

gegen innert 10 Jahren abzuschreiben. Jährlich ist ein Zehntel ihres Wertes von jener Verwaltung als Miete für diese ‚Apport-Wagen‘ zu zahlen, welche sie eingebracht hat, so dass dieses Material im Laufe von 10 Jahren abgeschrieben werden kann. Das durch Apport eingebrachte Kapital wird derart in der gleichen Frist in Barkapital umgewandelt.

Volkswirtschaftlich von Bedeutung ist, dass die schweizerische Industrie – dies heute schon rechnerisch auszudrücken hält schwer – durch das Abkommen befruchtet werden kann, allerdings vielleicht weniger durch die billige Massenproduktion von Güterwagen, als vielmehr durch die Fabrikation von Qualitätsprodukten wie Lokomotiven und Personenwagen.

Nicht aussprechen konnte sich die Botschaft zum Unterzeichnungsprotokoll. Die Schweiz sah sich veranlasst, um ihre Bilanz aus dem gebundenen Zahlungsverkehr zum Nachteil der EZU-Bundeschüsse durch die im Zusammenhang mit der Gründung und der Geschäftstätigkeit der Gesellschaft sich ergebenden Geldbewegungen nicht unnötig zu belasten, eine authentische Interpretation von Artikel 9 des Abkommens abzugeben, wonach bestimmte Zahlungen ausserhalb aller bilateralen oder multilateralen Abkommen zu erfolgen haben. Aus dem gleichen Grunde wurde auch der Kapitalimport für von der Eurofima im Auslande begebene Anleihen auf das Mass beschränkt, als die so beschafften Mittel zur Einlösung der Verbindlichkeiten der Gesellschaft unbedingt nötig sind. Der Vertreter des Königreichs der Niederlande glaubte mit Rücksicht auf eventuell anders lautende Bestimmungen eines bilateralen Vertrages mit der Schweiz sein Land nicht in Sachen der schweizerischen Auslegung von Artikel 9 des Abkommens binden zu können.

Die übrigen Vorbehalte des Unterzeichnungsprotokolls betreffen die Bekanntgabe der Regierungen, unter welchen Bedingungen und in welchem Umfange sie dieses Abkommen vorläufig in Kraft setzen werden.

Damit empfiehlt Ihnen die Kommission einstimmig, dem Entwurf zum Bundesbeschluss betreffend die Genehmigung des Abkommens über die ‚Eurofima‘, Europäische Gesellschaft für die Finanzierung von Eisenbahnmateriale, in Übereinstimmung mit dem Ständerat, zuzustimmen.

Namens der Kommission: der Präsident: Dr. Hans Oprecht.“

*Eintreten wird ohne Gegenantrag beschlossen.*

*Le Conseil passe sans opposition à la discussion des articles.*

*Artikelweise Beratung. – Discussion des articles*

*Titel und Ingress, Art. 1–3*

**Antrag der Kommission**

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates.

*Titre et préambule, art. 1–3*

**Proposition de la commission**

Adhérer à la décision du Conseil des Etats.

*Angenommen – Adoptés*

*Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble*

Für Annahme des Beschlussesentwurfes 124 Stimmen  
(Einstimmigkeit)

*An den Ständerat – Au Conseil des Etats*

**Vormittagsitzung vom 21. Dezember 1955**

**Séance du 21 décembre 1955, matin**

**7039. Versorgung des Landes  
mit elektrischer Energie**

**Approvisionnement du pays en énergie  
électrique**

*Fortsetzung – Suite*

Siehe Seite 590 hiervor – Voir page 590 ci-devant

Beschluss des Ständerates vom 21. Dezember 1955  
Décision du Conseil des Etats du 21 décembre 1955

*Art. 7*

*Dringlichkeitsklausel*

**Antrag der Kommission**

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates.

*Clause d'urgence*

**Proposition de la commission**

Adhérer au projet du Conseil fédéral.

*Abstimmung – Vote*

Für den Antrag der Kommission 157 Stimmen  
(Einstimmigkeit)

Das absolute Mehr ist erreicht – La majorité absolue est acquise.

*An den Ständerat – Au Conseil des Etats*

**6557. Erteilung von**

**Wasserrechtskonzessionen.**

**Begutachtung des Volksbegehrens**

**Concessions pour l'utilisation de forces  
hydrauliques. Préavis sur l'initiative**

Bericht und Beschlussentwurf vom 4. Oktober 1955  
(BBl II, 637)

Rapport et projet d'arrêté du 4 octobre 1955  
(FF II, 657)

**Antrag der Kommission**

*Titel und Ingress, Artikel 1, 2 und 4*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates.

*Art. 3*

*Mehrheit*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates.

*Minderheit*

(Grendelmeier, Bringolf-Schaffhausen,  
Schmid Philipp)

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

**Antrag Dietschi-Solothurn**

vom 20. Dezember 1955

Rückweisung an den Bundesrat mit dem Auftrag, eine Abänderung von Artikel 38 BG über die Nutzbarmachung der Wasserkräfte auszuarbeiten mit folgender Ergänzung:

Wasserrechtsverleihungen nach Absatz 2 und 3 bedürfen der Zustimmung der Bundesversammlung.

**Proposition de la commission**

*Titre et préambule, art. 1, 2 et 4*

Adhérer au projet du Conseil fédéral.

*Art. 3**Majorité*

Adhérer au projet du Conseil fédéral.

*Minorité*

(Grendelmeier, Bringolf-Schaffhouse,  
Schmid Philipp)

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

**Proposition Dietschi-Soleure**

du 20 décembre 1955

Renvoi au Conseil fédéral, avec mission de préparer une révision de l'article 38 de la loi sur l'utilisation des forces hydrauliques, révision consistant dans l'adjonction suivante:

Les concessions de forces hydrauliques dans le cas des alinéas 2 et 3 sont soumises à l'approbation de l'Assemblée fédérale.

**Huber**, Berichterstatter der Mehrheit: Das überparteiliche Komitee zum Schutze der Stromlandschaft Rheinfall-Rheinau dürfte in die Schweizer Geschichte eingehen als eine Gruppe von Bürgern, die eine erste, staatsrechtlich monströse und eine zweite, praktisch völlig wertlose Initiative lanciert hat, die aber trotzdem dem Naturschutzgedanken wertvolle Hilfe leistete.

Die erste, die eigentliche Rheinau-Initiative, ist bereits erledigt und heute nicht mehr zu erörtern.

Die zweite Initiative, die wir heute behandeln, hat mit der Landschaft und dem Kraftwerk von Rheinau nichts zu tun. Sie will eine Bestimmung in die Bundesverfassung einführen, wonach Wasserrechtskonzessionen des Bundes im Sinne von Artikel 24bis, Absatz 4 BV, vom Bundesrat künftig nur noch mit Zustimmung beider Räte durch einen referendumsfähigen Beschluss erteilt werden dürfen. Mit einer Übergangsbestimmung soll erreicht werden, dass diese Hauptbestimmung auf alle Konzessionen angewandt wird, welche vor dem 1. September 1952 noch nicht erteilt waren. Die Initiative ist am 23. Februar 1953, also vor bald drei Jahren, der Bundeskanzlei mit 59 333 Unterschriften abgegeben worden. Es ist bedauerlich, dass sie erst heute

zur parlamentarischen Behandlung gelangt. Sie sollte ja innert dreier Jahre behandelt sein, und es ist unverständlich, dass die Botschaft erst am 4. Oktober 1955 vorgelegt worden ist. Wir müssen hoffen, dass gegenüber späteren, anderen Volksbegehren etwas speditiver gearbeitet wird. Die Gültigkeitsbedingungen sind bei der Wasserrechtsinitiative erfüllt. Wir werden also unerfreuliche Auseinandersetzungen in diesem Rat nicht zu führen haben, wie sie bei der Rheinau-Initiative entstanden sind und wie sie bei der Chevallier-Initiative sehr viel Zeit beansprucht haben.

Dagegen beantragen der Bundesrat und die Kommissionsmehrheit, für die ich zu sprechen die Ehre habe, die Initiative dem Volk zur Ablehnung zu empfehlen, und zwar aus den Gründen, die ich Ihnen nun in Kürze auseinandersetzen möchte. Die Kompetenz zur Erteilung von Wasserrechtskonzessionen kommt prinzipiell den Kantonen zu. Ausnahmen zugunsten des Bundes bestehen in drei Fällen: Wenn Gewässerstrecken auf dem Gebiete mehrerer Kantone liegen und sich die beteiligten Kantone nicht über die Erteilung von Konzessionen verständigen können, entscheidet der Bund; über Grenzgewässer entscheidet ebenfalls der Bund; und schliesslich kann der Bundesrat nach dem Wasserrechtsgesetz auch dort noch entscheiden, wo ein Kanton ungebührlich lange mit der Erteilung einer Konzession zuwartet, obwohl entsprechende Begehren vorliegen. Sie ersehen schon aus dieser Aufzählung, dass es sich um relativ seltene Fälle handelt. Gewässerstrecken, die auf dem Gebiete mehrerer Kantone liegen, haben bisher den Bund erst in vier Fällen beschäftigt, weil sich die Kantone sozusagen immer verständigt haben. Konzessionen für Grenzgewässer sind häufiger erteilt worden, werden aber in Zukunft kaum je mehr in grösserem Ausmass zur Behandlung kommen, weil eben die verfügbaren Wasserkräfte bereits sozusagen alle konzessioniert sind. Es geht nur noch um drei grössere Vorhaben: Das wichtigste ist das Spölwerk, dann das Kraftwerk am unteren Inn und schliesslich das Kraftwerk Mosson-Le Châtelard. Diese drei Fälle, vor allem das Spölwerk, sind der Grund, warum die Wasserrechtsinitiative gestartet worden ist.

Der Entscheid über die Konzessionserteilung ist nach dem geltenden Wasserrechtsgesetz vom 22. Dezember 1916 dem Bundesrat übertragen, soweit eine Bundeskompetenz besteht. Die Hauptfrage, die bei der Behandlung der Initiative zu stellen ist, geht dahin, ob diese heutige Kompetenzordnung nicht befriedigt hat, ob es notwendig und erwünscht ist, sie so zu ordnen, wie es die Initianten verlangen. An sich ist es mir jedenfalls persönlich sympathisch, dass man ein neues Volksrecht einführen will, und ich verstehe durchaus, dass auch gewisse andere Mitglieder unseres Rates dieser Tendenz ebenfalls mit Sympathie begegnen und dass sie deshalb die Initiative unterstützen. Ich möchte aber nicht so weit gehen zu behaupten, dass einfach deshalb, weil eine bisher dem Bundesrat oder dem Parlament zustehende Kompetenz in Zukunft auch dem Volke übertragen wird, ein Fortschritt erzielt wird. Denn man kann schliesslich nicht alle Staatsgewalt durch das Volk ausüben lassen. Eine weitere Ausdehnung der Volksrechte in der Schweiz ist immer dort und nur dort zu begrüssen, wo wirklich ein Bedürfnis

darnach besteht und wo zu erwarten ist, dass daraus positive Werte entstehen können. In diesem Sinne habe ich z. B. die seinerzeitige Anregung auf die Einführung der Gesetzesinitiative unterstützt und würde auch heute meinen, dass sie einen wesentlichen Fortschritt in unserem Bundesstaatsrecht darstellen würde. Es lässt sich auch kaum bestreiten, dass mancher moderner Industriebau und speziell manches moderne Kraftwerk dem Naturschutzgedanken sehr ungenügend Rechnung getragen hat, und es lässt sich darum begreifen, dass die Initianten die Meinung hatten, auf dem Umweg über die Einführung eines Referendums für Wasserrechtskonzessionen diesen Naturschutzgedanken besser verwirklichen zu können. Das wäre dann richtig gewesen, wenn die Initianten früher aufgestanden wären und eine umfassendere Änderung der Bundesverfassung proponiert hätten. Heute aber ist festzustellen, dass die Initiative eine untaugliche Massnahme zur Verwirklichung des Naturschutzgedankens darstellt. Sie visiert nur den allerkleinsten Teil aller Konzessionen; alle von den Kantonen erteilten oder künftig noch zu erteilenden Konzessionen werden von der Initiative nicht erfasst. Die vom Bund zu erteilenden Konzessionen sind, wie ich bereits erwähnt habe, grösstenteils schon vergeben. Es kann also mit dieser Initiative nichts geschaffen werden; das bereits bestehenden oder noch in Entstehung begriffenen Naturversandlungen einen Riegel vorschieben würde.

Schliesslich enthält die Initiative überhaupt nichts über den Naturschutz. Es wird nur eine neue Kompetenz geschaffen. Aber es wird nichts darüber ausgesagt, in welcher Richtung diese Kompetenz gehandhabt werden müsse. Es kann also bei Annahme der Initiative das Volk aus irgendwelchen Gründen eine Konzession ablehnen, auch aus Gründen, die mit dem Naturschutz nichts zu tun haben; es kann andere Werke, die naturschützerisch absolut abzulehnen wären, zulassen. Es sind in dieser Richtung in der Initiative keine Leitgedanken oder Vorschriften enthalten.

Aber nicht genug damit, dass die Initiative nicht oder herzlich wenig nützt, sondern es ist auch festzustellen, dass nicht unwesentliche Bedenken gegen die geplante Neuerung bestehen. Der Bundesrat hat in der Botschaft eine grössere Zahl formeller, um nicht zu sagen formalistischer Vorbehalte angebracht, die in der Kommission nicht besonders aufgegriffen worden sind. Man kann der Initiative grammatikalische Unebenheiten und Widersprüche der vorgeschlagenen Ordnung vorwerfen. Es handelt sich bei all diesen Einwänden um ausgesprochen sekundäre Momente, die für unsern Entscheid kaum von Bedeutung sein können. Ich versage es mir deshalb, auf einzelne Argumente nochmals einzutreten. Ich verweise auf die Botschaft, die sie in breiter Ausführlichkeit erörtert hat.

Wesentlich gewichtiger ist der Einwand der Botschaft, dass die Initiative einen Einbruch in das Prinzip der Gewaltentrennung bedeute. Die Konzessionserteilung sei ein Verwaltungsakt; es sei nicht richtig, hierfür das Parlament einzuschalten und gar noch einen Volksentscheid auf dem Wege des Referendums vorzusehen. Als Prinzip der Staatsrechtslehre hat die Botschaft hier sicherlich Recht. Aber es ist doch zu erklären, dass dieses Prinzip im Bund

schon bisher keineswegs konsequent befolgt worden ist. Es gibt verschiedene Konzessionen, die nicht vom Bundesrat allein ausgehen, sondern der Zustimmung des Parlamentes bedürfen. An sich dürfte die Neuerung zulässig sein, wie sie von den Initianten gefordert wird, dass auch für die Wasserrechtskonzession künftig nicht der Bundesrat, sondern das Parlament, eventuell das Volk, kompetent sein soll. Soweit es sich um interkantonale Gewässer handelt, bedarf es hierfür sogar nicht einmal einer Verfassungsrevision, denn die Kompetenz des Bundesrates basiert nicht auf einer Verfassungsbestimmung, eine Tatsache, die gelegentlich vom Bundesrat und jedenfalls von den Initianten übersehen worden ist. Artikel 24 der Bundesverfassung spricht lediglich von einer Kompetenz des Bundes. Wer diese Kompetenz auszuüben habe, ist in der Verfassung nicht gesagt, und es war erst das Wasserrechtsgesetz vom Jahre 1916, das die Kompetenz dem Bundesrat übertragen hat. Es würde also ohne weiteres genügen, dieses Wasserrechtsgesetz abzuändern, um an Stelle des Bundesrates das Parlament entscheiden zu lassen, wie das von den Initianten verlangt worden ist.

Etwas kritischer ist die Sache bei den Grenzgewässern. Ist hier der Bundesrat kompetent? Der Bundesrat hat keine konsequente Praxis eingehalten. Er steht offenbar prinzipiell auf dem Standpunkt, er sei schon nach der Bundesverfassung selbständig befugt, mit den ausländischen Staaten Vereinbarungen zu treffen, und er habe hierfür das Parlament nicht zu begrüssen. In einzelnen Fällen aber sind Staatsverträge abgeschlossen worden, und hierfür wurde die Genehmigung der Bundesversammlung eingeholt und das Referendum unter den für Staatsverträge geltenden Voraussetzungen eröffnet. Auch nach Erlass des Wasserrechtsgesetzes vom Jahre 1916, das dem Bundesrat die Konzessionsbefugnis erteilt hat, sind solche Vereinbarungen mit dem Ausland teils selbständig vom Bundesrat, teils in Form von Staatsverträgen abgeschlossen worden. Aus der heutigen Botschaft könnte man schliessen, der Bundesrat sei der Auffassung, es würde ihm von Bundesverfassung wegen das Recht zustehen, bei Grenzgewässern mit dem Ausland Vereinbarungen zu treffen, Konzessionen zu erteilen, ohne das Parlament zu begrüssen, und ohne dass das Volk die Möglichkeit hätte, das Referendum zu ergreifen. Der Bundesrat erklärt aber in der gleichen Botschaft, er wolle in der Praxis large sein und trotzdem in wichtigen Fällen wenigstens Staatsverträge abschliessen, d. h. dem Parlament die Möglichkeit geben, mitzusprechen. Zu dieser Frage möchte ich ausdrücklich unterstreichen, was Herr Prof. Burckhardt schon im Jahre 1914 gesagt hat und was in der Botschaft auf Seite 10 abgedruckt ist. Die Kompetenz liegt primär nicht beim Bundesrat; die Kompetenz liegt bei der Bundesversammlung. Die Bundesversammlung kann ihre Kompetenz dem Bundesrat abtreten, und sie hat das mit dem Wasserrechtsgesetz getan. Solange und soweit dieses Wasserrechtsgesetz gilt, ist der Bundesrat befugt, solche Vereinbarungen mit dem Ausland abzuschliessen, aber nur gestützt auf ausdrückliche Ermächtigung, die von der Bundesversammlung ausgeht. Der Bundesrat handelt also aus abgeleiteter und nicht aus originärer Kompetenz, und das Parlament ist jederzeit befugt, diese Ermächti-

gung an den Bundesrat auf dem Wege der Gesetzesrevision wieder zurückzunehmen. Es bedarf also auch hier keiner Verfassungsrevision, wie sie von den Initianten verlangt worden ist. Auf jeden Fall kann das Argument nicht entscheidend gegen die Initiative sprechen, dass durch die neue Kompetenzordnung, wie sie von den Initianten verlangt wird, das Prinzip der Gewaltentrennung verletzt werde.

Die Botschaft verweist dann mit Recht darauf, dass die Initiative einen gewissen Einbruch in die kantonale Kompetenz darstellt. Dieser Grund scheint mir wesentlich gewichtiger als die bisher erörterten.

Bei interkantonalen Gewässern steht das Recht zur Nutzung den Kantonen zu; soweit der Bundesrat entscheidet, handelt er nur als Schiedsrichter. Er hat nicht nach politischen Überlegungen zu entscheiden, sondern er hat unter Berücksichtigung der Vor- und Nachteile für die beteiligten Kantone zu handeln, weil das Recht grundsätzlich den Kantonen verbleibt. Nach der Initiative dagegen würde die Sache eine Bundesangelegenheit. Es würde der Bundesrat entscheiden, dann das Parlament, und es könnte das Volk auf dem Wege des Referendums den letzten Entscheid für sich beanspruchen. Die Volksabstimmung könnte eine Wasserrechtskonzession, die von den beteiligten Kantonen bejaht wird, ablehnen, und zwar einfach durch die Mehrheit der nicht beteiligten Schweizer Bürger. Es ist sehr schön, wenn z. B. unsere Zürcher Mitbürger die Naturschönheiten des Kantons Graubünden schützen möchten. Aber wäre es nicht eine gewisse Ungerechtigkeit, wenn durch die Volksmehrheit der Kantone Zürich, Bern usw. die Ausnützung einer Wasserkraft verhindert würde, die von den direkt beteiligten Kantonen befürwortet wird? Mein Heimatkanton Zürich hat sein eigenes Land durch Industriebauten weitgehend verschandelt und gleichzeitig eine Quelle des Wohlstandes aus diesen Bauten gezogen. Der Kanton Graubünden, der Kanton Wallis und andere verfügen nicht über diese Industriebauten. Ihr Reichtum liegt zu einem wesentlichen Teil in den Wasserkraften. Ist es nun gerechtfertigt, dass die andern Kantone diesen Kantonen verbieten, ihre Reichtümer zu nützen, so wie sie es mit Mehrheit der eigenen Bewohner beschliessen möchten? Ich bin sicher kein sturer Föderalist. Aber ich habe doch Bedenken gegen einen solchen Eingriff, gegen eine Majorisierung der beteiligten Kantone durch eine Volksmehrheit, die sich auf dem Wege des Referendums gegen die Erteilung von Wasserrechtskonzessionen wenden könnte.

Nun erklärt man auch noch, der Ausbau der Kraftwerke sei nicht so nötig. Es ist in der Kommission davon gesprochen worden, man könnte ja sehr bald Atomkraftwerke bauen und daher brauchte man diese Naturverschandelung durch Wasserkraftwerke nicht zu dulden. Wir haben heute morgen einen dringlichen Bundesbeschluss gefasst, der der Zwangs- und Notlage auf dem Gebiet der Elektrizitätswirtschaft steuern will. Der Elektrizitätsbedarf ist immer noch sehr viel grösser als die eigene Leistungsfähigkeit, sogar bei vollem Ausbau sämtlicher Werke. Nach dem jetzigen Stande der Technik ist nicht zu erwarten, dass in der Schweiz in absehbarer Zeit Atomkraftwerke gebaut werden

könnten, ganz abgesehen davon, dass sie kein Bisschen schöner aussehen würden als die bisherigen Kraftwerke, wenigstens nach allem, was man bisher weiss, und dass sie sich ausländischer Rohstoffe bedienen müssten, die für uns direkt nicht zugänglich wären, oder wenn man sie uns liefert, dann nur zu einem unverhältnismässig hohen Preise.

Neben den bisher erörterten waren es vor allem rein praktische Gründe, welche die Kommissionsmehrheit veranlassten, die Hauptforderung der Initianten zur Ablehnung zu empfehlen. Ich gestehe Ihnen offen, dass auch für mich diese praktischen Gründe im Vordergrund der Überlegungen standen. Wie bereits erwähnt, ist das praktische Anwendungsgebiet, der mögliche Nutzeffekt der Initiative verschwindend klein, weil es sehr wenige interkantonale Streitfälle gibt und weil die Grenzgewässer zum allergrössten Teil durch Konzessionen bereits vergeben sind. Um in der Terminologie der Wasserkraftnutzung zu sprechen, möchte ich sagen: Das nutzbare demokratische Gefälle und die jährliche Konzessionswasserführung sind so verschwindend klein, dass sich der Bau des Stau- und Kraftwerks-Verfassungsartikel – und der Übertragungsleitungs-Ausführungsbestimmungen – keinesfalls lohnen wird. Es geht, um es ganz offen zu sagen, den Initianten eigentlich nur um das Spölwerk. Wird nun mit der Initiative für das Spölwerk irgend etwas erreicht? Ich behaupte, nein. Die Kommissionsmehrheit ist der Auffassung, dass die Initiative auch in dieser Hinsicht vollständig zwecklos ist. Das Spölwerk soll nun teilweise innerkantonale gebaut werden. Da kann mit der Initiative selbst dann nicht geholfen werden, wenn es die ärgste Verschandelung der Gegend, eventuell sogar des Nationalparkes mit sich bringen wird, denn das ist eine bündnerische Angelegenheit. Der Bund hat keine Kompetenz, hier einzugreifen. Es gibt auch bei Annahme der Initiative hierfür keinen Beschluss des Parlamentes und kein Referendum. Soweit das Spölwerk Grenzgewässer berührt, hat der Bundesrat bereits erklärt, dass er hierüber nicht in ausschliesslicher eigener Kompetenz befinden werde, sondern dass er einen Staatsvertrag abschliessen wird, der dem Parlament vorgelegt werden soll. Wir haben die formelle Zusicherung des Bundesrates hierfür. Es besteht meines Erachtens kein Anlass, an dieser zu zweifeln.

Die Initianten erklären in etwas sauersüßem Tone, das sei ein Erfolg der Initiative. Das ist möglich, um der Sache willen erfreulich, wenn die Initianten durch die Initiative erreicht haben, dass der Bundesrat hier einen Staatsvertrag vorsieht und nicht mehr nach dem bisherigen Verfahren vorgehen will. Aber das ändert nichts an der Zwecklosigkeit der Initiative. Im Gegenteil, es bestätigt nur, dass die Initiative selbst im jetzigen Moment nicht mehr nötig ist. Es ist nicht nötig, die Bundesverfassung mit einer neuen solchen Bestimmung zu belasten und dann auch die entsprechenden Ausführungsgesetze zu erlassen, die das Wasserrechtsgesetz abändern. All das wäre Arbeit, die völlig zweck- und sinnlos geleistet werden müsste. Es wäre auch kein Prestigeerfolg für den Gedanken der Volksrechte oder für den Naturschutzgedanken, wenn wir eine solche wertlose Ergänzung in die Verfassung aufnahmen.

Mit der Hauptbestimmung der Initiative müsste ausserdem gleichzeitig die sogenannte Übergangsbestimmung in die Verfassung hineinkommen. Diese Übergangsbestimmung ist nun meines Erachtens vollständig unannehmbar, denn sie sieht die Rückwirkung der Hauptbestimmung auf alle Konzessionsvorlagen, welche vor dem 1. September 1952 noch nicht erteilt gewesen sind, vor. Eine solche Neuerung ist zwar nicht ungültig, aber sie ist entschieden abzulehnen. Sie wäre ein Einbruch in das Prinzip der Nichtrückwirkung neuen Verfassungs- und Gesetzesrechtes. Die Initianten erklären, wir hätten auch schon etwa in Beschlüssen der Bundesversammlung die Rückwirkung vorgesehen. Das ist richtig. Das geschah, wenn es sich zum Beispiel um Teuerungszulagen und dergleichen handelte. Es ist aber noch nie der Fall gewesen bei einer Verfassungsbestimmung oder bei einer wesentlichen gesetzlichen Bestimmung, erst recht nicht dort, wo es sich um nachträgliche Eingriffe in Konzessionen, d. h. in subjektive Rechte handelt, die vom Staate an Private erteilt worden waren.

