine Inflation des Initiativrechtes. Warum sollte man Volk und Ständen nicht Gelegenheit geben, einer solchen Inflation zu steuern?

Ein weiteres Mittel wäre die ausdrückliche Übertragung der Kompetenz an die Bundesversammlung, Begehren, die einen offenbaren Missbrauch des Initiativrechtes darstellen, als unzulässig zu erklären. Nach meinem Dafürhalten wäre dies keineswegs eine ungerechtfertigte Einschränkung der Volksrechte. Ich kann in diesem Zusammenhang darauf verweisen, dass im Landsgemeindekanton Glarus, der sicher als reine und direkte Demokratie angesehen werden kann, die Verfassung gegen Missbrauch der Volksrechte geschützt ist. Im Kanton Glarus steht einem jeden einzelnen stimmberechtigten Landesbewohner sowohl das Recht der Verfassungs- als auch der Gesetzesinitiative zu. Jedes Jahr wird von diesem Recht reichlich Gebrauch gemacht. Gleichwohl enthält Artikel 46 der Glarner Kantonsverfassung die Bestimmung, dass der Landrat alle Landsgemeindeanträge vorerst in dem Sinne zu durchgehen habe, ob dieselben nichts den Vorschriften der Bundes- oder Kantonsverfassung Widersprechendes enthalten. Ist das nach Ansicht des Landrates der Fall, so sind solche Anträge gemäss der genannten Verfassungsbestimmung unzulässig, werden also der Landsgemeinde überhaupt nicht unterbreitet. Hier entscheidet also auch nicht die souveräne Behörde, also die Landsgemeinde, darüber, ob solche Anträge zulässig sein sollen oder nicht. Im weitern ist in Artikel 35 der Glarner Kantonsverfassung noch ausdrücklich niedergelegt, dass die Landsgemeinde

kein Recht hat, auf Urteile und Beschlüsse einzutreten, welche die verfassungsmässigen Behörden gemäss der ihnen eingeräumten Befugnisse erlassen haben. Wenn die Bundesverfassung heute eine ähnliche Bestimmung enthielte, so wäre das Schicksal der Initiative Rheinau bald entschieden.

Wenn das Volk eines Landsgemeindekantons sich durch seine Verfassung selber solche Beschränkungen auferlegt, warum sollten nicht einmal Schritte unternommen werden, in ähnlicher Weise Volk und Ständen eine Vorlage zu unterbreiten, dass unsere Bundesverfassung durch solche Schutzbestimmungen ergänzt werden soll? Ich würde es begrüßen, wenn das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement sich mit dieser Anregung befassen würde. Bevor über das Schicksal der Rheinauinitiative Klarheit besteht, unterlasse ich es, die Anregung in die Form eines Postulates oder einer Motion zu kleiden. Immerhin erachte ich die grundsätzliche Frage als ausserordentlich wichtig.

Zum Schutz unserer Heimat gehört nicht nur der Schutz ihrer Naturschönheiten, sondern auch der Schutz seiner Rechtsordnung, vor allem auch der Verfassung vor Missbräuchen.

*Hier wird die Beratung abgebrochen.*

*Ici, le débat est interrompu.*

---

**Vormittagsitzung vom 23. September 1954**  
**Séance du 23 septembre 1954, matin**

Vorsitz – Présidence: M. Barrelet

**6556. Stromlandschaft Rheinfall-Rheinau.**  
**Begutachtung des Volksbegehrens**  
**Protection des sites depuis la chute du Rhin**  
**jusqu'à Rheinau. Préavis sur l'initiative**

*Fortsetzung – Suite*

Siehe Seite 116 hiervor – Voir page 116 ci-devant

M. Lachenal: Je trouve infiniment regrettable et je déplore que devant un litige de si haute envergure, dont les racines mêmes sont ancrées solidement dans le terrain le plus sacré, le plus sensible de notre tradition séculaire, je déplore que le débat devant ce Conseil se soit transformé, comme un mauvais procès, un procès banal, en une simple querelle de procédure car c'est là l'aspect que revêtent les armes du projet de la majorité. On se jette à la tête les résultats de consultations juridiques divergentes. Or, quand avez-vous vu les juristes de la couronne – ou de l'anticouronne – être d'accord? Quand les avez-vous vus hésiter à soutenir le pour et aussi le contre avec la même gravité professorale? Ceci me laisse bien rêveur! Qu alors, on discute sur la portée de telle phrase incidente ou obscure d'un sous-alinéa, pour en tirer des conclusions contradictoires, ou même, ce qui est pire, imaginées de toute pièce. Bien plus, on finit par invoquer le silence ou la lacune de la loi,

## **Stromlandschaft Rheinfall-Rheinau. Begutachtung des Volksbegehrens**

### **Protection des sites depuis la chute du Rhin jusqu'à Rheinan. Préavis sur l'initiative**

|                     |  |
|---------------------|--|
| In                  | Amtliches Bulletin der Bundesversammlung     |
| Dans                | Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale    |
| In                  | Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale |
| Jahr                | 1954   |
| Année               |  |
| Anno                |  |
| Band                | III  |
| Volume              |  |
| Volume              |  |
| Session             | Herbstsession                                |
| Session             | Session d'automne                            |
| Sessione            | Sessione autunnale                           |
| Rat                 | Ständerat                                    |
| Conseil             | Conseil des Etats                            |
| Consiglio           | Consiglio degli Stati                        |
| Sitzung             | 02   |
| Séance              |  |
| Seduta              |  |
| Geschäftsnummer     | 6556   |
| Numéro d'objet      |  |
| Numero dell'oggetto |  |
| Datum               | 22.09.1954                                   |
| Date                |  |
| Data                |  |
| Seite               | 116-144                                      |
| Page                |  |
| Pagina              |  |
| Ref. No             | 20 035 740                                   |

Dieses Dokument wurde digitalisiert durch den Dienst für das Amtliche Bulletin der Bundesversammlung.

Ce document a été numérisé par le Service du Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale.

Questo documento è stato digitalizzato dal Servizio del Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale.

durch Nationalrat Gobat angeregt wurde, der verlangte, dass weder die Grundlagen der Verfassung, noch die allgemeinen Grundsätze des öffentlichen Rechtes Gegenstand eines Volksbegehrens sein können. Auch die Verfassung darf nicht tot und starr sein; sie muss sich an die Ansichten und Lebensbedürfnisse eines Volkes anpassen können. Ich vertrete auch nicht die Auffassung, die im Jahre 1922 durch die Motion Brügger vertreten wurde, dahingehend, dass unvernünftige oder revolutionäre Initiativen als unzulässig sollen erklärt werden können. Wenn die Mehrheit des Schweizervolkes und der Stände glauben sollte, dass unsere heutige Staatsform nicht mehr die richtige sei und sie zu einer andern übergehen wollen, so soll die Möglichkeit durch Revision der Bundesverfassung gewahrt sein. Dagegen soll nicht eine relativ kleine Anzahl von Bürgern das Mittel in der Hand haben, das Volk mit Initiativen zu behelligen und den ganzen Staatsapparat in Bewegung zu setzen, welche bestehende staatsrechtliche Grundsätze verletzen. Es gibt gewiss Möglichkeiten, um, falls dies nötig sein sollte, durch Volk und Stände selber über eine entsprechende Ergänzung der Bundesverfassung abstimmen zu lassen.

Einmal könnte man an die von Herrn Kollega Klöti bereits erwähnte Erhöhung der für das Zustandekommen einer Verfassungsinitiative nötigen Unterschriften denken. Die von der Bundesverfassung im Jahre 1891 für Volksinitiativen verlangten 50 000 Unterschriften stützten sich damals auf eine Zahl von rund 653 000 Stimmberechtigten. Heute haben wir zirka 1 438 000 Stimmberechtigte. Herr Bundesrat Feldmann nannte dies eine Inflation des Initiativrechtes. Warum sollte man Volk und Ständen nicht Gelegenheit geben, einer solchen Inflation zu steuern?

Ein weiteres Mittel wäre die ausdrückliche Übertragung der Kompetenz an die Bundesversammlung, Begehren, die einen offenbaren Missbrauch des Initiativrechtes darstellen, als unzulässig zu erklären. Nach meinem Dafürhalten wäre dies keineswegs eine ungerechtfertigte Einschränkung der Volksrechte. Ich kann in diesem Zusammenhang darauf verweisen, dass im Landsgemeindekanton Glarus, der sicher als reine und direkte Demokratie angesehen werden kann, die Verfassung gegen Missbrauch der Volksrechte geschützt ist. Im Kanton Glarus steht einem jeden einzelnen stimmberechtigten Landesbewohner sowohl das Recht der Verfassungs- als auch der Gesetzesinitiative zu. Jedes Jahr wird von diesem Recht reichlich Gebrauch gemacht. Gleichwohl enthält Artikel 46 der Glarner Kantonsverfassung die Bestimmung, dass der Landrat alle Landsgemeindeanträge vorerst in dem Sinne zu durchgehen habe, ob dieselben nichts den Vorschriften der Bundes- oder Kantonsverfassung Widersprechendes enthalten. Ist das nach Ansicht des Landrates der Fall, so sind solche Anträge gemäss der genannten Verfassungsbestimmung unzulässig, werden also der Landsgemeinde überhaupt nicht unterbreitet. Hier entscheidet also auch nicht die souveräne Behörde, also die Landsgemeinde, darüber, ob solche Anträge zulässig sein sollen oder nicht. Im weitern ist in Artikel 35 der Glarner Kantonsverfassung noch ausdrücklich niedergelegt, dass die Landsgemeinde

kein Recht hat, auf Urteile und Beschlüsse einzutreten, welche die verfassungsmässigen Behörden gemäss der ihnen eingeräumten Befugnisse erlassen haben. Wenn die Bundesverfassung heute eine ähnliche Bestimmung enthielte, so wäre das Schicksal der Initiative Rheinau bald entschieden.

Wenn das Volk eines Landsgemeindekantons sich durch seine Verfassung selber solche Beschränkungen auferlegt, warum sollten nicht einmal Schritte unternommen werden, in ähnlicher Weise Volk und Ständen eine Vorlage zu unterbreiten, dass unsere Bundesverfassung durch solche Schutzbestimmungen ergänzt werden soll? Ich würde es begrüßen, wenn das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement sich mit dieser Anregung befassen würde. Bevor über das Schicksal der Rheinauinitiative Klarheit besteht, unterlasse ich es, die Anregung in die Form eines Postulates oder einer Motion zu kleiden. Immerhin erachte ich die grundsätzliche Frage als ausserordentlich wichtig.

Zum Schutz unserer Heimat gehört nicht nur der Schutz ihrer Naturschönheiten, sondern auch der Schutz seiner Rechtsordnung, vor allem auch der Verfassung vor Missbräuchen.

*Hier wird die Beratung abgebrochen.*

*Ici, le débat est interrompu.*

---

**Vormittagsitzung vom 23. September 1954**  
**Séance du 23 septembre 1954, matin**

Vorsitz – Présidence: M. Barrelet

**6556. Stromlandschaft Rheinfall-Rheinau.**  
**Begutachtung des Volksbegehrens**  
**Protection des sites depuis la chute du Rhin**  
**jusqu'à Rheinau. Préavis sur l'initiative**

*Fortsetzung – Suite*

Siehe Seite 116 hiervor – Voir page 116 ci-devant

M. Lachenal: Je trouve infiniment regrettable et je déplore que devant un litige de si haute envergure, dont les racines mêmes sont ancrées solidement dans le terrain le plus sacré, le plus sensible de notre tradition séculaire, je déplore que le débat devant ce Conseil se soit transformé, comme un mauvais procès, un procès banal, en une simple querelle de procédure car c'est là l'aspect que revêtent les armes du projet de la majorité. On se jette à la tête les résultats de consultations juridiques divergentes. Or, quand avez-vous vu les juristes de la couronne – ou de l'anticouronne – être d'accord? Quand les avez-vous vus hésiter à soutenir le pour et aussi le contre avec la même gravité professorale? Ceci me laisse bien rêveur! Qu alors, on discute sur la portée de telle phrase incidente ou obscure d'un sous-alinéa, pour en tirer des conclusions contradictoires, ou même, ce qui est pire, imaginées de toute pièce. Bien plus, on finit par invoquer le silence ou la lacune de la loi,

pour en déduire par une opération de l'esprit, qui est absolument gratuite, une prétendue compétence positive du Parlement.

J'ai suivi attentivement les débats. J'ai lu minutieusement ceux qui ont eu lieu au Conseil national. A maintes reprises, j'ai cru rêver devant la désivolture, le caractère abstrait, théorique, dégagé de tout sens du réel des arguments opposés. Certes, j'ai admiré la fertilité de l'imagination, la souplesse, la fantaisie, la variété des hypothèses qu'on échaufaudait. Pour démontrer quoi? La catastrophe que serait une consultation populaire!

La sagesse des nations proclame: quand on veut tuer son chien, on dit qu'il est enragé. Pousser l'analogie serait désobligeant. Je me bornerai à dire que jusqu'ici, depuis un siècle, je ne vois chez nous, dans notre collectivité civique, aucun signe quelconque d'incubation d'une malaise de ce genre.

J'ouvre, dès le début, une parenthèse:

Sur le plan juridique, le message du Conseil fédéral me paraît d'une clarté absolue. Je constate qu'aucun de ses arguments n'a été réfuté. Je me bornerai donc à m'y référer et m'abstiendrai de reprendre les détails.

Du point de vue matériel, c'est-à-dire en ce qui concerne le contenu de l'initiative, elle est certes absolument indéfendable. Son succès aurait de très graves inconvénients, des conséquences dommageables certaines. Tout le monde est également d'accord sur ce point et je n'y insisterai pas davantage.

Mais, cela dit, où, dans quel texte voulez-vous puiser le droit d'empêcher le peuple de se prononcer? Telle est la question et même la seule question que nous avons à résoudre. Notre Etat est fondé sur un pilier solide, je dirai presque un pilier unique: la souveraineté absolue, directe de la volonté populaire. Nous ne connaissons pas le régime parlementaire, ni la responsabilité ministérielle. Si, en Angleterre, un adage veut que le Parlement peut faire ce qu'il veut, sauf changer un homme en femme, ce n'est pas le cas en Suisse. Au dessus de notre parlement, il y a le contrôle du peuple, qui est constant et vigilant. Chez nous, nous sommes trois de jeu: le peuple, le parlement et le gouvernement. Et ce contrôle du peuple n'est pas, vous le savez, resté lettre morte. Il est fréquemment appliqué.

Mais il n'y a pas seulement la souveraineté du peuple devant le Parlement et ses actes. Le peuple est aussi maître de modifier la Constitution, en tout ou partie, spontanément, et cela même contre notre volonté. La Constitution le dit avec la précision que vous connaissez. Dès lors, où va-t-on chercher matière à discuter, à ergoter, à finasser, à trouver un défaut à cette cuirasse faite de marbre et d'acier? La Constitution est formelle, dans ses articles 71 et 121. La loi de 1892 est encore plus claire, dans son article 7, que je veux cependant vous relire: «Si les Chambres écartent la demande ou si elles n'arrivent pas à prendre une résolution dans le délai fixé, l'affaire va devant le peuple.» Ce texte est clair, propre, tranchant comme le fil d'une épée. Il ne contient aucune paille dans cet acier par où pourrait se glisser une interprétation.

Alors, on se rabat sur la loi et la procédure qui concernent les rapports entre les deux Conseils. Mais on oublie que cette loi de procédure interne ne

s'applique que lorsqu'il s'agit de divergences sur les objets qui sont de la compétence des deux Conseils. L'article 4 de la loi, le frontispice de cette loi, dit que lorsqu'il s'agit d'une loi ou d'un arrêté fédéral, alors intervient la procédure que vous connaissez, la navette, la divergence et, finalement, l'enterrement. Mais ce n'est pas le cas ici. J'ai constaté avec satisfaction que M. Auf der Maur, rapporteur de la majorité, était d'accord sur ce point et qu'il admet, que même si votre décision était négative, il serait tout de même absolument indispensable que la question soit soumise au peuple.

Je constate alors que l'opposition manifestée aujourd'hui devant le Conseil des Etats ne rime à rien, qu'elle est inutile, puisque, finalement, on devrait aller devant le peuple si, comme tout le monde le prévoit, le Conseil national maintient son préavis.

Mais on va plus loin, on cherche d'autres critères, qui touchent au fond de l'initiative. C'est l'unité de la matière qui est en cause, comme si la protection des sites et l'objet Rheinau ne jaillissaient pas de la même pensée!

On parle aussi de l'atteinte aux droits acquis, comme si, autrefois, les fabricants d'absinthe n'avaient pas des droits acquis à fabriquer leur détestable breuvage; comme si nos compatriotes israélites n'avaient pas des droits tirés de leur croyance à abattre le malheureux bétail de la façon qui leur plaisait.

On a invoqué aussi les traités internationaux. Vous avez entendu, hier, notre collègue Picot, dont nous apprécions volontiers la clarté et la sincérité des exposés, vous parler de la Convention du Gothard et de son ami Horace Micheli. J'ai vécu la Convention du Gothard et lorsque la Suisse romande a lancé son initiative comportant le referendum contre les traités internationaux, elle s'est heurtée à une opposition extrêmement violente de la part du Parlement, de la part des juristes de la couronne. On frémissait à l'idée de la catastrophe – déjà! – si le peuple arrivait à renier la signature donnée par le Conseil fédéral à des traités. On a passé outre et on a bien fait. Et on n'en est pas mort! On invoque enfin l'effet rétroactif et que sais-je encore. Je n'insiste pas.

Je le répète, je désapprouve les désirs et les défauts de l'initiative, je ne les cite que parce qu'on veut y trouver le moyen d'éluder la discussion, des motifs, combien artificiels, pour barricader la porte à l'expression libre de la pensée du peuple. La gymnastique pleine d'esprit, à son habitude, de notre excellent collègue Stüssi, ses paradoxes tentateurs, la diversité de ses raisonnements, les étourdissantes facettes de sa dialectique, tout cela était peut-être un délice pour l'auditeur mais ne m'a pas convaincu.

Aucun de ces défauts, parfaitement réels d'ailleurs, je le répète de l'initiative, ne permet au Parlement de mettre d'avance sous tutelle la volonté populaire. Non, messieurs, il faudrait un texte formel sur lequel vous puissiez vous appuyer. Ce texte serait ainsi conçu: «Quand une initiative est visiblement absurde aux yeux du Parlement, celui-ci a le droit de l'enterrer.» En l'absence de ce texte, nous n'avons pas le droit de le faire. Notre collègue Zehnder l'a souligné, en disant avec raison

qu'un tel texte sauveur n'existera probablement jamais, parce que personne n'aura l'idée ou l'audace de le proposer.

Dès lors, est-ce que nous pouvons le créer de toutes pièces, par une interprétation, par une sorte de rédaction tacite qui ne serait pas autre chose qu'un acte de notre volonté et qui aurait donc le caractère de l'arbitraire? Est-ce que nous pouvons suppléer à cette inexistence? Je ne le crois pas.

Les défauts de l'initiative, que l'on a abondamment soulignés – mais ils ne sont pas tous foncièrement irrémédiables – il nous appartient, il me semble, de les exposer, de les critiquer, de créer, par une action intelligente dans la campagne populaire, une ambiance d'opposition, en un mot de faire confiance au peuple qui comprendra la situation, qui ne pourra pas ne pas la comprendre.

La plus mauvaise politique c'est la politique de la peur. La meilleure politique est la politique de la franchise. Combien souvent, chers collègues, dans nos discussions avec des étrangers, avec des parlementaires étrangers, nous parons-nous avec orgueil de cet *unicum* parmi les peuples civilisés de la permanence de notre système gouvernemental, des droits intangibles de nos cantons, des droits intangibles du peuple. Et nous ajoutons avec non moins de fierté: c'est cet équilibre parfait, cette création originale de l'esprit suisse, qui a vraiment construit notre Etat et qui l'a mis à l'abri de bien des remous et de bien des tempêtes. Et alors, à la première occasion – car je crois que c'est bien la première – nous foulerions aux pieds délibérément tout cela?

Je vais plus loin: j'ai fait une autre constatation qui doit être aussi une fierté. J'ai, hélas, le mélancolique privilège d'être un des trois ou quatre doyens de cette assemblée et je partage cet honneur, je crois, avec nos collègues Weber, Troillet, Fricker et Klöti. Quelque cinquante ans de vie, de luttes et de contacts politiques m'ont donné un enseignement que je ne puis pas oublier, une expérience précieuse: c'est que le peuple ne s'est jamais trompé. Rappelez-vous: dix fois, vingt fois, il nous a donné des leçons. Il a renvoyé des lois que nous avions votées parfois à l'unanimité et avec enthousiasme. Nous devons reconnaître que jamais il n'a eu tort. C'est ainsi, par exemple, qu'il nous a renvoyé le monopole de l'alcool, le monopole du blé, la loi Schulthess sur l'assurance-vieillesse. Nous avons bien dû nous incliner et nous avons bien fait, parce que, chaque fois, le résultat qu'on nous a ordonné de refaire s'est démontré meilleur. Donc le peuple avait raison et nous avions tort. Et alors à ce peuple si sage et si mesuré, vous imputez d'avance... (*murmures*) oui, par des hypothèses, des suppositions audacieuses, je dirai même presque injurieuses, vous lui imputez d'avance je ne sais quelle sottise possible, quelle initiative hypothétique qui serait digne d'une maison d'aliénés!

De quel droit, je vous le demande, faites-vous cette supposition? Le peuple pourrait nous renvoyer la balle car combien de fois c'est lui, au contraire, qui nous a rappelés à la raison.

Vous me direz: tout ceci n'a rien de juridique. Je vous le concède, c'est vrai. J'ai laissé au Conseil fédéral et au Conseil national la réponse en droit. Cette réponse est claire. Mais ne sentez-vous pas que le côté humain, le côté politique a aussi sa valeur

équivalente et, je n'hésite pas à l'affirmer, dominant celle du droit pur, surtout dans un problème où le Parlement et le peuple ont l'air de s'opposer l'un à l'autre. Le peuple sait fort bien qu'il doit rester le maître et qu'il a le droit de le rester. Oui, il le sait. Car, messieurs, le lui avons-nous assez dit et répété quand nous allons quêter ses suffrages! C'est d'ailleurs pour cela et parce qu'il en est conscient, que le peuple n'a jamais cessé d'être aussi conscient de ses responsabilités et qu'il a la fierté de faire toujours preuve de sagesse. Enlevez-lui cette fierté, enlevez-lui sa confiance, enlevez-lui son droit: alors je dis que vous vous engagez dans une voie terriblement dangereuse pour l'avenir.

Quoi! messieurs, il suffira plus tard qu'une initiative vous paraisse dangereuse ou simplement désagréable? Alors qu'allez-vous faire de l'initiative Chevallier si par hasard on pouvait supposer qu'elle fût admise? Est-ce que ce ne serait pas un bouleversement? Vous savez aussi – puisque vous parlez de catastrophe – que si le peuple refuse dans quelques semaines le régime financier transitoire, ce serait vraiment une catastrophe assez irrémédiable et pourtant, il n'y a pas moyen, et personne n'y a songé, d'empêcher le peuple de se prononcer. C'est le peuple qui votera en dernier ressort.

Messieurs, il semble qu'un malaise plane depuis quelque temps sur nos préoccupations politiques. Nous le sentons. Nous en avons eu le témoignage dans deux ou trois récents discours de nos éminents magistrats du Conseil fédéral. Ils sont aux responsabilités. Ils sont bien placés pour diagnostiquer les signes avant-coureurs même hypothétiques d'une telle situation.

Vous n'avez qu'à persister dans la voie hérissée d'épines dans laquelle vous voulez vous engager et je vous dis que ce malaise deviendra une réalité.

Mes chers collègues, j'ai terminé mon exposé. J'ai peut-être abusé de votre patience et je m'en excuse mais j'étais poussé par le devoir impérieux de souligner une fois de plus devant vous, en me plaçant sur le plan supérieur de la paix civique, la gravité de votre décision. Tous, dans cette salle, n'est-il pas vrai, nous avons un idéal, une sorte de génie vivifiant qui élève nos âmes, nous console des réalités parfois sordides, des nécessités et des besoins de la vie courante, ou même de la vie électorale. Il est comme une bible, même pour ceux que la religion n'a pas touchés de son aile. Cet idéal, ce génie, c'est pour nous tous, sans exception je pense, le respect inné, irraisonné, instinctif de la Constitution, ce dogme moral qui nous domine et nous protège même contre nous-mêmes, qui ne doit connaître ni entorses, ni explications, ni discussions. Ce dogme, c'est la suprématie du peuple sur le Parlement.

Rappelez-vous: Chaque jour, en gravissant l'escalier du grand hall d'entrée, qui vous conduit à vos séances, lisez, gravée dans le marbre pour l'éternité, l'expression romaine dont le rappel est plus que jamais nécessaire: *Salus publica – et j'ajouterai voluntas populi – suprema lex esto.*

Gardez-vous bien de l'oublier aujourd'hui!

**Lieb:** Nachdem die rechtlichen Fragen von den Mitgliedern der Kommission und den übrigen Vorrednern schon derart gründlich behandelt wor-



den sind, masse ich mir nicht an, noch wesentlich Neues beitragen zu können. Als Vertreter des Standes Schaffhausen aber, der zudem schon seit 1951 mitten in den Auseinandersetzungen um Rheinau drinsteht, möchte ich mir doch gestatten, meine Stellungnahme zu dieser Frage kurz zu begründen.

Durch die Rheinauinitiative sind eine Menge Fragen aufgeworfen worden, die vom juristischen und politischen Standpunkt aus von grundsätzlicher Bedeutung sind und bereits tiefgehende Meinungsverschiedenheiten staatsrechtlicher Natur heraufbeschworen haben. Unsere Beratungen werden daher vom Volk mit grossem Interesse verfolgt und geprüft, was besonders in den Kantonen Zürich und Schaffhausen der Fall ist, wo die Rheinawellen zu Zeiten ausserordentlich hoch gehen. In Anbetracht der Wichtigkeit des Entscheides der Bundesversammlung hat der Bundesrat den ganzen Fragenkomplex sehr eingehend geprüft und uns in einer ausführlichen Botschaft seinen Standpunkt klargelegt. Zur Begründung seines Antrages, die Initiative dem Volke zur Abstimmung vorzulegen, ist er in der Lage, sich auf die Meinungen einer Reihe von prominenten Juristen und Rechtsgelehrten, aber vor allem auf die bisherige Praxis des Bundes zu berufen. Aber auch der Gegenantrag, die Initiative dem Volke nicht zu unterbreiten, stützt sich auf die Anschauungen ebenso prominenter Juristen und ist uns heute nicht nur vom Präsidenten, sondern auch von andern Mitgliedern der Kommission mit aller Gründlichkeit vorgetragen worden. Wenn schon die Meinungen der Juristen, die in erster Linie berufen sein sollten, die Lage zu klären und diesen Rheinaunebel zu spalten, so weit auseinandergehen, so ist es für den Nichtjuristen nicht leicht, den richtigen Weg zu finden. Entscheiden wir die Frage so oder anders, so ist jede Lösung unbefriedigend; denn gegen jede Lösung, Vorlage oder Nichtvorlage, sprechen eine Menge von Gründen, die nicht leichten Herzens auf die Seite geschoben werden können.

Gegen die Vorlage sprechen für mich folgende Gründe: Es widerspricht dem Rechtsempfinden, wenn dem Volke ein Verfassungstext zur Abstimmung vorgelegt werden muss, der eine Unwahrheit enthält, und worin der Bundesrat als Rechtsbrecher angeprangert wird. Der Bundesrat weist auf Seite 37 seiner Botschaft mit vollem Recht diese Behauptung, die Rheinaukonzession sei im Widerspruch zu Artikel 22 des Wasserrechtsgesetzes erteilt worden, mit aller Bestimmtheit zurück und sieht in dieser falschen Darstellung eine unzulässige Beeinflussung der Aktivbürgerschaft. Von keiner ernst zu nehmenden Seite wird diese Behauptung der Initianten als richtig betrachtet, und im Nationalrat ist diese Behauptung sogar als Lüge bezeichnet worden. Die Vorlage vor das Volk lässt sich auch schwer in Einklang bringen mit der verfassungsmässigen Zuständigkeitsordnung und den Verfassungsgrundsätzen der Gewaltentrennung. Vom verfassungstheoretischen Standpunkt aus kann man ohne Zweifel die Ansicht vertreten, dass die Verfassungsinitiative gedacht ist für die Anordnung allgemeiner Rechtsnormen durch das Volk und nicht für das Eingreifen in die verfassungsmässige Kompetenzordnung in einem Einzelfall, das heisst dass die vorgelegte

Übergangsbestimmung überhaupt keine Verfassungsmaterie darstellt und daher formell rechtsungültig sei. Die Initiative bedeutet auch eine Verletzung der Rechtsgleichheit, der Rechtssicherheit, der Eigentumsgarantie und der Gewaltentrennung, wie dies in der Botschaft des Bundesrates auf den Seiten 37 bis 41 richtig ausgeführt wird. Sollte die vorgeschlagene Übergangslösung Rechtskraft erhalten, so müsste dies für die Schweiz aussenpolitisch nachteilige Folgen haben. Durch die einseitige Lösung, das heisst durch die Nichteinhaltung vertraglicher völkerrechtlicher Verpflichtungen würde der Wert der Schweiz als künftiger Vertragspartner im Auge des Auslandes ganz wesentlich beeinträchtigt. Dadurch würde der Ausbau der Grenzwasserkräfte nicht nur am Rhein, sondern auch an der südlichen Grenze – auf die wir dringend angewiesen sind – ganz wesentlich gefährdet. Wenn ich auch, wie andere Redner, dem Schweizervolk das Vertrauen schenke, dass es eine inhaltlich derart unmögliche Initiative ablehnen wird, so schafft schon die Möglichkeit, verfassungsmässig richtig zustande gekommene Beschlüsse der zuständigen Behörde durch eine Initiative in Wiedererwägung zu ziehen, bereits eine Rechtsunsicherheit, und der Wert des von der Schweiz gegebenen Wortes wird wesentlich vermindert. Das sind für mich zur Hauptsache die Gründe, die gegen die Vorlage an das Volk sprechen. Neben diesen Erwägungen sprechen aber auch verschiedene Überlegungen gegen die Nichtzulassung der Initiative, das heisst für die Abstimmung durch Volk und Stände.

Die Verfassung kennt keine materiellen Schranken der Verfassungsinitiative, wie dies in der Botschaft auch richtig ausgeführt wird. Es wäre auch nicht richtig, anzunehmen, dass in dieser Beziehung in der Bundesverfassung eine Lücke bestehe, die durch Interpretation durch die Bundesversammlung ausgefüllt werden könnte. Wenn inhaltliche Beschränkungen inskünftig als zweckmässig oder gar notwendig erachtet werden, so muss der Verfassungsgeber vorerst eine derartige Ergänzung der Bundesverfassung beschliessen. Der Anreiz hiezu dürfte jedoch nicht allzugross sein; denn bisherige Anläufe in dieser Richtung wurden abgewiesen. Es ist in der Botschaft und auch von einigen Vorrednern schon auf die Motionen Brügger und Maillefer hingewiesen worden. Die bisherige Praxis des Bundesrates und der Bundesversammlung bewegt sich auf der gleichen Linie. Es dürfte auch den Grundsätzen der Demokratie entsprechen, wenn dieses wichtige Volksrecht nicht formalistisch restriktiv, sondern eher extensiv zugunsten des Aktivbürgers ausgelegt wird. Den Antrag des Bundesrates, die Initiative zuzulassen, weil diesem Vorgehen keine klaren und eindeutigen Vorschriften entgegenstehen, erachte ich als durchaus vertretbar. Ich glaube sogar, dieser Antrag ist politisch gut und zweckmässig. Würde die Initiative dem Volk nicht vorgelegt, so würde die nicht zu leugnende Missstimmung gegen den Bundesrat, gegen die Bundesversammlung und auch gegen die übrigen Behörden neue Nahrung erhalten. Es müsste befürchtet werden, dass die Stimmbürger aus Verärgerung heraus bei einer anderen Frage, die mit Rheinau aber auch gar nichts zu tun hat, ein Nein in die Urne legen, was sich in einem empfindlichen, even-

tuell schwerwiegenden Nachteil für die Schweiz auswirken könnte. Ich denke dabei nicht einmal nur an die Finanzordnung, auch andere Vorlagen könnten gefährdet sein. Ich habe auch keine Angst vor der Abstimmung und habe zum Volk das volle Vertrauen. Die meisten Gründe, die gegen die Vorlage der Initiative an das Volk ins Feld geführt werden, können bei der Volksabstimmung mit um so grösserer Berechtigung als Begründung für die Ablehnung der Initiative geltend gemacht werden. Wenn das Volk die Initiative abgelehnt hat, werden sich die Rheinaugegner mit dem Entscheid endlich abfinden müssen. Die Rheinaufgabe ist dann auf saubere Art erledigt und kann abgeschrieben werden. Wird die Initiative dem Volk nicht vorgelegt, würde das Unbehagen weiterbestehen und noch zunehmen. Zum Vorwurf der im Widerspruch zum Wasserrechtsgesetz erteilten Konzession würde sich auch noch der Vorwurf der Verletzung und Missachtung des in der Bundesverfassung verankerten Initiativrechtes des Volkes gesellen. Sollte unser Rat dem Mehrheitsantrag unserer Kommission zustimmen und die Initiative als unzulässig erklären, dann würde eine ernsthafte Differenz mit dem Nationalrat entstehen; denn nach dem Stimmenverhältnis im Nationalrat ist kaum anzunehmen, dass er uns beipflichten würde. Er wird eher an seinem Beschluss festhalten. Damit wird aber eine neue weitere Rechtsfrage aufgeworfen, über deren endgültige Beantwortung auch noch keine Klarheit besteht. Wir laufen das Risiko, die Initiative ohne materielle Stellungnahme dem Volke vorlegen zu müssen. Wir würden uns damit der Möglichkeit begeben, dem Volke die Ablehnung der Initiative zu empfehlen, was vom politischen und psychologischen Standpunkt aus sehr zu bedauern wäre. Bei der Abwägung all dieser Überlegungen komme ich zum Schlusse, dass mehr und schwerer wiegende Gründe für die Zulassung der Initiative sprechen. Ich stimme daher dem Antrag des Bundesrates und der Minderheit zu.

**Schoch:** Ich hatte eigentlich nicht die Absicht, mich an der Diskussion über die Rheinaufgabe zu beteiligen. Wir haben in Schaffhausen, wo die Gemüter über diese Frage stark erhitzt waren, Rheinaudiskussionen genug und übergenug gehabt. Im Laufe der gestrigen Beratungen habe ich dann aber doch die Auffassung erhalten, dass es irgendwie meine Pflicht sei, meine Stellungnahme in dieser Frage hier auch zu begründen. Nach all den Voten, die bereits abgegeben worden sind, ist es allerdings schwer, ein Votum abzugeben, ohne Gesagtes zu wiederholen. Ich werde mich bemühen, derartige Wiederholungen nicht allzu zahlreich vorzunehmen.

Aus der bisherigen Diskussion in den Räten über die Rheinauinitiative geht das eine mit aller Deutlichkeit hervor, nämlich dass die sogenannte Übergangsbestimmung der Initiative, die in Wirklichkeit diese Bezeichnung zu Unrecht trägt, nicht in die Verfassung gehört, weil sie nicht einen generellen, abstrakten Rechtssatz enthält, sondern nur einen konkreten Einzelfall regelt, und weil sie nach ihrem Wortlaut im ersten Satz des zweiten Abschnittes gar nicht neues Recht schafft, sondern eigentlich ein Urteil enthält, durch welches ein von der zuständigen Behörde erlassener Verfassungsakt auf-

gehoben wird, mit der Begründung, dieser Akt stehe im Widerspruch mit einer Gesetzesbestimmung. Ein gesundes Rechtsempfinden lehnt sich einfach dagegen auf, dass derartige urteilsmässige Erklärungen in unserem staatlichen Grundgesetz Hausrecht erhalten sollen. Die Frage, die uns so stark beschäftigt und die fast zu einer staatsrechtlichen Gewissensfrage gemacht worden ist, geht eigentlich dahin, ob die Bundesversammlung gleichsam als Türhüterin auftreten könne und diesem wesensfremden Eindringling von sich aus die Tür zur Verfassung endgültig verschliessen dürfe, oder ob Volk und Stände darüber abzustimmen hätten, ob diese Türe zu öffnen sei oder nicht.

Nicht bestritten ist, dass die Bundesversammlung zur Prüfung der Frage zuständig ist, ob die in der Verfassung aufgestellten formellen Voraussetzungen für eine Initiative im konkreten Fall erfüllt seien oder nicht, das heisst ob die notwendige Stimmenzahl vorliege und ob der Grundsatz der Einheit der Materie gewahrt sei, wie er in Artikel 121, Absatz 3, der Verfassung zum Ausdruck kommt. Der Herr Kommissionsreferent und insbesondere Herr Kollege Stüssi haben gestern den Standpunkt vertreten, dass die Einheit der Materie nicht gewahrt sei und dass daher, weil diese Einheit Gültigkeitsvoraussetzung sei, die Initiative nicht der Volksabstimmung unterbreitet werden dürfe. Herr Kollege Stüssi hat hierbei die Ausführungen zitiert, die Professor Giacometti in seinem Bundesstaatsrecht und in einem, ich glaube im Jahre 1923 publizierten Aufsatz über den Grundsatz der Einheit der Materie gemacht hat. Wenn man diesen Ausführungen von Giacometti folgt, müsste man die Frage, ob die Einheit der Materie gewahrt sei, verneinen, denn es kann nicht wohl gesagt werden, dass der Bürger, der dem ersten Teil des Initiativbegehrens, also der allgemeinen Vorschrift über den Schutz von Naturschönheiten zustimmt, logischerweise auch die sogenannte Übergangsbestimmung, also die Aufhebung der Rheinaukonzession, bejahen müsste, oder man kann auch nicht sagen, dass derjenige, der für die Aufhebung der Rheinaukonzession sei, logischerweise für den ersten Teil des Initiativbegehrens eintreten müsse, denn das, was dort gesagt ist und vorgeschlagen wird, ist heute schon Gesetzesrecht. Für die Initianten besteht allerdings zwischen den beiden Absätzen ihres Begehrens sicher ein innerer Zusammenhang, nicht aber unbedingt für den Bürger. Dies geht schon aus der Tatsache hervor, dass unsere Kommissionsmehrheit eventuell den Vorschlag machte, es sei der erste Absatz des Initiativbegehrens zum Gegenstand eines Gegenvorschlages zu machen. In diesem Zusammenhang muss aber doch darauf hingewiesen werden, dass in der Praxis der Bundesversammlung an das Erfordernis der Einheit der Materie bei weitem nicht so strenge Massstäbe angelegt worden sind, wie das Giacometti in seinen Abhandlungen vorschlägt. Es war schon oft so, dass man nicht immer den sehr strengen und hin und wieder überspitzten Anforderungen von Giacometti in der Praxis gefolgt ist. Ich bedaure eigentlich, dass Herr Professor Giacometti in seinem Gutachten, das er über die Rheinauinitiative abgegeben hat, sich nicht auch zur Frage äusserte, ob bei der Rheinauinitiative die Einheit der Materie gewahrt sei oder nicht. Wir sind

im allgemeinen nicht sehr erpicht auf noch mehr Gutachten, aber interessiert hätte es mich doch, was Giacometti über die genannte Frage gesagt hätte. Dass man in der Praxis hier nicht so streng war, das geht aus den angeführten Beispielen in der Botschaft des Bundesrates mit aller Klarheit hervor. Man war hier offenbar bewusst in bezug auf die formellen Anforderungen nicht besonders streng. Vielleicht folgte man einem weisen Rat von Professor Burckhardt, der in seinem Kommentar zur Bundesverfassung erklärt, man solle die Sanktion der Ungültigerklärung einer Partialverfassungsinitiative wegen Fehlens der Einheit der Materie mit Mass anwenden. Ich glaube, es wäre verfehlt, die vorliegende Initiative zum Anlass zu nehmen, in diesem formellen Punkt eine betont strengere Praxis einzuführen. Auch wenn uns diese Initiative durchaus nicht sympathisch ist, müssen wir ihr wenigstens das zugestehen, dass sie aus einer ernsthaften Bewegung heraus entstanden ist, was vielleicht von einer Initiative, die jetzt aus dem Welschland kommt, wohl weniger der Fall ist.

Herr Kollege Stüssi und der Herr Kommissionsreferent haben gestern darauf hingewiesen, dass in der bisherigen Diskussion über die Frage der Gültigkeit der Rheinainitiative das Problem im Vordergrund gestanden sei, ob ungeschriebene materielle Schranken der Aufnahme des umstrittenen Begehrens in die Verfassung entgegenstehen und ob insbesondere die Bundesversammlung solche Schranken im Einzelfalle setzen könne, welche Frage sowohl vom Bundesrat wie vom Nationalrate verneint worden ist. Auch die beiden vorgenannten Herren Votanten haben diese Frage verneint.

Die Mehrheit der Kommission vertritt nun die Auffassung, dass man gar nicht nach ungeschriebenem Recht suchen müsse, sondern dass gegenüber der sogenannten Übergangsbestimmung der Rheinainitiative und somit gegenüber dem ganzen Initiativbegehren die Bundesverfassung selber in Artikel 121, Absatz 2, eine formelle Schranke enthalte, der die Bundesversammlung Nachachtung zu verschaffen habe.