Die praktische Bedeutung der Rückwirkungsklausel ist gering, weil in diesen letzten Jahren sozusagen keine Konzessionen erteilt worden sind; aber die präjudizielle Bedeutung wäre um so grösser. Es würde unter Berufung auf diesen Präzedenzfall in Zukunft bestimmt immer wieder versucht, rückwirkend die Verhältnisse zu ändern, je nach der Veränderung der Stimmung im Volke und in den Ständen. Der Gedanke der Rechtssicherheit müsste dadurch erheblich Schaden leiden. So eifersüchtig wir die Kompetenzen des Volkes auch für die Zukunft bewahren wollen, jede Verfassungsänderung beschliessen zu können, die dem Volke und den Ständen nötig erscheint, so sehr muss man doch andererseits fordern, dass für den aktuellen Zustand auf das heutige Recht abgestellt wird und dass nicht diese Rechtssicherheit dadurch erschüttert wird, dass ein oder zwei Jahre später eine Initiative eine vollständig neue Rechtsordnung schafft und verlangt, diese müsse rückwirkend auf die früheren Verhältnisse angewendet werden.

Das sind die Hauptmomente, aus denen heraus die Kommissionmehrheit Ihnen beantragt, die Initiative abzulehnen.

In der Kommission ist auch der Gedanke eines Gegenvorschlages ventiliert worden. Ein konkreter Antrag wurde nicht gestellt, und die Kommission beantragt Ihnen, ohne Gegenvorschlag die Initiative dem Volk zur Ablehnung zu empfehlen. Ein Gegenvorschlag wäre sehr schwer zu verwirklichen, soweit überhaupt konkret etwas Wertvolles in der Initiative steckt. Der Naturschutzgedanke, der der Ausgangspunkt der Initiative gewesen ist, kann in einem Gegenvorschlag zur Frage der Wasserrechtskonzessionen nicht verwirklicht werden. Eine neue Verfassungsbestimmung zum besseren Schutz der Naturschönheiten ist im übrigen bereits in Vorbereitung. Die Motion auf Schaffung eines solchen eigenen Naturschutzartikels in der Bundesverfassung ist ja bereits in beiden Räten angenommen worden, und wir hoffen, dass die entsprechenden Vorarbeiten im Bundesrat an die Hand genommen worden sind. Das, was die Initiative vorschlägt, nämlich eine blosser Kompetenzänderung, erfordert keine Verfassungsrevision. Das wäre auf dem Wege

der Gesetzesrevision zu verwirklichen, wenn die Mehrheit des Parlamentes eine derartige Massnahme für notwendig halten sollte. Die Kommissionmehrheit beantragt Ihnen, mit 16:3 Stimmen, die Initiative ohne Gegenvorschlag zur Ablehnung zu empfehlen.

Zum Antrage des Herrn Kollegen Dietschi hat sich die Kommission nicht äussern können, weil er ja nicht vorlag. Ich möchte persönlich schon jetzt das eine Bedenken gegenüber diesem Antrag äussern: dass dadurch eine unliebsame weitere Verschleppung der Angelegenheit bewirkt würde. Eigentlich sollte ja die Initiative im Februar bereits zur Abstimmung kommen, wenn man es mit den drei Jahren genau nimmt. Jedenfalls sollte die parlamentarische Behandlung nicht noch dadurch verzögert werden, dass man dieses Geschäft an den Bundesrat zurückweist. Ich glaube, man kann in unserem Rate über die Sache schon heute entscheiden.

**M. Rosset**, rapporteur de la majorité: Le Conseil des Etats, le 5 juin 1953, le Conseil national, le 10 juin 1953, ont pris acte du rapport du Conseil fédéral du 20 mars 1953 constatant que l'initiative pour une extension des droits populaires lors de l'octroi par la Confédération de concessions pour l'utilisation de forces hydrauliques, avait abouti.

Le 4 octobre 1955, le Conseil fédéral a fait parvenir aux Chambres son rapport avec un projet d'arrêté fédéral prévoyant que cette initiative sera soumise au vote du peuple et des cantons, en les invitant à la rejeter.

Le 17 octobre 1955, votre commission s'est réunie en présence du chef du Département des postes et des chemins de fer, du directeur et d'un chef de section de l'Office fédéral des eaux, que nous remercions des renseignements complémentaires qu'ils ont bien voulu nous donner.

L'initiative, précisons-le d'emblée, poursuit un but très louable: la protection des sites. Ce but, cependant, n'est pas mentionné dans le texte de l'initiative, qui entend l'atteindre en modifiant, par une révision constitutionnelle, la procédure applicable à l'octroi de certaines concessions hydrauliques. On constatera immédiatement que si le but est très général, le moyen préconisé pour y parvenir est extrêmement limité. Il y a en effet mille manières de défigurer le visage aimé de la patrie: les conduites à haute tension, certaines constructions – un membre de la commission a cité les stations de benzine qui croissent comme des champignons après la pluie – les panneaux de publicité, etc. C'est bien pourquoi la commission du Conseil national qui s'est occupée de l'initiative de Rhénanie avait déposé une motion tendant à la sauvegarde des beautés naturelles du pays, motion qui fut adoptée par les deux Chambres. Le département compétent a entrepris les travaux préparatoires et le Conseil fédéral présentera un message à ce sujet.

On sait que ce sont les cantons qui sont souverains en matière hydraulique, selon l'article 24bis, alinéa 3, de la Constitution fédérale. La Confédération, cependant, intervient pour accorder une concession, selon l'article 24bis, alinéa 4, de la Constitution dans deux cas:

1. lorsqu'une section de cours d'eau relève de la souveraineté de plusieurs cantons et que ceux-ci n'ont pas pu s'entendre;

2. lorsqu'il s'agit de cours d'eau formant la frontière du pays, après avoir entendu les cantons intéressés.

L'initiative demande que dans ces deux cas les Chambres fédérales soient appelées à se prononcer sur l'octroi de concessions, la décision des Chambres étant soumise au referendum facultatif.

Dans tous les autres cas, la disposition constitutionnelle proposée ne serait pas applicable. Or, ces cas sont de beaucoup les plus nombreux puisqu'ils comprennent toutes les concessions cantonales et tous les cas dans lesquels les cantons auront pu se mettre d'accord. Cependant, on ne voit pas pourquoi une centrale d'électricité construite sur la base de telles concessions puisse moins enlaidir le paysage que les constructions ayant pour fondement une concession de la Confédération. En outre, une force hydraulique peut être utilisée sans qu'il y ait concession, par exemple par la corporation de droit public elle-même ou en vertu d'un contrat la liant à une entreprise privée. Le texte constitutionnel proposé serait alors inapplicable même si les beautés naturelles étaient mises en danger.

Le système proposé porterait une atteinte sérieuse aux droits des cantons. En effet, c'est ensemble du peuple suisse et des cantons qui pourraient finalement décider du sort d'une concession n'intéressant qu'un canton-frontière ou deux ou quelques cantons.

On nous dit que les initiateurs avaient en vue le cas du Spöl. Mais pour l'utilisation éventuelle de cette rivière, une convention devra être signée avec l'Italie et cette convention sera soumise aux Chambres fédérales. Leur décision pourra faire l'objet de referendum. Les droits populaires seront donc sauvegardés. Un traité analogue devra être conclu avec la France pour le cas d'Émosson-Châtelard et avec l'Autriche pour celui de l'Inn.

On ne voit pas ce que ces conventions générales conclues, avec l'approbation, rappelons-le, expresse ou tacite du peuple, leur application puisse être rendue impossible par une décision législative ou en vertu d'une décision populaire ultérieure concernant les concessions en cause.

Ce serait se mettre en contradiction avec soi-même; notre droit interne violerait les règles de droit international public acceptées par nous-mêmes.

L'adoption de l'initiative nous obligerait à revoir profondément notre législation hydraulique. Une telle révision, certes compliquée, est concevable mais le Conseil fédéral et avec lui la majorité de la commission pensent à juste titre qu'une telle révision serait inopportune puisqu'elle ne permettrait même pas d'atteindre le but poursuivi.

Le texte proposé soulève de nombreuses questions juridiques examinées par le détail dans le rapport du Conseil fédéral. Nous n'y reviendrons pas. Rappelons simplement qu'une concession d'utilisation de forces hydrauliques est un acte administratif et qu'il serait faux d'en faire un acte politique.

L'initiative contient une disposition dite transitoire qui en fait remonter l'application au 1<sup>er</sup> septembre 1952. Le texte aurait donc effet rétroactif ce qui est contraire aux principes juridiques fonda-

mentaux. Il est vrai que depuis cette date, le Conseil fédéral n'a accordé aucune concession, sauf celle du Val di Lei, qui n'est pas contestée. Il n'en demeure pas moins que nous créerions un précédent dangereux en admettant dans notre Constitution un principe de rétroactivité faisant bon marché des droits acquis.

La commission a examiné l'opportunité de présenter au peuple et aux cantons un contreprojet. Elle est arrivée à une conclusion négative. En effet, un contreprojet doit respecter le principe de l'unité de la matière; or, ce principe ne serait pas respecté par un contreprojet visant la protection des sites, parce que l'initiative ne mentionne pas expressément cette protection. La divergence des moyens l'emporte sur la communauté d'intention.

A la majorité, votre commission vous recommande d'adopter le projet d'arrêté joint au rapport du Conseil fédéral.

**Grendelmeier**, Berichterstatter der Minderheit: Sie haben aus der Fahne gesehen, dass ich zusammen mit den Herren Bringolf und Schmid Philipp den Minderheitsantrag gestellt habe, es sei dem Volk und den Ständen die Annahme des Volksbegehrens zu beantragen.

Die erste Frage ist die: Welches war eigentlich der Anlass zu dieser zweiten Initiative? Im Kampf um Rheinau hat eine Landschaft vor der Verschandelung gerettet werden wollen. Es ging auch um die Gesunderhaltung eines Stromstückes. Auf dem Wege der Interpellation und der Motion wurde versucht, den Bundesrat zu veranlassen, die bereits erteilte Konzession zurückzuziehen und den Bau des Werkes zu verhindern. Nachdem aber diese parlamentarischen Vorstösse erfolglos waren, sollte das Recht des Rückzuges dem Volke selber übertragen werden, und zwar eben durch die hier vorliegende Verfassungsänderung. Sie erinnern sich aber noch, was der Initiative alles entgegengehalten worden ist. So wurde insbesondere behauptet, sie verlange Vertragsbruch, weil bereits Konzessionen erteilt worden seien; andererseits verletze sie auch den Staatsvertrag mit Deutschland. In tatsächlicher Hinsicht wurde vorgeworfen, die Initiative komme längst zu spät, und es ist in der Tat so: Wir mussten die Abstimmung zu einer Zeit durchführen, da bereits ein Drittel des Baues erstellt war. Sie wissen auch, unter welchem Druck die Abstimmung durchgeführt werden musste, nämlich unter dem Druck astronomischer Schadenersatzansprüche.

Um nun für die Zukunft dem Volk bei der Veränderung des Anlitzes unserer Heimat ein Mitspracherecht zu sichern und um alle die in Rheinau erhobenen Einwendungen in rechtlicher und tatsächlicher Natur zu vermeiden und ferner um eine klare Situation zu schaffen, wurde zusammen mit der Rheinau-Initiative die heute zur Diskussion stehende Wasserrechtsinitiative lanciert. Es will mit ihr ein „zweites Rheinau“ vermieden werden, und es soll nicht mehr mit dem Bau eines Werkes begonnen werden können, bis dass das Volk Gelegenheit gehabt hat, eventuell sein Veto einzulegen. Der Sinn der Initiative ist also auch hier, die Heimat und die Gesunderhaltung von Strömen und Gewässern zu schützen, ferner das allfällige Mitwirkungsrecht des Volkes zu sichern. Der Weg, den die Initianten be-

schritten haben, hat Rücksicht genommen auf die Tatsache, dass die Rechte an den Gewässern grundsätzlich den Kantonen zustehen. Dort aber, wo es der Bund ist, der Wasserrechte zu verleihen hat, soll die bisherige Kompetenzregelung abgeändert werden. Zwar soll, wie bisher, der Bundesrat die Kompetenz zur Verleihung behalten; der Verleihakt aber soll durch die Bundesversammlung genehmigt werden, und zwar durch einen referendumsfähigen Bundesbeschluss.

Man hätte glauben dürfen, dass bei dieser vorsichtigen Respektierung des föderalistischen Prinzips und bei der Beschränkung der Initiative bloss auf all jene Fälle, die schon bisher in der Kompetenz des Bundes gestanden haben, kein Widerstand mehr geleistet worden wäre, und es hätte auch erwartet werden dürfen, dass sich der Bundesrat in seiner Botschaft im Hinblick auf diese Beschränkung des Begehrens hätte bereit erklären können, die Annahme der Initiative zu empfehlen.

Nun zu den Einwendungen gegen die Initiative. Sie sind nach meiner Auffassung samt und sonders nicht stichhaltig.

Was die rein formalen oder, wie Herr Huber besser sagte, formalistischen Gründe anbelangt, so glaube ich nicht, dass auf dieselben näher eingetreten werden muss. So sind zum Beispiel die Beanstandungen am französischen Text und an der Systematik meines Erachtens nichts als eine Paragraphenschleiferei. Dass künftig wohl die Erteilung, nicht aber auch der Rückzug vom Parlament genehmigt werden muss, ist durchaus in Ordnung. Es geht den Initianten lediglich darum, dem Volk die Möglichkeit zu geben, bei der Erteilung der Konzession mitzuwirken. Wenn später eine Konzession zurückgezogen werden soll, dann überlassen wir das mit Vergnügen dem Bundesrat.

Weiter wird eingewendet, es würden bei der Annahme der Initiative auch einfache Bundesbeschlüsse dem Referendum unterstellt. Das ist richtig. Aber warum soll das nicht geschehen? Wenn das Volk das beschliesst, wird es wohl in Ordnung sein. Wenn es aber die Bundesversammlung stören sollte, dass künftig auch einfache Bundesbeschlüsse referendumspflichtig sein könnten, so können solche Beschlüsse in die Form allgemeinverbindlicher Bundesbeschlüsse gekleidet werden, die ohne weiteres referendumsfähig sind.

Nun noch zum Einwand, die Initiative würde das Prinzip der Gewaltentrennung durchbrechen. Dieser Einwand ist bereits bei der Initiative Rheinau erhoben worden. Es muss aber auch jetzt wieder gesagt werden, dass in der Verfassung der Grundsatz der Gewaltentrennung gar nicht ausgesprochen ist. Das gibt auch die Botschaft zu, und soweit der Grundsatz im grossen und ganzen in der Schweiz gleichwohl beachtet wurde, so wissen Sie sehr wohl, wie dies gemeint ist, nämlich zum Schutze des Bürgers gegen die Konzentration von Staatsgewalten in der Hand der Regierung. Es soll nach diesem Prinzip nicht geschehen, dass die Regierung gleichzeitig Verwaltungsbehörde, Gesetzgeberin und Richterin sein könne. Soweit sich aber das Volk als Souverän gewisse verwaltungsmässige Kompetenzen zulegt, so widerspricht dies keineswegs dem Prinzip der Gewaltentrennung, zumal das Volk als oberster Richter auch gleichzeitig das Recht der Oberverwaltung besitzt.

Abgesehen davon wird im Bund wie auch in den Kantonen das Prinzip der Gewaltentrennung keineswegs streng beachtet. Das hat auch die Botschaft und der Kommissionsreferent zugeben müssen. Ich erinnere Sie nur daran, dass wir in diesem Saale einen klassischen Verwaltungsbeschluss jeweils fassen, wenn wir eine Eisenbahnkonzession erteilen oder wenn wir die Konzession verlängern. Nicht zuletzt darf auch auf den in der letzten Session gefassten Hovag-Beschluss verwiesen werden. Auch dort handelt es sich um einen reinen Verwaltungsakt. Gleichwohl wurde er vom Parlament, das heisst von der gesetzgebenden Behörde erlassen. So liessen sich Dutzende von Beispielen dafür aufführen, dass das Prinzip der Gewaltentrennung einen ganz anderen Sinn hat, als wie er in der Botschaft und heute wieder von Herrn Huber angeführt worden ist.

Auch der Vorwurf, die von den Initianten verlangte Regelung würde unter Umständen eine Majorisierung der interessierten Kantone herbeiführen, ist unrichtig. Einmal ist es doch heute schon möglich, dass der Bundesrat, und zwar er allein, Konzessionen verweigert. Das kann er im Interesse der Allgemeinheit, jedoch gegen die Interessen des betroffenen Kantons tun. Zum andern aber hat die Initiative bewusst darauf verzichtet, dem Bund mehr Kompetenzen zuzuhalten, als er schon durch die heutige Regelung besitzt. So haben also die Initianten darauf verzichtet, die Wasserrechte der Kantone im Innern der Schweiz anzutasten und sie dem Bund zu unterstellen. Die Initianten haben sich mit ihren Begehren um die Erweiterung der Volksrechte auf jene Fälle beschränkt, in denen der Bund ohnehin schon die Kompetenz besitzt. Es ist also unzutreffend, wenn heute morgen Kollege Huber erklärt hat, die neue Regelung würde in die Kompetenz der Kantone eingreifen. Sie bleibt nach unserer festen Überzeugung vollständig unberührt.

Im weiteren ist in der Botschaft vorgehalten worden, die Initiative würde bei der Konzessionserteilung zeitraubend und kostenverursachend wirken. Auch das ist nicht richtig. Wenn man sich überlegt, dass es unter Umständen Jahrzehnte braucht, bis eine Konzession erteilt werden kann und dass ungeheure Kosten entstehen, bis es zu Konzessionserteilungen kommt, so dürfte die Zeit, die für die parlamentarische Behandlung nötig ist und die Mehrkosten, die daraus entstehen, ohne weiteres in Kauf genommen werden, ohne dass man sagen könnte, man habe dadurch die Konzessionierung erheblich erschwert.

Bedenklich ist dann aber, wenn der Initiative vorgeworfen wird, sie überspanne das demokratische Prinzip. Es ist den Initianten durchaus bewusst gewesen, dass zurzeit von gewisser Seite eine Einengung des Mitspracherechts des Volkes angestrebt wird. Einer solchen Tendenz darf aber hier unter keinen Umständen nachgegeben werden, denn bei der Erstellung von Elektrizitätswerken handelt es sich in der Regel um wichtige nationale Entscheide. Noch ist es unsere gemeinsame Heimat, deren Antlitz durch den Kraftwerkbau massgeblich verändert werden kann. Noch ist es wahr, dass uns unsere Heimat, wie es im Lied heisst, lieb ist. Eben deshalb soll dem Volk die Möglichkeit des Mitspracherechts gegeben werden.

Ich möchte hier übrigens ausdrücklich erklären, dass die Initianten keineswegs grundsätzliche Kraftwerkgegner sind. Auch die Initianten anerkennen durchaus die Notwendigkeit der Stromproduktion; Frage ist im Einzelfall bloss, was diesem Strombedürfnis geopfert werden soll, denn die Technik, das wird nicht bestritten werden können, hat bisher gar manche schöne Landschaft in rücksichtsloser Weise geopfert.

Die Botschaft erwähnt sodann, dass in den Nachbarstaaten für Wasserrechtserteilungen vorwiegend Verwaltungsbehörden zuständig seien; wenn die Initiative angenommen würde, so müsste künftig der Bundesrat in den Unterhandlungen mit dem Ausland seine Erklärungen jeweilen unter Vorbehalt des Referendums abgeben. — Dazu ist zu sagen, dass dies mit Bezug auf die Staatsverträge mit einer Geltungsdauer von über 15 Jahren ohnehin bereits zu geschehen hat. Zum andern aber glaube ich, dass diese Bemerkung in der Botschaft geradezu eine Entgleisung darstellt. Unsere Behörden haben sich doch nicht nach den Traditionen des Auslandes zu richten. Ich glaube, es ist auch nicht abträglich, wenn die Regierung der ältesten Demokratie die Genehmigung des Parlamentes und des Souveräns vorbehalten muss.

Im übrigen behauptet der Bundesrat, dass er in den meisten noch in Frage kommenden Wasserrechtsverleihungen Staatsverträge abschliessen werde, die dem fakultativen Referendum unterstünden. Wenn dem schon so ist, wie der Bundesrat behauptet, gerät er in einen heillosen Widerspruch. Einerseits will er die Mitwirkung des Volkes bei den noch in Frage stehenden Wasserrechtserteilungen verweigern, im gleichen Atemzug aber versichert er, es würden über die künftigen Werke ohnehin referendumpflichtige Staatsverträge abgeschlossen.

Nun zur Vertröstung auf den Abschluss von Staatsverträgen. Sie ist an und für sich nicht beruhigend. In erster Linie haben wir keine Gewähr dafür, dass wirklich Staatsverträge im Einzelfall abgeschlossen werden. Ferner liegt bei solchen Staatsverträgen die Gefahr, dass sie nicht in Erscheinung treten, das heisst dass ihre Tragweite leicht übersehen wird. Es sei hier nur an den nachgerade berühmt gewordenen Staatsvertrag mit Deutschland von 1929 verwiesen, der den harmlosen Titel trägt: „Vertrag zwischen Deutschland und der Schweiz über die Regulierung des Rheins zwischen Strassburg, Kehl und Istein.“ Wer würde aus dieser farblosen Überschrift herauslesen, dass es sich hier irgendwie um Kraftwerkbauten oder sogar um Konzessionierung bestimmter Kraftwerke handeln würde? Ein neuerliches Beispiel ist übrigens der Vertrag mit Italien, den wir in der letzten Session genehmigt haben. Er betrifft das Werk Val di Lei. Dieser Vertrag ist wiederum harmlos überschrieben als „Bundesbeschluss betreffend die Finanzierung des Ausbaues und der Elektrifikation gewisser Zufahrtslinien der italienischen Staatsbahnen nach der Schweiz“. Wem ist es aus dieser farblosen Überschrift des Abkommens aufgefallen, dass auch in diesem Abkommen von der Konzessionierung des Kraftwerkes Val di Lei die Rede ist? So können also auch Staatsverträge irreführend sein, und die betroffene Bevölkerung kann unter Umständen von

der Gefährlichkeit des beabsichtigten Unternehmens abgelenkt werden.

Was nun die vom Bundesrat und auch von der Kommission behauptete geringe praktische Auswirkung der Initiative betrifft, so muss immerhin darauf hingewiesen werden, dass mit der fraglichen Initiative immerhin noch etwa zehn Werke erfasst werden können, so einmal die Werke am Rhein, nämlich Säckingen, Kadelburg-Koblenz, eventuell auch die Erweiterung von Rheinfelden und Schaffhausen, ferner im Rhonetal das Kraftwerk L'Etournel und das Werk Emorson-Le Châtelard, ferner die Werke Marlina-Prutz, Spöl-Nationalpark und Val di Lei. In bezug auf die Rheinwerke ist behauptet worden, dass für sie bereits staatsvertragliche Abmachungen bestünden, und es wäre deshalb die Initiative auch im Falle ihrer Annahme nicht mehr anwendbar. Das ist nicht zutreffend. Der Bundesrat gibt selber zu, und es ist auch in der Kommission zugegeben worden, dass dieser Vertrag vom 29. Juni keine Verpflichtungen enthält, wonach die Schweiz gezwungen wäre, ein bestimmtes Werk zu konzessionieren. Der Hinweis auf Rheinau ist nicht stichhaltig, denn dort waren Konzessionen bereits erteilt gewesen. Hier aber sind weder deutscherseits noch schweizerischerseits Verleihungen erfolgt. Es würde also auch dieses Rheinwerk unter die neue Regelung der Initiative fallen. Soweit nun die Botschaft mit Bezug auf die übrigen Grenzwerke den Abschluss von Staatsverträgen verspricht, so ist es nicht verständlich, weshalb man die Initiative vom prinzipiellen Standpunkt aus bekämpft und das Volk nicht zum Mitentscheid zulassen will, wenn gleichwohl beabsichtigt ist, referendumsfähige Staatsverträge abzuschliessen. Wo bleibt da die Logik?

Herr Huber hat heute erklärt, alle Werke im Innern der Schweiz (also die Nicht-Grenzwerke) würden durch die Initiative nicht erfasst. Darüber sind wir uns klar. Wir wollten uns eben auf die Grenzwerke beschränken, auf jene Werke, die bereits der Bundeskompetenz unterstellt sind. In einzelnen Kantonen (Schaffhausen, Zürich und Tessin) sind aber, wie Sie wissen, bereits Bestrebungen pendent, um auch die kantonalen Verleihungsgesetze zu ändern und dem Volke die Möglichkeit der Mitsprache zu geben.

Zum Spölwerk im Nationalpark hat Herr Huber heute morgen erklärt, diese Konzession würde nicht mehr von der Initiative ergriffen, auch wenn sie angenommen würde. Was ist am Spöl geschehen? Bisher war es so, dass im Livigniotal einerseits und auf Schweizer Boden im Nationalpark andererseits ein zusammenhängendes Werk geplant war. Als solches wäre es als Grenzwerk zu betrachten gewesen und hätte in die Verleihungskompetenz des Bundes fallen müssen. Nun sind die Bündner hingegangen und haben mit Rücksicht auf die pendente Initiative dieses Werk auseinandergerissen und es in eine internationale Stufe und in eine nationale Stufe aufgeteilt. Die nationale Stufe wäre jene, die im Schweizerischen Nationalpark liegt. Die Bündner bemühen sich, die Verbindung auseinanderzureissen, um erklären zu können, das Spölwerk sei ein nationales, rein in der Schweiz gelegenes Werk und habe mit einem Grenzwerk nichts mehr zu tun. Dass das bloss eine Umgehung der gesetzlichen Bestimmungen darstellt, dürfte wohl jedermann klar sein. Ich bin da-



von überzeugt, dass im Falle der Erteilung einer kantonalen Wasserwerkkonzession für das Nationalparkwerk eine staatsrechtliche Beschwerde erfolgreich sein wird, so dass das Spülwerk nach meiner Meinung auch jetzt noch, trotz der gekünstelten Aufteilung, der Initiative unterstellt wäre.

Schliesslich ist auch heute wieder die Rückwirkungsklausel angegriffen worden. Schon im Falle Rheinau hat Professor Giacometti überzeugend dargetan, dass es dem obersten Souverän ohne weiteres zusteht, auf dem Wege der legalen Verfassungsänderung eine solche Rückwirkung zu bestimmen. Wenn ich Herrn Huber heute morgen richtig verstanden habe, ist er gleicher Auffassung. Rückwirkungsbestimmungen sind nicht bloss in der Verfassung möglich. Sie sind schon immer und immer wieder in Gesetzen und Verordnungen hineingenommen worden. Können Sie sich noch erinnern, vorgestern hat Herr Bundesrat Streuli in dieser Sache erklärt, das Reglement betreffend die Trinkgeldablösung sei rückwirkend auf zwei Jahre erlassen worden? Im übrigen ist es auch nach der Theorie und Praxis so, dass Rückwirkungen von Verfassungs- und einfachen Bundesgesetzen keineswegs verboten sind. Was immer wieder verwechselt wird, das ist das Verbot der Rückwirkung im Strafrecht. Im Strafrecht soll einer nur für das bestraft werden können, was im Augenblick der Begehung der Tat als strafbar erklärt gewesen ist. Nicht aber gilt das für das übrige Recht. Im weitern sollte sich eine Aufregung über diese Rückwirkungsklausel erübrigen. Es ist seit dem 1. September 1952 bis zur Stunde eine Konzession gar nicht erteilt worden, und wenn es eventuell jetzt – wie das noch aus gewissen Pressenotizen der Fall zu sein scheint – im Falle des Val di Lei, in allerletzter Minute vor der Volksabstimmung doch geschehen sein sollte, dann müsste ich ein solches Vorgehen des Bundesrates aufs schärfste verurteilen. Der Bundesrat hat gewusst, dass allfällige Konzessionen, die nach dem 1. September 1952 erteilt würden, gegebenenfalls unter die Initiativregelung fallen würden. Es wäre daher unverständlich, wenn ausgerechnet unmittelbar vor der Abstimmung noch eine Konzession erteilt worden wäre, und wenn dadurch die Initianten wiederum vor ein „fait accompli“ gestellt würden. Dies um so mehr, als in einer Antwort auf eine Kleine Anfrage, die ich am 13. Dezember 1954 an den Bundesrat gerichtet habe, erklärt wurde, es seien für keines der heute hängigen Konzessionsgesuche die Verhandlungen so weit gediehen, dass eine Konzessionserteilung erfolgen könnte, bevor Volk und Stände über die Wasserrechtsinitiative entschieden haben werden. Das ist eine Zusage des Bundesrates, dass wir uns beruhigen könnten. Es wurde mithin erklärt, es werde keine Konzession erteilt, bevor das Volk habe entscheiden können.

Im weitern werden die Initianten auf einen sogenannten umfassenden Naturschutzartikel verwiesen, der bereits als Motion entgegengenommen worden ist. Allein dieser Hinweis kann nur als eine platonische Vertröstung betrachtet werden, auf die sich die Initianten niemals verlassen können. Denn es darf mit Sicherheit angenommen werden, dass die nämlichen Kreise, die heute die Initiative bekämpfen, sich seinerzeit mächtig einsetzen werden, um einen Naturschutzartikel zu bekämpfen. Ausserdem

braucht man sich auch keine Illusionen darüber zu machen, dass hier der Föderalismus nicht wiederum grossen Widerstand leisten werde. Bereits in der Kommission zur Beratung der Rheinau-Initiative wurde von einem Mitglied ein vehementen Einspruch angemeldet und erklärt, wir wollten keinen eidgenössischen Naturschutzvogt! Es kann daher nicht in Frage kommen, die zustande gekommene Initiative gegen einen höchst fragwürdigen und unsicheren Naturschutz-Verfassungsartikel einzutauschen.

Aus all diesen Gründen wäre es nach der Rheinauer Leidensgeschichte unverständlich, wenn man auch jetzt wieder das Mitspracherecht des Volkes verweigern wollte, zumal heute ja alle jene hindernden Momente und Argumente nicht mehr wie bei Rheinau im Wege stehen.

Ich möchte Sie daher bitten, die Initiative zuzulassen und sie dem Volke mit der Empfehlung zur Annahme zu überweisen.

**Dietschi-Solothurn:** Gestatten Sie mir vorerst zwei Worte zur Botschaft. Sie scheint mir in historischer Hinsicht sehr gut, ja ausgezeichnet, nicht aber hinsichtlich ihrer Objektivität. Jedes Spänchen wird wirklich hier aufgelesen bis zum mangelnden Punkt im Satz. Dabei wird aber das Komma im italienischen Text übersehen, das auch jeden grammatikalischen Zweifel beseitigt.

Aber auch materiell scheint mir die Botschaft in vieler Hinsicht übertrieben und nicht objektiv zu sein. So spricht sie vom Einbruch in die Gewaltentrennung. Dabei haben wir heute bereits eine ganze Anzahl Verwaltungsakte, die nicht nur den beiden Räten, sondern dem Volke zum Entscheid vorgelegt werden in Form eines allgemeinverbindlichen Bundesbeschlusses. Ich erinnere nur an die Gründung der Stiftung „Pro Helvetia“, an den Beitrag an die Hovag, an die Beiträge an die Handelszentrale und neuestens an die Ernennung unserer Minister zu Botschaftern, also eine Reihe von Fragen der Verwaltung, die nicht nur dem Parlament, sondern dem Volke durch das Referendum unterstellt werden. Und erst recht haben wir eine ganze Anzahl Verwaltungsakte, die der Bundesversammlung unterbreitet werden. Um den nächsten Fall zu nennen, der auch in der Botschaft erwähnt wird: Das sind die Eisenbahnkonzessionen. Mit Recht betont die Botschaft, dass damals die Eisenbahnen von grosser Bedeutung waren, vielleicht noch mehr als heute, und doch hat man der Bundesversammlung ihre Kompetenz gelassen. Genau das gleiche, aber in umgekehrter Entwicklung, gilt für die Wasserrechtskonzessionen. Sie sind immer bedeutsamer geworden. Auch sie verändern das landschaftliche und vielfach auch das wirtschaftliche Gesicht einer Gegend in ganz besonderer Weise. Darum schiene mir selbst das Referendum gewissermassen nicht absurd. Aber wir müssen doch mit weiteren Volksrechten zurückhaltend sein. Wir müssen uns hüten vor der Überlastung unseres Volkes. Wir klagen schon heute über schlechte Stimmbeteiligung, und wir sollten die Volksrechte wirklich nur erweitern, wo es praktisch ausgesprochen sinnvoll ist und wo ein überwiegendes Bedürfnis besteht. Nun ist es Tatsache, dass verhältnismässig nur noch wenige Fälle von Bedeutung vorliegen; es handelt sich um Konzessionen bei Grenzgewässern. Das ist ja der

Hauptfall. Bei den grossen Projekten, wie sie in der Botschaft richtig ausgeführt wurden, ist heute ohnehin das Staatsvertragsreferendum unbestritten. Es wird zugegeben, dass in gewissen Fällen Staatsverträge abgeschlossen werden sollen und müssen, und damit besteht auch das Referendum. Aber gerade hier stellen wir nun einen grossen Sprung fest: Ein Teil der Werke bzw. der Wasserrechtskonzessionen wird untermauert durch einen Staatsvertrag. Damit kommt das Volk zum Zuge, und bei den andern Fällen bleibt es beim Bundesrat. Es ist ein grosser Sprung, und mir scheint, man sollte hier nun wenigstens die Bundesversammlung einsetzen, nicht zur materiellen Gestaltung der Konzession, aber zur Genehmigung derselben. Das ist durchaus zeitgemäss, dass der Bund massvoll mit der sachlichen und psychologischen Entwicklung Schritt hält, d. h. die Bundesversammlung als die Vertretung des Volkes dem Bundesrat zugeordnet wird. Dies trägt dem Volksempfinden sicherlich Rechnung. Es ermöglicht die Vermeidung auch der unglaublichen Geheimhaltungspolitik, wie sie der Bundesrat 1944 bei Rheinau betrieben hat. Es lässt die öffentliche Meinung zum Wort kommen und bewahrt den Bundesrat vor voreiligen Beschlüssen.

In der Botschaft wurde auf Seite 23 ja selbst zugegeben, dass dies gewisse Vorteile hätte; dort steht wörtlich: „Wohl könnte die Mitwirkung der beiden Räte das Vertrauen in die Richtigkeit der Entscheidung erhöhen. Auch erhielte die Konzession dadurch eine grössere Publizität; die interessierten Kreise wären in der Lage, ihre Einwände noch in den Beratungen der Bundesversammlung anzubringen.“

Aber dann fährt die Botschaft weiter, dass direkte Nachteile mit dieser Ordnung verbunden wären, nämlich – hören Sie –: „Das Verleihungsverfahren würde schwerfälliger, zeitraubender und kostspieliger“, weil die Bundesversammlung nun zu bestimmen und zu entscheiden habe über die Genehmigung oder Nichtgenehmigung. Es steht dann allerdings: „Diese Nachteile könnten zur Not noch in Kauf genommen werden“ (sehr gnädig der Bundesversammlung gegenüber), „und die postulierte Mitwirkung der eidgenössischen Räte bei der Erteilung von Bundeskonzessionen befürwortet werden, stünden einer derartigen Regelung nicht grundsätzliche Bedenken entgegen.“ Welche sind es? „Wie ausgeführt, kommt dem Bund auf dem Gebiet der Wasserkraftnutzung nicht die nämliche monopolartige Rechtsstellung zu, wie beispielsweise im Post-, Telegraphen- und Eisenbahnwesen. Der Bund verwaltet hier nicht ein eigenes Regal. Unter Vorbehalt der Wasserhoheit durch die Kantone, stehen ihm lediglich eng begrenzte Verfügungsrechte zu. Wird die Ausübung der eng begrenzten Bundeskompetenz zur Konzessionserteilung vom Bundesrat auf die Bundesversammlung ausgedehnt, so bekommt diese gegenüber den beteiligten Kantonen ein anderes Gewicht und einen anderen Sinn, mag auch die durch die Bundesverfassung auf diesem Gebiet getroffene Kompetenzabgrenzung zwischen Bund und Kantonen an sich keine Veränderung erfahren.“

Das scheint mir furchtbar zimperlich gedacht. Ich schätze als Mitglied einer kantonalen Regierung die Rücksichtnahme auf die Kantone sehr. Aber wo ohnehin der Bund kompetent ist, ist es zu subtil ge-

dacht, von einer Sinnveränderung zu sprechen, oder gar von einer Gewichtsverschiebung. Bei den Eisenbahnkonzessionen haben die Kantone oder die Gemeinden noch nie über das Gewicht der Bundesversammlung geklagt, wenigstens bei der Genehmigung nicht. Eine Verweigerung aber scheint mir viel eher innerlich anerkannt und geschluckt zu werden, wenn die Bundesversammlung, die höchste Behörde unseres Bundes ausserhalb dem Volke, gesprochen hat.

Nun wird der Einwand erhoben, dass es sich bei den Eisenbahnen um eine echte Verleihung handelt, dass es dort um die echte Hoheit des Bundes gehe, hier aber bloss um eine quasi geschäftsführende Hoheit. Aber die Verantwortung ist doch bei beiden Hoheiten die gleiche. Es ist die Hoheit des Bundes, und das oberste Organ, das zuständig ist, muss die Verantwortung in vollem Masse tragen, nicht die Kantone. Der Einwand scheint mir auch nicht schlüssig, dass eine Änderung praktisch nicht mehr opportun sei. Für die Einführung der grossen Neuerung des Volksrechtes mag es richtig sein, nicht aber für die bescheidene Änderung des Gesetzes, wo die Bundesversammlung neben dem Bundesrat kompetent erklärt wird. Es ist denkbar, dass neben den wenigen neuen Gewässerstrecken, die noch in Frage kommen für eine Wasserrechtsverleihung, alte konzessionierte Wasserstrecken später für ein Grosswerk neu verliehen werden sollten.

Zu diesen sachlichen Überlegungen kommt nun aber noch eine staatspolitische Erwägung. Es sollte ein Mittelweg gefunden werden zur Verständigung zwischen den beiden grossen Lagern der Wasserwirtschaft und des Naturschutzes, dort wenigstens, wo nicht unversöhnliche Gegensätze im Spiele stehen, und hier scheinen mir die Gegensätze nicht unüberbrückbar zu sein. Die Wasserwirtschaft wird kaum gegen die Kompetenz der Bundesversammlung etwas Ernsthaftes einwenden können. Der Naturschutz andererseits würde doch mit seiner Forderung nach Demokratisierung eine gewisse Berücksichtigung erfahren. Soviel ich sondiert habe, bestünde sogar die Möglichkeit, dass die Initiative zurückgezogen würde. Wenn dies auch nicht sicher ist, besteht doch eine starke Möglichkeit hierfür.

Für die Änderung des Wasserrechtsgesetzes braucht es andererseits keine Volksabstimmung, wenn nicht das Referendum ergriffen wird, was nicht wahrscheinlich wäre. Also könnte in diesem Falle das Ganze wirklich ohne grosse Kämpfe draussen im Volke in Minne hier erledigt werden.

Nun möchte ich Sie bitten, auf folgendes zu hören: Ich bin nicht der Vater dieses Antrages – ich muss das der Wahrheit zuliebe bekennen –, sondern der Vater ist mein engerer Kollege und Freund Karl Obrecht aus Solothurn. In der Kommission hat er diese Anregung gemacht. Er ist dann aber nicht auf Gegenliebe gestossen bei den Initianten und hat dann die Sache nicht weiter verfolgt. Ich habe seine Anregung aufgenommen als einer, der den Naturschutzkreisen nahesteht. Ich habe das Gefühl, dass es nicht zum vorneherein aussichtslos wäre, wie Sie sehen, die beiden Kreise hier zu einigen. Überdies haben Sie in der letzten oder vorletzten Session ein Postulat Gitermann gutgeheissen, das nach der Rückweisung auch berücksichtigt werden könnte und welches genau das gleiche will, wie das, was ich

hier vertrete. Es zeigt sich hier also ein weiterer Vater meines Antrages.

Es bleibt schliesslich die Frage der Frist. Herr Huber hat eingewendet, dass dadurch eine Verzögerung einträte. Ich glaube das nicht. Der Ständerat wird ohnehin nicht mehr Stellung nehmen in dieser Session, sondern erst im März. Die Frist wird also ohnehin überschritten, und bis dahin scheint mir, ist es durchaus möglich, das Gesetzesprojektlein auszuarbeiten. Es ist ein Satz, wie er von mir vorformuliert wurde. Eventuell bestünde sogar die Möglichkeit, die Gesetzesänderung ohne Rückweisung zu beschliessen, durch direkte Gesetzesänderung, im Zusammenhang mit der Beratung, weil es um die Einheit der Materie geht. Es ist eine Frage der Auslegung des Geschäftsreglementes (Art. 37). Aber ich finde es korrekter, dem Bundesrat nochmals Zeit zu geben, sich auf das Bessere zu besinnen, Zeit zu geben zu differenzierter, neuer Betrachtung, weil es um mehr geht als um ein bisschen Recht, nämlich um die grossen Gegensätze draussen im Volke, die man hier vielleicht doch versöhnen könnte. Wir alle haben zwei Seelen in unserer Brust, nämlich wir haben Achtung vor dem wirtschaftlichen Pioniergeist, der unser Land äusserlich stark gemacht hat. Wir haben auch Achtung und empfinden Treue zum Heimatgeist, der das Land der Väter innerlich stark gemacht hat und erhalten will. Daher appelliere ich an Sie: Helfen Sie mit, die beiden Geisteskräfte draussen einander näherzubringen. Machen Sie die Geste der Versöhnung, ich bitte Sie darum.

**Raschein:** Sie werden verstehen, dass wir Bündner der sogenannten Rheinau-Initiative II unsere besondere Aufmerksamkeit schenken, ist sie doch auch schon als „Lex Spöl“ bezeichnet worden. Heute ist neuerdings zutage getreten, dass sich diese Initiative auch gegen das Spölwerk richtet. Die Rheinau-Initiative I wollte mit ihrer Übergangsbestimmung die vom Bundesrat rechtsgültig erteilte Konzession für den Bau des Kraftwerkes Rheinau rückgängig machen. Das heute zur Behandlung stehende Volksbegehren bezweckt offensichtlich, den Ausbau der Engadiner Wasserkräfte wenn nicht zu verunmöglichen, so doch derart zu beeinflussen, dass ein grosszügiger und wirtschaftlicher Ausbau nicht durchgeführt werden kann.

Natur- und Heimatschutzmotive haben Veranlassung gegeben, die beiden Initiativen zu starten. Nun hat das Volk die erste Initiative schon abgelehnt, und wir hoffen, dass der zweiten Initiative das gleiche Schicksal beschieden sein wird. Wenn dies das Volk tut, so nicht deshalb, weil es in seiner grossen Mehrheit keinen Sinn für Heimat- und Naturschutz hat, sondern weil es, wie ich hoffe, nicht gewillt ist, eine bisher bewährte Rechtsordnung einer fanatischen Strömung wegen aufzugeben, zumal berechtigte Naturschutzbestrebungen in anderer Form und allgemein, nicht auf einen Spezialfall abgestimmt, erreicht werden können. Die Botschaft zeigt diesen Weg ja auf, und er wurde ja auch bei der Rheinau-Initiative I schon erörtert.

Wenn im Bericht des Bundesrates die Frage der Form und des Inhaltes der Initiative vielleicht etwas unnötig viel Platz in Anspruch nahm, nachdem wir es ja diesmal mit einem Volksbegehren zu tun haben, das den gesetzlichen Vorschriften unzwei-

felhaft genügt, so muss andererseits anerkannt werden, mit welcher Gründlichkeit die materielle Beurteilung erfolgte.

Trotzdem sehe ich mich veranlasst, einzelne Fragen noch besonders hervorzuheben, die uns veranlassen müssen, dem Antrage des Bundesrates zu folgen, nämlich Volk und Ständen die Verwerfung des Volksbegehrens zu beantragen.

Im Vordergrund steht die Unverletzlichkeit des Eigentums.

Die Initianten des Volksbegehrens glauben ihre Naturschutzbestrebungen unbekümmert unserer bestehenden Rechtsordnung erwirken zu können, oder geben sich zum mindesten nicht Rechenschaft über die Folgen einer eventuellen Annahme ihrer Initiative. So verstösst die Initiative gegen den Grundsatz der Unverletzlichkeit des Eigentums.

Eigentumsrechte – wie auch nutzbare Hoheitsrechte von Gemeinden und Kantonen – dürfen nur aus Gründen des öffentlichen Wohles und gegen volle Entschädigung entzogen oder geschmälert werden.

Die Wasserkräfte stehen in Graubünden im Eigentum der Gemeinden und unterstehen der Aufsicht und Hoheit des Kantons. In ihre Nutzung teilen sich Kanton und Gemeinden. Der Wert dieses Nutzungsrechtes ist überragend. So vermag der Ausbau von Inn und Spöl dem Kanton und den Gemeinden rund 3 Millionen Franken im Jahr abzuwerfen. Der grosse, gute Livignospeicher bildet ein wesentliches Stück der ganzen Gruppe. Ohne Livigno ist die Gruppe volkswirtschaftlich wie fiskalisch erheblich weniger wertvoll.

Wenn der Spöl der Wasserkraftnutzung entzogen und vom Bunde für Parkzwecke beansprucht werden soll, dann muss man mit den Gemeinden und dem Kanton darüber verhandeln und auf gutlichem Wege die Entschädigung regeln, wie man es 1913 mit der Gemeinde Zernez hinsichtlich Wald und Weide getan hat. Der Kanton hat damals freiwillig mitgeholfen und ein Jagd- und Fischereiverbot erlassen. Für einen Verzicht auf die Wasserkraftnutzung muss man mit sehr hohen Beträgen im Jahr rechnen; sie machen ein Vielfaches der bescheidenen Abfindung für Wald und Weide aus. Diese Mittel müsste der Bund bewilligen. Es kann nicht in Frage kommen, Graubünden ein solches Opfer für den Park ohne Schadloshaltung zuzumuten.

Wollte man zwangsweise vorgehen, so müsste eine entsprechende Verfassungsrevision vorgenommen werden, durch welche der Bund ein Eingriffsrecht erhielte, ähnlich dem Recht des Bundes auf Inanspruchnahme von Wasserkräften für Bundeszwecke nach Artikel 12 ff. des eidgenössischen Wasserrechtsgesetzes, in Verbindung mit Artikel 24 bis der Bundesverfassung (man dachte damals an die Sicherung der Energieversorgung der SBB).

Wie bei diesem Recht – das einen enteignungsähnlichen Tatbestand schafft – wäre es auch bei einem neuen Eingriffsrecht selbstverständlich, dass der in seinem Nutzungsrecht Beschränkte (in unserem Fall Kanton und Gemeinden) nach den Grundsätzen des Enteignungsrechtes entschädigt werden müsste. Das wäre der einzige rechtmässige und gangbare Weg. Diesen Weg beschreiten die Initianten jedoch wohlweislich nicht, weil ihnen die

Entschädigung als ein zu ernstes Hindernis erscheint. Sie wollen die Entschädigung umgehen. Zu diesem Zwecke soll gegen alle bestehende Ordnung das Volk als letzte Instanz für die Erteilung von Bundeskonzessionen eingeschaltet werden. Dabei setzt man seine Hoffnung darauf, das Volk werde – nach einer entsprechenden Propaganda vor der Abstimmung – die Konzession für eine zweckmässige zwischenstaatliche Nutzung des Spöls unter Missachtung der legitimen Rechte von Kanton und Gemeinden auf den Ausbau verweigern.

Einem solchen Umweg über eine Kompetenzverschiebung muss entgegengetreten werden, da dadurch Graubünden um die Entschädigung betrogen würde. Man stellt mit der Initiative somit einen offensichtlichen Missbrauch über die Neugestaltung von Kompetenzen an. Statt Initiative „zur Erweiterung der Volksrechte“ heisst sie richtiger „Initiative zur Beschränkung der Wassernutzungsrechte am Spöl ohne Entschädigung“. Dass die Initiative trotz ihres scheinbar allgemeinen Gewandes in Tat und Wahrheit einzig den Spöl anvisiert und im übrigen bedeutungslos ist, erhellt aus der Botschaft eindeutig. Sie ist, weil sie Unrecht schaffen könnte, abzulehnen.

Die „Lex Spöl“ kann übrigens wohl Schaden schaffen, aber nicht zum Schutze des Spöl führen. Da sie nur eine internationale Nutzung des Spöl zu treffen vermag, weil nur hier der Bund zuständig ist, müsste sie gegenüber einer nationalen Nutzung versagen. Den Spöl kann man nun auf beide Arten ausnützen, zwischenstaatlich oder national. Der kantonale Ausbau, wie ihn das von Gemeinden und Kanton begrüßte Projekt vom Juli 1955 vorsieht, fällt ausschliesslich in die Kompetenz von Kanton und Gemeinden. Hier versagt die Initiative.

Wollte man auch den kantonalen Ausbau verhindern, und nur dann würden die Initianten ihr Ziel erreichen, bliebe nichts anderes übrig, als den Spöl von Bundes wegen für Parkzwecke zu beanspruchen, wobei selbstverständlich sehr hohe Entschädigungen in Kauf genommen werden müssten.

Eine Erweiterung der Volksrechte ist im übrigen völlig unnötig. Da der Staatsvertrag mit Italien über das Livignowerk der Bundesversammlung ohnehin unterbreitet wird und damit dem Referendum untersteht, kann das Volk schon nach bestehendem Recht zum Wort kommen, allerdings mit dem Erfolg, dass im Falle einer Ablehnung des Vertrages der für den Park ungünstigere Ausbau des Spöl verwirklicht werden dürfte.

Ein Kampf ist übrigens vermeidbar. Kanton und Gemeinden lassen mit sich über die für beide Teile annehmbare Lösung reden. Der Weg der Verständigung ist der vernünftigste Weg, und deshalb sollte er auch beschritten werden.

Nun hat heute Herr Dietschi seinen Antrag begründet. Er beweist, dass auch bei dieser Initiative vielen Naturschutzfreunden nicht recht wohl ist. Daher suchte man nach einem Ausweg. Die vorgeschlagene Lösung scheint mir aber hier nicht zugänglich zu sein. Eine solche kann nur über den Weg einer Motion erfolgen, oder es wäre dann, dass die Initiative zugunsten der Lösung Dietschi zurückgezogen würde.

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

## 6959. Bundessteuern. Herabsetzung Impôts fédéraux. Réduction

Siehe Seite 596 hiervor – Voir page 596 ci-devant

Beschluss des Ständerates vom 20. Dezember 1955  
Décision du Conseil des Etats du 20 décembre 1955

### *Differenz – Divergence*

*Art. 2, Abs. 1 und 3*

### Antrag der Kommission

*Mehrheit*

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates.

*Minderheit*

Festhalten.

*Art. 2, art. 1 et 3*

### Proposition de la commission

*Majorité*

Adhérer à la décision du Conseil des Etats.

*Minorité*

Maintenir.