Es ist richtig, dass Artikel 121, Absatz 2, der Bundesverfassung bestimmt, die Volksanregung umfasse das von 50 000 stimmberechtigten Schweizerbürgern gestellte Begehren auf Erlass, Aufhebung oder Äbänderung bestimmter Artikel der Bundesverfassung. Hieraus wird zunächst abgeleitet, dass mit einer Initiative auf Partialrevision der Bundesverfassung, soweit sie auf Aufhebung einer Bestimmung geht, nur die Aufhebung von Artikeln der Bundesverfassung verlangt werden könne. Da die fragliche Initiative nicht die Aufhebung eines Verfassungsartikels, sondern eines Verwaltungsaktes verlange, sei nach der zitierten Verfassungsbestimmung eben diese Initiative klarerweise ungültig. Diese von Herrn Kollega Stüssi gefundene Begründung für die Ungültigerklärung der Rheinainitiative hat etwas Bestechendes an sich. Es muss anerkannt werden, dass Herr Kollega Stüssi seine Auffassung sehr geschickt begründet hat, wie er auch alle mit der Rheinainitiative zusammenhängenden verfassungsrechtlichen Fragen sehr genau geprüft hat. Ich bin aber von der Richtigkeit der von der Kommissionmehrheit vertretenen Auffassung doch nicht überzeugt worden. Mir scheint, dass man sich

in diesem Zusammenhang nicht allzusehr an die Worte des Initiativbegehrens klammern kann, an die Worte, dass die Rheinaukonzession „aufgehoben“ werde. Die Aufhebung der Konzession bedeutet, dass den Konzessionären ihr rechtskräftig verliehenes Recht auf Ausnützung der fraglichen Gewässerstrecke entzogen würde, dass ihnen verboten würde, dieses Recht auszunützen. Der Sinn der Bestimmung liegt also eigentlich in einem Verbot, was auch daraus hervorgeht, dass der zweite Satz der sogenannten Übergangsbestimmung sagt, eine solche Konzession dürfe nicht wieder erteilt werden. Die Aufhebung der Konzession ist somit eigentlich nur die Form in welcher ein Verbot zur Wirksamkeit gebracht werden soll. Ich glaube aber dass es bei Beurteilung der Frage, ob ein Initiativbegehren gegen die erwähnte Vorschrift von Artikel 121, Absatz 2, der Bundesverfassung verstosse, nicht so sehr auf die Form ankommt, sondern eben auf den materiellen Gehalt der fraglichen Bestimmung. Wenn der Initiativtext zum Beispiel lauten würde, den Konzessionären werde die Ausübung des ihnen konzedierten Rechtes verboten oder es werde ihnen dieses Recht rückwirkend entzogen, so wäre materiell weitgehend das Gleiche bestimmt wie nach dem Initiativtext, ohne dass von einer Aufhebung einer Konzession die Rede wäre, gegen deren Zulässigkeit man sich auf Artikel 121, Absatz 2, der Bundesverfassung berufen könnte. Von derartigen Zufälligkeiten in der blossen Formulierung darf wohl der Entscheid über die Gültigkeit eines Initiativbegehrens nicht abhängig gemacht werden. In diesem Zusammenhang geht es eigentlich ja schon mehr um die Frage der materiellen Gültigkeit der Initiative als um die Prüfung von formellen Voraussetzungen, und bei den gestrigen Ausführungen von Herrn Stüssi hatte ich den Eindruck, dass sie sich mindestens auf einer ganz schmalen Gratlinie zwischen diesen beiden Fragen der materiellen und der formellen Gültigkeit bewegten. Ich bin also nicht überzeugt, dass man die Initiative als ungültig erklären kann auf Grund von Artikel 121, Absatz 2, der Bundesverfassung.

Es ist daher doch auch noch zur Frage Stellung zu nehmen, ob der Aufnahme der sogenannten Übergangsbestimmung in die Verfassung eine ungeschriebene materielle Schranke entgegenstehe, vor allen Dingen zur Frage, ob die Bundesversammlung beschliessen könne, die Initiative werde nicht der Volksabstimmung unterbreitet, da sie keinen generellen Rechtssatz enthalte und daher gar nicht tauglich sei, Bestandteil unseres Grundgesetzes zu werden. Wenn ich recht verstanden habe, so hat sich gestern Herr Kollega Picot zum Teil in diesem Sinne geäußert und ebenso Herr Kollega Speiser. Bei objektiver Betrachtung müssen wir sagen, dass für die beiden gegenteiligen Standpunkte in dieser Frage achtbare rechtliche Gründe vorgebracht worden sind. In diesem Streit ist aus Kommentaren, Abhandlungen und Gutachten schon überaus viel zitiert und „gegenzitiert“ worden, so viel, dass es einem ordentlich schwer gemacht wird, aus diesem Gestrüpp der rechtlichen Meinungen heraus den richtigen Weg zu finden, sofern man sich nicht einfach auf sein Gefühl verlassen will. Das Gefühl kann, wenn man in schwierigem Gelände einen Weg suchen muss, ein recht guter Berater sein. Um in einer

heiklen rechtlichen Frage zum Ziel zu kommen, wird man sich allerdings nicht einfach auf das Gefühl verlassen dürfen, sondern man muss eben die rechtlichen Richtlinien suchen. Diese lassen sich meines Erachtens am ehesten aus der Entstehungsgeschichte des Artikels 121 der Bundesverfassung erkennen. Ich möchte mir daher gestatten, noch einige Ausführungen über diese Entstehungsgeschichte zu machen.

Das Recht, die Partialrevision der Bundesverfassung zu verlangen, ist in unserem heutigen Bundesstaate das jüngste unserer Volksrechte. Über das Gesetzesreferendum möchte ich keine weiteren Ausführungen machen. Die Verfassung vom Jahre 1848 kannte als Volksinitiativrecht nur die Initiative auf Totalrevision der Bundesverfassung, wobei die Initianten lediglich das Begehren um Totalrevision stellen konnten, ohne bestimmte Anträge zu formulieren. Schon bald zeigte es sich, dass diese Lösung ausserordentlich schwerfällig war. Eine Partialrevision hätte nur auf dem Wege einer Initiative auf Totalrevision verlangt werden können, das heisst auf einem Wege, der nur schwer zum Ziele führen konnte. Es wurde daher mit Recht gesagt, die fragliche Verfassungsbestimmung sei wie ein Messer ohne Klinge. Auf Vorstösse von demokratischer und insbesondere auch von konservativer Seite hin legte der Bundesrat im Jahre 1890 den Räten einen Antrag auf Revision des dritten Teils der Bundesverfassung vor. Er schlug die Einführung der Initiative auf Partialrevision vor, wobei er aber nur ein Volksbegehren in Form der allgemeinen Anregung vorsah. In der Botschaft brachte der Bundesrat zum Ausdruck, dass Gegenstand der Initiative nur die Frage sein solle, ob die Verfassung revidiert werden soll. Das Wie der Revision müsse von der Bundesversammlung entschieden werden. Es zeigte sich also, dass der Bundesrat wollte, dass bei der Behandlung einer Verfassungsrevision die Bundesversammlung die Zügel in den Händen behalte, und zwar hat er diese Auffassung vertreten, weil man befürchtete, es könnten sonst überbordende gefährliche Revisionsbegehren kommen. Herr Bundesrat Ruchonnet soll bei der Debatte über die Motion Zemp, die die Revisionsfrage zur Diskussion gebracht hatte, erklärt haben, der Ausbau der Revisionsbestimmungen, der nun verlangt werde, müsse einen überzeugungstreuen Föderalisten zittern machen.

Im Nationalrat wurde von einer energischen Minderheit der Standpunkt eingenommen, es sei neben der allgemeinen Anregung auch die formulierte Initiative aufzunehmen, da nur durch sie der Volkswille unverkümmert zum Durchbruch gebracht werden könne. Herr Nationalrat Curti erklärte, wenn man nur eine allgemeine Anregung zulasse, so könne die Bundesversammlung, wenn sie mit dem Begehren der Initianten nicht einverstanden sei, leicht versucht sein, durch Drehen und Drehseln etwas zu bestimmen und herauskommen zu lassen, das mit dem wirklichen Willen der Initianten eben gar nicht mehr übereinstimme. Auf die Einwendung, dass man eben Vertrauen in die Räte haben müsse, zitierte Herr Nationalrat Curti den Ausspruch eines französischen Revolutionärs: «La méfiance est un des droits du peuple.» Die Gegner eines so weitgehenden neuen Volksrechtes erklärten

immer, diese Volksrechte könnten zu einer Gefährdung der öffentlichen Ordnung und des öffentlichen Wohles führen, worauf nicht mit Unrecht geantwortet wurde, bei jedem Recht, das man dem Volke habe gewähren müssen, habe man stets die schlimmsten Folgen geweihsagt, und trotzdem gedeihe unsere schweizerische Gemeinschaft nun schon seit 600 Jahren. Der Nationalrat zeigte sich in seiner Mehrheit zurückhaltend und schloss sich dem Vorschlag des Bundesrates an.

Am Tage vor der Beratung im Ständerat, am 17. Dezember 1890, erschien in der „Neuen Zürcher Zeitung“, von Redaktor Emil Frey geschrieben, ein Artikel, der die Situation treffend schilderte. Ich will aus diesem Artikel nur einen kurzen Abschnitt zitieren. Herr Frey schrieb: „Als das Referendum entstand, hielten es gar viele für eine Schnellzuglokomotive, auf welcher Phantasten und unklare Köpfe mit Windeseile dem Ziel ihrer Wünsche entgegenbrausen können. Heute betrachtet man dasselbe eher als eine Dampfbremse; denn die Erfahrung, dass es im allgemeinen leichter hält, bei einer Abstimmung ein Gesetz umzubringen als durchzubringen, kennt man nachgerade. Als ein noch radikaleres, gefährlicheres Instrument galt die Initiative. Manch einer behauptete, dieselbe würde ausschliesslich revolutionären Köpfen dienen, denen die Maschine der ordentlichen Gesetzgebung zu langsam arbeite, und so seien von der Initiative vornehmlich überspannte hirnwitzige Projekte zu erwarten, die durch das Referendum“ (also durch die Volksabstimmung) „selbstverständlich ihre Sanktion fänden. Darum suchte man solche sogenannte Anträge mit allen möglichen Vorsichtsmassnahmen zu umgehen. Da verfiel man auf den Einfall, dass die Initianten nur den Titel des zu verfassenden Staatsaufsatzleins feststellen dürfen.“ (Es wird hier auf die Zulassung der nur allgemeinen Anregung angespielt.) „Und dort, wo man sich viel freisinniger wähnte, musste dieses Staatsaufsatzlein wenigstens dem Rate vorgelegt werden, damit er es mit roter Tinte korrigiere.“ (Hier wird darauf angespielt, dass der Bundesrat die Meinung hatte, das Parlament müsse dann eben über diese Initiative noch diskutieren.) „So wurde das Schicksal der Initiative in irgendwelcher Art von mehr oder weniger gutem Willen der Gesetzgeber abhängig gemacht. Nirgends gelangte man zu klarer Einsicht, dass darin eigentlich ein Widerspruch liegt. Und bis zur Stunde hat die Initiative kein richtiges von Staates wegen anerkanntes Organ erhalten.“ Sie können diesen Artikel lesen in einer interessanten Dissertation von Irene Muntwyler über die Anteilnahme der öffentlichen Meinung bei der Einführung der eidgenössischen Partialverfassungsinitiative.

Der Ständerat war dann, entgegen seiner sonstigen Gepflogenheit, forscher als der Nationalrat. Er hat den von Herrn Frey mit Recht gerügten Widerspruch in der Auffassung des Initiativrechtes beseitigt und beschlossen, es sei neben der allgemeinen Anregung auch die formulierte Initiative zuzulassen, von der gesagt wurde, sie solle die Initiative von der Bevormundung durch das Parlament unabhängig machen. Ausser den wenigen formellen Voraussetzungen wurden wirksame Vorsichtsmassnahmen eigentlich nicht aufgestellt. Es wurde lediglich bestimmt, dass die Räte ein formuliertes Be-

gehen, dem sie nicht zustimmen wollen, Volk und Ständen zur Verwerfung empfehlen und sie einem solchen Begehren einen Gegenvorschlag gegenüberstellen können. Bei der Differenzenbereinigung stimmte dann der Nationalrat dieser Lösung zu, und in der Abstimmung vom 5. Juli 1891 wurde der geltende Artikel 121 der Verfassung von Volk und Ständen angenommen.

Man betrachtete den verfassungsrechtlichen Neuling vielerorts ausserordentlich skeptisch. Die „Neue Zürcher Zeitung“ z. B. kennzeichnete ihn in einem Artikel in wenig schmeichelhafter Weise wie folgt: „Das Initiativbegehren spielt neben der auf dem Wege der ordentlichen Gesetzgebung zustandegebrachten Vorlage die Rolle des unehelichen Gassenkindes neben dem wohlgeborgenen Knaben gutbürgerlicher Eltern. Es kommt irgendwo hinter einem Wirtstisch auf die Welt, sein Geburtsschein wird mit Bier und Schnaps unterschrieben.“ Trotz dieser schweren Disqualifikation wurde der Gassenjunge also doch aufgenommen. Gerade weil er die Geborgenheit bei den Räten nicht kannte, sondern in der Freiheit lebt. Wie es bei manchem Gassenjungen geht, hat er sich später, abgesehen von einigen Enttäuschungen, im grossen und ganzen besser gehalten, als ihm vorausgesagt worden war. Und wenn er sich also ungebärdig verhält, wie zum Beispiel hier bei der Rheinauinitiative, ist es nicht Sache der Räte, sondern Sache von Volk und Ständen, ihn gebührend in die Schranken zu weisen.

Aus der kurz geschilderten Entstehungsgeschichte der formulierten Initiative geht meines Erachtens mit aller Deutlichkeit hervor, dass mit ihr eine Institution der wirklichen direkten Demokratie geschaffen werden wollte. Hilty sagte dies in seinem „Politischen Jahrbuch der Eidgenossenschaft“ in einer vielleicht etwas überspitzten Art wie folgt: „Mit der neuen Revisionsbestimmung und mit dem Gesetz vom Jahre 1892 hat die Herrschaft der absoluten Demokratie in der Schweiz begonnen und die langsame Auflösung des Repräsentativsystems ihr Ende gefunden.“ Aus der Entstehungsgeschichte geht aber auch das hervor, dass man sich bei der Schaffung des neuen Volksrechtes seiner möglichen Gefährlichkeit voll bewusst war, ja, dass man seine Gefährlichkeit wohl eher überschätzt hat. Man nahm sie aber schliesslich einfach in Kauf, nachdem man dem Parlament das Recht eingeräumt hatte, einem nach seiner Meinung unannehmbaren Begehren einen Gegenvorschlag gegenüberzustellen. Vor allem aber nahm man diese Gefahr in Kauf, weil man Vertrauen in das Volk hatte. Ausser den formellen Voraussetzungen wurden keine besonderen Sicherungsmassnahmen mehr gefordert. Es wurde offensichtlich auch nie der Antrag gestellt, es sei dem Parlament die Kompetenz einzuräumen, eine eingereichte formulierte Initiative als ungültig zu erklären, mit der Begründung; sie bringe gar kein Verfassungsrecht in Vorschlag. Ein solcher Antrag, das Parlament gleichsam als Zensurbehörde zu instituieren, hätte bei den damaligen Auseinandersetzungen zu einer lebhaften Diskussion geführt, die sicher irgendwo in der Literatur erwähnt wäre; aber man findet hierüber nirgends eine Bemerkung. Denn es ging damals gerade darum, irgendwelche Bevormundung durch das Parlament abzulehnen. Man hatte ein lebhaftes Misstrauen, dass wenn das

Parlament sich materiell zum Inhalt der Initiative äussern könnte, dessen Mehrheit ein ihr missliebiges Initiativbegehren einfach beerdigen könnte. Es geht nach dem Gesagten meines Erachtens aus dem Zweck und Sinn von Artikel 121 der Bundesverfassung klar hervor, dass die Bundesversammlung nicht das Recht hat, ein ihr unterbreitetes Partialrevisionsbegehren aus materiellen Gründen als ungültig zu erklären. Herr Kollege Speiser hat zwar, wenn ich mich recht erinnere, gestern erklärt, es werde ohne ausdrückliche Bestimmungen der Bundesverfassung, der Bundesversammlung doch das Recht zuerkennen, die formellen Voraussetzungen einer Initiative zu prüfen und gegebenenfalls eine Initiative wegen formeller Mängel als ungültig zu erklären, so dass es gar nicht abwegig wäre, ihr auch das Recht zuzugestehen, eine Initiative, die wegen ihres Inhaltes als nicht verfassungsmässig und nicht zulässig zu betrachten sei, als ungültig zu erklären. Dieser Argumentation kann meines Erachtens nicht gefolgt werden, denn es besteht doch ein wesentlicher Unterschied zwischen diesen beiden Prüfungen. Die Frage, ob eine blosser Formalität erfüllt sei, geht doch bei weitem nicht so weit wie die Frage, ob der Inhalt eines Verfassungsvorschlages materiell rechtlich zulässig sei oder nicht. Wird erklärt, dass ein Initiativbegehren formell nicht in Ordnung sei, so wird allerdings die Initiative als ungültig betrachtet, aber dieser Mangel kann geheilt werden, das heisst es kann eine neue Initiative eingeleitet werden, die den formellen Anforderungen entspricht. Wird aber erklärt, dass ein Initiativbegehren materiell unzulässig sei, dann ist es eben für immer erledigt. Das sind wesentliche Unterschiede. Ich glaube also nicht, dass man irgendwie argumentieren könnte, weil die Bundesversammlung hier schon gewisse formelle Prüfungsrechte habe, müsse sie auch ein materielles Prüfungsrecht haben. Es mag Fälle geben, da die Bundesversammlung ohne weiteres in der Lage wäre, zu erklären, dass das Begehren, welches Gegenstand der Initiative ist, ganz offensichtlich nicht in die Verfassung hinein gehöre; dies trifft zum Beispiel zu für die Rheinauinitiative. Es gibt aber Fälle, wo diese Frage zu entscheiden, eine ausserordentlich heikle Angelegenheit wäre. Nur deswegen, weil eine Initiative dem Parlament mit Recht ganz und gar nicht gefällt, dürfte sie natürlich nie als ungültig erklärt werden. Man kann auch eigentlich nicht sagen, wie das schon geschehen ist, dass es „verfassungswidrige Initiativen“ gebe, weil es eben grundsätzlich kein verfassungswidriges Verfassungsrecht gibt. Die Bundesversammlung müsste ausserordentlich heikle Fragen prüfen, wenn sie zu diesen materiellen Fragen Stellung nehmen müsste. Ein solches Prüfungsrecht, das auch politisch von grösster Bedeutung wäre, wollte man bei Schaffung des Artikels 121 der Bundesverfassung der Bundesversammlung ganz offensichtlich nicht einräumen.

Es ist gestern schon auf den Versuch hingewiesen worden, der im Jahre 1923 in beiden Räten unternommen wurde, rechtliche Schranken gegen den Missbrauch des Initiativrechtes aufzustellen. Dieser Versuch ist schon in seinen Anfangsgründen stecken geblieben. Es zeigte sich damals, dass es ausserordentlich schwer ist, zu sagen, wo im Gebiet der Ausübung der Volksrechte das Recht aufhört und der Missbrauch beginnt. Der Entscheid über

diese Frage ist im Gebiet des Privatrechtes schon eine heikle Angelegenheit, aber im Gebiete des öffentlichen Rechtes würde es noch viel schwieriger sein, mit dem Begriff des Rechtsmissbrauches zu operieren. Vor allen Dingen aber zeigte es sich, dass es ausserordentlich schwer halten würde, wirksame Sicherheitsvorschriften aufzustellen, ohne das Initiativrecht selbst einzuschränken. Herr Kollege Heer hat gestern ausgeführt, wenn schon im Landsgemeindekanton Glarus ein Verbot der missbräuchlichen Ausübung des Initiativrechtes bestehe und gehandhabt werde, so sollte dies auch im Bunde möglich sein. Aber meines Erachtens ist es eben doch nicht das gleiche, ob man einem einzelnen Bürger, der sein verfassungsmässiges Initiativrecht als Bürger ausübt, sagt, dass es mit seiner Sache nichts sei, weil er das Recht missbrauche, oder ob man das 50 000 oder 100 000 Schweizerbürgern sagen muss.

Im Jahre 1923 hat Bundesrat Motta bei der Stellungnahme zur Motion Brügger von all den Schwierigkeiten und den Auseinandersetzungen, zu denen die Initiativen immer wieder führen, in einer schönen Redewendung gesagt, das seien eben alles «les ombres d'une grande lumière». Wenn sich in der nächsten Zeit Initiativen vom Schlag der Rheinauinitiative aus dem Norden unseres Landes oder die noch schlimmere Chevallier-Initiative aus dem Westen mehrten sollten, müsste man vielleicht doch ernsthaft die Frage prüfen, ob gewisse Vorkehrungen zu schaffen seien, damit diese Schatten mit der Zeit nicht doch gross werden. Aber ich glaube, dass dies auch in der heutigen Zeit eine ausserordentlich schwere Aufgabe wäre. Der einzige und sicher wirksamste Weg, um diese Schatten zu vertreiben, wäre immer noch der, dass Volk und Stände Initiativvorschläge, die, wenn sie Verfassungsrecht würden, als verfassungsrechtliche Missgeburten schlimmster Art zu betrachten wären, einfach ein klares Nein entgegenzusetzen. Professor Burckhardt hat einmal gesagt: „Möge unser Volk da, wo die Garantien des formalen Rechtes versagen, in der Lebendigkeit seines Gewissens und in der Stärke seines Charakters stets den richtigen Weg finden.“ – Wir wollen hoffen, dass Volk und Stände in dieser Frage den richtigen Weg finden, der nach unserer Überzeugung nur ein klares Nein gegen die Rheinauinitiative sein könnte. Aus den gemachten Ausführungen ersehen Sie, dass ich der Auffassung der Minderheit unserer Kommission zustimme und dafür eintrete, dass die Initiative der Volksabstimmung zu unterbreiten ist.

**Vaterlaus:** Gestatten Sie dem Mitglied einer Kantonsregierung, die seinerzeit die Erteilung der Konzession für das Kraftwerk Rheinau beantragt hat, auch noch einige kurze Ausführungen. Ich spreche in erster Linie als Zürcher. Ich glaube nicht, dass jemals eine Sachfrage in unserem Kanton mit derartiger Leidenschaft diskutiert worden ist, wie es beim Kraftwerkbau Rheinau der Fall ist. Dass dabei masslose Übertreibungen von seiten der Rheinaugegner immer wieder verbreitet wurden, ist tief zu bedauern. Ich bin überzeugt, dass ein Grosseil der 160 000 Bürger und Bürgerinnen, die im Jahre 1951 die Petition an den Bundesrat unterschrieben haben, der Meinung waren, der Rheinfluss werde verschwinden. Es muss immer und immer

wieder betont werden, dass bei den Vorbereitungen des Kraftwerkprojektes Rheinau die Kreise des Natur- und Heimatschutzes angehört wurden, sonst hätte sich im Jahre 1944 der damalige zürcherische Regierungspräsident, Dr. Corrodi, zwei Monate vor der Konzessionserteilung, nicht wie folgt äussern können: „Es liegt heute ein mit grosser Sorgfalt und von langer Hand vorbereitetes und in einer Konzession nun bereinigtes Kraftwerkprojekt Rheinau vor. Dieses Projekt ist unter voller Rücksichtnahme auf die berechtigten Forderungen des Natur- und Heimatschutzes aufgestellt worden.“ Seitdem hat sich gezeigt, dass noch weitere Forderungen des Heimatschutzes erfüllt wurden. Heute wissen wir, dass die Rheinau AG an Aufwendungen für Natur- und Heimatschutz die bedeutende Summe von 13,2 Millionen Franken aufwenden wird. Wer nicht glaubt, dass auch ein gestauter Fluss seine landschaftlichen Schönheiten hat, dem empfehle ich, eine Fahrt auf dem gestauten Rhein von Eglisau nach Ellikon. Ich bin überzeugt, dass diese prächtige Stromlandschaft jedem Besucher einen tiefen Eindruck macht. So wird es auch beim neu gestauten Rhein des Kraftwerkes Rheinau sein.

Zur vorliegenden Initiative möchte ich mich wie folgt äussern.

Nachdem unsere Kronjuristen in der Frage, ob die Initiative dem Volke zur Entscheidung vorgelegt werden soll, nicht gleicher Meinung sind, müssen wir bei unserer Entscheidung auch psychologisch-politische Überlegungen mitberücksichtigen.

Für mich ist es klar, dass die Übergangsbestimmung der Initiative unmöglich erfüllt werden kann. Sie ist tatsachenwidrig, weil sie dem Bundesrat vorwirft, im Widerspruch zu gesetzlichen Bestimmungen gehandelt zu haben. Trotzdem würde ich es als politisch unklug und falsch erachten, wenn die Initiative nicht der Volksabstimmung unterbreitet würde. Die Situation um Rheinau ist derart, dass eine Klärung durch einen Entscheid des Souveräns eine dringende psychologische Notwendigkeit ist. Ich habe volles Verständnis dafür, dass man auf Grund rein rechtlicher Überlegungen, wie sie uns gestern in sehr interessanten Voten des Herrn Kommissionspräsidenten und der Herren Stüssi und Picot vortragen wurden, den Standpunkt der Mehrheit teilen kann. Ich bin aber der Meinung, dass diese Überlegungen dem Volke schwer zu erklären sind und von einem grossen Teil unseres Volkes nicht verstanden werden. Wir dürfen doch hoffen, dass die ungewohnte Form der Rheinauinitiative eine Ausnahmeerscheinung in der Reihe der eidgenössischen Volksbegehren bleiben werde. Weil es eine Auseinandersetzung ist, dürfen wir aber auch vom Souverän erwarten, dass er den richtigen Entscheid trifft und die Initiative eindeutig ablehnt. Ich habe das Vertrauen, dass die überwiegende Mehrheit des Schweizervolkes weiss, dass in den Grundsätzen der Vertragstreue ideelle Werte liegen, die zu den Fundamenten unseres Rechtsstaates und zu einer völkerrechtlichen Gemeinschaft gehören.

Auf Grund dieser Überlegungen bitte ich Sie, dem Antrage des Bundesrates und der Minderheit unserer Kommission zuzustimmen.

**Auf der Maur, Berichterstatter:** Ich möchte die bereits sehr breit geratene Diskussion über die



Zulassung der Initiative nicht noch unnötig verlängern. Die für die Zulassung gefallenen Voten geben mir keinen Anlass, an der für die Kommissionmehrheit vertretenen Auffassung etwas zu ändern oder zu korrigieren. Ich will nur auf einige wenige Äusserungen mehr formeller Art ganz kurz erwidern.

Herr Kollega Klöti hat es der Kommission zum Vorwurf gemacht, dass sie keinen Augenschein vorgenommen habe. Hierauf möchte ich ihm erwidern, dass sowohl die Frage der Zulässigkeit der Initiative, als auch die materielle Seite weitgehend auf Grund rechtlicher Gesichtspunkte zu beurteilen sind. Im weitern ist die Gegend des Rheinfall und von Rheinau und wohl auch die Stromlandschaft Rheinfall-Rheinau den meisten Kommissionsmitgliedern ohnehin bekannt. Dazu kommt schliesslich, dass die Kommission die Sache unbeeinflusst von hüben und drüben auf neutralem Boden behandeln wollte und aus diesem Grunde auch das Ansinnen des überparteilichen Komitees, seinen Standpunkt vor der Kommission zu vertreten, wie es das vor der nationalrätlichen Kommission getan hat, abgelehnt hat. Ganz unverständlich ist mir dann der weitere Vorwurf von Herrn Klöti, dass ich es unterlassen habe, auf die materielle Beurteilung der Initiative einzutreten. Ich habe am Anfang der Verhandlungen im Namen der Kommission vorgeschlagen, zuerst nur die Frage der Zulässigkeit zu behandeln und hierüber Beschluss zu fassen und nachher gegebenenfalls die materielle Beurteilung getrennt zu behandeln. Denn wenn die Initiative unzulässig erklärt werden sollte, ist materiell ja gar nicht mehr dazu Stellung zu nehmen.

Verschiedene Herren glauben, die Bundesversammlung habe gar nicht die Kompetenz, die Zulässigkeit einer Initiative zu prüfen. Ich habe in meinem gestrigen Referat dargetan – Herr Kollega Stüssi hat es noch viel einlässlicher gemacht –, dass die Bundesversammlung zweifellos nicht nur befugt, sondern verpflichtet sei zu prüfen, ob eine Initiative den formellen Revisionsvorschriften entspreche oder nicht. Ich habe dabei festgestellt, dass die Kompetenz der Bundesversammlung auch in der bundesrätlichen Botschaft bejaht werde. Herr Kollega Klöti hat das in Abrede gestellt. Zum Beweis für die Richtigkeit meiner Feststellung möchte ich ihn ersuchen, die Ausführungen auf Seite 13, Ziffer 3, Absätze 1 und 2, der Botschaft nachzulesen.

Weiter wurde geltend gemacht, die Rechtslehre und auch die Juristen in den eidgenössischen Räten seien sich über die rechtliche Zulässigkeit der Initiative und auch darüber uneinig, wie der weitere Gang der parlamentarischen Beratungen sich gestalten werde, wenn der Ständerat abweichend vom Nationalrat die Initiative als unzulässig erklären sollte. Es ist richtig, dass diese beiden Fragen umstritten sind und dass ihre Lösung heikel ist und Schwierigkeiten bietet. Die Bundesversammlung kann und darf diesen Schwierigkeiten aber nicht einfach dadurch aus dem Wege gehen, dass sie die Zulassung der Initiative beschliesst. Es ist doch vielmehr ihre Aufgabe, diese umstrittenen und heiklen Fragen zu prüfen und darüber zu entscheiden.

Schliesslich möchte ich noch einmal feststellen, dass die Frage der Zulässigkeit der Initiative nicht

eine politische Frage ist. Sie ist und bleibt in erster Linie eine Rechtsfrage. Darüber kann auch die glänzende Rhetorik von Herrn Kollega Lachenal nicht hinwegtäuschen.

Ich bin nach wie vor überzeugt, dass die Initiative rechtlich nicht zulässig und zum mindesten rechtsmissbräuchlich ist. Es geht daher nicht an, sie aus politischen Überlegungen zulassen zu wollen.

**Bundesrat Feldmann:** Es ist mir, wie Sie verstehen werden, völlig unmöglich, auf alle wesentlichen Punkte dieser ausserordentlich reichhaltigen und interessanten Diskussion einzutreten. Es liegt vielmehr in meiner Aufgabe, mich mit einigen Äusserungen der Gegenseite, in diesem Falle derjenigen Herren, welche die Zulässigkeit der Initiative bestreiten, auseinanderzusetzen.

Übereinstimmung besteht zunächst in der Auffassung, dass eine Bestimmung, wie sie die Rheininitiative anregt, unserem Staatsgrundgesetz sehr schlecht anstehen würde. Es besteht ferner Übereinstimmung darin, dass der Entscheid über die Frage der rechtlichen Zulässigkeit, werde er nun so oder anders gefällt, eine ganz erhebliche Tragweite und damit für diejenigen, die den Entscheid zu treffen haben, die entsprechende Verantwortung in sich schliesst.

Eine erste Frage ist eigentlich in der Diskussion mehr am Rande behandelt worden: Welche Bedeutung besitzt das Erwahrungsverfahren vor der Bundesversammlung? Diese erste Frage steht im Zusammenhang mit der andern Frage: Ist die Rheininitiative überhaupt eine Initiative im Sinne der Bundesverfassung?

Am 5. Juni 1953 hatte der Ständerat die Aufgabe, Kenntnis zu nehmen vom Bericht des Bundesrates vom 23. Februar 1953 über das Zustandekommen der Rheininitiative. Ich zitiere aus dem Protokoll des Ständerates das Votum des damaligen Berichterstatters, Herrn Ständerat Klaus: „Am 23. Februar wurden der Bundeskanzlei zwei Volksinitiativen überreicht, nämlich die Initiative zum Schutze der Stromlandschaft Rheinfall-Rheinau und die Initiative zur Erweiterung der Volksrechte bei der Erteilung von Wasserrechtskonzessionen. Die erste Initiative, jene zum Schutze der Stromlandschaft Rheinfall-Rheinau, will erstens, dass die Naturschönheiten allgemein geschont werden, zweitens stipuliert sie, dass die Naturschönheiten ungeschmälert dann erhalten bleiben sollen, wenn das allgemeine Interesse an diesen Naturschönheiten gegenüber Spezialinteressen überwiegt. Neben diesen prinzipiellen Anregungen verlangt die Initiative die Aufhebung der Konzession für den Bau des Kraftwerkes Rheinau, die durch den Bundesrat seinerzeit erteilt wurde, und stipuliert weiter das strikte Verbot, andere Kraftwerke an dieser Rheinstrecke zu errichten. Diese Initiative trägt 60 094 Unterschriften; die Überprüfung durch das Eidgenössische Statistische Amt ergibt, dass hievon 106 Unterschriften als ungültig zu betrachten sind. Somit sind 59 988 Unterschriften gültig. Artikel 121 der Bundesverfassung verlangt für das Zustandekommen einer Volksinitiative 50 000 Unterschriften. Diese Bedingung ist demnach erfüllt, und die Initiative ist rechtsgültig zustande gekommen.“ Von diesem Bericht des Bundesrates und der Kommis-

sion nahm der Ständerat Kenntnis, der Nationalrat im entsprechenden Beschluss vom 19. Juni 1954.

Ich will die Frage offen lassen, ob damit die Frage der Gültigkeit endgültig abgeklärt worden sei. Ich will nur daran erinnern, dass sich damals niemand mit dem Einwand gemeldet hat, es sei keine Initiative im Sinne der Bundesverfassung zustandekommen und daher könne sie dem Bundesrat überhaupt nicht zur materiellen Berichterstattung überwiesen werden. Daran darf man heute wohl erinnern, wenn es um die formelle Gültigkeit der Initiative geht.

Nun die Frage: Haben wir es mit einer Initiative im Sinne der Bundesverfassung zu tun, ja oder nein? Herr Ständerat Stüssi hat in der Kommission und andeutungsweise auch gestern den Bundesrat gewissermassen darauf behaftet, dass er sich eingelassen habe auf die Frage der rechtlichen Gültigkeit. Ich anerkenne diesen Einwand. Warum musste der Bundesrat sich einlässlich mit der Frage der Gültigkeit befassen? Weil in der Presse, vor allem von juristisch-wissenschaftlicher Seite, und weil, wie Ihnen allen bekannt ist, auch innerhalb des Bundesrates die Gültigkeit der Initiative bestritten worden war. Nun können wir die Frage nach der rechtlichen Wirkung des Erwahlungsbeschlusses auf sich beruhen lassen; denn nach Auffassung des Bundesrates und des Nationalrates handelt es sich bei der Rheinauinitiative um eine rechtsgültige Initiative im Sinne von Artikel 121 der Bundesverfassung. Die Herren der Kommissionsmehrheit, welche diese Auffassung bestreiten, stützen sich vor allem auf Artikel 121, Absatz 2 und 3, der Bundesverfassung. Es ist mir etwas aufgefallen in der Argumentation der Kommissionsmehrheit und des Herrn Ständerat Stüssi, dass man einen andern Artikel etwas „stiefmütterlich“ behandelt hat, nämlich den grundlegenden Artikel für die Verfassungsrevision, Artikel 118: „Die Bundesverfassung kann jederzeit ganz oder teilweise revidiert werden.“ Die Herren der Kommissionsmehrheit stützen ihre Argumentation, vor allem in den Ausführungen von Herrn Ständerat Stüssi ist das zum Ausdruck gekommen, auf eine strenge Beschränkung auf die formale Seite. Wenn ich Herrn Ständerat Stüssi in der Kommission und in seinem gestrigen Votum richtig verstanden habe, will er die Frage der materiellen Schranken eigentlich nicht behandeln. Er beschränkt sich darauf, zu erklären, die Initiative sei formell nicht gültig, weil sie den Anforderungen von Artikel 121, Absatz 2 und 3, nicht entspreche. Aber es steht eben doch fest, dass in der Begründung dieses Standpunktes doch immer wieder auf den materiellen Inhalt der Initiative hingewiesen wurde. Die formelle Ungültigkeit wurde behauptet unter Hinweis auf den materiellen Inhalt der Initiative. Oder umgekehrt: Der materielle Inhalt lieferte die Begründung, um die formelle Ungültigkeit zu erklären.

Artikel 121, Absatz 2, lautet: „Die Volksanregung umfasst das von 50 000 stimmberechtigten Schweizerbürgern gestellte Begehren auf Erlass, Aufhebung oder Abänderung bestimmter Artikel der Bundesverfassung.“ Nach Auffassung des Bundesrates handelt es sich bei der Rheinauinitiative nach Wortlaut und Inhalt um eine Anregung, es sei Artikel 24bis der Bundesverfassung abzuändern, erstens durch eine Hauptbestimmung, zweitens

durch eine sogenannte Übergangsbestimmung, welche die nachträgliche Aufhebung einer vom Bundesrat rechtsgültig erteilten Konzession verlangt.

Man kann, ja man muss eine solche Initiative als das bezeichnen, was sie ist, als einen Verstoss gegen wesentliche Grundsätze einer gesunden Rechtsauffassung, als einen Verstoss gegen den Grundsatz der Gewaltentrennung, als einen Verstoss gegen den Grundsatz, dass wohlverworbene Rechte zu respektieren seien, als einen Verstoss gegen völkerrechtliche Verpflichtungen. Das alles sind Gründe für die Ablehnung, für die Verwerfung der Initiative. Aber diese Verwerfung muss erfolgen durch den Entscheid des zuständigen Organs der Verfassungsgesetzgebung, und das sind nach Auffassung des Bundesrates nach Artikel 71, 118 und 121 das Volk und die Stände. Diese Rechtslage verlangt Nachachtung auch unter dem völkerrechtlichen Aspekt, dessen Bedeutung die Herren Picot, Speiser und Klöti gestern besonders nachdrücklich hervorgehoben haben. Man hat erklärt, in dieser Angelegenheit stehe wegen der eingegangenen völkerrechtlichen Verpflichtungen das Prestige, das Ansehen der Schweiz auf dem Spiele. Wir teilen diese Meinung. Gewiss wird und muss gerade dieses Argument im Kampf um den Volksentscheid seine Rolle spielen.

Aber die Tatsache, dass neues Landesrecht sich zu eingegangenen völkerrechtlichen Verpflichtungen in Widerspruch setzen kann, ohne deshalb ungültig zu sein, diese Tatsache besteht und kann nicht bestritten werden. Das ergibt sich aus der Praxis des Bundesgerichtes. Wir haben in der Botschaft auf einen Entscheid verwiesen. Wir können weiter anführen die Entscheide Band 35, I. Abteilung, 416, 49 I 196, 59 II 337, 76 IV 43. Das Bundesgericht stellt sich auf den Standpunkt, dass Staatsverträge und Bundesgesetze einander gleichwertig sind, dass also ein späteres Bundesgesetz einen früheren Staatsvertrag abändern, ein späterer Staatsvertrag ein früher erlassenes Bundesgesetz abändern kann. Das Bundesgericht hat konsequent an dieser Auffassung festgehalten. Der Entscheid, der von Herrn Ständerat Picot angerufen wurde in Band 71 I 107, betraf kantonales Verfassungsrecht. Es handelte sich damals um die Frage, ob der Kanton Obwalden auf dem Wege über eine obwaldnerische Verfassungsinitiative einer anderen Diözese zugeteilt werden könne, und das Bundesgericht hat damals diese Frage verneint. Man darf aber kantonales Verfassungsrecht nicht heranziehen zur Beurteilung des Problems, das uns hier beschäftigt. Denn im kantonalen Verfassungsrecht gibt es materielle Schranken; die durch die Bundesverfassung, das heisst durch Artikel 5 der Bundesverfassung gegeben sind, materielle Schranken, die Sie bei jeder Gewährleistung einer kantonalen Verfassungsbestimmung durchsetzen. Die Schweiz ist nicht Mitglied eines Überstaates. Die Schweiz verfügt verfassungsrechtlich über ihre volle Souveränität. Es existiert kein europäischer Staat, dem die Schweiz angehören würde und dessen Verfassung, entsprechend Artikel 3 der Bundesverfassung, eine Bestimmung enthalten könnte: „Die einzelnen Staaten sind souverän, soweit ihre Souveränität nicht durch die europäische Verfassung beschränkt ist. Sie üben als solche alle Rechte aus, welche nicht der europäischen Zentralgewalt über-

tragen sind.“ Das wäre die andere Situation. Unter dem völkerrechtlichen Aspekt ist noch eine andere Tatsache von erheblicher Bedeutung nicht zu übersehen. Das Wasserrechtsgesetz selbst bestimmt in Artikel 43: „Die Verleihung verschafft dem Beliehenen nach Massgabe des Verleihungsaktes ein wohlverworbenes Recht auf die Benützung des Gewässers. Das einmal verliehene Nutzungsrecht kann nur aus Gründen des öffentlichen Wohles und gegen volle Entschädigung zurückgezogen oder geschmälert werden.“

Das Wasserrechtsgesetz gibt dem Bundesrat also die Kompetenz, auf die Erteilung einer rechtmässig erteilten Konzession zurückzukommen, sie zurückzuziehen oder zu schmälern, unter Respektierung des öffentlichen Wohles und der Entschädigungspflicht. Auch diese Bestimmung im Wasserrechtsgesetz verlangt Beachtung, wenn wir über die landesrechtliche Selbständigkeit entscheiden. Selbstverständlich will das nicht bedeuten, dass mit einer derartigen landesrechtlichen Ordnung die Schweiz sich nun einfach aus völkerrechtlichen Verpflichtungen herauslösen, sich von völkerrechtlichen Verpflichtungen dispensieren könnte. Die völkerrechtlichen Verpflichtungen an sich bleiben bestehen und aus einem Entscheid, der mit diesen völkerrechtlichen Verpflichtungen in Widerspruch geraten würde, hätte die Schweiz ihre Konsequenzen zu tragen. Das alles ändert nichts an der landesrechtlichen Zuständigkeit des obersten Verfassungsgesetzgebers, und der oberste Verfassungsgesetzgeber ist das Volk und sind die Stände.