**Shaller**, Berichterstatter der Mehrheit: Der Ständerat hat in seiner gestrigen Sitzung mit 32:4 Stimmen Festhalten am linearen Abbau der Warenumsatzsteuer um 10% beschlossen. Damit besteht die Differenz mit dem Nationalrat, der mit Mehrheit einen gezielten Abbau beschlossen hat, weiter. Bei dem so deutlichen Entscheid des Ständerates und dem knappen Mehr im Nationalrat für die andere Lösung (gezielter Abbau), ist klar zu ersehen, dass der Ständerat weiterhin an seinem Beschluss festhalten und ihn zu gegebener Zeit wohl als definitiv erklären wird. Die Kommission des Nationalrates hat heute morgen getagt und sich neuerdings mit der Differenz befasst. Die Kommission prüfte zunächst einen Vorschlag des Herrn Piot, der vorsah, jetzt, bei der Behandlung der Vorlage auf eine Ermässigung der Warenumsatzsteuer zu verzichten und einer Motion zuzustimmen, welche zum Ziele hätte, den Bundesrat einzuladen, jedes Jahr, nämlich in den Jahren 1956, 1957 und 1958 50 Millionen Franken Ertragnis aus der Warenumsatzsteuer auf die Seite zu legen und damit einen Fonds für die Zwecke der Invalidenversicherung anzulegen. Die Kommission hat gefunden, dieser Vorschlag komme zu spät, die Differenzenbereinigung sei zu weit fortgeschritten, es bestehe keine Aussicht, nun in den letzten zwei Tagen der Session diese Idee des Herrn Piot weiter zu entwickeln. Im weitern hat die Kommission noch Vorschläge geprüft, für den Fall des Beschlusses auf linearen Abbau auch im Nationalrat, den Abbausatz zu erhöhen gegenüber den Anträgen des Bundesrates von 10% auf 12½% oder gar auf 25%. Aber auch diese Vorschläge wurden in der Kommission mit grosser Mehrheit abgelehnt. Schliesslich hat die Kommission in der Hauptsache, nämlich in der Frage Festhalten am Beschluss des Nationalrates oder Zustimmung zum Beschluss des Ständerates, mit 9:7 Stimmen Zustimmung zum Beschluss des Ständerates beschlossen. Ich habe

## **Erteilung von Wasserrechtskonzessionen. Begutachtung des Volksbegehrens**

## **Concessions pour l'utilisation de forces hydrauliques. Préavis sur l'initiative**

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1955
Année	
Anno	
Band	IV
Volume	
Volume	
Session	Wintersession
Session	Session d'hiver
Sessione	Sessione invernale
Rat	Nationalrat
Conseil	Conseil national
Consiglio	Consiglio nazionale
Sitzung	13
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	6557
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	21.12.1955
Date	
Data	
Seite	605-616
Page	
Pagina	
Ref. No	20 035 971

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.

die Ehre, Ihnen entsprechend Antrag zu stellen. Wenn die Herabsetzung der Bundessteuerreduktion auf der Wehrsteuer und bei der Warenumsatzsteuer auf den 1. Januar 1956 Tatsache werden soll, muss die Vorlage noch in dieser Session mit übereinstimmenden Beschlüssen der beiden Räte verabschiedet werden. Wir stehen am zweitletzten Tage der Session. Für die Durchführung eines Einigungsverfahrens würde die Zeit unter keinen Umständen mehr langen. Ich muss Ihnen daher, bei aller Anerkennung, dass gewisse Einwände gegen den linearen Abbau bei der Warenumsatzsteuer berechtigt sind, dringlich empfehlen, nun dem Antrag der Kommissionsmehrheit zu folgen und dem Ständerat in bezug auf die Gestaltung des Abbaues bei der Warenumsatzsteuer zuzustimmen.

**Herzog**, Berichterstatter der Minderheit: Wie Ihnen der Präsident unserer Kommission soeben erklärt hat, hat die Kommission mit 7:9 Stimmen beschlossen, dem Ständerat zuzustimmen. Schon diese Differenz mag Ihnen zeigen, dass die Freude der Zustimmung nicht allzu gross war, sondern dass man so sagen könnte: „Halb zog es ihn, halb fiel er hin.“ Ich möchte Ihnen beantragen, stehen zu bleiben und nicht hinzufallen, d. h. am Beschluss, wie ihn der Nationalrat gefasst hat – wenn auch, wie erklärt wurde, nur mit 90:81 Stimmen –, festzuhalten, und zwar mit all der Begründung, die während dieser Session nun für diesen Beschluss dargelegt worden ist. Ich brauche das nicht zu wiederholen. Es ist immerhin doch darauf hinzuweisen, dass die Beschlussfassung, wie sie uns vom Ständerat unterbreitet worden ist und wie die Kommission ihr ihre Zustimmung gab, sicher nicht wegen den finanziellen Auswirkungen erfolgte. Ich möchte Sie darauf hinweisen, dass der Bundesrat selbst auf 54 Millionen Franken gehen wollte und dass der Beschluss des Nationalrates nach den Berechnungen 60 Millionen Franken ausmachen würde. Die finanziellen Auswirkungen können also nicht der Grund der Differenz sein. Es wird erklärt, die Handhabung des Beschlusses des Nationalrates dürfte zu Schwierigkeiten führen. Dazu muss ich meinerseits erklären, dass es nicht so schwierig sein wird, diesen Beschluss zu handhaben.

Die schwierige Handhabung des Beschlusses des Nationalrates kann auch nicht als endgültige Begründung zur Ablehnung derselben angeführt werden. Ich möchte Sie doch auch fragen: Glauben Sie, wenn das Volk über diese Vorlage zu entscheiden hätte, dass Sie dann dem Ständerat zustimmen könnten? Sie könnten dem Ständerat nicht zustimmen, wenn das Volk sein Wort dazu zu sagen hätte, sondern Sie müssten im Sinne unserer Antragstellung entscheiden. Ich bitte Sie auch deshalb, weil das Volk ja nichts dazu zu sagen hat, sondern weil wir endgültig zu entscheiden haben, im Sinne der Auffassung, wie sie beim Volke besteht, heute Ihren Entscheid wiederum zu fällen.

Ich beantrage Ihnen deshalb Festhalten an unserem Beschluss.

*Abstimmung – Vote.*

*Abs. 3 – Al. 3*

Für den Antrag der Mehrheit	79 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit	67 Stimmen

**Schaller**, Berichterstatter: Mit dem Entscheid über Absatz 3 ist logisch nun verbunden, dass Sie auch in bezug auf das Inkrafttreten (Art. 2, Abs. 1) gemäss Vorschlag des Bundesrates dem Ständerat zustimmen, d. h. also, dass beide Reduktionen auf den 1. Januar 1956 in Kraft treten.

Ich stelle Ihnen den entsprechenden Antrag.

*Angenommen – Adopté*

*An den Ständerat – Au Conseil des Etats*

---

**Nachmittagssitzung vom 21. Dezember 1955**  
**Séance du 21 décembre 1955, après-midi**

Vorsitz – Présidence: Herr *Burgdorfer*

**6557. Erteilung von  
Wasserrechtskonzessionen.  
Begutachtung des Volksbegehrens  
Concessions pour l'utilisation de forces  
hydrauliques. Préavis sur l'initiative**

*Fortsetzung – Suite*

Siehe Seite 605 hiervor – Voir page 605 ci-devant

**Häberlin**: Was ich sagen will, gilt nicht der Initiative selbst, sondern ausschliesslich deren Behandlung durch den Bundesrat. Es war ein jahrelanges Klagegedicht, dass Volksinitiativen durch den Bundesrat ungebührlich verschleppt würden. Diese Beanstandungen waren nicht grundlos. Um einem immer unhaltbarer gewordenen Zustand abzuhelfen, haben die eidgenössischen Räte vor 5 Jahren die Fristfrage neu geregelt. Man hat diese Frist zeitgemäss erstreckt und hat damit geglaubt, für alle Eventualitäten vorgesorgt zu haben. Diese Hoffnung erweist sich leider als trügerisch, denn wir stehen heute, kaum 5 Jahre nach der Neuregelung, schon wieder vor einem Sündenfall. Die Initiative, die wir zu behandeln haben, ist am 23. Februar 1953 eingereicht worden. Es handelt sich um eine Initiative in der Form des ausgearbeiteten Entwurfes, weshalb die Frist auf drei Jahre bemessen ist. Diese Frist, innerhalb welcher nicht etwa nur der Bundesrat, sondern auch die eidgenössischen Räte die Initiative zu behandeln haben, läuft deshalb am 23. Februar 1956 ab. Es steht also heute fest, dass der Ständerat diese Initiative nicht fristgerecht behandeln kann. Das ist ein Tatbestand, den ich nicht stillschweigend passieren lassen kann. Ich habe vor 14 Tagen bei Behandlung der Initiative Chevallier die Auffassung vertreten, dass Initianten verpflichtet seien, formelle Vorschriften streng zu beachten. Ich kann gegenüber dem Bundesrat nicht eine andere Haltung einnehmen. Im Gegenteil, es muss vom Bundesrat noch eher als von Initianten erwartet werden, dass er sich an solche in Gesetzen niedergelegte Fristen hält. Ich erachte es auch als richtig, dass ein Vertreter der Regierungspartei seine Kritik unverhohlen anbringt. Ich hoffe sehr, dass auch der Bundesrat auf dem Standpunkt stehe,

eine kritische Gefolgschaft wiege mehr als eine blinde. Ich kann diese Fristüberschreitung um so weniger verstehen, als der ganze Rheinaukomplex sowieso von einer elektrisch geladenen Atmosphäre umgeben ist. Ich kann es nicht verstehen, dass der Bundesrat so viel Zeit für eine Botschaft vergeudet hat, von der der Referent der Kommissionsmehrheit, der verehrte Kollege Huber, mit bemerkenswerter Zurückhaltung festgestellt hat, dass sie sich streckenweise in formalistischen Ausführungen ergeht. Ich muss hier mit einem etwas kräftigeren Pinselstrich nachholen: für mich als Laien bewegt sich diese Botschaft streckenweise in unglaublicher Haarspalterei. Ich wage jedenfalls zu bezweifeln, dass an alle Gesetzesvorlagen, die aus der Küche der Bundesverwaltung kommen, die gleiche kritische Sonde angelegt worden ist und angelegt wird wie an diesen Initiativtext.

Gestatten Sie mir noch ganz kurz zwei grundsätzliche Bemerkungen über diese Fristenfrage. Ich habe den Gesetzestext schon zitiert. Die genannte Frist gilt für die eidgenössischen Räte, das heisst auch diese müssen ihre Arbeit innerhalb der Frist erledigen. Der Bundesrat ist deshalb verpflichtet, auf diese Tatsache Rücksicht zu nehmen. Er hat den eidgenössischen Räten für ihre Beratung genügend Zeit einzuräumen und dabei zu beachten, dass wir das Zweikammersystem haben. Es geht nicht an, dass der Bundesrat für die Beurteilung einer solchen Initiative von der dreijährigen Frist  $2\frac{3}{4}$  Jahre für sich beansprucht und den eidgenössischen Räten nur ein Vierteljahr überlassen will.

Ich möchte weiter feststellen, dass es sich bei diesen im Gesetz niedergelegten Fragen um maximale Fristen handelt, dass also gar nicht gesagt ist, dass in jedem einzelnen Fall diese maximale Frist ausgenützt werden soll. Die Fristen haben vielmehr den Sinn, dass alle Initiativen möglichst beförderlich, möglichst schnell behandelt werden sollen und dass in einfachen Fällen nicht darauf abgestellt werden darf, dass unter allen Umständen diese dreijährige Frist beansprucht werden kann. Ich möchte also meinem lebhaften Bedauern über die Situation in formeller Hinsicht Ausdruck geben und ebenso lebhaft wünschen, dass sich eine solche Situation nicht wiederhole.

**Zellweger:** Es besteht allgemeines Einverständnis darüber, dass eine Wasserrechtskonzession ein Verwaltungsakt und die Erteilung derselben infolgedessen eine Verwaltungssache ist. Die mit der Initiative angestrebte Aufnahme des Wasserrechtsreferendums in die Bundesverfassung stellt uns daher vor eine grundsätzliche Frage, vor eine Frage von beträchtlicher verfassungspolitischer Tragweite, nämlich vor die Frage, ob wir im Bund die Verwaltungsdemokratie, die direkte, reine, unmittelbare Demokratie innerhalb der Bundesverwaltung einführen wollen. Diese Feststellung wird nicht durch die von den Herren Dietschi und Grendelmeier heute morgen erwähnte Tatsache entkräftet, dass das Parlament gelegentlich einen Ausgabenbeschluss in die Form eines allgemeinverbindlichen Bundesbeschlusses kleidete und so dem Referendum unterstellte. Ein rechtlicher Zwang hiezu bestand nicht. Dies geschah jeweilen aus Gründen der politischen Opportunität, so dass man nicht sagen kann,

das Ausgabenreferendum, das auch ein Verwaltungsreferendum wäre, sei eine verfassungsrechtliche Institution der Schweiz. Vielmehr war es bisher so, dass im Bund die direkte Demokratie auf den Bereich der Rechtsetzung beschränkt ist. Diese Beschränkung der direkten Demokratie auf das Gebiet der Gesetzgebung entspricht der bei uns vorherrschenden Konzeption der Demokratie. Den Sinn der direkten Demokratie erblickt die vorherrschende Meinung darin, dass sie die Freiheit des Bürgers gewährleistet, jene Freiheit nämlich, die darin besteht, dass die Bürger selbst bestimmen, welchen Geboten und Verboten sie sich beugen und welche Lasten sie tragen wollen. So und richtig verstanden ist die Demokratie also Gesetzgebung durch das Volk, nicht aber Verwaltung durch das Volk. Die Initianten geben sich daher Illusionen über ihre Einsicht in das Wesen der Demokratie hin, wenn sie in dem Brief, den sie am 2. Dezember dieses Jahres an die Mitglieder der Bundesversammlung gerichtet haben, erklären: „Man muss schon sehr wenig Verständnis für unsere schweizerische Auffassung von Demokratie haben, wenn man für diese Erweiterung der Volksrechte (nämlich für das Wasserrechtsreferendum) nichts anderes übrig hat, als dass man sie verwirrend findet.“

In dieser Aussage kommt die irrige Vorstellung zum Ausdruck, je mehr man die Volksrechte erweitert, um so mehr kräftige man die Demokratie. Man stärkt indessen eine Demokratie in einem Raume von der Grösse der schweizerischen Eidgenossenschaft nicht, indem man die Planungs- und Handlungsfreiheit der Regierung schwächt und die Tätigkeit der Verwaltung mit der Hypothek eines Verwaltungsreferendums belastet. Gewiss haben wir in den Gemeinden und – in geringerem Ausmasse – auch in den Kantonen die Verwaltungsdemokratie; in kleinen Gemeinwesen mit übersichtlichen Verhältnissen und relativ einfachen öffentlichen Aufgaben ist die Verwaltungsdemokratie nicht nur möglich, sie ist gut, sie ist gesund und stärkt demokratische Gesinnung und Gewissen. Indessen hat schon Rousseau bemerkt, dass sich nur ein kleines Gemeinwesen die durch die Verwaltungsdemokratie bewirkte Vielzahl von Gewaltträgern und Aufspaltung der Autorität erlauben kann. Und Rousseau war immerhin der Verkünder der Lehre von der Volkssouveränität.

Die Schweizerische Eidgenossenschaft ist zu geräumig, das Gefüge des schweizerischen Wirtschafts- und Wohlfahrtsstaates zu kompliziert, um, ohne Schaden zu nehmen, verwaltungsdemokratische Experimente ertragen zu können. Wenn wir heute das Verwaltungsreferendum für die Wasserrechtskonzession einführen, inaugurierten wir eine neue Linie der verfassungsrechtlichen Entwicklung, von der wir nicht wissen, wo sie enden wird. Es wird immer Verwaltungsakte geben, die einer Mehrzahl von Bürgern missfallen, und dies führt nach den bisherigen Erfahrungen nicht selten dazu, dass der Ärger durch eine Initiative auf Einführung eines neuen Volksrechtes abreagiert wird. Nicht nur Wasserwerke, beispielsweise auch Luftseilbahnen berühren die Belange des Natur- und Heimatschutzes, und wenn einmal eine Luftseilbahn gebaut wird, die die Natur- und Heimatschutzgefühle verletzt, dann kann mit allerhand Wahrscheinlichkeit damit

gerechnet werden, dass ein Volksbegehren eingereicht wird, welches bezweckt, auch die Luftseilbahnkonzessionen dem Referendum zu unterstellen; oder es kann einer Gruppe von Bürgern einfallen, ein Volksbegehren einzureichen, um die Allgemeinverbindlichkeit von Gesamtarbeitsverträgen oder meinetwegen die Verteilung der Käseexportkontingente oder anderes mehr dem Referendum zu unterstellen. Die inhaltliche Unbeschränktheit des Initiativrechts eröffnet hier die mannigfaltigsten Perspektiven; es scheint mir daher verfehlt, durch Aufnahme des Wasserrechtsreferendums in die Bundesverfassung die Schleusen der Verwaltungsdemokratie auf Bundesebene zu öffnen. Ich bin der Meinung, dass die Initiative schon aus diesen und ähnlichen Erwägungen grundsätzlicher Natur abzulehnen ist.

Nun noch ein Wort über zwei juristische Eigentümlichkeiten der rechtlichen Besonderheit dieser Initiative. Zunächst eine Bemerkung über die Konzessionierung interkantonalen Kraftwerke. Es ist bereits hervorgehoben worden, und die Initianten selbst stellen nicht in Abrede, dass eine referendumspflichtige Konzessionierung interkantonalen Kraftwerke durch den Bundesrat die Gefahr einer Majorisierung der verfügbaren Kantone durch das Volk der nicht verfügbaren berechtigten Kantone schaffen würde. Die Unvereinbarkeit einer solchen Regelung mit der föderalistischen Struktur der Eidgenossenschaft wurde namentlich von den Herren Rosset und Raschein heute morgen unterstrichen. Bei der Konzessionierung internationaler Kraftwerke kommt dem Bundesrat die Stellung eines Schiedsrichters zwischen zwei oder mehreren Kantonen zu. Er hat nicht nach politischer Zweckmässigkeit über eidgenössische Interessen zu entscheiden, sondern eben nach der Art eines Schiedsrichters über die kollidierenden Interessen der Kantone selbst. Professor Walter Burckhardt, dessen verfassungsrechtliche Kenntnisse und verfassungspolitische Einsicht sicher denen der Rheinau-Initianten nicht nachstanden, hat festgehalten, dass es sich bei der Konzessionierung interkantonalen Kraftwerke durch den Bundesrat um die Regelung von staatsrechtlichen Streitigkeiten zwischen den Kantonen handle, die ausnahmsweise nicht durch das Bundesgericht, sondern durch den Bundesrat entschieden werden. Durch das Wasserrechtsreferendum würden daher im Grunde Urteile über staatsrechtliche Streitigkeiten zwischen den Kantonen dem Volksentscheid unterstellt. Man darf daher wohl sagen, dass wir durch die Wasserrechtsinitiative in die fünfziger Jahre des letzten Jahrhunderts zurückversetzt würden, als bei der Totalrevision der basel-landschaftlichen Verfassung der Revisionsgeneral Rolle am Werke war und das Referendum gegen die Urteile des basel-landschaftlichen Obergerichtes gefordert wurde.

Eine letzte Bemerkung. Sie bezieht sich auf die Konzessionierung der Grenzkraftwerke. Schon die Rheinau-Initiative I hat eine erstaunliche Gleichgültigkeit und Unbekümmertheit ihrer Urheber gegenüber den zwischenstaatlichen, völkerrechtlichen Beziehungen der Eidgenossenschaft offenbart. Die gleiche Unbekümmertheit zeigt auch die Rheinau-Initiative II. Wenn der Vorschlag der Initianten Verfassungsrecht würde, befänden sich

die Schweiz, der Bundesrat, dem die Wahrung der völkerrechtlichen Beziehungen der Schweiz obliegt, und seine Unterhändler gegenüber den ausländischen Vertragspartnern in einer denkbar unerfreulichen, ja geradezu grotesken Situation. Wie der Bundesrat in seiner Botschaft mitteilt, dürfte – im internationalen Verhältnis – die postulierte neue Verfassungsbestimmung lediglich bei der Konzessionierung von folgenden drei Kraftwerken eine Rolle spielen: beim Spölwerk, beim Innkraftwerk und beim Speicherwerk Emosson-le-Châtelard. In allen drei Fällen, schreibt der Bundesrat, lasse sich bereits feststellen, dass es nicht möglich sein werde, diese Werke zu verwirklichen, ohne zuvor feste rechtliche Grundlagen durch Abschluss besonderer Staatsverträge zu schaffen. Die Unterschiede zwischen der Wasserrechtsgesetzgebung der Schweiz einerseits und derjenigen Frankreichs, Italiens und Österreichs andererseits seien zu gross, als dass es möglich erscheine, auf beiden Seiten allein auf Grund unserer Landesgesetzgebung Verleihungen mit übereinstimmendem Inhalt zu erteilen. Diese Staatsverträge, in welchen auch die Erteilung der Konzessionen vorgesehen würde, wären von der Bundesversammlung zu genehmigen und müssten, falls das Referendum ergriffen würde, der Volksabstimmung unterbreitet werden.

Welches wäre nun, angesichts der geschilderten Sach- und Rechtslage, die Situation der Schweiz, des Bundesrates und seiner Unterhändler bei Vertragsverhandlungen mit dem Ausland, falls die Volksrechte durch das Wasserrechtsreferendum erweitert würden? Die Unterhändler hätten mitzuwirken an der Ausarbeitung eines Staatsvertrages, in welchem sich die vertragschliessenden Parteien zur Erteilung der erforderlichen Wasserrechtskonzessionen verpflichten würden. Sie würden nach Willenseinigung den Vertrag unterzeichnen, wahrscheinlich beiderseits unter dem Vorbehalt der Genehmigung durch die respektiven Parlamente. Dieser Vorbehalt bedeutet in der Regel kein grosses Risiko für die Vertragsparteien. Die Genehmigung durch die Volksvertretung pflegt in der Regel zu erfolgen. Unsere Unterhändler hätten über den Vorbehalt der parlamentarischen Genehmigung hinaus den Vorbehalt des Staatsvertragsreferendums anzubringen. Dieses schliesst bereits ein grösseres Risiko in sich. Aber nicht genug damit, sie hätten überdies zu erklären, dass die Eidgenossenschaft für die Erteilung der Konzession, zu der sie sich staatsvertraglich bereits verpflichtet hätte, nicht einstehen könne, eben im Hinblick auf das Wasserrechtsreferendum. Wir hätten also unseren ausländischen Vertragspartnern von vorneherein zu eröffnen, dass im Hinblick auf das Wasserrechtsreferendum die Erfüllung eines vom Parlament genehmigten, vom Volk ausdrücklich oder stillschweigend gebilligten Staatsvertrages nicht gesichert sei, dass es vielmehr auf Grund unseres Verfassungsrechtes dem Volke vorbehalten sei, die von seiner Regierung oder seinem Parlament erteilte Konzession auf dem Wege des Referendums zu annullieren, dass unser Volk von Verfassung wegen das Recht habe, seine Regierung zur Vertragsuntreue zu zwingen.

Das Wasserrechtsreferendum bedeutet also in jenen wenigen vom Bundesrat erwähnten Fällen, in denen es in Zukunft praktisch noch ergriffen werden



kann, nichts mehr und nicht weniger als das Recht der öffentlichen Aufreizung zur Vertragsuntreue.

Ein hervorragender französischer Vertreter der vergleichenden Verfassungsrechtswissenschaft hat von unserer staatsrechtlichen Ordnung einmal gesagt: «Un petit peuple a su, dans sa sagesse, créer un grand droit public!»

Ich fürchte, dass wir dieses Ruhmes verlustig gehen würden, wenn wir die Wasserrechtsinitiative in unsere Verfassung einfügen würden.

**Tenchio:** Ich beantrage namens der katholisch-konservativen Fraktion, dem Antrag der Kommissionmehrheit zuzustimmen und Volk und Ständen die Verwerfung der Initiative zu empfehlen.

Die Wasserkraft ist die wichtigste Energiequelle unseres Landes. Sie steht uns unabhängig von den Massnahmen der uns umschliessenden Nachbarstaaten jederzeit zur Verfügung. Wasserkraft ist eigene Kraft und zudem ewige Kraft. Es ist darum verständlich, dass heute der Kraftwerkbau auf hohen Touren läuft und die Behörden des Bundes, der Kantone und der Gemeinden den Ausbau mit allen Kräften fördern.

Die Wasserrechtsinitiative, welche heute in erster Linie praktisch als eine Lex, welche gegen die Spülwerke dirigiert ist, aufzufassen ist, zielt darauf ab, eben den Ausbau einer Kraftwerkgruppe zu verunmöglichen, die mit rund  $1\frac{1}{2}$  Milliarden Kilowattstunden gut 10% des heutigen Verbrauches des Landes an elektrischer Energie zu erzeugen vermag. Dabei könnte es keine Behörde verantworten, eine so grosse und günstige Wasserkraft brachliegen zu lassen oder nur unvollkommen auszubauen. Die Gemeinden und der Kanton Graubünden befürworten diesen Ausbau einmütig. Die Bundesbehörden sind für den Ausbau und haben mit Italien Verhandlungen über die Ergänzung der Engadiner Kraftwerkgruppe durch den Speicher Livigno geführt. Diese Werkgruppe zerfällt in einen grossen kantonalen und in einen kleinen, aber wichtigen internationalen Teil. Für den kantonalen Teil sind ausschliesslich die Gemeinden und der Kanton zuständig; der internationale Teil fällt in die Kompetenz des Bundesrates, die Einnahmen aber kommen dem Kanton und den Gemeinden zu. Ich stelle aber fest, dass der Bundesrat die Kantone anzuhören und ihre Interessen zu wahren hat. Er hat nach Gesetz und Recht zu handeln und kann nicht die Rechte der Kantone auf Nutzung ihrer Wasserkraft missachten. Das ist also absolut keine bewusste Umgehung des Gesetzes, wie Herr Kollege Grendelmeier die Liebeshwürdigkeit hatte, sich auszudrücken, sondern ein korrektes Verfahren im Rahmen der heute bestehenden klaren, gültigen Rechtsordnung. Wenn die Initianten nun den Bundesrat von der Konzessionserteilung ausschalten wollen und diese von der Zustimmung beider Räte und von der Annahme durch das Volk abhängig machen wollen, wobei das Schwergewicht offensichtlich auf die Volksbefragung gelegt wird, so soll damit ein so komplizierter Verwaltungsakt, wie ihn eine internationale Konzession darstellt, die zudem eine Verständigung mit einem Nachbarstaat zur Voraussetzung hat, einer Volksabstimmung ausgesetzt werden. In der Abstimmungskampagne werden dann die vielseitigsten Fragen auf die einfache Formel: Park oder Werk? reduziert, wie alle die

„terribles simplificateurs“ zu tun pflegen, wobei dann das Gefühl für den Park entscheiden soll. Ein solcher Ausgang würde über die Majorisierung eines Kantons zu einer schweren Verletzung der bündnerischen Rechte auf die Erschliessung eigener Wohlstandsquellen führen.

Bei dieser Wasserrechtsinitiative geht es im Grunde genommen um einen Kampf gegen ein altbewährtes föderalistisches Prinzip, wonach gemäss Bundesverfassung und gemäss dem Wasserrechtsgesetz die Wasserhoheit den Kantonen zusteht. Die Wasserhoheit ist ein Gebiet, das in die kantonalen Souveränitätsrechte gehört. Auf dieses Gebiet werden die Kantone wie der Adler auf sein Ei eifersüchtig wachen. Diesen Gedanken bringt der Bundesrat in seiner Botschaft ganz unmissverständlich zum Ausdruck.

Ich möchte darum zum Ausdruck bringen, dass diese Feststellung sicher keinen Formalismus und sicher keine Haarspalterei darstellt, sondern dass sie der soliden Rechtsordnung und der traditionellen Rechtsauffassung in unserem Staate voll und ganz entspricht.

Wir haben volles Verständnis für jede vernünftige Natur- und Heimatschutzbestrebung. Wir wissen, wie auch der göttliche Dichter Dante zum Ausdruck bringt, dass „la natura è figlia di Dio“, dass die Natur eine Tochter Gottes ist, welche mit Ehrfurcht und mit Liebe behandelt werden soll. Das wissen wir als Vertreter eines Fremdenverkehrslandes, dessen Weltberühmtheit gerade den Naturschönheiten zu verdanken ist. Aber in der Politik wie in allen wichtigen Dingen im Leben der Menschen geht es um Sinn für Masshalten und um Sinn für Ausgleich. Auch im Gebiete des Natur- und Heimatschutzes gibt es dennoch Grenzen der Tragbarkeit und der Vernunft, welche nicht überschritten werden können, ohne Unrecht oder eine Ungerechtigkeit zu begehen. Da möchten wir feststellen, dass vielleicht das beste Kleinod der Natur immer noch der Mensch ist und er in erster Linie einen Anspruch darauf hat, menschenwürdig zu leben und behandelt zu werden. Dieser Mensch führt in den Bergen ein ungleich härteres Leben als in anderen Regionen unseres Landes. Sie kennen den Zustand unseres Kantons, der als finanzschwaches Glied der Eidgenossenschaft wiederholt an Ihre Solidarität hat appellieren müssen. Immer und immer wieder hat man uns gerade in diesem Saal auf die möglichen Selbsthilfemassnahmen aufmerksam gemacht und verlangt, durch rasche und energische Realisierung unseren einzigen Reichtum, die Wasserkraft, auszunützen. Heute, wenn Projekte vorliegen, welche den rationellen Ausbau im höheren Interesse des Landes ermöglichen, möchte man uns das verunmöglichen.

Ich stelle fest, dass, wenn wir mit der rechtmässigen Eigentumsgarantie unseres Landes Ernst machen wollen, es nur zwei rechtmässige Wege gibt: entweder den Inhaber der Hoheitsrechte gegen eine angemessene Entschädigung zum Verzicht auf eine Nutzung zu bewegen, oder die Wasserkraft von Bundes wegen für Parkzwecke in Anspruch zu nehmen, gegen Schadloshaltung von Kanton und Gemeinde. Nur rechtmässige Wege führen und können zum Ziele führen. Nur diese Wege sind übrigens mit dem hohen Ziel, das der Park anstrebt, vereinbar. Darum sind wir der Auffassung, dass

durch die Motionen, welche in beiden Räten angenommen wurden, sich der Bundesrat verpflichtet hat, uns rasch eine Vorlage für einen Naturschutzartikel zu unterbreiten. Wir betrachten diesen Naturschutzartikel nicht als eine rein platonische Demonstration, sondern als einen ehrlichen Ausdruck des Willens, eine Möglichkeit der Verständigung gemeinsam zu suchen und gemeinsam zu finden. Darum, so edel auch das Ziel ist, das Herr Kollege Dietschi verfolgt, es kann seinem Abänderungsantrag in diesem Zusammenhang nicht zugestimmt werden, da auf Grund von Artikel 121, Absatz 6, der Bundesverfassung die Räte nur die Möglichkeit haben, die Initiativen dem Volke mit dem Antrag auf Annahme oder auf Verwerfung vorzulegen oder einen Gegenentwurf zu unterbreiten. Die Ziele, die Herr Dietschi verfolgen will, kann er ebenso gut oder viel besser erreichen, wenn er es auf dem Wege einer Motion tut. Wir sind also bereit, Hand zu bieten für eine vernünftige und rechtmässige Regelung des Natur- und Heimatschutzes. Wir sind aber mit aller Entschiedenheit niemals bereit, auf Rechte zu verzichten, die für uns lebenswichtig und lebensnotwendig sind. „Leben und leben lassen“ ist ein alter Grundsatz eidgenössischer Solidarität. „Leben und leben lassen“ ist aber auch Ausdruck von Recht und Gerechtigkeit.

**Obrecht:** Ich habe heute wegen einer andern Sitzung die Begründung des Rückweisungsantrages durch meinen Freund Dietschi nicht mitanhören können. Ich habe aber vernommen, dass er die Unvorsichtigkeit begangen habe, Ihnen zu erklären, ich sei der Vater dieses Gedankens. Zu einer Vaterschaft muss man als anständiger Mann stehen, und ich stehe nicht an, zuzugeben, dass ich an der Vaterschaft zum mindesten beteiligt bin und dass ich in der Kommission tatsächlich die Frage, der Herr Dietschi nun konkrete Gestalt gegeben hat, schon aufgeworfen hatte. Ich war nur etwas entmutigt durch die Haltung der Initianten zu diesem Vorschlag und habe ihn aus diesem Grunde hier nicht selbst vorgebracht. Nachdem Herr Kollege Dietschi aber nun dieses Kind adoptiert hat, stehe ich nicht an, ihm wenigstens zu Gevatter zu stehen.

Herr Bundesrat Lepori hat in der Kommission erklärt, wenn man den Gedanken eines Gegenvorschlages erwägen wolle, so müsse man wenigstens einen positiven Kern in einer Initiative entdecken, den man durch einen Gegenvorschlag verwirklichen könnte. Ich habe mir in der Tat auch die Frage gestellt: Ist in dieser Initiative ein guter Kern vorhanden, der es verdienen würde, dass man ihn zu verwirklichen sucht? Ich glaube, dass ein solcher guter Kern in der Initiative steckt. Die Initianten haben lediglich, wie auch bei der Rheinau-Initiative – dort noch ausgeprägter –, wesentlich über das Ziel hinausgeschossen. Sie haben die verschiedenen Gewichte, die man hier einsetzen muss, allzu einseitig verteilt.

Ich möchte keinen Zweifel darüber lassen, dass ich die Initiative aus voller Überzeugung ablehne und dass ich sie auch entschieden bekämpfen werde, wenn sie zur Volksabstimmung kommt. Dass man Verwaltungsakte nun auch noch unter das Referendum stellen will, scheint mir zu weit zu gehen und würde einen Fremdkörper in unserem Rechts-

system darstellen. Ich kann es schwer verstehen, dass ein so gewissenhafter Jurist wie Herr Grendelmeier immer wieder solche staatsrechtlichen Husarenritte mitmacht. Ich glaube aber auch, es würde eine schiefe Situation ergeben, wenn wir ein Bundesreferendum für Konzessionen an bestimmten Grenzgewässern und interkantonalen Gewässerstrecken einführen würden, während dort, wo die Kantone zur Konzessionserteilung zuständig sind, meistens kein Referendum besteht.

Ich muss auch mit Nachdruck darauf hinweisen, dass man die Verhandlungen mit dem Ausland, die ohnehin oft recht schwer zu führen sind – ich erinnere nur an den Fall Val die Lei –, noch gewaltig erschweren würde, wenn man diese Unsicherheit des Referendums in Kauf nehmen müsste. Es ginge so weit, dass die Vertragsfähigkeit der Schweiz in diesen Dingen in Frage gestellt würde.

Aber der andere Gedanke, der in der Initiative steckt, dass man den Aspekten des Natur- und Heimatschutzes vermehrt Geltung sollte verschaffen können, scheint mir ein guter Gedanke zu sein. Wir haben nicht mehr ganz dieselbe Situation, die wir bei Erlass des heutigen Verfassungsartikels über die Nutzbarmachung der Wasserkräfte hatten, und wir haben auch nicht mehr die gleiche Situation, wie sie bei Erlass des Wasserrechtsgesetzes bestand. Der Verfassungsartikel ist 50 Jahre alt, das Wasserrechtsgesetz 40 Jahre alt, und seither hat sich immerhin allerhand geändert. Seither wurden gewaltige Kraftwerke gebaut. Die gewaltigsten sind heute noch im Bau, und man darf schon sagen, dass in diesen 50 Jahren des eidgenössischen Wasserrechtes die Technik nicht immer glücklich diese Synthese zwischen technischer Notwendigkeit und Naturschutz gefunden hat. Aber ich möchte gleich beifügen, dass in letzter Zeit das Verständnis für die Belange des Naturschutzes auch bei den technischen Behörden und bei den Technikern sehr stark gewachsen ist. Ich stehe nicht an, hier das Beispiel Rheinau zu zitieren, in dem es mir scheint, dass der Ausgleich der verschiedenen Interessen sehr gut gefunden worden ist.

Wir stehen heute, im Gegensatz zu den andern Alpenländern, fast in einer Art Ausverkaufsstimmung in bezug auf die Wasserkräfte. Die rentablen Wasserkräfte sind zu einem grossen Teil ausgebaut, und wir haben, wenn wir unsere Elektrizitätsproduktion steigern müssen, nicht mehr so interessante Projekte vor uns. Wir müssen vielleicht auch schlechter rentierende Projekte zur Ausführung bringen. Wir müssen vielleicht Projekte zur Ausführung bringen, die sich noch stärker als die bisherigen Projekte mit den Interessen des Natur- und Heimatschutzes reiben. Ich hatte in der Generalversammlung des Schweizerischen Wasserwirtschaftsverbandes im letzten Sommer schon Gelegenheit, darauf hinzuweisen, dass diese Ausverkaufsstimmung uns vielleicht nötigen wird, in der Frage des künftigen Ausbaues der Wasserkräfte gewisse Prioritäten festzulegen, damit diese Diskussion einmal grundsätzlich erledigt werden kann.

Unter diesem Gesichtspunkt scheint es mir nun ein legitimes Anliegen zu sein, dass diesen Interessen des Natur- und Heimatschutzes etwas mehr Geltung verschafft werden kann als bisher. Es scheint mir ein legitimes Verlangen zu sein, dass

diese Fragen nicht ausschliesslich mehr hinter den verschlossenen Türen der Verwaltung erledigt werden. Man sollte den Wünschen auf vermehrte Diskussion über diese Fragen Rechnung tragen, sofern dadurch nicht andere, ebenfalls wichtige Interessen wirtschaftlicher und staatspolitischer Natur verletzt werden. Aus diesem Grunde kommt ein Referendum meines Erachtens nicht in Frage. Aber man könnte doch diesen Interessen ein etwas besseres Forum geben, und es scheint mir richtig zu sein, dass man dieses Forum, welches das Parlament darstellt, auch diesen Interessen zur Verfügung stellt. In der Form, wie wir die Staatsverträge, die nicht dem Referendum unterstehen und die der Bundesrat abschliesst, hier diskutieren und genehmigen – nicht im einzelnen, sondern ja oder nein dazu sagen –, so sollten wir auch in der Frage der Konzessionserteilung, in der der Bundesrat zuständig ist und zuständig bleibt, das letzte Wort in der Form einer Genehmigung sagen können. Dann wäre vermehrte Diskussion möglich. Die Interessen könnten vor einem politischen Forum abgewogen und ausgetragen werden. Ich glaube, das ist der gute Sinn, den man aus der Initiative herauslesen kann.

Ich verspreche mir von einer solchen Genehmigungskompetenz des Parlamentes vor allem eine sehr wesentliche präventive Wirkung, die sicher für die Vertreter des Natur- und Heimatschutzes von grossem Interesse ist. Es ergäbe sich durch diese neue Kompetenzordnung auch keine wesentliche Verzögerung in der Erteilung der Konzessionen, wie dies bei einem Referendumskampf der Fall wäre.

Um diesem Gedanken zum Durchbruch zu verhelfen, brauchen wir nicht einen formellen Gegenvorschlag der Initiative gegenüberzustellen. Es braucht dazu nicht eine Änderung der Bundesverfassung, sondern es genügt eine Änderung des Wasserrechtsgesetzes. Wir haben ja schon Ähnliches getan bei der einen Sparinitiative, wo wir vom Bundesrat einen Gesetzesvorschlag erhielten, diesen in Kraft setzten, und auf Grund dieses Gesetzesvorschlages ist die Initiative zurückgezogen worden, so dass sie nicht zur Abstimmung kommen musste. Es scheint mir richtig, dass wir die Vorlage in diesem Sinn an den Bundesrat zurückweisen, damit er uns eine solche Änderung des Wasserrechtsgesetzes vorschlägt. Dann könnten sich die Initianten entscheiden, ob sie auf Grund dieser neuen Gesetzesbestimmung die Initiative zurückziehen wollen; tun sie das nicht und wird die Initiative in der Volksabstimmung angenommen, so wird diese Gesetzesänderung obsolet; tun sie es aber, so haben sie mindestens einen Teilerfolg erreicht. Ich glaube, sie sollten sich gründlich überlegen, ob sie sich mit diesem Spatz in der Hand nicht zufrieden geben wollen. Auf diese Weise könnten wir dem Schweizervolk eine Abstimmung ersparen, die jedenfalls mit sehr viel Demagogie geführt würde.

Ich glaube, dieser Versuch lohnt sich, den guten Kern der Initiative durch eine einfache Gesetzesänderung zu retten. Aus diesem Grunde möchte ich den Antrag des Herrn Kollega Dietschi unterstützen. Ich tue es nicht nur in meinem Namen, sondern ich darf Ihnen sagen, dass die Kommission für energiewirtschaftliche Fragen der Freisinnig-demokratischen Partei der Schweiz diese Frage auch geprüft hat. Es sitzen in diesem Gremium

auch Vertreter der Elektrizitätswerke, und diese Kommission hat sich einhellig für diesen Vorschlag ausgesprochen.

**Akeret:** Gestatten Sie, dass ich etwas vorzeitiger, als es die Regel einem Novizen erlaubt, das Wort ergreife, um mich als Mitinitiant dieser Wasserrechtsinitiative oder dieses „Sündenfalles“, wie gesagt wurde, zu der Situation äussere, wie sie sich heute für uns Initianten stellt. Durch den Antrag des Herrn Kollegen Dietschi und des Herrn Kollegen Obrecht entsteht für uns eine neue Situation. Ich bin nicht befugt, im Namen des Initiativkomitees eine Erklärung abzugeben, aber ich glaube, Ihnen sagen zu dürfen, dass das Komitee mehrheitlich damit einverstanden wäre, dass das hier aufgeworfene Problem, also die Revision des Wasserrechtsgesetzes, nicht übers Knie gebrochen, sondern geprüft wird. Befinden wir uns schon in einer Zeitnot, so kommt es auf drei Monate mehr oder weniger nicht mehr an, wenn die Zurückstellung im Interesse der Sache liegt. Wenn der Nationalrat findet, es wäre tunlich, die bundesrätlichen Konzessionen durch die eidgenössischen Räte genehmigen zu lassen, um dem ganzen Prozedere mehr Publizität zu verleihen, so kann uns dies nur willkommen sein. Dagegen konnte sich das Initiativkomitee nicht entschliessen – das kann ich Ihnen hier in aller Offenheit sagen –, im heutigen Moment die Initiative zurückzuziehen, um damit die Revision des Wasserrechtsgesetzes einzuhandeln. Dies aus folgenden Gründen:

Die Initiative verlangt eine Erweiterung der Volksrechte, um bestimmte Naturschönheiten unter den Schutz des Volkes und des berühmten Artikels 22 des Wasserrechtsgesetzes zu stellen. Dieses Postulat stellt ein Versprechen gegenüber den Unterzeichnern dar, und dieses Versprechen kann durch eine blosse Revision des Wasserrechtsgesetzes nicht erfüllt werden. Das Initiativkomitee erachtet sich daher als an sein Versprechen gebunden, solange nicht ein Ersatzvorschlag, der einigermaßen seinen Intentionen genügt, vorliegt. Hingegen ist es gegeben, dass das Initiativkomitee mit sich reden lässt, wenn seinen Forderungen, die vor allem auf den Schutz des Nationalparkes hinzielen, auf andere Weise (etwa im Sinne von Verhandlungen, wie sie Herr Kollege Raschein heute morgen angetönt hat) Rechnung getragen wird. Die Kreise um das Initiativkomitee – das kann ich Ihnen sagen – verkennen auch die wirtschaftliche Lage des Unterengadins und die Interessen des Kantons Graubünden durchaus nicht. Sie treten dafür ein, dass in irgend einer Weise die Gemeinde Zernez und die andern Gemeinden des Unterengadins für die Zurverfügungstellung des Nationalparkes besser als bisher entschädigt werden.

Gestatten Sie, dass ich mich auch kurz mit einzelnen Einwendungen der Vorredner auseinandersetze. Man sagt uns, die Initiative besitze einen beschränkten Anwendungsbereich, sie sei wertlos. Interessant ist, dass trotz dieser Behauptungen Bemühungen aus Kreisen der Elektrizitätswirtschaft ergingen, uns zum Rückzug der Initiative zu bewegen. Die Initiative kann trotzdem in einigen wichtigen Fällen zur Anwendung gelangen, und die Objekte, die sie schützen soll – der Nationalpark, die

Flusslandschaft Schaffhausen/Stein am Rhein und andere Gebiete –, sind uns teuer genug, um die Frage der Anwendbarkeit der Initiative, oder ihres Ersatzes durch ein anderes staatsrechtliches Mittel, weiter zu verfolgen. Der Appell an das Volk hat sich als das einzige sichere Mittel erwiesen, um diese Güter unserer Heimat zu schützen. Durch die Schaffung eines neuen Spölprojektes ist allerdings eine neue Situation entstanden. Diese nationale Stufe ist jedoch rechtlich umstritten, denn der Nachtragsvertrag vom Jahre 1920 steht rechtlich nicht auf ganz sicheren Füßen, weil er seinerzeit ohne Mitwirkung des Naturschutzbundes, der Mitkontrahent des Nationalparkstatutes ist, abgeschlossen wurde und im Gegensatz zum Nationalparkstatut steht. Die Nichtanwendbarkeit der Wasserrechtsinitiative auf den Schutz des Nationalparks ist also nicht ohne weiteres gegeben, sondern umstritten und wird vermutlich noch Gegenstand rechtlicher Auseinandersetzungen sein. Ähnlich verhält es sich mit der Anwendbarkeit der Initiative auf die noch nicht ausgebauten Stufen des Oberrheins. Selbstverständlich würden wir es begrüßen, wenn für alle Naturschönheiten, die uns in unserem Lande noch verblieben sind, ein umfassenderer verfassungsrechtlicher Schutz geschaffen werden könnte, um nicht nur die Landschaften an der Landesgrenze, sondern auch im Innern des Landes zu schützen. Ebenso gilt es, einer „Verdrahtung“ und „Verlifftung“ unserer Bergwelt zu wehren. Es verhält sich dabei sicher nicht so, dass die betreffenden Naturdenkmäler und Landschaftsbilder allein im Verfügungsrecht der betreffenden Gegenden stehen; juristisch und wirtschaftlich wohl, aber bestimmte Objekte sind geistig im Laufe der Jahrzehnte in den Gemeinbesitz des Schweizervolkes eingegangen. Denken wir nur etwa an die Trümmelbachfälle, das Matterhorn, das Landschaftsbild um das Schloss Chillon, das Rütli und andere Landschaftsbilder. Wir sagen gerne Ja zu einem allgemein gültigen Natur- und Heimatschutzartikel, wie er in Vorbereitung steht, wenn ein solcher Verfassungsartikel nicht bloss Deklaration bleibt, sondern die Möglichkeit gibt, bedrohte Landschaften zu schützen und für diesen Fall unter Umständen den Schiedspruch des Volkes anzurufen.

Gestatten Sie mir abschliessend noch einige grundsätzliche Bemerkungen. Man wirft uns vor, der Natur- und Heimatschutz übertreibe. Diese Behauptung beruht auf einem Irrtum. Wir wehren uns ja heute nur für die allerletzten Landschaften, die vom Energiehunger noch nicht erfasst worden sind. Es ist schon so viel der Elektrizitätswirtschaft geopfert worden, dass man wirklich nicht sagen kann, diese sei zu kurz gekommen. Von über 100 Kraftwerken hat der Natur- und Heimatschutz nur gegen 4 kompromisslos Widerstand geleistet. Im Kanton Wallis werden in absehbarer Zeit 59 Kraftwerke in Betrieb stehen. Im Bündnerland wird gebaut wie noch nie. Die Julia, der Albignafall und zahlreiche andere Bergwasser und Wasserfälle, die das Leben eines Tales ausmachen, wurden geopfert, ohne dass der Natur- und Heimatschutz dagegen sein Veto erhoben hätte. Unsere Elektrizitätswirtschaft scheint nicht rasten und nicht ruhen zu wollen, bis der letzte Tropfen Wasser in unseren Fluss- und Alpentälern durch die Turbinen gepresst ist,

obwohl man heute schon genau weiss, dass auch bei totaler Ausnutzung unserer Wasserkräfte der wachsende Energiebedarf trotz Opferung der letzten schützenswerten Flussstrecken und Alpentäler auf die Dauer nicht gedeckt werden kann. Die Freunde des Natur- und Heimatschutzes übertreiben gewiss nicht, wenn sie sich für einige der letzten unberührten Landschaften einsetzen. Sie wehren sich gleichsam für den letzten und den zweitletzten Tropfen. Selbst in Kreisen der Energiewirtschaft erregt die Entwicklung Bedenken, wie Sie aus dem Votum von Herrn Obrecht erfahren haben. Bringen Sie unserer Initiative, die ein grosses Ziel verfolgt, oder wenigstens diesem Ziel Vertrauen entgegen. Das Schweizervolk wird Ihnen dafür dankbar sein. Ich empfehle Ihnen die Initiative zur Annahme. Können Sie sich nicht für die Gutheissung des Begehrens entschliessen, dann bitte ich Sie wenigstens, dem Vermittlungsantrag der Herren Kollegen Dietschi und Obrecht zuzustimmen.

**Huber, Berichterstatter:** Gestatten Sie mir, dass ich als Referent der Kommissionsmehrheit noch einige Bemerkungen zu den Einwänden der Herren Kollegen Grendelmeier und Akeret vortrage. Herr Kollege Grendelmeier hat zunächst, wie ich das auch getan habe, die formellen Bedenken des Bundesrates etwas zerpflückt. Man darf aber vielleicht doch nicht so weit gehen, zu erklären, es seien all das nur Haarspaltereien oder Kleinlichkeiten. Wenn der Bundesrat beispielsweise darauf hinweist, dass die Initiative in Zukunft die Konzessionserteilung dem Parlament übertragen will, dass aber die Änderung einer Konzession, die Rückziehung einer Konzession, die Übertragung auf einen neuen Konzessionsträger weiterhin in der Kompetenz des Bundesrates verbleiben soll, so ist das ein unleugbarer Widerspruch, der der Initiative anhaftet und der sicher nicht für sie spricht. Herr Kollege Grendelmeier will nicht gelten lassen, dass die Initiative zu einer Majorisierung der beteiligten Kantone führen könne. Darauf haben bereits verschiedene Herren aus dem Kanton Graubünden, vor allem aber auch Herr Kollege Zellweger geantwortet. Aber bis jetzt wurde zum Argument von Herrn Kollege Grendelmeier nicht gesprochen, dass heute auch der Bundesrat einen solchen Entscheid gegen die Kantone fällen könne. Herr Kollege Grendelmeier übersieht, dass der Bundesrat eine gebundene Marschroute hat. Er entscheidet als Schiedsrichter und hat die Interessen der beteiligten Kantone zur Grundlage seines Entscheides zu machen. Ein Referendumsentscheid aber ist ein politischer Entscheid. Die Initianten selber wollen, dass der Entscheid auf Grund des Referendums nicht nur unter dem Gesichtspunkt der Interessen der beteiligten Kantone, sondern aus rein politischen Motiven gefällt wird, nämlich zur Sicherung des Naturschutzes. Es liegt also ein wesentlicher Unterschied vor. Nach dem Antrag der Initianten würde in Zukunft die Volksmehrheit aus politischen Gründen unter Umständen gegen die Interessen der beteiligten Kantone entscheiden und sich so in die kantonale Kompetenz einmischen, in die föderalistische Struktur, wie sie heute besteht.

Herr Kollege Grendelmeier hat sich mit der Zusage auseinandergesetzt, in Zukunft die wichtigen Konzessionen bei Grenzgewässern durch

Staatsverträge dem Parlament vorzulegen. Er lässt sich nicht beruhigen, denn es sei keine Gewähr da, dass der Bundesrat sein Versprechen halte. Ich habe über den Bundesrat auch schon geschimpft und Kritik geäußert. Ich glaube aber nicht, dass man so viel Kritik üben darf, dass man schon heute erklärt, er meine es nicht ernst und sei bereit, einen Wortbruch zu begehen. Wenn man vom Bundesrats-tisch aus erklärt, das Spölwerk, internationale Stufe, werde auf dem Wege des Staatsvertrages geregelt, so glaube ich, dürfen wir uns auf den Bundesrat verlassen. Aber Herr Kollege Grendelmeier sagt, ein Staatsvertrag könne unter Umständen unter einem ganz harmlosen Titel segeln – solche Beispiele sind von ihm zitiert worden: Deutschland/Schweiz –, man könne das übersehen; es sei von Rheinregulierung die Rede; auch beim Projekt Val di Lei sei ein Staatsvertrag mit einem harmlosen Titel versehen, und niemand merke, dass es sich um eine Wasserrechtskonzession handle. Solange die Initianten in ihren Reihen einen gewiegten Kassationsrichter vom Format des Herrn Grendelmeier besitzen, brauchen wir sicher keine Angst zu haben, dass sie nicht über den Titel eines Staatsvertrages hinaus auch den Text eines solchen Staatsvertrages prüfen und untersuchen, ob darin nicht eventuell ein solcher unerwünschter Eingriff in den Naturschutzgedanken enthalten sei.