Diese Erkenntnis ergibt sich ohne Zweifel auch aus der Entstehungsgeschichte der Initiative, die Ihnen Herr Ständerat Schoch vorhin sehr lebendig entwickelt hat. Wenn Sie diese Darstellung der Entwicklungsgeschichte der Initiative ergänzen durch die zahlenmässige Entwicklung des Initiativrechtes, dann wird dieses Bild erst recht deutlich. Dann ersehen wir aus diesen Zahlen, dass man die Initiative ganz allgemein als Institution, aber namentlich auch die Initiative, die uns hier beschäftigt, in ihren richtigen Proportionen betrachten muss. Ich darf Ihnen wiederholen, was ich in den Ausführungen vor dem Nationalrat festgestellt habe. 1891 wurde die Volksinitiative eingeführt. Von 1891 bis 1908 wurden 8 Initiativen eingereicht. Von 1909 bis 1934 26 Initiativen, von 1935 bis 1953 29 Initiativen. Im Jahre 1954 wurde eine Initiative eingereicht. Das macht im ganzen seit Einführung der Initiative im Jahre 1891 bis heute 64 Initiativen. Davon sind 7 Initiativen in die Verfassung übergegangen. 33 wurden verworfen, 11 zurückgezogen; 7 wurden zurückgezogen zugunsten eines Gegenvorschlages; 6 sind noch nicht erledigt. Von den 58 erledigten Volksinitiativen seit 1891 haben demnach nur 7 zum Erfolg geführt und neues Verfassungsrecht geschaffen. Wenn ich das feststelle, so will ich damit in keiner Weise den Wert und die Bedeutung des Initiativrechtes herabmindern, sondern ich will lediglich unterstreichen, dass das Initiativrecht in erster Linie als wichtiges Sicherheitsventil funktionieren soll.

Im übrigen sollte man sich meiner Auffassung nach in der Auslegung von Artikel 121, Absatz 2, vor einer gewissen Überspitzung hüten. Es ist vor allem von Herrn Ständerat Stüssi bemerkt und mit Nach-

druck unterstrichen worden, es müsse sich bei einer rechtmässigen Initiative um den Erlass, die Aufhebung oder Abänderung bestimmter Artikel der Bundesverfassung handeln, und weil die Rheininitiative in der sogenannten Übergangsbestimmung einen Verwaltungsakt aufhebe, beziehe sie sich nicht auf die Verfassung und sei deshalb ungültig. Wir wollen uns einmal eine nach dieser Auffassung gültige Initiative vorstellen. Nehmen wir an, dass eine Initiative gegen den Artikel 2 der Bundesverfassung lanciert werde. Da heisst es: „Der Bund hat zum Zweck: Behauptung der Unabhängigkeit des Vaterlandes gegen aussen.“ Wenn nun angeregt würde, zugunsten des Beitrittes zu irgendeiner noch nicht vorhandenen, aber vielleicht kommenden Organisation auf die Unabhängigkeit zu verzichten, mit der Begründung, die Schweiz müsse mit gutem Beispiel vorgehen und ihre Unabhängigkeit aufgeben, so wäre das doch wohl eine Initiative für die Aufhebung eines Artikels der Bundesverfassung. Mit einer Initiative könnte man auch den Artikel 3 der Bundesverfassung attackieren: „Die Kantone sind souverän, soweit ihre Souveränität nicht durch die Bundesverfassung beschränkt ist usw.“ Auch das wäre offenbar eine gültige Initiative. Gültig wäre auch eine Initiative für Aufhebung des Artikels 117 der Bundesverfassung; dort heisst es: „Die Beamten der Eidgenossenschaft sind für ihre Geschäftsführung verantwortlich.“ Man kann also mit dieser Formel die Grundlagen der staatlichen Existenz, die Unabhängigkeit, die Fundamente der Staatsstruktur beseitigen. Aber rückwirkend eine Kraftwerkkonzession aufheben, das dürfte man nicht? Das ist doch eine etwas disproportionierte These. Herr Ständerat Stüssi hatte offenbar selbst das Gefühl für die Problematik dieser Formel, als er in der Kommission selbst folgendes ausführte. Ich zitiere Seite 12 des Protokolls:

„Man kann sich sogar fragen, ob es richtig sei, wenn das Volk die Möglichkeit hat, durch die Initiative grundlegende Artikel der Bundesverfassung ausser Kraft zu setzen. Könnte man zum Beispiel auf dem Wege der Partialrevision das Bundesgericht oder gar den Bundesrat abschaffen? Die Auffassung lässt sich vertreten, dass für derartige Änderungen der Weg der Totalrevision zu beschreiten wäre.“ Wo aber steht geschrieben, dass für derartige Vorschläge der Weg der Totalrevision zu beschreiten wäre? Es steht nirgends geschrieben. So viel zu den Einwänden, die gestützt auf Artikel 121, Absatz 2, geäussert worden sind.

Es ist behauptet worden, die Initiative ermangle der Einheit der Materie, weil zwischen Absatz 1 der Hauptbestimmung und Absatz 2 der sogenannten Übergangsbestimmung kein logischer Zusammenhang bestehe. Die Hauptbestimmung in Absatz 1 wiederholt Artikel 22 des Wasserrechtsgesetzes, und die sogenannte Übergangsbestimmung stellt fest, dieser Artikel 22 sei rechtswidrig vom Bundesrat angewendet worden. Absatz 2 wird von den Initianten als erster Anwendungsfall des Absatzes 1 aufgefasst. Ich kann mit dem besten Willen nicht einsehen, weshalb hier kein logischer Zusammenhang vorhanden sein soll. Das eine ergibt sich aus dem andern. Wenn ich auch mit Herrn Ständerat Stüssi ohne weiteres zugebe, dass für Absatz 1 bei den Initianten in erster Linie zweifellos taktische Über-

legungen massgebend gewesen sein mögen, so ändert das nichts an der Tatsache, dass beide Teile der Initiative die gleiche Materie beschlagen. Der erste Teil beschlägt den Naturschutz, der zweite Teil die Anwendung des Naturschutzes auf den konkreten Fall. Aus der Botschaft des Bundesrates geht klar hervor, dass die Bundesversammlung bis jetzt in der Beurteilung der Einheit der Materie eine large Praxis befolgt hat, und ich unterstreiche die Mahnung, nicht ausgerechnet bei der Rheinauinitiative nun Massstäbe anzuwenden, die anzuwenden man früher nicht für nötig gefunden hat. Ich glaube nicht, dass die Rheinauinitiative den geeigneten Anlass bietet, um diese Praxis zu ändern, selbst dann nicht, wenn man in der Frage der Einheit der Materie eine andere Auffassung vertreten könnte.

Vor allem Herr Ständerat Speiser hat in der gestrigen Debatte auf die Gefahr des Präzedenzfallbes hingewiesen. Ich frage mich, ob die Rheinauinitiative dazu angetan ist, uns die Furcht vor Präzedenzen einzulösen. Sie haben gestern aus dem Kommissionsreferat des Herrn Ständerat Auf der Maur die sehr bewegte Vorgeschichte der Rheinauinitiative vernommen. Aus dieser Vorgeschichte haben wir den Eindruck bekommen: Hier geht es in erster Linie um einen Sonderfall, mit einer komplizierten Vorgeschichte, in welcher Licht und Schatten nicht absolut einseitig verteilt sind. Ich glaube deshalb, dass wir nicht wegen des Sonderfalles Rheinau allzu grosse Befürchtungen hegen müssen in bezug auf die allgemeine Anwendung des Initiativrechtes.

Die Sprecher der Kommissionsmehrheit haben eindringlich vor der Gefährdung des Rechtsstaates gewarnt. Es läge gewiss nicht in meiner Aufgabe, eine solche Warnung auf die leichte Schulter zu nehmen. Aber es gehört auch zur Wahrung des Rechtsstaates, dass die Bundesversammlung für sich nicht Befugnisse in Anspruch nimmt, die ihr nach dem Wortlaut der Verfassung nicht zustehen, sondern die man lediglich auf dem Wege der Interpretation aus der Verfassung ableiten muss.

Herr Ständerat Speiser hat angeregt, den Initianten nahezu legen, eine Ergänzung der Bundesverfassung vorzuschlagen, die die Möglichkeit vorsieht, durch eine Initiative rückwirkend auch Verfügungsverfügungen aufzuheben. Ebensogut könnte man aber im umgekehrten Verfahren die Forderung erheben, es sei zunächst einmal in die Bundesverfassung eine Bestimmung einzufügen, die etwa wie folgt lauten würde: „Die Bundesversammlung ist befugt, Initiativen, welche rückwirkend Verwaltungsakte aufheben oder gegen internationale Verpflichtungen verstossen, als ungültig zurückzuweisen.“ Oder eine Bestimmung, wie wir sie im Zivilgesetzbuch haben: „Der offenbare Missbrauch eines Rechtes (in diesem Falle eines Volksrechtes) wird nicht geschützt.“ Aber auch davon steht nun einmal nichts in der Bundesverfassung, und nicht nur das, sondern wiederholte Versuche, derartige Bestimmungen in unser Verfassungsrecht einzufügen, sind schon im Parlament gescheitert. Es stünde an sich nichts im Wege, einmal dem Volke einen derartigen Kompetenzartikel vorzuschlagen. Auch die Anregung des Herrn Ständerat Heer, man möchte überhaupt die Praxis der Initiative, zum Beispiel die Frage der Unterschriftenzahl über-

prüfen, verdient gewiss Beachtung. Das sind Wünsche für vielleicht kommendes Recht. Der heutige Fall ist nach dem geltenden Recht zu entscheiden.

Der entscheidende Gesichtspunkt scheint mir der folgende zu sein: Auch wenn wir annehmen und es als gegeben betrachten wollten, man könne die Auffassung der Kommissionsmehrheit und diejenige der Minderheit mit gleich guten Gründen rechtlich vertreten, so muss man sich auf Grund eigener Erkenntnis und Überzeugung und in eigener Verantwortung einmal entscheiden, und dann muss die Entscheidung zugunsten jener Auffassung fallen, die rechtlich vertretbar und politisch tragbar ist. Es handelt sich nicht um einen politischen Opportunitätsentscheid im Sinne einer Plebiszitdemokratie, in welcher die Regierung oder das Parlament dem Volke Vorlagen vorlegt oder sie nicht vorlegt nach freiem Belieben; sondern es handelt sich darum, eine Lösung zu finden, die rechtlich zu vertreten und politisch zweckmässig ist. Das gilt ganz allgemein, aber für die Rheinauinitiative gilt das doppelt und dreifach. Denn wenn einmal eine Initiative einen ganz besondern politisch-psychologischen Einschlag aufwies, dann ist es wahrhaftig diese Rheinauinitiative mit ihrer auf Jahrzehnte zurückreichenden Vorgeschichte, mit den Leidenschaften, die sie hüben und drüben aufgewühlt hat, mit ihren Volksversammlungen und zahllosen Resolutionen, mit einer Petition von weit über 100 000 Unterschriften, mit der ganzen Versteifung und Verkrampfung der Fronten, die heute die Lage kennzeichnen. Aus dieser Lage kommen wir nicht heraus, wenn wir dem Souverän sein Recht auf den Entscheid weginterpretieren. Aus dieser Lage kommen wir dann heraus, wenn wir das Volk mit einer richtigen Aufklärung über die Tragweite seines Entscheides vor seine Verantwortung stellen. Der Bundesrat hat nach Abschluss der Beratungen der ständerätlichen Kommission neuerdings zur Lage Stellung genommen und beschlossen, an seiner Auffassung, es sei die Initiative als gültig zu erklären, festzuhalten.

In diesem Sinne empfehle ich Ihnen, entsprechend dem Antrag der Kommissionsminderheit, es sei die Initiative mit dem Antrag auf Verwerfung dem Volk und den Ständen zum Entscheid zu unterbreiten.

#### Abstimmung – Vote

|                               |            |
|-------------------------------|------------|
| Für den Antrag der Mehrheit   | 17 Stimmen |
| Für den Antrag der Minderheit | 23 Stimmen |

**Le président:** Dans ces conditions, nous avons à examiner les propositions de la commission prévues dans l'hypothèse où l'initiative serait recevable. Nous avons un rapport de majorité, adhérent à la décision du Conseil national, sauf observation contraire aux articles 1 et 2, et un rapport de minorité, adhésion pure et simple à la décision du Conseil national.

**Auf der Maur, Berichterstatter:** Nachdem Sie nun beschlossen haben, die Initiative sei zuzulassen und daher Volk und Ständen zur Abstimmung vorzulegen, ist zur materiellen Beurteilung der Initiative Stellung zu nehmen. Verschiedene Herren haben schon bei der Behandlung der Zulässigkeits-

frage sich hiezu geäußert. Ich will mich daher möglichst kurz fassen. Die Kommission hat einstimmig und ohne Gegenantrag beschlossen, Ihnen die Initiative zur Verwerfung zu empfehlen. Ein Antrag auf Zustimmung ist bis jetzt auch aus dem Rate nicht eingegangen. Der Nationalrat hat die Ablehnung der Initiative mit 133 gegen 11 Stimmen beschlossen.

Im Hauptbegehren wird verlangt, dass Artikel 24bis, Absatz 2, der Bundesverfassung durch folgenden Zusatz zu ergänzen sei: „Naturschönheiten sind zu schonen und da, wo das allgemeine Interesse an ihnen überwiegt, ungeschmälert zu erhalten.“ Es ist unbestritten, dass dieses Initiativbegehren an sich zulässig wäre. Die genau gleichlautende Bestimmung findet sich aber schon seit 1916 in Artikel 22, Absatz 1, des Wasserrechtsgesetzes. Es handelt sich also lediglich darum, diese Bestimmung auf die höhere Stufe einer Verfassungsbestimmung zu heben. Eine Verstärkung des Naturschutzes, wie er von den Initianten offenbar angestrebt wird, würde dadurch nicht erreicht; denn diese Bestimmung könnte nach wie vor auch nur auf Kraftwerkanlagen Anwendung finden und hätte auch als Verfassungsbestimmung keine vermehrte Geltungskraft. Die Aufnahme der fraglichen Gesetzesbestimmung in die Verfassung hätte lediglich zur Folge, dass deren Aufhebung oder Abänderung erschwert würde. Wenn die Initianten eine blosser Verstärkung des Naturschutzes bei Kraftwerkanlagen erstreben, dann kann das ebensogut durch eine Abänderung von Artikel 22 des Wasserrechtsgesetzes erreicht werden. Eine Verstärkung des Naturschutzes im allgemeinen könnte auf dem Wege der Verfassungsrevision nur dadurch erzielt werden, dass eine umfassende Naturschutzbestimmung in die Verfassung aufgenommen würde.

Im Nationalrat wurden Anträge eingebracht, die verlangten, dass die Vorlage an den Bundesrat zurückzuweisen sei, mit dem Antrag, zum ersten Teil der Initiative einen Gegenvorschlag im Sinne eines allgemeinen Naturschutzartikels vorzulegen. Die dahingehenden Anträge wurden aber abgelehnt. Die Annahme eines solchen Antrages hätte die Unzukömmlichkeit zur Folge, dass die Erledigung der Initiative ganz erheblich verzögert würde. Denn der Naturschutz im allgemeinen ist Sache der Kantone. Bevor ein umfassender Naturschutzartikel der Bundesversammlung vorgelegt werden könnte, wäre es daher unerlässlich, dass der Bundesrat hiezu die Vernehmlassung der Kantone einholen würde. Dazu kommt, dass man sich fragen kann, ob eine umfassenden bundesrechtliche Regelung des Natur- und Heimatschutzes aus föderalistischen Gründen überhaupt wünschbar wäre und ob ein solcher Versuch Aussicht auf Erfolg hätte. Denn es wäre eine Schmälerung der bisherigen Kompetenz der Kantone auf diesem Gebiete. Im Jahre 1925 und wiederum im Jahre 1933 kamen aus Kreisen des Natur- und Heimatschutzes Bestrebungen in Gang, dem Bunde auf diesem Gebiete vermehrte Kompetenzen einzuräumen. In ihrer Stellungnahme haben sich aber noch im Jahre 1933 nur 9 Kantone für und 16 Kantone gegen eine bundesrechtliche Regelung des Natur- und Heimatschutzes ausgesprochen. Der Gedanke einer eidgenössischen Natur- und Heimatschutzgesetzgebung wurde daher fallen gelassen. In

Ihrer Kommission wurde ein Antrag, zum ersten Teil der Initiative einen Gegenvorschlag im Sinne eines allgemeinen Naturschutzartikels vorzulegen, nicht eingebracht. Dagegen wurde mit 5 zu 4 Stimmen der Gegenvorschlag des Herrn Kollega Klaus angenommen, auf den ich am Schluss noch zurückkommen werde.

Die Übergangsbestimmung verlangt, dass zur ungeschmälerten Erhaltung des Rheinfalles sowie zum Schutze der Schönheit der Stromlandschaft Rheinfall-Rheinau die Rheinaukonzession aufzuheben sei, weil sie vom Bundesrat angeblich in Widerspruch zu Artikel 22 des Wasserrechtsgesetzes erteilt worden sei. Dieses Begehren ist unbedingt zur Verwerfung zu empfehlen.

Der Bundesrat war zur Erteilung der Rheinaukonzession nach den Artikeln 7 und 38, Absatz 3, des Wasserrechtsgesetzes zuständig. Der Entscheid hierüber ist nach Artikel 72, Absatz 3, des Wasserrechtsgesetzes endgültig. Schon bevor die vorliegende Initiative lanciert wurde, ist gegenüber der Konzession der Vorwurf erhoben worden, sie sei wegen Mängeln des Verleihungsverfahrens ungültig und daher aufzuheben. Zur Begründung wurden auch Rechtsgutachten eingeholt und aufgelegt. Dieser Vorwurf ist vom Bundesrat im Zusammenhang mit der Interpellation und Motion Grendelmeier im Nationalrat, vor allem auch in seinem Beschluss vom 24. Juni 1952, sehr einlässlich behandelt und widerlegt worden. In der Initiative wird denn auch die Aufhebung der Konzession nicht mehr wegen angeblicher Verfahrensmängel verlangt, weshalb auf diese Frage hier nicht mehr näher einzutreten ist.

In der Initiative wird die Aufhebung der Konzession verlangt, weil die Erteilung durch den Bundesrat angeblich im Widerspruch zu Artikel 22 des Wasserrechtsgesetzes, also nicht rechtmässig, erfolgt sein soll. Auch dieser Vorwurf ist vom Bundesrat bei der Behandlung der Interpellation und der Motion Grendelmeier und in seinem Beschluss vom 24. Juni 1952 sowie in der Botschaft zur heutigen Vorlage sehr einlässlich begründet und widerlegt worden. Ich kann mich daher bei Behandlung dieser Frage darauf beschränken, zusammenfassend einige wesentliche Punkte geltend zu machen.