Weder Herr Kollege Grendelmeier noch Herr Kollege Akeret haben einen Haupteinwand widerlegen können, dass die Initiative praktisch bedeutungslos sei, auch wenn sie angenommen wird. Sie wird weder sehr viel schaden noch sehr viel nützen. Die Rheinwerke sind zum allergrössten Teil durch die bestehenden Staatsverträge bereits erledigt. Bei der Rhone haben wir noch ein Werk, das in Frage steht und möglicherweise nicht zustande kommt, wo aber der Staatsvertrag mit Frankreich vorgesehen ist. Das gleiche gilt für das Spölwerk. Auch hier ist für den internationalen Teil der Staatsvertrag zugesichert. Wenn Herr Kollege Grendelmeier von einer Umgehung spricht, die auf dem Wege des staatsrechtlichen Rekurses möglicherweise aufgehoben würde, soweit eine innerkantonale Spölkonzession in Frage komme, so möchte ich mit Herrn Kollege Tenchio sehr bezweifeln, ob das Bundesgericht von unerlaubter Umgehung sprechen würde. Ich glaube, dass dieses Vorgehen sowohl technisch wie juristisch in Ordnung ist. Es ist gar nicht von der Hand zu weisen, dass vielleicht nur der innerkantonale Teil ausgebaut wird, wenn die Verhandlungen über den internationalen mit Italien nicht zu einem positiven Erfolg führen sollten. Herr Kollege Grendelmeier hat ausgerufen, warum die Initiative ablehnen, wenn doch der Staatsvertrag komme und damit unter Umständen auch das Referendum! Ich glaube, wir müssen die Frage umgekehrt stellen: Wozu sollen wir die Bundesverfassung revidieren und ein Referendum einführen, wenn es überhaupt nicht notwendig ist, weil in allen entscheidenden Fragen das Referendum bereits möglich ist, da ein Staatsvertrag diese Konzessionen regeln wird. Herr Kollege Zellweger hat schon darauf hingewiesen, dass hier nur Komplikationen entstehen. Es ist in der Botschaft dargelegt, dass nicht nur eine Komplikation, sondern eine Doppelspurigkeit entstehen würde dadurch, dass zunächst das Refe-

rendum in bezug auf den Staatsvertrag spielen und nachher für den genau gleichen Gegenstand nach dem Text der Initiative noch einmal das Referendum gegen die endgültige Konzessionierung laufen würde, eine Doppelspurigkeit, die in keiner Weise gerechtfertigt werden könnte.

Über die Rückwirkungsklausel ist in der Diskussion nicht viel gesagt worden. Ich habe durchaus die gleiche Auffassung wie Herr Grendelmeier, dass es an sich zulässig ist, in einer Initiative eine solche Rückwirkungsklausel einzubauen. Aber ich bin nicht damit einverstanden, dass das ein Positivum wäre, sondern ich möchte nach wie vor behaupten, dass eine solche Rückwirkungsklausel als gefährlicher Einbruch in unsere rechtsstaatlichen Prinzipien abgelehnt werden muss, dass wir gerade auch deshalb die Initiative zur Verwerfung empfehlen müssen. Es geht, Herr Grendelmeier, nicht nur um Strafrecht, wo die Rückwirkung nicht zulässig ist, auch im Zivilrecht und auch im öffentlichen Recht gibt es bei einer normalen Rechtssetzung keine Rückwirkung. Stellen Sie sich vor, man würde heute ein neues Zivilgesetz schaffen und erklären, das habe auf 20 Jahre zurück Rückwirkung, auf alle Ehen, Geburten, auf den Zivilstand usw. Das wäre im Blick auf die Auswirkungen eine vollständig unmögliche Konzeption. Man kann das nicht mit den Weibeltrinkgeldern oder mit der Auszahlung gewisser Beiträge, wie das ausnahmsweise schon geschehen ist, vergleichen.

Die Vertreter der Initianten erklären, die Motion über den Naturschutzartikel sei ein platonischer Trost, denn diese Motion werde ja doch von den gleichen Kreisen bekämpft werden, welche auch die Initiative bekämpfen. Herr Kollege Grendelmeier, ich kann Ihnen schon heute wenigstens meine bescheidene Mithilfe für den Fall zusichern, dass der neue Naturschutzartikel später bekämpft werden sollte. Ich glaube, die Mehrheit des Rates ist durchaus im Sinne der Ausführungen von Herrn Akeret für den Naturschutzgedanken, aber gegen die Initiative, denn sie bringt den Naturschutzgedanken nicht zur Verwirklichung, weder nach dem Wortlaute noch nach dem Erfolg, sondern sie bringt viele Nachteile. Ich möchte Ihnen daher wiederum empfehlen, die Initiative abzulehnen.

Zum Antrag Dietschi: Herr Dietschi beantragt Ihnen, das ganze Geschäft an den Bundesrat zurückzuweisen, damit das Wasserrechtsgesetz revidiert werde, und zwar in dem Sinne, dass die Bundeskonzessionen dem Parlament unterbreitet werden sollen. Herr Dietschi hat Ihnen nicht etwa einen Gegenvorschlag unterbreitet, sondern möchte das Geschäft bis zur Gesetzesrevision zurückstellen. Die Vor- und Nachteile der Kompetenzübertragung an die Bundesversammlung möchte ich jetzt nicht erörtern. Ich glaube, dass diese Frage einer ernsthaften Prüfung durchaus wert ist. Ich unterstütze in der Beziehung auch die Ausführungen von Herrn Obrecht. Aber eine Rückweisung eines Verfassungsinitiativgeschäftes ist nur dann gerechtfertigt, wenn der Entscheid hierüber noch nicht spruchreif ist, das heisst wenn es von der Prüfung des Bundesrates abhängt, ob man die Initiative zur Annahme oder zur Verwerfung empfehlen oder ob man einen Gegenvorschlag unterbreiten soll. Ich habe weder aus den Ausführungen von Herrn Dietschi noch aus denen

von Herrn Obrecht noch denen eines andern Votanten gehört, dass die Stellungnahme zur Initiative selbst von der Anregung, das Wasserrechtsgesetz zu revidieren, beeinflusst wird. Wir sind nach wie vor, auch wenn die Revision, die Herr Dietschi anregt, kommt, der Meinung, dass man die Initiative ablehnen soll. Auch Herr Dietschi ist nach wie vor der Meinung, dass man keinen Gegenvorschlag aufstellen soll. Also ist auch die Voraussetzung nicht gegeben, dieses Geschäft nochmals an den Bundesrat zurückzuweisen. Es ist schon allzu lange verzögert worden. Ich habe das in meinem Eintretensreferat schon gesagt und bin froh, dass Herr Häberlin das mit seinem kräftigeren zürcherischen Pinselstrich noch untermalt hat. Eigentlich sollte die Behandlung der Initiative bis im Februar erledigt sein. Das ist nicht mehr möglich. Wenn wir das Geschäft an den Bundesrat zurückweisen, dauert dessen Behandlung noch einige Monate länger, denn dann können wir es heute nicht verabschieden. Es sollte aber von uns jetzt verabschiedet werden, damit es im März vom Ständerat an die Hand genommen werden kann. Was Herr Dietschi eigentlich unternehmen sollte – er möge entschuldigen, wenn ich ihm Ratschläge erteile – ist, eine Motion auf Abänderung des Wasserrechtsgesetzes einzureichen. Diese Motion können Sie heute stellen; ich unterschreibe sie. Dann kann der Bundesrat die Frage prüfen, ob ihr Folge gegeben werden soll oder nicht; das geht dann nebenher.

Herr Obrecht hat in der Kommission die Anregung gemacht, man könnte eventuell in diesem Sinne einen Gegenvorschlag unterbreiten, unter der Voraussetzung, dass die Initianten erklären: Wenn ein solcher Gegenvorschlag kommt, ziehen wir die Initiative zurück. – Die damalige Mehrheit der Kommission, soweit sie zum Worte kam, war der Meinung, man sollte auf diese Anregung nicht eintreten. Aber man hat immerhin Herrn Grendelmeier gebeten, die Fühler auszustrecken. Die Antwort war absolut negativ. Auch wenn die Anregung von Herrn Obrecht verwirklicht worden wäre, hätte das Initiativkomitee die Initiative nicht zurückgezogen. Ich sehe nun persönlich keinen Grund, heute eine andere Stellung zu beziehen, wo es ja nicht um den Gegenvorschlag, nicht um die Behandlung der Initiative selbst, sondern um die Frage geht, ob man separat zu einer Wasserrechtsgesetzrevision gelangen soll oder nicht. Wie gesagt, materiell gehe ich mit Herrn Dietschi einig, aber nicht mit dem Antrage, deswegen das Geschäft zurückzustellen. Ich habe diesen Vormittag ausgeführt, dass die Kommission sich mit dieser Frage nicht beschäftigen konnte. Ich spreche daher persönlich. Ich bitte Sie persönlich, den Antrag Dietschi nicht zum Beschluss zu erheben.

**M. Rosset**, rapporteur: Dans son exposé, extrêmement complet, M. Grendelmeier a fait allusion, comme il se devait, à la disposition dite transitoire et il nous a déclaré que la rétroactivité n'était exclue qu'en matière de droit pénal. Ce point de vue me paraît trop absolu. En matière de droit pénal, c'est le principe de la *lex mitior* qui est applicable, de la loi la plus favorable à l'accusé. Par conséquent, si la loi nouvelle est plus favorable à l'accusé que l'ancienne, elle a effet rétroactif. Ainsi

le prévenu est toujours placé dans la situation la plus favorable. Dès lors, on peut sans doute admettre qu'en matière administrative *a fortiori*, une disposition ne saurait en tout cas avoir effet rétroactif lorsque cette rétroactivité aurait pour conséquence d'enlever des droits à un sujet de droit. En tous les cas, il y aurait véritable expropriation exigeant indemnité.

M. Dietschi-Soleure, une fois de plus, a eu le très grand mérite de maintenir le débat à un niveau élevé. Je tiens à lui donner l'assurance qu'à ce niveau-là nous nous retrouvons facilement et nous comprenons très bien les motifs qui ont inspiré la proposition et l'intervention de M. Dietschi.

Là où nous ne sommes plus d'accord c'est lorsqu'il s'agit des moyens à mettre en œuvre pour atteindre le but visé.

La commission n'a pas eu l'occasion de se prononcer sur la proposition de M. Dietschi mais elle a examiné, quand bien même elle n'était pas saisie d'une proposition formelle, l'éventualité d'un contre-projet. Or la commission, visiblement, n'y était pas favorable.

D'autre part, la proposition de M. Dietschi tend à une modification de la loi de 1916 sur les forces hydrauliques et non pas à une modification de la Constitution. On peut donc se demander si, du point de vue de la procédure parlementaire, la voie à suivre n'eût pas été plutôt celle de la motion.

Eu égard aux débats qui ont eu lieu au sein de la commission, nous croyons pouvoir admettre que celle-ci, si elle avait l'occasion de se prononcer, ne serait pas favorable à cette proposition de renvoi.

**M. Lepori**, conseiller fédéral: Il est évidemment très difficile, après la longue et intéressante discussion à laquelle nous venons d'assister et surtout après la réplique des rapporteurs, d'apporter des éléments nouveaux dans le débat. Je me bornerai donc à le résumer de façon très brève et à justifier la prise de position du Conseil fédéral.

Cependant, qu'il me soit permis avant tout de répondre aux deux critiques véhémentes que M. Häberlin a formulées à cette tribune. Il a regretté tout d'abord le retard avec lequel le message et les propositions du Conseil fédéral vous ont été présentés. En second lieu, il s'est élevé contre un certain esprit de pédantisme, contre un certain système qui consiste à vouloir couper les cheveux en quatre, dont serait entaché le message.

Je pense que la première de ces deux critiques ne me touche pas personnellement et si malgré tout elle devait me toucher, ce ne serait que pour un tiers, pour le tiers qui a donné le résultat que vous avez devant les yeux.

Qu'il me soit pourtant permis de dire qu'une période de deux mois – puisque le message du Conseil fédéral a été présenté le 4 octobre 1955 – ne met pas les Conseils de la République devant un effort insurmontable pour décider de cette question, que le Conseil fédéral a débattue en profondeur et avec beaucoup de minutie avant de vous présenter une solution concrète.

Certes, je n'ignore pas, messieurs, que l'élaboration des lois exige souvent pas mal de temps.

Vous savez ce qu'est le système de notre gouvernement central; il y a une navette continue entre

les départements jusqu'à ce que les divers points de vue se soient éclaircis et que l'unanimité ait été faite sur une décision acceptable pour tous les intéressés. Et si l'on arrive à la constatation qu'il est impossible d'approuver le projet en discussion, on renvoie toute l'affaire au Conseil fédéral. Personnellement, je trouve que ce système n'est pas mauvais, en dépit des quelques inconvénients qu'il présente. Je ne dirai pas, avec le célèbre juge Brid'ouison, que les causes doivent être mûries longuement; je dis simplement que les problèmes doivent être examinés à fond et que les décisions ne peuvent être prises qu'après mûre réflexion. Vous avez d'ailleurs, et de façon magnifique, prouvé que l'effort qui vous était demandé n'était pas au-dessus de vos forces en liquidant des objets qui vous ont été soumis un mois plus tard et se rapportaient à des questions bien plus graves et plus difficiles à résoudre que la présente.

En ce qui concerne le grief qui nous a été fait de vouloir couper les cheveux en quatre, le rapporteur de langue allemande, M. Huber, a déjà fait remarquer que les problèmes soulevés, qu'on prétend négliger comme s'il s'agissait d'un divertissement puéril de juristes, sont pourtant très importants et complexes et que ce Conseil a peut-être eu tort de ne pas leur accorder toute son attention. Le renouvellement, le transfert et le retrait des concessions, la question très délicate, du point de vue du droit public, de savoir si un simple arrêté peut être muni de la clause référendaire et si, muni de cette clause, il doit être considéré comme un arrêté de portée générale – ce qui modifie de façon essentielle la position du juge qui serait appelé à connaître d'un litige – le problème de la juxtaposition de deux procédures, celle qui serait prévue par le texte de l'initiative et celle qui serait appliquée du fait que la plupart de ces concessions exigent la conclusion de traités internationaux, toutes ces questions-là ne sont pas sans importance et si nous leur avons consacré quelques pages et quelques considérations, je pense que nous n'avons fait que notre devoir. C'est dire que les pages que certains trouvent entachées de pédantisme paraissent à d'autres consciencieusement rédigées, tant il est vrai que même des gens de bon sens ont peine à se comprendre. Quoi qu'il en soit, je pense qu'il eût été préférable de s'arrêter aux arguments présentés dans le message car la discussion y eût gagné.

Passons maintenant au fond du problème sur lequel vous devez prendre une décision.

Je désire tout d'abord rendre hommage aux promoteurs de l'initiative, non pas pour les conclusions auxquelles ils ont abouti mais pour la noblesse des sentiments qui les ont poussés à demander un renforcement de la protection de la nature. Je n'appartiens pas et n'ai jamais appartenu à un conseil d'administration d'entreprises électriques. En revanche, j'ai fait partie pendant dix ans de la Commission fédérale pour la protection de la nature et j'ai dirigé pendant sept ans le Département de l'instruction publique du canton du Tessin, dont dépend tout ce qui touche à la protection de la nature. Je m'honore aujourd'hui – en toute modestie – d'avoir élaboré une loi qui peut servir de modèle à d'autres cantons.

Ceci n'empêche que la manière dont l'initiative est formulée et surtout sa portée dans le temps ne paraissent pas permettre d'aboutir à une solution valable.

La discussion qui s'est déroulée ce matin et cet après-midi a porté sur deux points principaux.

Il s'agit tout d'abord de la séparation des pouvoirs. Il est vrai que les doctrines formulées durant le XVIII<sup>e</sup> siècle, de Rousseau à Montesquieu, se sont efforcées de limiter l'arbitraire du souverain, de respecter la souveraineté populaire et de faire en sorte que les tâches de l'Etat soient réparties d'une manière à la fois utile et raisonnable. C'est ainsi que nous avons le pouvoir législatif, le pouvoir judiciaire et le pouvoir exécutif. Mais il est faux de prétendre que tout doit être ramené au peuple. On peut lui reconnaître des compétences législatives mais non des compétences exécutives. Si nous faisons un accroc à ce principe, je me demande où nous irions. En effet, l'Etat accorde continuellement des concessions qui portent parfois des atteintes à la nature bien plus graves que les concessions d'usines hydrauliques. On pourrait prétendre demain qu'elles doivent être approuvées par le peuple et ces consultations pourraient s'étendre à l'infini. Ce ne serait plus alors de la démocratie mais du désordre. Or, la vraie démocratie comporte non seulement le droit du citoyen de participer à la vie publique mais aussi et surtout l'ordre et la discipline.

On dit que le principe de la séparation des pouvoirs n'a pas toujours été respecté. Nous l'admettons volontiers. Nous savons que l'exécutif exerce parfois des fonctions législatives et il arrive même que des tribunaux en fassent autant. Nous savons aussi que le Parlement exerce des fonctions administratives. Mais nous ne pouvons pas en tirer la conclusion que le principe de la séparation des pouvoirs n'est pas l'une des bases de notre démocratie, à laquelle il faut se tenir fermement, sauf cas de force majeure.

Nous trouvons-nous en présence d'une situation de force majeure? Certes non. L'initiative se réfère à un nombre de cas extrêmement limité. Elle envisage surtout celui des eaux internationales. Or, vous savez certainement que les possibilités d'intervention du Conseil fédéral et du peuple sont extrêmement restreintes. En matière d'eaux inter-cantoniales, quatre recours seulement ont été formés jusqu'à maintenant au Conseil fédéral, sans résultat. On peut aisément prévoir que si jamais l'article constitutionnel était adopté, les cantons seraient poussés davantage encore que par le passé à se mettre d'accord entre eux pour ne pas courir le risque d'une consultation populaire.

En ce qui concerne les eaux internationales, nous connaissons quatre ou cinq cas, ceux de Livigno sur le Spöl, de Martina-Drutz sur l'Inn, d'Emosson-Châtelard et quelques usines sur le Rhin. Ce sont là les plus intéressants, parmi lesquels celui du Spöl en particulier a soulevé les craintes de la Ligue pour la protection de la nature. Le Conseil fédéral a pris l'engagement de passer, dans les trois premiers cas, des conventions internationales soumises à l'approbation des Chambres et du peuple.

M. Grendelmeier et les promoteurs de l'initiative ont cru voir dans la déclaration du Conseil fédéral un premier succès de celle-ci. Or, il ne s'agit pas de tout d'une dérogation à notre politique relative aux

traités internationaux. Vous savez que les opinions au sujet de la question de la compétence en cette matière ne sont pas unanimes. Les commentateurs donnent certaines directives. La jurisprudence a fixé certains critères sur lesquels il n'est pas toujours possible de réaliser un accord général. Mais le Conseil fédéral a toujours respecté un principe: les traités internationaux, dont la durée est illimitée ou de quinze ans au moins, sans clause de dénonciation, sont de la compétence des Chambres fédérales et du peuple. Il s'agit là, généralement, de traités internationaux qui dérogent à des règles de droit suisse intérieur et qui créent une obligation pour la Confédération.

Or, dans les trois cas que nous venons de citer, nous savons déjà qu'on ne pourra procéder à une simple concession formelle car il s'agira bien de conclure entre les Etats des stipulations qui contiendront des dérogations en droit interne, pour lesquelles, comme dans le passé, le droit international doit être soumis à la ratification de l'Assemblée fédérale et à la sanction du peuple.

Il n'y a donc pas eu changement de jurisprudence. Et il n'y a pas d'argument majeur en faveur d'une révision de la Constitution, pour un si petit nombre de cas, dont bon nombre seront d'ailleurs soumis au peuple.

Le deuxième argument – je le reprends parce qu'il a une certaine importance – est celui de la souveraineté cantonale. On s'est efforcé de combattre, avec faiblesse, selon moi, la thèse du Conseil fédéral. La question des forces hydrauliques, nous le savons, relève de la souveraineté cantonale. Quand le Conseil fédéral intervient, en vertu de l'article 24bis, soit pour les eaux intercantionales, soit pour les eaux internationales, il ne le fait pas *in causa propria*, il n'intervient jamais pour son propre intérêt mais toujours comme arbitre, comme représentant des parties, ce que la doctrine allemande appelle «Geschäftsführer, Schiedsrichter, Vertreter». La loi constate ce principe de la souveraineté cantonale sur les eaux de territoire cantonal. Mais on pourrait dire, si la compétence était transférée du Conseil fédéral aux Chambres fédérales et respectivement au peuple, qu'il n'y aurait aucun changement essentiel quant à la position de «Schiedsrichter». Théoriquement, certes, nous pouvons peut-être admettre que si la fonction de l'Etat ne changeait pas, la pratique serait sensiblement modifiée puisqu'actuellement les cantons peuvent traiter avec l'autorité qui donne la concession. C'est même la loi qui le prévoit. Les cantons peuvent se faire entendre et présenter leurs observations, leurs revendications et l'autorité, «Vermittlerin» agit comme arbitre entre les divers intérêts. Il y a contact immédiat avec le juge. Ce contact disparaîtrait complètement le jour où cette compétence serait reconnue au Parlement et respectivement au peuple. Ce contact direct, cette possibilité de faire valoir ses propres droits et son sentiment de la souveraineté cantonale s'élargirait à tel point qu'elle perdrait toute valeur; ce ne seraient plus les intérêts immédiats du canton qu'on pourrait faire valoir mais des intérêts tout à fait autres, des considérations peut-être inspirées de la mouvante opinion publique, d'une propagande bien orchestrée, etc. En définitive, la souveraineté cantonale se trouverait amoindrie et

réduite à une fonction absolument secondaire. C'est une solution à laquelle je ne pense pas que nous puissions consentir.

Le troisième point, la disposition que les auteurs appellent pudiquement «transitoire» est en réalité tout autre chose. Dans notre message, nous avons relevé ce point et il ne s'agissait pas d'une pédante dissertation théorique. La notion de «disposition transitoire» est admise dans notre législation pour préparer le passage d'un régime à un autre régime, ce qui est non seulement normal mais en général nécessaire. Celle de l'initiative, en revanche, est abrogatoire. C'est une disposition qui viole le principe de la séparation des pouvoirs et qui va même au-delà dans ses conséquences. Qui nous dit que n'importe quelle décision prise par l'autorité administrative dans le respect le plus absolu de la loi, ne pourra pas, demain, être abrogée, puisqu'on aura la faculté d'annuler rétroactivement la situation de droit engendrée selon la loi en vigueur? Pour diminuer l'importance de cet abandon – car c'est un abandon de la sécurité du droit – on a essayé – ce n'est d'ailleurs pas la première fois – de minimiser la clause référendaire. Prenez garde car c'est la première fois qu'une clause en fait abrogatoire serait introduite pour supprimer des situations de droit qui étaient nées légitimement sur le terrain de la loi en vigueur. Il s'agit ici vraiment de faire crouler un des piliers de notre Etat de droit. C'est pourquoi je vous mets en garde contre cette clause transitoire qui est en réalité, je le répète, une clause abrogatoire.

On a dit qu'au fond cette clause ne jouait pas de rôle et que le Conseil fédéral, depuis 1952, n'avait plus octroyé de concession. Or, M. Grendelmeier s'est déjà élevé, avec sa fougue juvénile habituelle, contre l'octroi de la concession pour le Val di Lei. Cette concession a été octroyée par le Conseil fédéral la semaine dernière et nous espérons fermement que la République italienne tiendra parole et qu'avant la fin de l'année la concession italienne sera accordée, afin que les travaux qui joueront un rôle capital dans notre approvisionnement en énergie électrique puissent enfin commencer. M. Grendelmeier affirme qu'on a trompé la bonne foi du Parlement. Vous avez lu ce matin la réponse à votre question du 13 décembre 1954 et avez cru comprendre que le Conseil fédéral s'était engagé à ne plus délivrer de concession avant que l'initiative populaire soit soumise au scrutin populaire. Tel n'est pas le cas, M. Grendelmeier. Nous disions textuellement que les concessions fédérales qui préoccupent l'opinion publique du point de vue de la protection de la nature font l'objet de pourparlers trop peu avancés pour que leur octroi puisse intervenir avant que le peuple et les cantons se soient prononcés sur l'initiative. Ce faisant, on se référait de façon tout à fait claire aux concessions qui préoccupent l'opinion publique du point de vue de la protection de la nature et nous savons exactement à quoi nous en tenir: c'était avant tout le Spöl. Je regrette que le message ait été si détaillé. De ce fait, il est long et les députés n'ont peut-être pas pu le lire jusqu'au bout. En effet, à la page 35 (texte français), il est dit: «Depuis le 1er septembre 1952, le Conseil fédéral n'a pas accordé de concessions pour de nouvelles usines. Dans un avenir rapproché, il n'aura



pas non plus l'occasion d'en octroyer, abstraction faite de la concession pour l'usine frontière du Val di Lei, prévu par un traité international.»

Il me semble que la cause est entendue, que le Conseil fédéral a toujours suivi une ligne de conduite claire et qu'il n'a pas abusé des pouvoirs de l'Etat.

Je vais rapidement parler maintenant de cet enfant issu de plusieurs pères: la proposition présentée par M. Dietschi et par M. Obrecht.

D'après moi, la seule proposition logique qui aurait pu être faite est celle qui est prévue au sixième alinéa de l'article 121 de la Constitution fédérale, qui prévoit pour les Chambres la possibilité de présenter un contreprojet. Si l'on avait voulu avoir une situation nette, c'est bien en effet un contreprojet qui aurait dû être présenté et non pas une proposition qui nous laisse rêveur quant à son énoncé. Normalement, cette proposition qui aurait dû être présentée sous forme de motion est contraire au principe rappelé aujourd'hui selon lequel les initiatives populaires doivent être liquidées par les Chambres dans un délai de trois ans. Un dépassement de quelques semaines peut, à la rigueur, être admis mais un dépassement de plusieurs mois ne l'est plus. N'oublions pas que l'article 8 de la loi sur le droit d'initiative provient d'un changement intervenu il y a quelques années seulement. En effet, il était primitivement prévu que les Chambres fédérales devaient présenter les contreprojets en l'espace d'une année. La pratique a montré que ce délai était trop court et que la loi était systématiquement violée. Il y a même des initiatives qui attendent depuis quinze ans d'être soumises au peuple. C'est alors que le délai de trois ans a été fixé d'une manière impérative, le dépassement admis ne pouvant être que de quelques semaines ou, au pis aller, de quelques mois. Si l'on admettait que le délai de trois ans peut être dépassé, nous en reviendrions à la pratique antérieure à laquelle les Chambres ont voulu mettre fin et les initiatives ne seraient soumises au peuple qu'après trois, quatre ou cinq ans, à moins qu'elles ne soient «oubliées» dans un des bureaux de l'administration. Telle est la raison pour laquelle cette proposition ne peut être acceptée.

Pour déclencher un certain mouvement de sympathie en faveur de cette proposition, on a relevé que les auteurs de l'initiative pourraient la retirer. M. Akeret vous a déjà dit ce qu'il en pense, tout en réservant un examen plus approfondi du problème.

Je dois m'étonner que l'on vienne aujourd'hui, 21 décembre 1955, avec des propositions de ce genre et surtout en laissant planer l'espoir qu'elles constituent une solution idéale et pratique, pour liquider une initiative.

N'oublions pas que cette initiative porte un nom – initiative populaire pour l'extension des droits populaires – qui la caractérise bien. Il me paraît que l'acceptation par le comité d'initiative d'un compromis est exclue. Il me paraît difficile que le comité puisse accepter cette proposition alors qu'il écrit dans la lettre qu'il vous a adressée et qu'il a aimablement mise à ma disposition, ce qui suit:

«Gleichfalls würde eine Änderung des Wasserrechtsgesetzes genügen, weil sich die Kompetenz des Bundesrates zur Erteilung von Wasserrechtskonzessionen einzig und allein nur aus diesem Gesetz ergibt.»

Et plus loin:

«Mit einer solchen kleinen Reform würde nichts Entscheidendes gewonnen, die schwere Vertrauenskrise nicht behoben, nachdem man die allgemeine... übermässig starken Interessenten der Elektrizitäts- und Wasserwirtschaft im Parlament vertreten sind.»

Ce texte me semble exclure un repli sur une seconde ligne. Le Conseil fédéral n'a pas la confiance des promoteurs de l'initiative mais, malheureusement, vous logez à la même enseigne que nous: vous n'avez pas non plus la confiance de ces messieurs!

Nous ne pouvons donc pas, pour des raisons juridiques et par gain de paix, nous délier de notre devoir de prendre une décision sur les propositions qui nous sont présentées, dans le sens des propositions du Conseil fédéral et de la commission. C'est autre chose qu'un aspect du combat quotidien entre les techniciens, l'économie du pays et les sentiments très honorables de ceux qui se préoccupent de la protection de la nature, du visage sacré de la patrie. Il est très difficile parfois de trouver une solution. Dans certains cas c'est la défense de l'homme et de ses besoins économiques qui prévalent; dans d'autres cas, c'est la défense de la nature et de la beauté de notre patrie.

#### Abstimmung – Vote

Für den Rückweisungsantrag

Dietschi-Solothurn

Dagegen

16 Stimmen

97 Stimmen

**Grendelmeier**, Berichterstatter der Minderheit: Ich habe schon heute morgen den Antrag zu Artikel 3 begründet. Aber es müssen doch noch einige Korrekturen angebracht werden. Man könnte glauben, es würde sich bei der in Frage stehenden Initiative darum handeln, eine Verfassungsbestimmung anzunehmen, wonach von heute an überhaupt keine Kraftwerke mehr gebaut werden dürften. So tönte es heute, und so scheint es zu sein. Es ist aber klar, dass die Möglichkeit, dass das Referendum ergriffen wird, sehr gering ist. Herr Akeret hat aufgezeigt, wie viele Werke unbestrittenermassen, ohne jede Störung durch den Naturschutz, haben gebaut werden können. Man darf nicht annehmen, dass blindlings in jedem einzelnen neuen Falle das Referendum ergriffen würde. Aber selbst wenn das Referendum im einen oder andern Fall ergriffen würde, so heisst das noch nicht, dass der betreffende Werkbau verboten würde. Denn erst müsste in der Abstimmung das Werk verworfen worden sein.

Dann möchte ich noch zu den Ausführungen des Herrn Raschein kurz folgendes sagen: Herr Raschein hat heute morgen Andeutungen gemacht, es würde mit dieser Initiative das Eigentumsrecht verletzt. Das ist vollständig irrig. Es wird durch diese Initiative nicht Eigentum expropriert, sondern es wird durch die Konzessionserteilung neues Recht gewährt. Also kann es sich nicht um eine Eigentumsverletzung handeln.

Noch einige Worte zu den Ausführungen des Herrn Zellweger. Herr Zellweger hat nochmals die Gewaltentrennung angeführt und behauptet, es wäre nicht zulässig, hier das Volk mitsprechen zu

lassen. Ich muss Ihnen gestehen, ich verstehe Herrn Zellweger, der sonst ein aufgeschlossener Bekenner von Volksrechten ist, absolut nicht. Ich möchte Herrn Zellweger doch fragen: Wie war es damals – ich glaube, es war im Jahre 1929 –, als das Referendumsrecht für die Staatsverträge eingeführt wurde? Waren es nicht die nämlichen Einwendungen, wie sie heute Herr Zellweger vorgetragen hat, die damals erhoben wurden? Auch damals hat man gesagt, dass die Ausweitung der Demokratie auf die Staatsverträge, also die Referendumsdemokratie, gefährlich werden könnte. Und was ist inzwischen geschehen? Rein nichts! Dann hat Herr Zellweger nach meiner Auffassung einen ganz gefährlichen Ausspruch getan, indem er behauptete, die Annahme der Initiative würde nichts Geringeres als eine öffentliche Aufreizung zur Vertragsuntreue bedeuten. Ich kann diesen Vorwurf erstens nicht begreifen, und zweitens kann ich ihn mir nicht gefallen lassen. Die Fälle, die Sie sich vorstellen, können bei geschickter Handhabung bei den Staatsvertragsverhandlungen ohne weiteres vermieden werden, so dass also von einer öffentlichen Aufreizung zur Vertragsuntreue keine Rede sein kann.

Herr Tenchio hat noch behauptet, dass die Entscheidung für das Volk zu schwierig würde. Er hat gesagt, es könne das Volk die Tragweite eines solchen Referendumsentscheides nicht erfassen. Aber, Herr Tenchio, das dürfen Sie doch dem Schweizervolk nicht antun, ihm eine solche Minderbegabung zuzuschreiben! Bisher hat das Schweizervolk noch kompliziertere Dinge zu entscheiden vermocht. Ich erinnere Sie als Jurist daran, dass das Schweizervolk auch einen Hunderte von Artikeln umfassenden Zivilkodex und Strafkodex, der weiss Gott auch einiges Verständnis verlangt hat, angenommen und darüber entschieden hat. Oder wollen Sie etwa behaupten, die Verträge mit Polen, mit Ungarn und dergleichen, die Staatsverträge, die wir vor einiger Zeit hier genehmigt haben, hätten etwa weniger Schwierigkeiten geboten? Und trotzdem hätte man sie dem Volk unterbreiten müssen, wenn das Referendum ergriffen worden wäre.

Das sind noch ganz kurz die wesentlichsten Punkte, die ich richtiggestellt haben wollte.

Ich möchte Sie nochmals bitten, nun nicht den Antrag auf Verwerfung zu stellen, weil es gewissen Interessentenkreisen richtiger scheinen mag, das Volk auszuschneiden und es nicht zur Entscheidung zuzulassen. Ich bitte Sie im Gegenteil, den Ständen und dem Volk die Initiative zur Annahme zu empfehlen.

**Präsident:** Es stehen sich gegenüber der Antrag der Mehrheit auf Verwerfung und der Antrag der Minderheit auf Annahme der Initiative.

*Abstimmung – Vote*

*Art. 3*

Für den Antrag der Mehrheit	114 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit	19 Stimmen

*Titel, Ingress, Art. 1, 2 und 4*

*Angenommen*

*Titre, préambule, art. 1, 2 et 4*

*Adoptés.*

*Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble*

Für Annahme des Beschlusses	116 Stimmen
entwurfes	
Dagegen	12 Stimmen

*An den Ständerat – Au Conseil des Etats*

**Vormittagssitzung vom 22. Dezember 1955**  
**Séance du 22 décembre 1955, matin**

Vorsitz – Présidence: Herr *Burgdorfer*

**6961. Beschränkte Preiskontrolle. Befristete Weiterführung**  
**Maintien temporaire d'un contrôle des prix réduit**

Siehe Seite 603 hiervor – Voir page 603 ci-devant

Beschluss des Ständerates vom 14. Dezember 1955  
Décision du Conseil des Etats du 14 décembre 1955

*Schlussabstimmung – Vote final*

Für Annahme des Beschlusses	149 Stimmen
entwurfes	(Einstimmigkeit)

*An den Ständerat – Au Conseil des Etats*

**6993. Alters- und Hinterlassenenversicherung. Abänderung des Bundesgesetzes**  
**Assurance-vieillesse et survivants. Modification de la loi**

Siehe Seite 528 hievor – Voir page 528 ci-devant

Beschluss des Ständerates vom 15. Dezember 1955  
Décision du Conseil des Etats du 15 décembre 1955

*Schlussabstimmung – Vote final*

Für Annahme des Gesetzentwurfes	141 Stimmen
	(Einstimmigkeit)

*An den Ständerat – Au Conseil des Etats*

## **Erteilung von Wasserrechtskonzessionen. Begutachtung des Volksbegehrens**

## **Concessions pour l'utilisation de forces hydrauliques. Préavis sur l'initiative**

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1955
Année	
Anno	
Band	IV
Volume	
Volume	
Session	Wintersession
Session	Session d'hiver
Sessione	Sessione invernale
Rat	Nationalrat
Conseil	Conseil national
Consiglio	Consiglio nazionale
Sitzung	14
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	6557
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	21.12.1955
Date	
Data	
Seite	617-629
Page	
Pagina	
Ref. No	20 035 973

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.

# Stenographisches Bulletin der Bundesversammlung

## Bulletin sténographique de l'Assemblée fédérale

Frühjahrsession 1956 Session de printemps  
2. Tagung der 35. Amtsdauer 2<sup>e</sup> session de la 35<sup>e</sup> législature

Bezugspreis: In der Schweiz jährlich Fr. 15.—, die Postgebühr eingerechnet, im übrigen Postvereinsgebiet Fr. 20.—. Bezug ausschliesslich durch die Expedition der Verbandsdruckerei AG Bern.

Abonnements: Un an, Suisse, 15 fr., port compris, Union postale, 20 fr. On s'abonne exclusivement auprès de la Verbandsdruckerei AG à Berne, qui est chargée de l'expédition.

### Vormittagssitzung vom 6. März 1956 Séance du 6 mars 1956, matin

Vorsitz - Présidence: Herr *Weber*

### 6557. Erteilung von Wasserrechtskonzessionen. Begutachtung des Volksbegehrens Concessions pour l'utilisation de forces hydrauliques. Préavis sur l'initiative

Botschaft und Beschlussentwurf vom 4. Oktober 1955  
(BBl II, 637)

Message et projet d'arrêté du 4 octobre 1955 (FF II, 657)

Beschluss des Nationalrates vom 21. Dezember 1955  
Décision du Conseil national du 21 décembre 1955

#### Antrag der Kommission

Eintreten.

#### Proposition de la commission

Passer à la discussion des articles.

#### Berichterstattung - Rapport général

**Auf der Maur**, Berichterstatter: Wie Sie der Presse entnehmen konnten, hat das Rheinaukomitee, das auch die vorliegende Wasserrechtsinitiative lanciert hat, vor einigen Tagen in einem Schreiben an den Bundesrat, den Nationalrat und Ständerat die Auffassung vertreten, dass der Ständerat wegen Ablaufs der gesetzlichen Behandlungsfrist zur Initiative nicht mehr Stellung zu nehmen habe. Die Initiative sei vielmehr ohne Empfehlung der Bundesversammlung Volk und Ständen zur Abstimmung zu unterbreiten. Ich möchte mich daher kurz mit dieser Frage befassen, bevor ich auf die Sache selber eintrete.

Gleichzeitig mit der Initiative zum Schutze der Stromlandschaft Rheinfall-Rheinau wurde bei der Bundeskanzlei am 23. Februar 1953 ein weiteres Volksbegehren eingereicht, die sogenannte Wasserrechts- oder Spölinitiative, die uns hier beschäftigt.

Nach den Feststellungen des Eidgenössischen Statistischen Amtes hat diese Initiative 59 333 gültige Stimmen auf sich vereinigt.

Am 5. bzw. 19. Juni 1953 haben die eidgenössischen Räte vom gültigen Zustandekommen der Initiative Kenntnis genommen und den Bundesrat eingeladen, hiezu Bericht und Antrag einzubringen. Mit Botschaft vom 4. Oktober 1955 hat der Bundesrat den eidgenössischen Räten Bericht und Antrag unterbreitet.

Wie eben erwähnt, wurde die Initiative am 23. Februar 1953 eingereicht. Nach Artikel 8 des Bundesgesetzes über das Verfahren bei Volksbegehren und Abstimmungen betreffend die Revision der Bundesverfassung (vom 27. Januar 1892), in der Fassung vom 5. Oktober 1950, hätten die eidgenössischen Räte innert drei Jahren seit der Einreichung über die Initiative Beschluss fassen sollen. Diese Frist ist nun am 23. Februar 1956 abgelaufen. Der Grund der verspäteten Behandlung durch den Ständerat liegt darin, dass die Botschaft des Bundesrates erst am 4. Oktober 1955 erschienen ist. Der Nationalrat, dem die Priorität zugewiesen wurde, konnte daher das Geschäft erst in der letzten Dezembersession behandeln. Vor Erscheinen der Botschaft wurde Ihrer Kommission nahegelegt, das Geschäft auch auf die Dezembersession vorzubereiten, damit es in dieser Session und damit vor Ablauf der dreijährigen Behandlungsfrist in beiden Räten hätte verabschiedet werden können. Ein solches Vorgehen entspricht aber nicht dem ordentlichen Gang der parlamentarischen Beratung. Bei wichtigern Geschäften, die nicht unbestritten sind, führt dieses Vorgehen erfahrungsgemäss zu Schwierigkeiten und Komplikationen, weil die Kommission des zweiten Rates gezwungen ist, die Sache vorzubereiten, bevor der Prioritätsrat Beschluss gefasst hat. Die vorliegende Wasserrechtsinitiative ist nun aber rechtlich und staatspolitisch von ziemlicher Tragweite und auch sehr umstritten. Ihre Kommission hat daher an einer Sitzung in der Septembersession trotz dem drohenden Fristablauf beschlossen, in diesem Fall den ordentlichen Gang der parlamentarischen Beratung einzuhalten, das heisst das Geschäft erst nach der Beschlussfassung des Nationalrates vorzubereiten. Aus diesen Gründen kann die Behandlung des Geschäftes im Ständerat

erst nach Ablauf der den eidgenössischen Räten eingeräumten dreijährigen Frist erfolgen. Im Schreiben des Initiativkomitees wird nun darauf verwiesen, dass die dreijährige Frist, innert welcher die eidgenössischen Räte über die Initiative Beschluss zu fassen gehabt hätten, abgelaufen sei. Es komme daher Artikel 9, Absatz 1, des Verfahrensgesetzes in der revidierten Fassung vom 5. Oktober 1950 zur Anwendung.

Aus dieser Bestimmung folgern die Initianten, dass der Ständerat die Initiative nicht mehr zu behandeln und die Bundesversammlung über Ablehnung oder Annahme der Initiative keinen Beschluss mehr fassen dürfe, sondern dass diese eben, in Anwendung von Artikel 9, Absatz 1, des Verfahrensgesetzes ohne Empfehlung der Bundesversammlung Volk und Ständen vorzulegen sei. Am Schluss des Schreibens wird dann noch geltend gemacht, nachdem die Bundesversammlung sich erst kürzlich auf den klaren Rechtsstandpunkt gestellt habe, dass die formellen Vorschriften über das Initiativrecht streng einzuhalten seien, werde sie sich nun auch an die Vorschrift des zitierten Artikel 9, Absatz 1, des Verfahrensgesetzes halten müssen. Diese Bemerkung bezieht sich auf die Stellungnahme der eidgenössischen Räte bei der Initiative Chevallier.

Ihre Kommission hat gestern in einer besondern Sitzung zu dieser von den Initianten aufgeworfenen Verfahrensfrage Stellung genommen. Vorgängig der Sitzung wurden den Mitgliedern ein Bericht unterbreitet, den der Rechtsdienst des Eidgenössischen Amtes für Wasserwirtschaft im Einvernehmen mit der Justizabteilung des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartementes über diese Frage ausgearbeitet hat. Ihre Kommission hat sich diesem Bericht, der zum Schluss kommt, dass dem Ansinnen der Initianten keine Folge zu geben sei, angeschlossen.

Im Bericht werden zuerst die Gründe dargelegt, die dazu führten, dass die bundesrätliche Botschaft erst im Oktober 1955 erschienen ist. Nachdem die eidgenössischen Räte das gültige Zustandekommen der Initiative festgestellt hatten, wurde das Post- und Eisenbahndepartement beauftragt, Bericht und Antrag zu stellen. Ein erster Entwurf wurde Ende 1953 dem Justiz- und Polizeidepartement und dann auch dem Politischen Departement unterbreitet. Diese beiden Departemente haben im Januar, beziehungsweise im April 1954, zum Entwurf Stellung genommen. Inzwischen hatte das Post- und Eisenbahndepartement dem Bundesrat die Frage vorgelegt, ob der Bundesversammlung ein Gegenvorschlag zu empfehlen sei. In den Beratungen des Bundesrates setzte sich dann die Auffassung durch, dass die Wasserrechtsinitiative erst nach dem endgültigen Entscheid über die Rheinauinitiative zu behandeln sei. Auf Wunsch von Herrn Bundesrat Escher, der schon damals ernstlich krank war, wurde die Behandlung des Geschäftes vom Justiz- und Polizeidepartement übernommen. Dieses legte am 9. November 1954 einen Entwurf vor. Nach der Verwerfung der Rheinauinitiative in der Abstimmung vom 4. Dezember 1954 und nach dem Amtsantritt des neuen Vorstehers des Post- und Eisenbahndepartementes, Herrn Bundesrat Lepori, ging das Geschäft anfangs 1955 wieder an dieses Departement zur Behandlung zurück. Im Bundesrat, be-

ziehungsweise unter den einzelnen Departementen, fand dann eine Auseinandersetzung darüber statt, ob die Initiative der Bundesversammlung mit oder ohne Gegenvorschlag zur Verwerfung zu empfehlen sei. Nach dem Entscheid über diese Frage hat das zuständige Departement die Botschaft Ende September 1955 dem Bundesrat vorgelegt, der sie am 4. Oktober 1955 genehmigte.

In rechtlicher Beziehung kommt der erwähnte Bericht zum Schluss, dass der Ständerat trotz Ablaufes der dreijährigen Behandlungsfrist zum Volksbegehren noch Stellung zu nehmen habe und deshalb dem Ansinnen der Initianten keine Folge zu geben sei. Dieser Schlussfolgerung hat sich Ihre Kommission angeschlossen. Zur Begründung ist im wesentlichen das Folgende geltend zu machen:

Nach Artikel 121, Absatz 6, in Verbindung mit Artikel 85, Ziffer 14, der Bundesverfassung haben die eidgenössischen Räte zu den Volksbegehren betreffend die Revision der Bundesverfassung Stellung zu nehmen. Eine Frist für die Stellungnahme ist in der Bundesverfassung nicht festgelegt. Das Nähere über das Verfahren wurde gestützt auf Artikel 122 der Bundesverfassung im Bundesgesetz über das Verfahren bei Volksbegehren und Abstimmungen betreffend die Revision der Bundesverfassung vom 27. Januar 1892 geregelt. Die Artikel 7 und 8 dieses Bundesgesetzes sahen in der ursprünglichen Fassung sowohl bei den Revisionsbegehren in der Form einer allgemeinen Anregung, als auch bei denjenigen in der Form eines ausgearbeiteten Entwurfes für die Behandlung durch die Bundesversammlung eine Frist von einem Jahr vor. In der Praxis zeigte es sich dann aber, dass diese Frist in der Regel nicht eingehalten werden konnte. Bei der Revision vom Jahre 1950 wurde daher die Behandlungsfrist für Revisionsbegehren in der Form einer allgemeinen Anregung in Artikel 7, Absatz 1, auf zwei Jahre und für Revisionsbegehren in der Form eines ausgearbeiteten Entwurfes in Artikel 8 auf drei Jahre festgesetzt. Gleichzeitig wurden die beiden Bestimmungen dahin präzisiert, dass die Frist von der Einreichung der Initiative an zu laufen beginne. Es ist nun zuzugeben, dass diese Fristen verlängert wurden, mit dem Zwecke und in der Meinung, dass damit die Möglichkeit bestehen sollte, sie einzuhalten. Es ist aber auch schon bei den Beratungen vom Sprecher des Bundesrates, Herrn Bundesrat von Steiger, und vom Referenten des Ständerates, unserem verehrten Kollegen Herrn Antognini, ausgeführt worden, dass unter Umständen in einzelnen Fällen auch bei den verlängerten Fristen noch Überschreitungen vorkommen könnten. Daraus ist zu folgern, dass es sich bei diesen Fristbestimmungen nur um Ordnungsvorschriften handelt, die keinen peremptorischen Charakter haben.

Es ergibt sich also, dass die Bundesversammlung gemäss Bundesverfassung gehalten ist, zu einem Volksbegehren Stellung zu nehmen, bevor es Volk und Ständen zur Abstimmung vorgelegt wird. Es ist sodann gar nicht denkbar, dass der eine Rat zu einem Geschäft, das der andere Rat bereits behandelt hat, nicht mehr Stellung nehmen könnte. Das würde dem Sinn und Wesen unseres Zweikammersystems zuwiderlaufen. Schliesslich ist davon auszugehen, dass es sich bei den Fristbestimmungen der

Artikel 7, Absatz 1, und Artikel 8 des Verfahrensgesetzes nur um Ordnungsvorschriften handelt. Der Ablauf der hier gesetzten Fristen kann daher nicht zur Folge haben, dass die eidgenössischen Räte zu einem Volksbegehren nicht mehr Stellung zu nehmen hätten.

In Artikel 9, Absatz 1, des Verfahrensgesetzes, auch wieder in der Fassung vom 5. Oktober 1950, ist nun allerdings das Folgende bestimmt:

„Kommt ein übereinstimmender Beschluss der beiden Räte hinsichtlich ihrer Stellungnahme zu dem ausgearbeiteten Initiativentwurf innert gesetzlicher Frist nicht zustande, so wird der letztere ohne weiteres der Abstimmung des Volkes und der Stände unterbreitet.“

Diese Bestimmung regelt nach ihrem Wortlaut nur den Fall, wo beide Räte innert der gesetzlichen Frist zu einer Initiative Stellung genommen haben, aber zu keinem übereinstimmenden Beschluss gekommen sind. Sie regelt aber nicht den Fall, wo ein Volksbegehren von einem oder von beiden Räten innert der gesetzlichen Frist überhaupt nicht behandelt wurde. Bevor beide Räte Stellung genommen haben, steht noch gar nicht fest, ob ein übereinstimmender Beschluss zustande kommt oder nicht. Wenn daher von einem oder von beiden Räten vor Ablauf der in Artikel 8 des Verfahrensgesetzes aufgestellten Frist noch gar nicht Stellung genommen wurde, so kann Artikel 9, Absatz 1, dieses Gesetzes nicht zur Anwendung kommen. Diese Bestimmung könnte nur dann spielen, wenn beide Räte zu einem Volksbegehren Stellung genommen hätten und innert nützlicher Frist zu einer übereinstimmenden Beschlussfassung gekommen wären. Diese Überlegungen führen zum Schluss, dass der Ständerat trotz Ablaufes der dreijährigen Behandlungsfrist zur Initiative materiell Stellung zu nehmen hat. Es ist praktisch auch von sehr geringer Bedeutung, dass diese Initiative von den eidgenössischen Räten nun erst im März statt schon im letzten Dezember verabschiedet werden kann. Die Abstimmung wird dadurch keine wesentliche Verzögerung erleiden.

Es kann dem Bundesrat in diesem Fall zugute gehalten werden, dass verschiedene Gründe und Umstände sachlicher und persönlicher Art die Behandlung der Initiative verzögert haben. Es waren im Zusammenhang mit der Rheinauinitiative und der gleichzeitig eingereichten Wasserrechtsinitiative eine Reihe delikater und grundsätzlicher Fragen zu behandeln, die eine gründliche Prüfung erforderten. Im weitern haben die Krankheit und der Tod von Herrn Bundesrat Escher, des früheren Vorstehers des Post- und Eisenbahndepartementes, bei der Verzögerung mitgespielt.

Bei allem Verständnis für die besondern Verhältnisse und Umstände des vorliegenden Falles ist aber dringend zu wünschen, dass der Bundesrat aus diesen Fällen die nötigen Lehren und Konsequenzen zieht und inskünftig dafür besorgt ist, dass Volksbegehren von den eidgenössischen Räten innert gesetzlicher Frist behandelt werden können.

Ihre Kommission hat in der gestrigen Sitzung, in Zustimmung zu dem ihr erstatteten Bericht einstimmig bei drei Absenzen beschlossen, es sei dem Ansinnen der Initianten keine Folge zu geben und der Ständerat habe zur Initiative materiell Stellung

zu nehmen. Ich habe Ihnen daher im Nachfolgenden im Auftrag Ihrer Kommission über die Stellungnahme zur Initiative und den bezüglichen Antrag der Kommission zu referieren.

Der Bundesrat hat den eidgenössischen Räten in seiner Botschaft vom 4. Oktober 1955 beantragt, das Volksbegehren sei Volk und Ständen ohne Gegenvorschlag mit dem Antrag auf Verwerfung zur Abstimmung zu unterbreiten.

Der Nationalrat hat diesem Antrag am 21. Dezember 1955 mit 114 Stimmen zugestimmt. Der Minderheitsantrag, Volk und Ständen die Annahme des Volksbegehrens zu empfehlen, erhielt 19 Stimmen. Ihre Kommission hat mit 10 Stimmen, bei einer Enthaltung, beschlossen, Ihnen zu beantragen, der Stellungnahme des Bundesrates und dem damit übereinstimmenden Beschluss des Nationalrates zuzustimmen, das heisst Volk und Ständen die Initiative ohne Gegenvorschlag zur Verwerfung zu empfehlen.

Vor der Begründung dieses Antrages habe ich noch eine kurze Bemerkung zur bundesrätlichen Botschaft anzubringen.

Der Bundesrat hat seine Stellungnahme zum vorliegenden Volksbegehren in einer sehr ausführlichen Botschaft begründet. Mit einem gewissen Recht wurde in der nationalrätlichen Kommission und auch im Nationalrat der Vorwurf erhoben, dass der Bundesrat gegen Form und Inhalt der Initiative zum Teil sehr formelle oder sogar formalistische Argumente geltend mache. Diese Meinung kam auch in Ihrer Kommission zum Ausdruck. So wird in der Botschaft geltend gemacht, dass die Initiative nach Form und Inhalt unklar sei, dass der Text in den verschiedenen Sprachen nicht übereinstimme, in der französischen und italienischen Fassung grammatikalische Mängel aufweise, dass der Anwendungsbereich der Hauptbestimmung unklar sei, und dass die vorgeschlagene Verfassungsänderung innerhalb des Systems des Wasserrechtes zu rechtlichen Unklarheiten und Widersprüchen führen würde. Ich bin auch der Meinung, dass die Argumentation des Bundesrates in einzelnen Punkten etwas formell anmutet. Ich werde daher auf die geltend gemachten formellen Mängel, soweit sie nicht von wesentlicher Bedeutung sind, nicht näher eintreten.