Bei der Prüfung der Frage, ob der Bundesrat die Rheinaukonzession in Widerspruch zu Artikel 22 des Wasserrechtsgesetzes erteilt habe, ist davon auszugehen, dass diese Gesetzesbestimmung keinen absoluten Schutz für Naturschönheiten beim Bau von Kraftwerken bietet. Artikel 22, Absatz 1, des Wasserrechtsgesetzes schreibt lediglich vor, dass Naturschönheiten zu schonen und da, wo das allgemeine Interesse an ihnen überwiegt, ungeschmälert zu erhalten seien. Analog bestimmt auch Artikel 22, Absatz 2, des Wasserrechtsgesetzes, dass Wasserkraftwerke so auszuführen seien, dass sie das landschaftliche Bild möglichst wenig stören. Im weitern hat die Verleihungsbehörde nach Artikel 39 des Wasserrechtsgesetzes bei ihrem Entscheid das öffentliche Wohl, die wirtschaftliche Ausnützung des Gewässers und die an ihm bestehenden Interessen zu berücksichtigen. Die Verleihungsbehörde hat also bei Erteilung einer Konzession die wirtschaftlichen Interessen an der Krafterzeugung einerseits, und die Interessen an der Schonung oder

Erhaltung der Naturschönheiten andererseits, sowie alle an einem Gewässer bestehenden Interessen gegeneinander abzuwägen. Das hat der Bundesrat bei der Erteilung der Rheinaukonzession getan, und wenn er dabei zum Schluss kam, die Konzession sei unter möglicher Wahrung oder Schonung der Naturschönheiten des Rheinfalles und der Stromlandschaft Rheinfall-Rheinau zu gewähren, so kann nicht die Rede davon sein, dass er sich dabei durch Missbrauch des ihm zustehenden Ermessens einer Zuwiderhandlung gegen Artikel 22 des Wasserrechtsgesetzes schuldig gemacht habe. Im Verleihungsverfahren wurden im Interesse des Natur- und Heimatschutzes das Kraftwerkprojekt und auch die Konzessionsentwürfe verschiedenen Änderungen unterzogen und in der Konzession selber für den Bau und Betrieb des Kraftwerkes der Schonung und Erhaltung der Naturschönheiten des Rheinfalles und der Stromlandschaft Rheinfall-Rheinau weitgehend Rechnung getragen. Es sei in dieser Beziehung nur auf einige wesentliche Punkte hingewiesen. Der Rheinfall selber soll durch die Stauung für das Kraftwerk Rheinau nicht tangiert, das heisst die Fallhöhe nicht vermindert werden. Es ist eine maximale Stauung auf die Kote 359 vorgesehen, wobei in Artikel 6, Absatz 2, der Konzession dem Bundesrat das Recht vorbehalten ist, im Einvernehmen mit den Kantonen Zürich und Schaffhausen die höchstzulässigen Sommer- und Winterwasserstände für das Rheinfallbecken festzulegen. Wie mir Herr Bundesrat Feldmann mitgeteilt hat, sind gerade jetzt mit den Konzessionären wieder Verhandlungen im Gang, um die Stauung ins Rheinfallbecken hinein zu beschränken. Es dürfte auch kaum zutreffen, dass durch die Stauung die natürliche Bewegung des Wassers gehemmt wird, weil das dem Werk zufließende Wasser fortlaufend in der gleichen Menge wieder abgegeben werden muss. Es ist auch dafür gesorgt, dass die Rheinauschleife und vor allem die Klosterinsel Rheinau durch das Kraftwerk nicht beeinträchtigt werden. Zwei Hilfwehre haben hier das ganze Jahr hindurch einen mittleren Wasserstand zu sichern. Das Stauwehr und das Maschinenhaus befinden sich etwa 500 m oberhalb der Klosterinsel, so dass sie den Blick auf die Klosterinsel kaum zu stören vermögen. Sie sind auch so zu gestalten, dass sie das ganze Landschaftsbild möglichst wenig beeinträchtigen. Neben diesen konkreten Massnahmen, die zum Schutze des Rheinfalles und der ganzen Stromlandschaft getroffen wurden, sind die Konzessionäre ganz allgemein verpflichtet, die Gestaltung der Bauwerke, die Ausbildung der Ufer, die Anlegung von Strassen, Mauern, Schalt- und Transformatorenanlagen, Leitungen, Deponien, Rodungen, Bepflanzungen und Anstriche usw. im Einvernehmen mit den zuständigen schweizerischen und deutschen Naturschutzsachverständigen vorzunehmen.

Diese wenigen Hinweise dürften genügen, um darzutun, dass der Vorwurf, der Bundesrat hätte die Konzession im Widerspruch zu Artikel 22 des Wasserrechtsgesetzes erteilt, nicht begründet ist. Dagegen würde die Aufhebung der Konzession gegen fundamentale Rechtsgrundsätze verstossen. Die Übergangsbestimmung enthält nicht eine generelle und abstrakte Vorschrift, die auf alle Fälle der gleichen Art anwendbar wäre. Sie stellt vielmehr

eine individuelle und konkrete Bestimmung und damit eine Sondervorschrift dar, die nur für einen bestimmten Fall und dazu noch rückwirkend zur Anwendung kommen soll. Darin liegt nach herrschender Lehre und Rechtsprechung ein Verstoss gegen den in Artikel 4 der Bundesverfassung aufgestellten Grundsatz der Rechtsgleichheit. Nach Artikel 43, Absatz 1, des Wasserrechtsgesetzes verschafft der Verleihungsakt einem Beliehenen ein wohl erworbenes Recht auf die Benutzung des Gewässers. Das einmal verliehene Nutzungsrecht kann nach Artikel 43, Absatz 2, des Wasserrechtsgesetzes nur aus Gründen des öffentlichen Wohls und gegen volle Entschädigung entzogen oder geschmälert werden. Dass ein Entzug dieser wohl erworbenen Rechte vorwiegend aus Gründen des öffentlichen Wohls nicht in Frage kommt, ist bereits dargetan worden. Die Initiative verlangt die Aufhebung der Konzession wegen Ungültigkeit und nicht gegen Entschädigung. Das würde zweifellos eine Verletzung der Eigentumsgarantie bedeuten. Im weitern würde es auch dem Grundsatz der Gewaltentrennung widersprechen, wenn ein öffentlich-rechtlicher Verwaltungsakt, der vom Bundesrat im Rahmen seiner Zuständigkeit und auch durchaus rechtmässig und endgültig erlassen wurde, vom Volk auf dem Wege der Verfassungsinitiative aufgehoben würde. Eine Verletzung solcher Rechtsgrundsätze würde gleichzeitig auch die Rechtssicherheit und die Rechtsstaatlichkeit in hohem Masse gefährden.

Schliesslich ist noch darauf hinzuweisen, dass die Aufhebung der Konzession auch eine Verletzung völkerrechtlicher Verpflichtungen darstellen würde. Hiezu haben sich die Herren Picot und Klöti bereits gestern einlässlich geäußert, weshalb ich mich sehr kurz fassen kann. Schon in der Übereinkunft zwischen Baden und der Schweiz vom 10. Mai 1879, betreffend den Wasserverkehr auf dem Rhein von Neuhausen bis unterhalb Basel, wurde ein gemeinsames Vorgehen bei der Erteilung von Konzessionen vereinbart. Eine weitere völkerrechtliche Bindung ergibt sich aus dem zwischen Deutschland und der Schweiz abgeschlossenen Staatsvertrag betreffend die Regulierung des Rheins zwischen Strassburg-Kehl und Istein vom 28. März 1929, der vom Parlament genehmigt und auch dem Referendum unterstellt wurde. In Artikel 6, Absatz 3, dieses Vertrages hat die Schweiz unter anderem die Zusage gemacht, die Verhandlungen betreffend die Erteilung neuer Konzessionen für Kraftwerke zwischen Basel und dem Bodensee nach den bisherigen Grundsätzen gemeinsam zu führen und möglichst zu beschleunigen. Dabei handelte es sich nicht nur um eine blosser Erklärung, sondern um eine eigentliche Zusage. Es kann nicht zweifelhaft sein, dass diese Zusage sich auch auf das Kraftwerk Rheinau bezog, das im damals bereits bestehenden gemeinsamen Gesamtplan zum Ausbau des Hochrheins für die Kraftnutzung und die Schifffahrt enthalten war. Aus den Materialien zum Staatsvertrag von 1929 geht sodann hervor, dass es sich bei dieser Zusage schweizerischerseits um eine Gegenleistung für die Mitwirkung Deutschlands am Ausbau des Rheins für die Schifffahrt von Strassburg nach Basel handelte. Im weitern ist zu beachten, dass die Schweiz und Baden im gegenseitigen Einvernehmen wörtlich fast gleichlautende Konzessionen



erteilt haben. Dadurch wurde ein Rechtsverhältnis geschaffen, das auch nur im Einvernehmen beider Staaten wieder aufgehoben werden könnte. Es besteht aller Grund zur Annahme, dass eine einseitige Aufhebung durch die Schweiz vor einem internationalen Schiedsgericht keinen Schutz finden würde. Schliesslich sei in diesem Zusammenhang nur noch angedeutet, dass eine einseitige Aufhebung der Konzession durch die Schweiz ohne Zweifel Entschädigungsansprüche von seiten der Konzessionäre und des Landes Baden-Württemberg zur Folge hätte, deren Ausmass nicht abzusehen ist. Dabei würde sich dann noch die heikle Frage erheben, ob die Entschädigungen vom Bund oder den Kantonen Zürich und Schaffhausen zu leisten wären.

Aus allen diesen Gründen beantragt Ihnen Ihre einstimmige Kommission, es sei Volk und Ständen die Verwerfung der Initiative zu empfehlen.

Zum Schluss nur noch wenige Worte zum Gegenvorschlag. Herr Kollege Klöti hat in einem Artikel im „Volksrecht“ die Anregung gemacht, es sei von der Bundesversammlung der erste Teil der Initiative als Gegenvorschlag zur Annahme zu empfehlen, das heisst Artikel 24bis, Absatz 2, der Bundesverfassung durch Artikel 22, Absatz 1, des Wasserrechtsgesetzes zu ergänzen. Herr Kollega Klaus hat in der Kommission im Sinne dieser Anregung einen Antrag gestellt, der mit 5 gegen 4 Stimmen angenommen wurde. Diesem Antrag liegen hauptsächlich abstimmungspolitische Erwägungen zugrunde. Die Initiative enthält zwei ganz verschiedene Begehren. Wenn sie dem Volk ungeteilt vorgelegt werden soll, hat der Stimmbürger lediglich die Möglichkeit, entweder die ganze Initiative anzunehmen oder abzulehnen. Der Gegenvorschlag will daher ermöglichen, dass diejenigen Stimmbürger, welche die Übergangsbestimmung ablehnen, aus Sympathie für den Natur- und Heimatschutz aber den ersten Teil annehmen möchten, dies durch Zustimmung zum Gegenvorschlag bekunden können. Diese Überlegung hat sicher etwas für sich. Ich habe dem Gegenvorschlag in der Kommission auch zugestimmt, habe gegen ein solches Vorgehen aber doch gewisse Bedenken. Wie ich bereits dargetan habe, ist die Aufnahme des Artikels 22, Absatz 1, des Wasserrechtsgesetzes in die Bundesverfassung weder notwendig noch zweckmässig. Im weitern scheint es zum mindesten fraglich, ob ein solcher Gegenvorschlag rechtlich zulässig sei. Das Volksbegehren wurde in der Form einer einzigen Initiative eingereicht. Wie ich in meinem ersten Referat ausgeführt habe, bin ich daher der Meinung, dass die Initianten und Unterzeichner Anspruch darauf haben, dass die Initiative dem Volk und den Ständen auch ungeteilt vorgelegt wird. Der Nationalrat hat ein Begehren auf Teilung abgelehnt. In unserer Kommission wurde ein solcher Antrag nicht gestellt. Der Gegenvorschlag kommt nun aber praktisch auch einer Teilung der Initiative gleich, und es stellt sich daher die Frage, ob das zulässig sei. Weiter will ich mich zum Gegenvorschlag nicht äussern. Ich möchte dessen Begründung dem Antragsteller, Herr Kollega Klaus, überlassen.

Im Namen Ihrer einstimmigen Kommission beantrage ich Ihnen nochmals, die Initiative sei Volk und Ständen zur Verwerfung zu empfehlen.

**Stüssi:** Nachdem Sie die Initiative als zulässig erklärt und nun zum Volksbegehren Stellung zu beziehen haben, stelle ich Ihnen im Namen der Minderheit der Kommission, welche mit derjenigen hinsichtlich des Hauptantrages nicht identisch ist, den Antrag, es sei der Fassung des Nationalrates zuzustimmen, welche dem Vorschlag des Bundesrates entspricht.

Der Unterschied zwischen den beiden Fassungen liegt darin, dass im Vorschlag der Mehrheit unter „B“ ein Gegenvorschlag enthalten ist. Der Mehrheitsantrag, wie er Ihnen vorliegt, ist durch Stichentscheid des Herrn Kommissionspräsidenten zustande gekommen. Sie haben bereits aus seinen Ausführungen gemerkt, dass er unschlüssig geworden ist, ob sein Stichentscheid wirklich das Richtige getroffen habe. In der bisherigen Diskussion ist wiederholt betont worden, dass die Initiative nur als Ganzes der Abstimmung von Volk und Ständen unterbreitet werden kann, weil sie auch nur als Ganzes von den Initianten zur Unterzeichnung gelangte. Eine Teilung der Initiative oder eine unterschiedliche Stellungnahme zu derselben ist nicht zulässig. Diese Folge kann meines Erachtens nicht dadurch umgangen werden, dass die Initiative zwar als Ganzes abgelehnt, jedoch im genehmen Teil als Gegenvorschlag wieder aufgenommen wird, was im Resultat doch heisst, dass der Initiative zum Teil zugestimmt, zum Teil nicht zugestimmt wird. Was jedoch bei der Stellungnahme zur Initiative nicht zulässig ist, kann auch nicht als Gegenvorschlag zulässig sein. Zudem stellt ein solcher Vorschlag, welcher einen Initiativtext teilweise „tel quel“ übernimmt, keine abweichende eigene Formulierung des durch die Initiative gegebenen Stoffes durch die Bundesversammlung dar. Der Gegenvorschlag ist daher meiner Auffassung nach abzulehnen. Ich beantrage Ihnen Zustimmung zur Fassung des Nationalrates.

**Klaus:** Ich möchte mich hier nur zum Problem des Gegenvorschlages äussern. Es ist in dieser Hinsicht zu erwarten, dass im Abstimmungskampf die Leidenschaften hoch gehen werden. Die Freunde der Initiative werden versuchen, mit dem Schlagwort „Heimatschutz kommt vor der Technik“ das Volk auf ihre Seite zu bringen. Aus diesem Grunde stellen sie auch bewusst den Wortlaut des ersten Abschnittes des Artikels 22 des heute geltenden Wasserrechtsgesetzes an die Spitze ihrer Initiative, obwohl sie ganz genau wissen, dass sie damit keinen neuen Rechtssatz schaffen, da dieser ja schon jetzt gilt. Sie heben ihn einzig von der Stufe des Gesetzes auf die höhere Stufe der Verfassung, ohne ihm aber inhaltlich mehr Kraft zu verleihen. Die Initianten rechnen bewusst damit, dass nur die wenigsten Stimmbürger etwas von einem Artikel 22 des Wasserrechtsgesetzes wissen, und rechnen mit der Werbekraft dieses Satzes.

Man darf aber unseres Erachtens den Initianten den Stimmenfang nicht so leicht machen. Da es aus rechtlichen Gründen nicht möglich ist, die Initiative in zwei Teile aufzuspalten, in den allgemeinen Naturschutzartikel und in den Rheinauartikel, muss man einen andern Weg suchen, der es dem Stimmbürger ermöglicht, abermals dem von ihm erwünschten allgemeinen Naturschutzartikel zuzustimmen,

ohne aber zugleich gezwungen zu sein, auch der Zerstörung des Kraftwerkbaues zustimmen zu müssen. Zu diesem Zweck unterbreitet Ihnen die Kommission in ihrer Mehrheit den Antrag, der Rheinauinitiative einen Gegenentwurf gegenüberzustellen. Wir schlagen daher vor, den allgemeinen Naturschutzsatz, wie ihn die Initianten dem Wasserrechtsgesetz entnehmen, als Gegenentwurf der Bundesversammlung mit der Initiative dem Volke zur Abstimmung zu unterbreiten. Das bedeutet unseres Erachtens rechtlich keine Aufteilung der Initiative in zwei Teile, eine Aufteilung, die wir leider aus rechtlichen Erwägungen nicht vornehmen können. Die Initiative wird nach wie vor ungeteilt dem Volk vorgelegt. Das Volk besitzt nach wie vor die Möglichkeit, uneingeschränkt dem Naturschutzartikel verbunden mit dem Rheinauartikel zuzustimmen.

Durch keine Verfassungs- und auch durch keine Gesetzesbestimmung wird das Gegenvorschlagsrecht des Parlamentes eingeschränkt. Nichts hindert uns, einen Teil des Textes der Initiative als Gegenvorschlag dem gesamten Text der Initiative entgegenzusetzen. Sicher wäre es noch besser, wenn wir den Text des Gegenentwurfes nicht nur als Naturschutzartikel im Falle von Wasserkraftwerkbauten formulierten, sondern als allgemeinen Naturschutzartikel. Wir wären auch bereit, eine solche allgemeine Formulierung zu unterbreiten. Sie wissen aber, dass eine solche Formulierung nicht leichthin aus dem Ärmel geschüttelt werden kann, sondern ausgereift werden muss. Ein derartiger Reifeprozess benötigt aber Zeit, und die steht uns im vorliegenden Fall nicht zur Verfügung. Wollte man sich diese Zeit dennoch nehmen, so hätte das eine wesentliche zeitliche Verschiebung der Volksabstimmung über die Rheinauinitiative zur Folge, und eine solche Verschiebung wollen wir vermeiden. Wir wollen uns nicht dem Vorwurf aussetzen, die Rheinaufrage zu verschleppen, den Werkbau unterdessen fertig werden zu lassen und so eine vollendete Tatsache zu schaffen. Nur aus diesem Grunde, um diesem Vorwurf zu entgehen, begnügen wir uns mit der Formulierung, wie sie von den Initianten selbst gewählt wurde.

Den Hauptwert des Gegenvorschlages sehen wir – wie dies Herr Kollega Klöti, dem die Anregung für diese Formulierung eines Gegenvorschlages entstammt, in seiner in der Presse publizierten Begründung seines Gedankens dargelegt hat – darin, dass der Stimmbürger nunmehr die Freiheit erhält, durch die Annahme des Gegenvorschlages dem ersten Teil der Rheinauinitiative zuzustimmen, die ominöse Übergangsbestimmung jedoch abzulehnen, gleich wie wenn die Initiative in zwei Teile zerlegt worden wäre.

Aus diesen Erwägungen bitte ich Sie, im Namen der Kommissionsmehrheit, dem Gegenvorschlagsantrag zuzustimmen.

**Lieb:** Auch ich möchte Ihnen beantragen, dem Antrag der Kommissionsmehrheit zuzustimmen, das heisst den Gegenvorschlag dem Volke zu unterbreiten. Ich habe dieselben Überlegungen angestellt, wie sie bereits von Herrn Klaus angeführt worden sind. Es würde mir persönlich weit besser passen, die Frage des Naturschutzes, wenn sie

schon in die Bundesverfassung aufgenommen werden soll, in weitgehender allgemeiner Form aufnehmen zu können. Aber ich möchte mich auch nicht dem Vorwurf aussetzen, dass sich dadurch eine Verschiebung der ganzen Frage ergäbe, dafür möchte ich nicht verantwortlich erklärt werden. Es ist bei uns so, dass jede Verzögerung als eine Torpedierung der Initiative angesehen wird. Deshalb habe ich auch darauf verzichtet, einen Antrag in dieser erweiterten Form zu stellen und bin der Auffassung, dass man jenen, die grundsätzlich der Meinung sind, mit der Aufnahme des ersten Teils in die Verfassung sei dem Naturschutz irgendwie besser gedient, dass man diesem Empfinden entsprechen und ihm die Möglichkeit geben sollte, wenigstens den ersten Teil anzunehmen durch die Annahme des Gegenvorschlages.

Bei dieser Gelegenheit möchte ich auch noch – auch wieder als Schaffhauser, der ja die Verhältnisse um Rheinau und Rheinflall gut kennt – einige weitere Überlegungen anführen, die dafür sprechen, dass man auch mit guten Gründen die Initiative selber, den zweiten Teil, ablehnen kann, und zwar neben den Gründen, die ich bereits bei der Eintretensdebatte angeführt habe. (Gründe staatsrechtlicher Natur, Verstoß gegen die Zuständigkeitsordnung der Bundesverfassung, Verletzung der Rechtsgleichheit, Rechtssicherheit und Eigentums-garantie, sowie Verletzung der völkerrechtlichen Verpflichtungen und dadurch Entwertung des von der Schweiz gegebenen Wortes.) Neben diesen Argumenten, auf die ich nicht weiter zurückkommen möchte, sprechen noch folgende andere Gründe gegen die Annahme der Initiative.

Wie steht es mit der Behauptung der Initianten und anderer Rheinaugegner, die Stromlandschaft Rheinflall–Rheinau werde verschandelt? Die Rheinaugegner werden ja nicht müde, zu behaupten, der Rheinflall selber stehe in Gefahr, er werde verschandelt, ja sogar geschändet. Vielerorts besteht die Meinung, ich habe das schon oft konstatiert, der Rheinflall verschwinde überhaupt und werde durch ein Kraftwerk ersetzt. Demgegenüber ist zu sagen, dass dem Rheinflall durch die Erstellung des Kraftwerkes Rheinau kein Liter Wasser entzogen wird. Nach der Inbetriebnahme stürzt das Wasser des Rheins wie vorher ungeschmälert, tosend und brausend über die Felsen des Rheinflalles und tobt sich im Wellenspiel des Rheinflallbeckens aus. Das Rheinflallbecken selber, das untrennbar zum prächtigen Bild des Rheinflalles gehört, wird auch nach dem Stau im Mittel der Jahre in den Sommermonaten überhaupt keine Änderung erfahren, sondern sich im absolut natürlichen Zustand zeigen, und die Besucher von nah und fern werden sich an seiner Schönheit erfreuen und begeistern können wie ehemals.

Nach der Konzessionsbestimmung in Artikel 6 hat der Bundesrat das Recht, fünf Jahre nach Inbetriebnahme des Werkes die endgültige Stauhöhe im Rahmen der Koten 358 bis 359 festzulegen, nachdem man Gelegenheit hatte, durch Einhaltung verschiedener Stauhöhen bei verschiedenen Wasserführungen des Rheins festzustellen, welche Stauhöhen in den verschiedenen Jahreszeiten das Bild des Rheinflallbeckens am wenigsten verändern oder beeinträchtigen. Zu dieser Festlegung haben natür-

lich – wie es bereits ausgeführt wurde – die Kantone, aber auch andere Organe, die sich mit dem Naturschutz befassen, wie der Heimatschutz, Gelegenheit, sich zu dieser Frage wieder vernehmen zu lassen. Der Wasserspiegel im Rheinfallbecken schwankt im natürlichen Zustand von 356,60 Meter bei einer Wasserführung von 100 m<sup>3</sup> je Sekunde bis zu einer Höhe von 360 Meter bei einer Wasserführung von 1100 m<sup>3</sup> je Sekunde, das heisst um 3,4 Meter. Diese extremen Wasserstände kommen aber höchst selten vor. Bei den mittleren Abflussmengen des Rheins, und zwar im Mittel der Jahre 1900 bis 1950, schwankte der Wasserspiegel nur zwischen 356,70, also rund 357 Meter, bei einer Wasserführung von 200 m<sup>3</sup> je Sekunde und 358,65 Meter bei einer mittleren Sommerwasserführung von 620 m<sup>3</sup>. Bei der Staukote von 358 Meter im Sommer bleibt der Rheinfall, mit Einschluss des Rheinfallbeckens, im Mittel der Jahre vom Monat Mai bis erste Hälfte September im absolut natürlichen Zustand. Im Frühling und Herbst wird die Erhöhung des Wasserspiegels gegenüber dem natürlichen Zustand nur klein sein. Sie wird schwanken zwischen 0 und 1 Meter, im Durchschnitt um 50 cm; das Bild des Rheinfalls wird während dieser Zeit nur unwesentlich, für das Auge kaum wahrnehmbar verändert. Im Winter dagegen, wenn der Rhein nur wenig Wasser führt, würde der Wasserspiegel im Rheinfallbecken auf der Höhe des normalen Sommerwasserspiegels gehalten. Das Rheinfallbecken würde sich also im Winter nicht mehr so stark entleeren wie bisher, sondern voll bleiben. Ob das aber eine Beeinträchtigung des Rheinfallbeckens darstellt, ist wieder eine ganz andere Frage. Jedenfalls bleibt das über die Felsen stürzende Wasser nicht am Fusse des Rheinfalles liegen, wie es viele Leute glauben, sondern es fliesst in dem Masse aus dem Becken – es ist dazu gezwungen – wie es zufliesst. Von einem stehenden oder toten Gewässer kann also keine Rede sein. Auch das Spiel der Wellen bleibt erhalten und gibt dem Rheinfallbecken die schöne Lebendigkeit des Wassers. Nie wird das Rheinfallbecken zu einem ruhigen Tümpel werden. Bei kleiner Wasserführung des Rheins zeigen sich im Winter im natürlichen Zustande breite, kahle, öde Kiesufer mit verschiedenen einmündenden Kanalisationsleitungen. Das auf einer Felseninsel errichtete Schlösschen Wörth steht dann im Trockenen, weil im Rheinarm zwischen Schlösschen und Ufer kein Tropfen Wasser mehr fliesst. Das ist sicher kein schöner Anblick. Es gibt zwar bei uns Leute, die behaupten, weil es natürlich sei, sei es auch schön. Natürlich kann man diese Meinung vertreten, und jedermann ist frei, sich dieser Anschauung anzuschliessen. Ich habe ein Bild bei mir, das ich in Zirkulation setzen werde und wo Sie sehen können, wie „schön“ der Rheinfall ist bei diesem extrem niederen Wasserstand. Mit Recht darf man hier sagen, dass ein volles Rheinfallbecken im Winter sogar schöner ist als das leere Becken. Das Bild des Rheinfalls wird daher im Winter wohl verändert – das geben wir ohne weiteres zu – aber es ist keine Beeinträchtigung, noch viel weniger eine Verschandelung. Eine Reduktion der Stauhöhe unter die Kote von 358 Meter in der Weise, dass das Rheinfallbecken im Winter überhaupt nicht mehr eingestaut wird, würde dem Rheinfall-

bild somit gar nichts nützen und nur einen Produktionsausfall in der Höhe von ungefähr 30 Millionen Kilowattstunden bringen, was, wenn wir den mittleren Preis für die Kilowattstunde mit rund 3 Rappen einsetzen, zu einem jährlichen Ausfall von einer Million Franken führen würde bei genau gleichem Aufwand. Zudem wäre noch zu sagen, dass die Winterenergie eher noch höher eingeschätzt werden könnte als mit 3 Rappen. Eine wesentliche Herabsetzung könnte auch nicht gestützt auf Artikel 5, Ziffer 5, der Konzession angeordnet werden, denn diese Konzessionsbestimmung sieht nur Massnahmen innerhalb der erteilten Konzession vor. Eine Reduktion der Stauhöhe unter 358 Meter käme also einer Abänderung der Konzession oder einer teilweisen Aufhebung der Konzession gemäss Artikel 43 des Wasserrechtsgesetzes gleich. Dafür wäre – ich glaube, darüber besteht kein Zweifel – voller Ersatz zu leisten.

Betrüblich, und das ist auch noch wesentlich für den Inhaber der schweizerischen Konzession und damit für das schweizerische Versorgungsgebiet, wäre noch der Umstand, dass fast der ganze Ausfall dieser 30 Millionen Kilowattstunden zu Lasten des schweizerischen Anteils fällt, weil die obere Konzessionsstrecke links- und rechtsrheinisch eben auf Schweizergebiet liegt. Von den 30 Millionen Kilowattstunden würden der Schweiz 28,5 Millionen ausfallen und dem deutschen Partner nur anderthalb Millionen, also auch eine sehr unliebsame Angelegenheit.

Im weitem darf gesagt werden, dass im ganzen Gebiet des Rheinfalls, was für das Rheinfallbild sehr wesentlich ist, überhaupt keine Bauwerke erstellt werden. Die heute noch sichtbaren Uferverbauungen, gegen die bereits auch in Schaffhausen Sturm gelaufen wurde, sind wegen der Steilufer notwendig. Es muss gesagt werden, dass diese Ufermauern auch notwendig würden, wenn der Stau nicht zustande käme, also wenn der Werkbau nicht erfolgte und der Rhein nicht eingestaut würde. Aber wir haben mit Absicht diese Uferverbauung nicht durchgeführt – das darf man hier ruhig sagen –, weil wir wussten, dass mit der Konzession die Konzessionäre verpflichtet werden, im Gebiete der Stauhaltung auch die Ufer zu schützen. Das ist also nicht eine Folge des Stauens, sondern diese Mauern hätten ohnehin erstellt werden müssen. Zudem kann gesagt werden, dass diese Mauern, die heute noch beträchtlich über das Wasser hinausragen, nach dem Einstau zum grössten Teil verschwinden werden, weil sie vom Wasser überspült werden. Zudem werden sie auch noch bepflanzt, denn das ist sehr wohl möglich bei der Art der Verbauung, die man vorgenommen hat, so dass auch diese Ufermauern für den Beschauer unsichtbar gemacht werden können.

Auch die Stromlandschaft vom Ausfluss des Rheinfallbeckens bis zum Stauwehr wird nicht derart verändert werden, dass man von einer Beeinträchtigung oder gar Verschandelung sprechen kann. Der Rhein wird allerdings ruhiger fliessen. Bis zum Stauwehr in Rheinau ergeben sich ungefähr die gleichen Verhältnisse ergeben wie im Staugebiet des Kraftwerkes Eglisau, und zwar nur im oberen Teil, von der Tössmündung an aufwärts bis nach Ellikon, wo der Eglisauer Stau seinen Anfang nimmt. Auch jene Rheinstrecke hat den Charakter einer

Flusslandschaft beibehalten. Das wissen die Kenner jener Gegend. Dass dem so ist, bestätigt auch ein für die Rheinaugegner wohl unbefangener Zeuge, nämlich die Zeitschrift für den Schweizerischen Heimatschutz. Im Heft 4 des Jahres 1953 wird ein Bild der Rheinlandschaft aus dem Gebiet der Tössmündung reproduziert mit dem Hinweis, dass diese Landschaft zu den Kleinodien der untern Strecke des Zürcher und Schaffhauser Rheins gehöre, trotzdem auch diese hochgepriesene Rhein-strecke schon im Staugebiet des Werkes Eglisau liegt. Wesentlich an dieser Feststellung ist, dass der Rhein auch dort trotz des Staues als schön, ja sogar als Kleinod empfunden wird. Ähnliche Bilder werden sich auch nach der Inbetriebnahme des Werkes Rheinau zwischen Rheinfall und Rheinau bieten. Dessen bin ich sicher. In ungefähr gleichem Ausmass ist der Rhein bei Schaffhausen durch das Kraftwerk der Stadt Schaffhausen eingestaut und die Fliessgeschwindigkeit des Wassers auch dort herabgesetzt worden. Es würde aber niemandem einfallen, dort zu behaupten – ich habe das auch bisher noch gar nie gehört –, dass der Rhein von Schaffhausen aufwärts bis Büsingen an Schönheit verloren hätte, trotzdem diese Strecke von der Stadt Schaffhausen durch ihr Elektrizitätswerk eingestaut wird. Ich möchte auch darauf hinweisen, dass die Ufer vom Rheinfall bis Rheinau für den Wanderer heute fast unerschlossen sind, denn es bestehen keine Spazierwege direkt dem Ufer entlang. Das Kraftwerk hat aber in Artikel 11, Absatz 6, der Konzession sich verpflichtet, längs der Stauung öffentliche Fusswege zu erstellen. Erst dadurch wird diese Flussstrecke den Erholung suchenden Spaziergängern erschlossen und zugänglich gemacht.

Weiter kommt noch dazu, dass sich diese Strecke gerade wegen der Reduktion der heute noch starken Strömung künftighin für den Wassersport als geeigneter erweisen wird. Ich denke da ans Baden, an das Befahren mit Gondeln, Weidlingen, Faltbooten usw. So kann der Rhein einem grösseren Teil der Bevölkerung Ruhe und Erholung verschaffen, als dies bis heute der Fall war.

Die stärkste und eingreifendste Veränderung wird sich in der Rheinschleife um Rheinau ergeben. Um zu verhindern, dass das Rheinbett in dieser Schleife während des grössten Teiles des Jahres, im Mittel vom Oktober bis anfangs Mai, das heisst während 7 Monaten, trocken liegt, werden zwei Hilfswehre erstellt, die um Rheinau herum eine Wasserhaltung ermöglichen, wie sie einer mittleren Wasserführung des Rheins entspricht. Die künftige Wasserfläche wird also dem natürlichen Zustand angepasst. Dagegen wird das fliessende Wasser, der Rheinstrom, auf dieser Flussstrecke durch einen See ersetzt. Das ist – es sei das offen zugegeben – eine tiefgehende Veränderung; aber auch das ist kaum eine Verschandelung der Landschaft. Wohl gehen die Schönheit des Fliessens, die Wucht und Kraft der Strömung verloren, aber an ihre Stelle tritt die Schönheit eines Sees, wodurch wiederum neue Werte geschaffen werden. Die Ufer selber bleiben in ihrer natürlichen Form erhalten. Die eigentlichen Kraftwerksbauten wurden, soweit es die geologischen Verhältnisse gestatteten, aus dem engen Bereich der Klosteranlage von Rheinau flussaufwärts verschoben. Das Maschinenhaus wird

so weit und so tief als möglich in den Berghang hinein gedrückt, dass es denkbar wenig stört. Um hohe und störende Bauten über dem Wasser zu vermeiden, wird das Wehr an Stelle der hohen Wehrschützen mit tiefliegenden, versenkbaren Sektorschützen ausgerüstet. Daneben sind noch verschiedene andere Massnahmen vorgesehen, die mithelfen sollen, das Landschaftsbild soweit als möglich zu schonen. Für die abgehenden Leitungen werden Kabel erstellt. Auf die Architektur ist besonders Rücksicht genommen worden. Auch die architektonische Gestaltung und die Behandlung der Aussenflächen sowie die Bepflanzung selber werden sorgfältig vorbereitet und durchgeführt. Die Pflichtwassermenge wird nicht etwa, wie dies bei andern Werken der Fall ist, noch ausgenützt, sondern sie wird als freifallender Wasserschleier auf der ganzen Breite des Wehrs (der Schleier hat eine Dicke von ungefähr 3 bis 4 cm) ständig über das Wehr hinunterfliessen, um den Anblick einer trockenen Stau-mauer zu vermeiden.

Im Ganzen darf sicher gesagt werden, dass bei diesem Kraftwerk zum Schutze des Landschaftsbildes von den Behörden sehr viel verlangt und von den Konzessionären auch getan worden ist, wohl mehr als bei irgend einem andern Kraftwerk. Die Kosten für die entsprechenden Mehraufwendungen erreichen denn auch eine beträchtliche Höhe. Die Summe ist bereits genannt worden; je nachdem man die Sache betrachtet, sind sie etwas höher oder etwas niedriger.

Nebenbei darf auch erwähnt werden, dass es hier in Rheinau möglich war, ein Kraftwerk zu erstellen, ohne dass eigentliches wertvolles Kulturland und ohne dass Heimstätten und andere Häuser unter Wasser gesetzt werden mussten. Das sind Vorteile, die besonders vom Standpunkt der Landwirtschaft nicht unterschätzt werden sollen.

Im Kampf um Rheinau wird auch die Gefahr der Verschmutzung des Rheins ins Feld geführt. Hiezu ist vor allem festzustellen, dass durch die Kraftwerke selber keine Schmutzstoffe ins Wasser gebracht werden. Die Stauhaltungen können für die Verschmutzung der Gewässer nicht verantwortlich erklärt werden. Die Verunreinigung der Gewässer rührt von der Zuleitung grosser Mengen nicht oder ungenügend geklärter Abwasser aus den Städten und Dörfern her. Hier muss der Hebel angesetzt werden. Dazu sollen uns auch der neue Verfassungsartikel über den Gewässerschutz und das zugehörige Ausführungsgesetz die notwendige Handhabe bieten. Ein Vergleich mit der Stauhaltung der Limmat bei Wettingen und andern Stauhaltungen mit der Behauptung, so wie in Wettingen werde es in Zukunft auch bei Rheinau aussehen, ist falsch. Die Verhältnisse im Rhein unterhalb des Rhein-falles sind weitaus besser als die der Limmat zwischen Zürich und Wettingen. Die Verhältnisse des Rheins mit einer mittleren Wasserführung von etwa 400 m<sup>3</sup>/Sek. zu den Abwassern von Schaffhausen, Neuhausen und den andern Gemeinden sind ungefähr vierzigmal, ich wiederhole, vierzigmal besser als die Verhältnisse in Wettingen. Dazu kommt noch, dass das Wasser vor dem Eintritt in die Stauhaltung von Rheinau durch den Sturz über den Rheinfall gut durchlüftet wird und der Sauer-

stoffgehalt relativ hoch ist, was die Selbstreinigungskraft des Rheins wesentlich erhöht.

Es stimmt auch nicht allgemein, dass einem Gewässer durch die Stauung die Kraft zur Selbstreinigung herabgesetzt oder gar genommen werde. Die Untersuchungen des Zürcher Stadtchemikers Prof. Dr. Mohler über die Staustrecke des Kraftwerkes Rapperswil-Auenstein an der Aare unterhalb Aarau vor und nach dem Stau haben jedenfalls ergeben, dass das Selbstreinigungsvermögen der Aare durch den Stau nicht vermindert worden ist. Aus dem Gutachten des Herrn Prof. Mohler will ich Ihnen nur ein paar Sätze vorlesen. Es heisst da: „Der Aufstau der Aare bei Rapperswil-Auenstein wirkt sich daher in dieser Hinsicht auf das Selbstreinigungsvermögen der Aare eher günstig als nachteilig aus.“ Ein anderer Satz lautet: „Der Aufstau der Aare bei Rapperswil-Auenstein bewirkt keine wesentliche Änderung in der Biozönose des Vorfluters.“ Die wichtigste Stelle in diesem Gutachten scheint mir die folgende zu sein: „Das Kernproblem des vorliegenden Gutachtens dreht sich um die Frage, ob das Selbstreinigungsvermögen der Aare durch den Aufstau gelitten habe oder nicht. Diese Frage ist auf Grund der während einer Beobachtungsperiode von rund sechs Jahren gewonnenen Untersuchungsergebnisse zu verneinen.“ Da die Abflussverhältnisse und die Verschmutzung des Rheins in der Stauhaltung Rheinau ähnlich sein werden wie diejenige der Aare unterhalb Aarau, kann angenommen werden, dass die bisherige Selbstreinigungskraft des Rheins auch durch den Aufstau erhalten bleibt.

Über den Bedarf an der aus diesem Werke gewonnenen Energie möchte ich nicht viel Worte verlieren. Es sei nur kurz darauf hingewiesen, dass trotz der gewaltigen Kraftwerksbauten der letzten Jahre die daraus erzeugte Energie nicht ausgereicht hat, um die sprunghafte Steigerung des Energiebedarfes während der gleichen Zeit zu decken. Auch in den Jahren normaler Niederschläge und Wasserführung unserer Flüsse sind wir auf den Zukauf ausländischer elektrischer Energie angewiesen. Für die sichere Versorgung der Gebiete der Kantone Zürich und Schaffhausen ist es sehr zweckmässig und gut, möglichst nahegelegene Produktionsanlagen zu besitzen.

Auch über die Kosten, die für eine allfällige Aufhebung der Konzession als Schadenersatz und für die Wiederherstellung des früheren Zustandes aufgebracht werden müssten, möchte ich mich nicht weiter äussern und auch vorsichtig sein, wie es der Bundesrat in seiner Botschaft gewesen ist. Soviel darf aber wohl mit Sicherheit angenommen und gesagt werden, dass es beträchtliche Mittel erfordern würde, die weit über die bisherigen Aufwendungen und Verpflichtungen für den Bau, die bis heute ungefähr 60 Millionen Franken ausmachen, hinausgehen würden.

Am Schluss meiner Ausführungen möchte ich noch folgende Betrachtungen anstellen. Der Mensch ist an sich nicht Gegner der Natur, sondern er ist selbst ein Glied der Natur und muss sich ganz natürlicherweise mit den für seine Erhaltung notwendigen Anlagen organisch und harmonisch in die Natur einfügen. Das hat er schon früher so getan und wird es auch fernerhin tun müssen. Dadurch wird auch das Antlitz der Landschaft verändert. Es

hat nicht nur Geltung für die Kraftwerke, sondern für alle Werke der Technik, angefangen bei den Häusern und Siedlungen, den Städten, Fabriken, Hotels, Strassen, Bahnen usw. Niemand kann behaupten, dass diese Werke keinen Eingriff in die Natur darstellen, und niemand wird behaupten wollen, dass sie immer zu einer Verschönerung geführt haben. Niemand bestreitet, dass manche Werke errichtet wurden, die keine Zierde der Landschaft sind. Es wäre aber auch falsch zu sagen, dass alle technischen Werke die Landschaft beeinträchtigen und verschandeln. Die Technik hat gelernt, diese Werke immer besser zu gestalten, die Natur mehr zu schonen, sie der Landschaft besser anzupassen und harmonisch einzufügen. Die Kraftwerksbauten der neuesten Zeit – ich erinnere da an die Kraftwerke Rapperswil-Auenstein, Wildeggen-Brugg und Birsfelden – legen dafür ein beredtes Zeugnis ab. Auch bei Rheinau wird sicher alles getan, um diesem Ziel möglichst nahezukommen.

Auch aus all diesen Überlegungen heraus darf man mit gutem Gewissen diese Initiative ablehnen.

**Le président:** Je vous propose de simplifier le problème puisque les orateurs se sont exprimés sur la question de principe et de détail. Nous pourrions avoir une seule votation opposant la proposition de la majorité, adhésion à la décision du Conseil national avec les propositions soumises à l'article premier, comportant une contre-initiative et un contreprojet, à la proposition de la minorité, adhésion pure et simple à la décision du Conseil national.

*Abstimmung – Vote*

|                               |            |
|-------------------------------|------------|
| Für den Antrag der Mehrheit   | 20 Stimmen |
| Für den Antrag der Minderheit | 15 Stimmen |

*An den Nationalrat – Au Conseil national*

**Vormittagssitzung vom 24. September 1954**  
**Séance du 24 septembre 1954, matin**

Vorsitz – Présidence: M. Barrelet

**6593. Allgemeinverbindlicherklärung von  
Gesamtarbeitsverträgen.**

**Verlängerung des Bundesbeschlusses  
Force obligatoire des contrats collectifs de  
travail. Prorogation de l'arrêté**

Botschaft und Beschlussentwurf vom 26. März 1954  
Message et projet d'arrêté du 26 mars 1954

Beschluss des Nationalrates vom 9. Juni 1954  
Décision du Conseil national du 9 juin 1954

**Antrag der Kommission**

Eintreten.

**Proposition de la commission**

Passer à la discussion des articles.