Nach dieser Bemerkung komme ich nun zur Behandlung des Volksbegehrens. Dieses besteht aus einer Hauptbestimmung und einer sogenannten Übergangsbestimmung. In der Hauptbestimmung wird verlangt, Artikel 89 BV sei durch folgende Bestimmung zu ergänzen:

„Die vom Bunde zu erteilenden Wasserrechtskonzessionen (Art. 24bis, Abs. 4) bedürfen der Zustimmung beider Räte und sollen dem Volke zur Annahme oder Verwerfung vorgelegt werden, wenn es von 30 000 stimmberechtigten Schweizer Bürgern oder acht Kantonen verlangt wird.“

In der Übergangsbestimmung wird verlangt, dass diese neue Verfassungsbestimmung auf alle vom Bund zu erteilenden Wasserrechtskonzessionen anzuwenden sei, die am 1. September 1952 noch nicht erteilt sind.

Die Fassung der Hauptbestimmung lässt über deren Anwendungsbereich keinen Zweifel offen. Sie kann sich nach ihrem Wortlaut nur auf diejenigen Fälle beziehen, bei denen einerseits die Nutzung von

Wasserkraften auf dem Wege einer Konzession erteilt, und andererseits zur Erteilung der Konzession gemäss Artikel 24bis, Absatz 4, BV der Bund zuständig ist. Nach Artikel 24bis, Absatz 3, BV ist die Regelung der Nutzbarmachung der Wasserkraft Sache der Kantone. Nach Artikel 24bis, Absatz 4, BV ist der Bund zur Erteilung sogenannter interkantonalen Konzessionen zuständig, wenn eine Gewässerstrecke, die für die Gewinnung einer Wasserkraft in Anspruch genommen wird, unter der Hoheit mehrerer Kantone steht und sich diese über eine gemeinsame Konzession nicht verständigen können. Im weitern steht dem Bund unter Beiziehung der beteiligten Kantone die Erteilung sogenannter internationaler Konzessionen an Gewässerstrecken zu, welche die Landesgrenze bilden. Als zuständige Behörde für die Verleihung dieser interkantonalen und internationalen Konzessionen ist in den Artikeln 6, Absatz 1, Artikel 7 und Artikel 38, Absatz 2, letzter Satz, WRG der Bundesrat bezeichnet. Es ist nun allerdings richtig, dass nach dem geltenden eidgenössischen Wasserrechtsgesetz (vom 22. Dezember 1916) Wasserkraften nicht nur auf Grund von Konzessionen nutzbar gemacht werden können. Die Nutzbarmachung kann auch auf einer andern Rechtsgrundlage basieren. Aber auf solche Fälle kann sich die Hauptbestimmung der Initiative nach ihrem Wortlaut und nachdem sie ausdrücklich auf Artikel 24bis, Absatz 4, BV verweist, nicht beziehen. Richtig ist, dass die Hauptbestimmung der Initiative zu gewissen rechtlichen Unklarheiten in anderer Beziehung führen würde. Sie verlangt lediglich, dass die in Frage stehenden, vom Bundesrat zu erteilenden interkantonalen und internationalen Konzessionen von den eidgenössischen Räten zu genehmigen und deren Beschluss dem fakultativen Referendum zu unterstellen sei. Die Frage, ob für den Rückzug einer solchen Konzession nach Artikel 43, Absatz 3, WRG, oder für die Übertragung auf einen andern Bewerber nach Artikel 42 WRG oder für eine allfällige Abänderung der Bundesrat abschliessend zuständig bleiben soll, ist offen gelassen. Die Annahme der Initiative hätte aber zur Folge, dass die Genehmigung der fraglichen Konzessionen durch die eidgenössischen Räte in die Form eines referendumsfähigen Bundesbeschlusses zu kleiden wäre, dem formelle Gesetzeskraft zukäme. Es würde sich daher die Frage stellen, ob für den Rückzug einer solchen Konzession oder die Übertragung auf einen andern Bewerber oder eine Abänderung nicht auch wieder das nämliche Verfahren und die nämliche Form erforderlich wäre. Dann würde sich die weitere Frage stellen, in welcher Form überhaupt der Beschluss der eidgenössischen Räte zu kleiden wäre. Nach dem geltenden Recht, das heisst nach Artikel 89, Absatz 2, BV, sind nur Bundesgesetze und allgemeinverbindliche Bundesbeschlüsse, die nicht dringlicher Natur sind, referendumsfähig. Verwaltungsakte, und um einen solchen handelt es sich zweifellos bei einer Wasserrechtsverleihung, sind nach allgemein anerkannter Rechtslehre in der Form eines einfachen Bundesbeschlusses zu erlassen. Es müsste daher für die von der Initiative betroffenen Fälle auf dem Gesetzgebungswege eine neue Art von Bundesbeschlüssen, nämlich diejenige eines einfachen referendumsfähigen Bundesbeschlusses für einen Verwaltungsakt geschaffen werden.

Auf ein weiteres formellrechtliches Bedenken möchte ich wenigstens hinweisen. Wir haben im Bunde lediglich die Verfassungsinitiative, aber keine Gesetzesinitiative. Die vorliegende Verfassungsinitiative stellt aber eine verkappte Gesetzesinitiative dar. In Artikel 24bis, Absatz 4, BV ist die Kompetenz zur Erteilung der in Frage stehenden interkantonalen und internationalen Wasserrechtskonzessionen dem Bund übertragen. Die Zuständigkeit des Bundesrates zur Erteilung dieser Konzessionen ist im Wasserrechtsgesetz geordnet. Für die vorgeschlagene Änderung der Kompetenzordnung wäre daher überhaupt keine Verfassungsänderung erforderlich. Sie könnte auf dem Wege einer blossen Revision des Wasserrechtsgesetzes erreicht werden.

In Übereinstimmung mit dem Nationalrat beantragt Ihnen Ihre Kommission die Ablehnung der Initiative, vor allem aus sachlichen Gründen und Überlegungen. Ich beschränke mich darauf, Ihnen die wesentlichsten Argumente dieser Stellungnahme kurz darzulegen.

In erster Linie würde die Annahme der Initiative einen Eingriff in den Grundsatz der Gewaltentrennung darstellen. Es ist richtig, dass in der Bundesverfassung der Grundsatz der Gewaltentrennung nicht ausdrücklich festgelegt ist. Er ist aber durch die Ausscheidung der Kompetenzen zwischen den gesetzgebenden, vollziehenden und richterlichen Behörden praktisch durchgeführt. Er wird von der Verfassung vorausgesetzt und bildet daher implicite Bestandteil unseres Verfassungsrechtes. Nach allgemein anerkannter Rechtsauffassung handelt es sich bei einer Wasserrechtsverleihung um einen öffentlich-rechtlichen Verwaltungsakt, der als solcher in die Kompetenz der Verwaltungsbehörden gehört. Es ist allerdings zuzugeben, dass auch in der Bundesverfassung der Grundsatz der Gewaltentrennung nicht streng durchgeführt ist. Durch Verfassung und Gesetzgebung sind dem Bundesrat Gesetzgebungsaufgaben und der Bundesversammlung auch Verwaltungsaufgaben zugewiesen. So hat die Bundesversammlung beispielsweise auch die Eisenbahnkonzessionen zu genehmigen, bei denen es sich auch um eine Verwaltungssache handelt. Unsere geltende Rechtsordnung kennt aber keinen Fall, wo eine reine Verwaltungssache, die von den eidgenössischen Räten zu behandeln ist, auf dem Wege des Referendums auch noch vor das Volk gebracht werden kann. Die Annahme der Initiative hätte also einen neuen, sehr weitgehenden Einbruch in den Grundsatz der Gewaltentrennung zur Folge, und zwar einen Einbruch von prinzipieller Bedeutung und Tragweite, nämlich die Ausdehnung des Referendumsrechtes auf eine reine Verwaltungssache. Eine solche Erweiterung des Referendumsrechtes ist weder notwendig noch zweckmässig und daher abzulehnen.

Die von den Initianten geforderte neue Verfassungsbestimmung würde aber auch zu einer Verletzung oder mindestens zu einer Beeinträchtigung kantonaler Hoheitsrechte führen. Wie bereits erwähnt, steht das Recht, die Nutzbarmachung der Wasserkraft zu ordnen, grundsätzlich den Kantonen zu. Dieses Recht ist allerdings schon jetzt durch die Verfassung und die Gesetzgebung des Bundes gewissen Schranken unterworfen, insbesondere auch dadurch, dass der Bund zur Erteilung

internationaler Konzessionen an Grenzgewässern, und bei Differenzen unter den beteiligten Kantonen auch zur Erteilung interkantonalen Konzessionen zuständig ist. In beiden Fällen handelt der Bund aber nicht in seinem Namen und in seinem Interesse, sondern bei Differenzen über die Ausnützung interkantonalen Gewässer als Vermittler zwischen den beteiligten Kantonen, und bei internationalen Konzessionen an Grenzgewässern als Vertreter der beteiligten Kantone im Verkehr mit den beteiligten ausländischen Staaten. In beiden Fällen hat der Bundesrat die Konzessionen im Einvernehmen mit den beteiligten Kantonen und unter Berücksichtigung und Wahrung ihrer Interessen zu erteilen. Es würde nun ganz zweifellos einen viel weitgehenderen und nicht gerechtfertigten Eingriff in die Souveränität der Kantone auf dem Gebiet des Wasserrechtes bedeuten, wenn die fraglichen Konzessionen von der Bundesversammlung zu genehmigen wären und auf dem Wege des Referendums auch noch zur Volksabstimmung gebracht werden könnten. Auf den Entscheid der Bundesversammlung und des Volkes hätten die beteiligten Kantone einen sehr geringen Einfluss. Die Bundesversammlung und die Stimmberechtigten der ganzen Schweiz hätten die Möglichkeit, über den Kopf und berechnete Interessen der beteiligten Kantone hinweg, aus irgendwelchen unsachlichen Gründen oder Stimmungen eine Konzession abzulehnen. Eine solche weitere Beeinträchtigung der kantonalen Souveränität auf dem Gebiete des Wasserrechtes ist nicht nur unerwünscht, sondern sachlich auch gar nicht gerechtfertigt.

Die vorgeschlagene Änderung der bestehenden Kompetenzordnung ist vor allem auch deswegen abzulehnen, weil sie praktisch von sehr geringer Bedeutung wäre. Interkantonale Konzessionen hatte der Bundesrat seit dem Inkrafttreten des eidgenössischen Wasserrechtsgesetzes vom 22. Dezember 1916 überhaupt noch keine zu erteilen. Der Entscheid des Bundesrates wurde in vier Fällen angefochten. In einem Falle, beim sogenannten Lankwerkprojekt an der Sitter, wurde auf die Konzessionserteilung verzichtet. Bei einem zweiten Streitfall zwischen den beteiligten Kantonen Graubünden und Tessin um das Kraftwerk Greina-Blenio kam es ebenfalls nicht zum Entscheid, weil die Konzessionsbewerber ihr Begehren zurückzogen. Die beiden weiteren Fälle betreffen die Nutzbarmachung des Hongrin und anderer Zuflüsse zum Kraftwerk Veytaux am Genfersee, und die Ausnützung der Sihlstrecke zwischen Schindellegi im Kanton Schwyz und Hütten im Kanton Zürich. In diesen beiden Fällen ist ein Entscheid des Bundesrates noch nicht gefällt worden, weil die beteiligten Kantone unter sich auf dem Verhandlungswege eine Einigung suchen. Es ist also mit Sicherheit zu erwarten, dass der Bundesrat auch in Zukunft äusserst selten in die Lage kommen wird, interkantonale Konzessionen zu erteilen.

Etwas anders verhält es sich allerdings in bezug auf die internationalen Konzessionen an Grenzgewässern. Die Nutzbarmachung von Grenzgewässern bildete schon vor Erlass des Artikels 24bis der Bundesverfassung im Jahre 1908 und des Wasserrechtsgesetzes im Jahre 1916 Gegenstand von zwischenstaatlichen Vereinbarungen. Seit 1916 hat

der Bundesrat eine Reihe internationaler Konzessionen, insbesondere am Rhein, erteilt. Für die Zukunft kommen internationale Verleihungen noch für folgende Kraftwerke in Frage:

Am Rhein für die Werke Säckingen und Koblenz-Kadelburg, für den Neubau der veralteten Werke von Rheinfeldern und Schaffhausen und für das Speicherwerk Val di Lei-Innerferrera;

im Rhonegebiet für das Kraftwerk L'Etournal und das Speicherwerk Emosson-Le Châtelard;

im Innggebiet für das Spölwerk und das Innkraftwerk Martina-Prutz.

Dabei ist zu bemerken, dass für die noch in Betracht kommenden neuen Konzessionen am Hochrhein für die Schweiz bereits staatsvertragliche Bindungen gegenüber Deutschland bestehen. Die Konzession für das Speicherwerk Val di Lei-Innerferrera ist vom Bundesrat auf Grund bereits bestehender zwischenstaatlicher Vereinbarungen Ende 1955 erteilt worden. Beim Kraftwerk L'Etournal handelt es sich ebenfalls um eine Nutzung, die auf einem Staatsvertrag mit Frankreich aus dem Jahre 1913 beruht. Für das Spölkraftwerk, das Innkraftwerk Martina-Prutz und das Speicherwerk Emosson-Le Châtelard sind vor der Konzessionserteilung Staatsverträge mit den beteiligten Nachbarstaaten Italien, Österreich und Frankreich erforderlich, die nach den Zusicherungen des Bundesrates den eidgenössischen Räten zur Genehmigung unterbreitet und auch dem Referendum unterstehen werden. Also auch im Hinblick auf die noch in Frage stehenden internationalen Konzessionen kommt der vorgeschlagene Änderung der Kompetenzordnung keine erhebliche praktische Bedeutung zu. Sie hätte auf diesem Gebiet auch eine unzweckmässige und unerwünschte Doppelspurigkeit zur Folge, indem in einzelnen Fällen nicht nur die grundlegenden Staatsverträge, sondern dazu auch noch die auf diesen beruhenden Konzessionen von den eidgenössischen Räten zu genehmigen und dem Referendum zu unterstellen wären. Schliesslich muss in diesem Zusammenhang noch berücksichtigt werden, dass von allen internationalen Konzessionen, die vom Bundesrat bis jetzt erteilt wurden, nur einer einzigen, der Rheinaukonzession, im Volke Opposition erwachsen ist. Auch das spricht sicher dafür, dass kein zwingender Grund für eine Änderung der bisherigen Ordnung besteht.

Nach ihrem Wortlaut bezweckt die Hauptbestimmung der Initiative eine Änderung der Kompetenzordnung für die nach dem geltenden Recht vom Bundesrat zu erteilenden interkantonalen und internationalen Wasserrechtskonzessionen. Im Grunde will mit der Initiative aber eine vermehrte und bessere Berücksichtigung des Natur- und Heimatschutzes bei Kraftwerkbauten angestrebt werden, was in der Initiative allerdings nicht zum Ausdruck kommt. Das ist an sich sicher ein durchaus berechtigtes und anerkennenswertes Bestreben. Denn es lässt sich nicht bestreiten, dass dem Menschen von heute, im Zeitalter der Technik und des Materialismus der Sinn für ideale Werte und vor allem auch der Respekt vor der Natur und ihren Schönheiten etwas abhanden gekommen ist. Es ist daher sicher nicht überflüssig, die Pflege dieser Werte in vermehrtem Masse zu fördern. Die Initiative kann aber dem Natur- und Heimatschutz im allge-



meinen überhaupt nicht, und im Bereiche des Kraftwerkbaus nur in sehr beschränktem Masse dienen. Sie erfasst im Gebiete des Kraftwerkbaus nur die wenigen, vom Bundesrat noch zu erteilenden interkantonalen und internationalen Wasserrechtsverleihungen. Bei den Konzessionen, die von den Kantonen erteilt werden, und auch bei allen Wasserkraftnutzungen, die auf anderer Grundlage beruhen, kann sie gar nicht zur Anwendung kommen. Sodann wird das Antlitz der Natur nicht nur durch Kraftwerkanlagen, sondern durch viele andere und nicht weniger weitgehende Vorkehrungen und Eingriffe verunstaltet. Gegen alle diese Eingriffe bleibt die Initiative vollständig wirkungslos. Zur vermehrten Beachtung und Förderung des Naturschutzes im allgemeinen wäre eine umfassende Naturschutzbestimmung in der Bundesverfassung erforderlich. Eine dahinzielende Motion ist von beiden Räten erheblich erklärt worden. Man darf sich allerdings nicht verhehlen, dass die Einführung eines allgemeinen und wirksamen Naturschutzartikels der Bundesverfassung ein Hoheitsrecht der Kantone tangiert und daher kaum ohne Widerstand möglich sein wird, wie die Erfahrungen früherer Versuche gezeigt haben.

Schliesslich weiss man von den Initianten, dass sich die Initiative vor allem gegen das geplante Spölwerk im Gebiete des schweizerischen Nationalparks richtet. Aber auch hier erweist sich die Initiative als wirkungslos. Denn es ist nun vorgesehen, dieses Werk in zwei Stufen, einer kantonalen und einer internationalen, zu bauen. Die Erteilung der Konzession für die kantonale Stufe im Gebiet des Nationalparks fällt in die ausschliessliche Zuständigkeit der bündnerischen Behörden. Der Bundesrat hat keinerlei Kompetenz, gegen eine solche Teilung des Spölwerkes in eine kantonale und eine internationale Stufe einzuschreiten. Es liegt gegebenenfalls lediglich in seiner Kompetenz, die internationale Konzession zu erteilen oder zu verweigern. Es wurde daher in unserer Kommission der Wunsch geäussert, der Bundesrat möchte eine Erklärung abgeben, dass er die internationale Konzession nicht unter allen Umständen erteilen werde, auch wenn die Konzession für die kantonale Stufe erteilt wird. Eine solche Erklärung wäre geeignet, die Gegner des Spölwerkes zu beruhigen, weil damit eine gewisse Gewähr geboten wäre, dass das Spölwerk trotz der Teilung in zwei Stufen im Einvernehmen zwischen dem Kanton Graubünden und dem Bund als Ganzes behandelt würde.

Der Bundesrat wird übrigens im Zusammenhang mit dem Spölwerk, soweit es den Nationalpark tangiert, sich noch mit einer andern Frage auseinanderzusetzen haben, die mit der vorliegenden Initiative allerdings keinen unmittelbaren Zusammenhang hat, auf die ich aber der Vollständigkeit halber auch noch kurz hinweisen möchte. In Artikel 1, Absatz 1, des Bundesbeschlusses betreffend die Errichtung des schweizerischen Nationalparks im Unterengadin (vom 3. April 1914) ist bestimmt, dass im Gebiet des Nationalparks in der Gemeinde Zernez die gesamte Tier- und Pflanzenwelt ganz ihrer freien natürlichen Entwicklung zu überlassen und vor jedem nicht im Zwecke des Nationalparks liegenden menschlichen Einfluss geschützt sei. Dieser Bundesbeschluss wurde als

allgemein verbindlicher Natur dem Referendum unterstellt und hat daher formelle Gesetzeskraft. Für den Bundesrat, der mit dem Vollzug beauftragt ist, wird sich daher die Frage stellen, ob er auf Grund des zitierten Artikel 1, Absatz 1, und den mit der Gemeinde Zernez getroffenen vertraglichen Vereinbarungen nicht nur das Recht, sondern die Pflicht hat, gegen die Erteilung einer Spölkonzession, die dem Nationalpark Wasser entzieht, einzuschreiten. Am 17. August 1920 hat der Bundesrat allerdings einen Nachtrag zum Dienstbarkeitsvertrag mit der Gemeinde Zernez (vom 19. November 1913) genehmigt, in dem erklärt wird, dass die Schweizerische Eidgenossenschaft der Stauung des Spöls im Parkgebiet zum Zwecke der Erstellung eines Elektrizitätswerkes oder anderer industrieller Unternehmen keine Opposition machen werde. Es scheint zum mindesten fraglich, ob diese Erklärung sich im Rahmen des Bundesbeschlusses vom 3. April 1914 hält, und wenn das nicht der Fall ist, ob sie überhaupt gültig ist. Dazu kommt noch, dass man bei der fraglichen Erklärung vom Jahre 1920 von wesentlich andern Voraussetzungen ausgegangen ist, als bei dem heute projektierten Spölwerk. Das damals vorliegende Projekt für ein Kraftwerk Zernez sah nämlich keine Trockenlegung von Wasserläufen, sondern lediglich eine Stauung des Spöls im Parkgebiet vor. Ich möchte auf diese sehr umstrittenen Rechtsverhältnisse um den Nationalpark und das Spölwerk, die hier nicht zur Diskussion stehen, nicht näher eintreten. Aber es schien mir angebracht, in diesem Zusammenhang wenigstens darauf hinzuweisen.

Neben der Hauptbestimmung enthält die Initiative noch eine sogenannte Übergangsbestimmung, in der verlangt wird, dass die Hauptbestimmung auf alle vom Bund zu erteilenden Konzessionen anzuwenden sei, die am 1. September 1952 noch nicht erteilt waren. Diese sogenannten Übergangsbestimmung muss aus rechtlichen und praktischen Erwägungen abgelehnt werden. Es handelt sich dabei überhaupt nicht um eine Übergangsbestimmung, sondern um eine Rückwirkungsklausel. Übergangsbestimmungen haben in der Gesetzgebung den Zweck, das Verhältnis zwischen bisherigem und neuem Recht zu ordnen. Um das geht es bei der Übergangsbestimmung der vorliegenden Initiative aber nicht. Es will damit der Hauptbestimmung rückwirkende Kraft verliehen werden. Diese Rückwirkungsklausel ist aber direkt verfassungswidrig. Denn nach Artikel 123, Absatz 1, BV können Revisionen erst mit der Annahme durch Volk und Stände in Kraft treten. Es geht daher gar nicht an, einer neuen Verfassungsbestimmung rückwirkende Kraft zu verleihen. Durch eine solche Rückwirkungsklausel würde die Möglichkeit geschaffen, dass Verfügungen, die eine Behörde nach bisherigem Recht im Rahmen ihrer Zuständigkeit getroffen hat, nachträglich wieder aufgehoben werden könnten. Das würde nicht nur dem Grundsatz der Gewaltentrennung widersprechen, sondern auch die Rechtsstaatlichkeit und Rechtssicherheit gefährden. Dazu kommt noch, dass die Rückwirkungsklausel auch eine sehr geringe praktische Bedeutung hätte. Seit dem 1. September 1952 hat der Bundesrat eine einzige Konzession erteilt, auf welche die Rückwirkungsklausel anwendbar wäre.

Es handelt sich dabei um die bereits erwähnte internationale Konzession für das Speicherwerk Val de Lei-Innerferrera, die Ende 1955 erteilt wurde. Wie ich bereits in anderm Zusammenhang dargetan habe, ist diese Konzession auf Grund bereits bestandener internationaler Vereinbarungen erteilt worden. Soviel mir bekannt ist, sind gegen diese Konzession aus der Öffentlichkeit und auch aus Kreisen des Naturschutzes nie Einwendungen erhoben worden.

Schon im Nationalrat und auch in Ihrer Kommission ist die Frage eines Gegenvorschlages diskutiert worden. Im Nationalrat wurde von Herrn Dietschi-Solothurn beantragt, die Sache an den Bundesrat zurückzuweisen, mit dem Auftrag, eine Abänderung bzw. Ergänzung des Artikels 38 WRG dahingehend auszuarbeiten, dass die vom Bundesrat zu erteilenden interkantonalen und internationalen Wasserrechtsverleihungen der Zustimmung der Bundesversammlung bedürfen. Dieser Gegenvorschlag erfolgte aus abstimmungstaktischen Gründen, aus der Befürchtung heraus, dass die Initiative ohne Gegenvorschlag angenommen werden könnte. Sachlich ist eine solche Änderung der bestehenden Ordnung ebensowenig begründet, wie die von der Initiative angestrebte. Es ist daher nicht gerechtfertigt, nur aus abstimmungspolitischen Gründen einen solchen Gegenvorschlag zu machen. Man hoffte auch, bei den Initianten mit einem solchen Gegenvorschlag eventuell den Rückzug der Initiative erwirken zu können. Auf eine Anfrage hin wurde das aber von den Initianten in ihrem Antwortschreiben vom 2. Dezember 1955 abgelehnt, wie zu erwarten war. Denn schon aus dem Titel der Initiative: „Volksbegehren zur Erweiterung der Volksrechte bei der Erteilung von Wasserrechtskonzessionen durch den Bund“, geht eindeutig hervor, dass es den Initianten hauptsächlich darum geht, dem Volk durch das Referendum die Möglichkeit des Mitspracherechtes bei der Erteilung der in Frage stehenden Konzessionen einzuräumen. Es war daher gar nicht zu erwarten, dass sie sich mit der blossen Genehmigung dieser Konzessionen durch die Bundesversammlung zufrieden geben würden. Dazu kommt schliesslich, dass eine Rückweisung noch eine weitere unerwünschte Verzögerung in der Erledigung der Initiative durch die eidgenössischen Räte zur Folge gehabt hätte. Im Nationalrat wurde der Gegenvorschlag, bzw. der Rückweisungsantrag Dietschi, mit 97 gegen 16 Stimmen abgelehnt. Aus allen diesen Gründen beantragt Ihnen Ihre Kommission ebenfalls, Volk und Ständen die Initiative ohne Gegenvorschlag zur Verwerfung zu empfehlen. Herr Nationalrat Dietschi hat nach der Ablehnung seines Antrages in der Dezembersession im Nationalrat eine Motion eingereicht, durch die der Bundesrat beauftragt werden soll, eine Abänderung bzw. Ergänzung von Artikel 38 WRG in Sinne seines Rückweisungsantrages auszuarbeiten. Wenn diese Motion vom Nationalrat erheblich erklärt wird, ist sie auch vom Ständerat zu behandeln. Aus diesem Grunde hätte es keinen