## **Stromlandschaft Rheinfall-Rheinau. Begutachtung des Volksbegehrens**

### **Protection des sites depuis la chute du Rhin jusqu'à Rheinau. Préavis sur l'initiative**

|                     |  |
|---------------------|--|
| In                  | Amtliches Bulletin der Bundesversammlung     |
| Dans                | Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale    |
| In                  | Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale |
| Jahr                | 1954   |
| Année               |  |
| Anno                |  |
| Band                | III  |
| Volume              |  |
| Volume              |  |
| Session             | Herbstsession                                |
| Session             | Session d'automne                            |
| Sessione            | Sessione autunnale                           |
| Rat                 | Ständerat                                    |
| Conseil             | Conseil des Etats                            |
| Consiglio           | Consiglio degli Stati                        |
| Sitzung             | 03   |
| Séance              |  |
| Seduta              |  |
| Geschäftsnummer     | 6556   |
| Numéro d'objet      |  |
| Numero dell'oggetto |  |
| Datum               | 23.09.1954                                   |
| Date                |  |
| Data                |  |
| Seite               | 144-163                                      |
| Page                |  |
| Pagina              |  |
| Ref. No             | 20 035 741                                   |

Dieses Dokument wurde digitalisiert durch den Dienst für das Amtliche Bulletin der Bundesversammlung.

Ce document a été numérisé par le Service du Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale.

Questo documento è stato digitalizzato dal Servizio del Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale.



das Finanz- und Zolldepartement, das bei einer Meinungsverschiedenheit angegangen wird, die Sache prüfen kann und von sich aus zu entscheiden hat, ob die Angelegenheit an den Gesamtbundesrat gehen soll. Wir müssen auch darnach trachten, dass nicht etwa der Gesamtbundesrat mit allen möglichen kleinen Geschäften behelligt wird, wenn das einfach von der Zentralstelle im Falle von Differenzen verlangt wird.

Ich beantrage Ihnen daher, der Fassung zuzustimmen, wie sie von unserem Rate beschlossen worden ist und die auch dem Entwurf des Bundesrates entspricht.

Bundesrat **Streuli**: In der nationalrätlichen Kommission habe ich mich gegen diesen Antrag und gegen diese Fassung des Artikels 4 gewehrt. Ich bin aber dort unterlegen. Im Plenum habe ich meinen Antrag nicht mehr aufgenommen, weil mir die Sache doch nicht als so wichtig erschien. Auch in Ihrer Kommission ist von Herrn Ständerat Klaus darauf aufmerksam gemacht worden, dass es sich hier um ein Novum handle, wenn man der Zentralstelle die Möglichkeit gebe, vom Finanz- und Zolldepartement verlangen zu können, dass ein Antrag der Zentralstelle vom Finanz- und Zolldepartement dem Bundesrat unterbreitet werde. Das Departement würde in diesem Falle tatsächlich zu einem Briefträger degradiert. Ich habe in Ihrer Kommission nichts mehr zu dieser Angelegenheit gesagt, weil ich glaubte, man wolle keine Differenzen mit dem Nationalrat schaffen. Nun möchte ich doch sagen, dass der Artikel 4 in dieser Fassung sicherlich wenigstens einen Schönheitsfehler bedeutet. Es ist vielleicht noch etwas mehr als ein Schönheitsfehler; es ist doch grundsätzlich nicht richtig, dass die Zentralstelle die Kompetenz haben soll, eventuell auch gegen die Meinung des Departementes einen Antrag dieser Stelle dem Bundesrat vorzulegen, auch wenn das Departement selbstverständlich die Möglichkeit hat, einen anderen materiellen Antrag zu stellen. Aber ich überlasse nun diesen Entscheid Ihnen. Die nationalrätliche Kommission wollte die Zentralstelle noch unabhängiger gestalten. Darüber müssen Sie jetzt entscheiden. Natürlich würde ich es begrüßen, wenn Artikel 4 in der Fassung des Ständerates wiederhergestellt werden könnte.

*Abstimmung - Vote*

Für den Antrag der Kommission 8 Stimmen  
Für den Antrag Schoch (Festhalten) 14 Stimmen

*An den Nationalrat - Au Conseil national*

**Nachmittagssitzung vom 4. Oktober 1954**  
**Séance du 4 octobre 1954, après-midi**

Vorsitz - Présidence: M. Barrelet

**6556. Stromlandschaft Rheinflall-Rheinau.**  
**Begutachtung des Volksbegehrens**  
**Protection des sites depuis la chute du Rhin**  
**jusqu'à Rheinau. Préavis sur l'initiative**

Siehe Seite 144 hiervor - Voir page 144 ci-devant

Beschluss des Nationalrates vom 29. September 1954  
Décision du Conseil national du 29 septembre 1954

*Differenz - Divergence*

*Art. 1-3*

**Antrag der Kommission**

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates.

**Proposition de la commission**

Adhérer à la décision du Conseil national.

**Auf der Maur**, Berichterstatter: Ich werde Sie mit der Behandlung dieser Differenz nicht lange hinhalten. Der Nationalrat hat bei der ersten Behandlung der Rheinauinitiative in der Sommersession beschlossen, die Initiative Volk und Ständen ohne Gegenvorschlag zur Ablehnung zu empfehlen. Der Ständerat hat am vorletzten Donnerstag in seiner Stellungnahme zur Initiative selber dem Beschluss des Nationalrates zugestimmt, aber gleichzeitig beschlossen, Volk und Ständen als Gegenvorschlag die Aufnahme von Artikel 22, Absatz 1, des Wasserrechtsgesetzes in die Bundesverfassung zu empfehlen. Dieser Beschluss wurde vom Ständerat mit 20 zu 15 ablehnenden Stimmen gefasst.

Bei der Behandlung der daraus resultierenden Differenz hat die nationalrätliche Kommission mehrheitlich beschlossen, dem Nationalrat die Ablehnung des Gegenvorschlages zu beantragen.

Der Nationalrat hat diesem Antrag in der Sitzung vom letzten Mittwoch zugestimmt und mit 66 zu 33 Stimmen den Gegenvorschlag abgelehnt.

Im Nationalrat wurde zur Begründung des Ablehnungsantrages in erster Linie, wohl mit Recht, geltend gemacht, dass der Naturschutzgedanke mit einer blossen Ergänzung von Artikel 24 bis, Absatz 2, der Bundesverfassung, durch Artikel 22, Absatz 1, des Wasserrechtsgesetzes nicht gefördert werden könnte.

Die Ausarbeitung eines umfassenden Naturschutzartikels der Bundesverfassung würde längere Zeit beanspruchen. Die dadurch bedingte Verzögerung der Abstimmung über die Initiative wäre aber nicht zu verantworten. Sodann wurde besonders betont, dass es nicht angebracht erscheine, aus abstimmungstaktischen Gründen Volk und Ständen einen Gegenvorschlag zu unterbreiten. Das würde beim Volk keinen guten Eindruck erwecken. Dabei wurde allerdings darauf hingewiesen, dass auch die Initianten in Abstimmungstaktik gemacht hätten; denn der Hauptzweck, den die Initiative verfolge,

sei die Aufhebung der Rheinaukonzession. Der erste Teil der Initiative habe diesem Zweck lediglich als Vorspann zu dienen. Dazu wäre noch zu sagen, dass für den Gegenvorschlag nicht nur abstimmungs-taktische, sondern auch sachliche Gründe angeführt werden können. Jedenfalls waren die Zensuren, die dem Gegenvorschlag in der nationalrätlichen Kommission und im Nationalrat von einzelnen Sprechern erteilt wurden, nicht am Platze.

Im Nationalrat wurde weiter eingewendet, dass der Gegenvorschlag nicht eindeutig formuliert sei. Er sehe nämlich nicht ausdrücklich vor, dass Artikel 21, Absatz 1, des Wasserrechtsgesetzes als Ergänzung von Artikel 24bis, Absatz 2, in die Bundesverfassung aufzunehmen sei. Es bliebe daher unklar, ob er im Falle der Annahme des Gegenvorschlages allgemein oder nur für Kraftwerkanlagen Geltung hätte.

Es ist richtig, dass die Formulierung des Gegenvorschlages in dieser Beziehung nicht eindeutig ist. Die Verhandlungen in Ihrer Kommission und auch im Ständerat liessen aber keine Zweifel darüber offen, dass man als Gegenvorschlag den ersten Teil der Initiative zur Annahme empfehlen wollte, dass es sich also darum gehandelt hätte, Artikel 22, Absatz 1, des Wasserrechtsgesetzes als Ergänzung von Artikel 24bis, Absatz 2, in die Bundesverfassung aufzunehmen. Schliesslich wurde im Nationalrat auch noch eingewendet, der Gegenvorschlag wäre rechtlich nicht zulässig. Die Aufnahme eines allgemeinen Naturschutzartikels in die Bundesverfassung ginge über den Rahmen der Initiative hinaus. Wenn aber der Gegenvorschlag mit dem ersten Teil der Initiative identisch sei, wäre ein solcher Gegenvorschlag nach Artikel 121, Absatz 6, der Bundesverfassung nicht zulässig, weil es sich dabei nicht um einen neuen Vorschlag handeln würde.

Ihre Kommission hat zum Beschluss des Nationalrates Stellung genommen. Sie hat sich dabei mit den Gründen, mit denen im Nationalrat die Ablehnung des Gegenvorschlages beantragt wurde, nicht näher auseinandergesetzt, und ich möchte das hier auch nicht weiter tun. Entscheidend für Ihre Kommission war die Tatsache, dass der Nationalrat den Gegenvorschlag, offenbar bei etwas schwacher Besetzung, mit 66 zu 33 Stimmen abgelehnt hat. Es besteht daher kaum Aussicht, dass der Nationalrat sich bei einer erneuten Stellungnahme dem ersten Beschluss des Ständerates anschliessen würde. Dazu kommt, dass es unerlässlich erscheint, dass die Angelegenheit von den eidgenössischen Räten in dieser Session verabschiedet wird.

Schliesslich ist dem Sprecher der nationalrätlichen Kommissionsmehrheit auch darin beizupflichten, dass der Beschluss, die Initiative Volk und Ständen ohne Gegenvorschlag zur Verwerfung zu empfehlen, eine klare und eindeutige, und ich möchte beifügen, auch eine konsequente Stellungnahme darstellt, nachdem beide Räte entschieden haben, dass zwischen den beiden Teilen der Initiative der logische Zusammenhang bestehe und daher die Einheit der Materie gegeben sei.

Bei der gegebenen Situation hat der Antragsteller, Kollega Klaus, selber auf den Gegenvorschlag verzichtet, und ihre Kommission hat, bei einer Abwesenheit, einstimmig beschlossen, Ihnen zu beantragen, in Zustimmung zum Beschluss des

Nationalrates den Gegenvorschlag fallen zu lassen. Im Namen der Kommission beantrage ich Ihnen, diesem Antrag zuzustimmen.

Um die bundesrechtliche Förderung des Natur- und Heimatschutzes in die Wege zu leiten, hat die nationalrätliche Kommission im Nationalrat eine Motion eingereicht, die folgenden Wortlaut hat:

„In seinem Bericht an die Bundesversammlung vom 4. Mai 1954 betreffend das Volksbegehren zum Schutze der Stromlandschaft Rheinfall-Rheinau sagt der Bundesrat unter anderem: ‚Die Frage liesse sich stellen und prüfen, ob durch einen selbständigen Verfassungsartikel der Natur- und Heimatschutz auf einer breiteren bundesrechtlichen Basis gewährleistet werden könnte.‘ – Gestützt auf diese Feststellung wird der Bundesrat beauftragt, mit den kantonalen Behörden und den Vertretern der Organisationen des Schweizerischen Natur- und Heimatschutzes die Frage der Einführung eines die Erfordernisse der Erhaltung und Sicherung der landschaftlichen Schönheiten unseres Landes erfüllenden Artikels in die Bundesverfassung zu prüfen und den eidgenössischen Räten darüber Bericht und Antrag vorzulegen.“

Mit dieser Motion haben wir uns heute nicht zu befassen. Ich wollte Ihnen abschliessend nur orientierungshalber hievon Kenntnis geben.

**Klöti:** Ich halte nach wie vor dafür, dass die Bundesversammlung von ihrem verfassungsmässigen Recht hätte Gebrauch machen sollen, den Stimmberechtigten einen Gegenvorschlag zu unterbreiten, der das Annehmbare des Initiativvorschlages enthält, das Nichtannehmbare aber weglässt. Im vorliegenden Falle wäre das besonders angebracht gewesen, da nur auf diese Weise den Stimmberechtigten ermöglicht wird, gegen die ominöse Übergangsbestimmung zu stimmen, ohne zugleich die Vorschriften über den Heimatschutz zu verwerfen. Die heftige Bekämpfung des Gegenvorschlages durch die Väter der Initiative lässt befürchten, dass im Abstimmungskampfe die Heimatschutzbestimmungen zu Vorspanndiensten für die Übergangsbestimmungen missbraucht werden. Aber wir müssen zu einer Einigung gelangen, und da begreife ich, dass unsere Kommission, vor die Frage gestellt: ‚Wer gibt nach?‘, dieses ehrende Privilegium für den Ständerat in Anspruch nehmen wollte.

Ich stelle daher keinen Gegenantrag.

**M. Fauquex:** Permettez-moi de vous proposer de maintenir notre décision de jeudi dernier.

Je ne parle pas en juriste. J'essaye de parler en suivant mon sentiment – je n'ose pas dire mon bon sens car ce serait prétentieux de ma part.

Cette initiative, nous l'avons dit et répété, est très dangereuse. On ne sait pas encore quel sera le résultat de la votation populaire et je suis persuadé qu'une quantité de signataires de l'initiative ont purement et simplement voulu sauvegarder nos sites, peut-être pas Rheinau mais nos sites en général. En insérant dans un contreprojet une phrase disant: «La beauté des sites doit être ménagée; elle doit être conservée intacte si un intérêt public majeur l'exige», je ne vois pas en quoi nous choquons le sens juridique. Certains affirment que ce texte n'est pas complet, qu'il n'est pas parfait.

Il faut agir psychologiquement, je dirais même politiquement.

En maintenant le contreprojet, on partagera les voix et beaucoup accepteront le contreprojet parce qu'il contient exactement ce qu'ils veulent.

Pour nous, Romands. Rheinau est bien loin! Les trois quarts ou les septuagintaèmes des Vaudois ne connaissent pas Rheinau. Ils en ont entendu parler par toute la propagande des initiants. Il y a tout de même dans ce projet quelque chose qui les touche. En maintenant le contreprojet sur le plan de la défense de la beauté des sites, on contribuera à répudier une initiative qui serait néfaste si elle était acceptée. C'est pourquoi, en suivant simplement mon sentiment, je vous propose de maintenir le contreprojet de l'Assemblée fédérale que nous avons voté.

Le Conseil national a repoussé notre proposition par 66 voix contre 33. Il n'y avait donc que 99 membres présents: ce n'est tout de même pas pour nous une indication. Il ne s'agit-là que d'une faible majorité.

Je ne vois pas pourquoi nous ne pourrions pas maintenir cette décision qui aiderait probablement au rejet de l'initiative.

*Abstimmung - Vote*

Für den Antrag der Kommission 29 Stimmen  
Für den Antrag Fauquex 4 Stimmen

*An den Nationalrat - Au Conseil national*

**Vormittagssitzung vom 5. Oktober 1954**

**Séance du 5 octobre 1954, matin**

Vorsitz - Présidence: M. Barrelet

**6703. Getreideernte 1954**

**Récolte du blé de 1954**

Botschaft und Beschlussentwurf vom 24. September 1954  
(BBI II, 458)

Message et projet d'arrêté du 24 septembre 1954 (FF II, 444)

Beschluss des Nationalrates vom 30. September 1954

Décision du Conseil national du 30 septembre 1954

Vorsitz - Présidence: M. Barrelet

**Antrag der Kommission**

Eintreten.

**Proposition de la commission**

Passer à la discussion des articles.

*Berichterstattung - Rapport général*

**Ullmann**, Berichterstatter: Dieses Jahr wurden diejenigen Bauern, welche sich mit dem Getreidebau befassten, vom Schicksal hart gezeichnet. Bis kurz vor der Ernte versprachen die Äcker schöne Erträge zu liefern, und gestützt auf diese Aussichten sah sich der Bundesrat veranlasst, die Übernahmepreise

für Inlandbrotgetreide auf der gleichen Höhe zu belassen wie letztes Jahr. Dieser Beschluss wurde am 12. August gefasst, in der Annahme, dass eine wirklich sehr schöne Ernte beginnen würde. Was aber geschah dann? Der Bundesrat sah sich in seiner Annahme und die Bauern in ihrer Hoffnung getäuscht. Mit Beginn der Ernte setzte eine Schlechtwetterperiode ohne Gleichen ein. Das Erntewetter der Jahre 1922 und 1939 war auch schlecht, aber nicht zu vergleichen mit demjenigen des laufenden Jahres. Nur in einigen wenigen Landstrichen der Süd-, West- und teilweise der Nordwestschweiz war der Weizen noch vor Beginn der Schlechtwetterperiode reif und konnte in sehr guter Qualität eingebracht werden. Im ganzen übrigen Gebiet der Schweiz ist ein sehr grosser Teil des Weizens noch auf dem Acker an den Puppen so schlecht geworden, dass seine Mahl- und somit seine Backfähigkeit verloren ging. Weizen, aus dem kein backfähiges Mehl hergestellt werden kann, darf aber von der Getreideverwaltung nicht übernommen werden. So will es das Getreidegesetz. Das Getreidegesetz darf nicht verletzt, nicht einmal geritzt werden. Die Backfähigkeit des Weizens geht dann verloren, wenn der Mälzungsprozess im Korn begonnen hat, das heisst wenn die Stärke in Maltose, in Zucker umgewandelt wird. Dieser Prozess erfolgt bei beginnender Keimung.

Angekeimter oder gar ausgewachsener Weizen gibt kein Brotgetreide mehr und kann nur noch als Futtermittel Verwendung finden. Solcher angekeimter oder gar ausgewachsener Weizen ist in sehr grossen Mengen angefallen, so dass leider nichts anderes übrig bleibt, als diese Partien zu Futterweizen zu deklassieren. Mit der Deklassierung ist aber eine ausserordentliche Wertverminderung verbunden, denn der Inlandpreis für Brotgetreide beträgt durchschnittlich 64 Franken, der Marktpreis für Futtergetreide etwa 40 Franken. An jedem Doppelzentner Weizen, der deklassiert werden muss, hätte also der Produzent 25 Franken Einbusse zu tragen. Ein solcher Verlust wäre für die Bauern einfach nicht tragbar. Es mussten Mittel und Wege gefunden werden, damit der Bauer einen Nettopreis von 50 Franken je Zentner für den abfallenden Futterweizen erhält. Dies ist der Minimalpreis, der angesetzt werden muss. Der Deklassierungsverlust ist nicht die einzige Einbusse, die der Bauer zu tragen hat. Weitere grosse Verluste sind schon auf dem Acker während der Zeit, als der Weizen an Puppen stand und beim Umlegen der Puppen sowie beim Laden durch das starke Ausfallen von Körnern entstanden. Lediglich die Spatzen und Mäuse konnten sich gütlich tun an den ausgefallenen Weizenkörnern.

Die Frage, wie gross wohl die anfallende Menge des Futterweizens sein möge, kann heute, da nur ein kleiner Teil des Weizens gedroschen ist, noch nicht klar und sicher beantwortet werden, aber immerhin ist es möglich, ein Budget, das allerdings nach oben und unten stark ausschlagen kann, zu erstellen. Angenommen, bei normalem Erntewetter hätten von der Getreideverwaltung an mahlfähigem Weizen etwa 18 000 Wagen zu 10 Tonnen übernommen werden müssen, so ist es wahrscheinlich, dass jetzt diese Menge um 4000 bis 6000 Wagen kleiner wird. In diesen Zahlen wird sich die Menge

## **Stromlandschaft Rheinfall-Rheinau. Begutachtung des Volksbegehrens**

### **Protection des sites depuis la chute du Rhin jusqu'à Rheinan. Préavis sur l'initiative**

|                     |  |
|---------------------|--|
| In                  | Amtliches Bulletin der Bundesversammlung     |
| Dans                | Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale    |
| In                  | Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale |
| Jahr                | 1954   |
| Année               |  |
| Anno                |  |
| Band                | III  |
| Volume              |  |
| Volume              |  |
| Session             | Herbstsession                                |
| Session             | Session d'automne                            |
| Sessione            | Sessione autunnale                           |
| Rat                 | Ständerat                                    |
| Conseil             | Conseil des Etats                            |
| Consiglio           | Consiglio degli Stati                        |
| Sitzung             | 07   |
| Séance              |  |
| Seduta              |  |
| Geschäftsnummer     | 6556   |
| Numéro d'objet      |  |
| Numero dell'oggetto |  |
| Datum               | 04.10.1954                                   |
| Date                |  |
| Data                |  |
| Seite               | 187-189                                      |
| Page                |  |
| Pagina              |  |
| Ref. No             | 20 035 752                                   |

Dieses Dokument wurde digitalisiert durch den Dienst für das Amtliche Bulletin der Bundesversammlung.

Ce document a été numérisé par le Service du Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale.

Questo documento è stato digitalizzato dal Servizio del Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale.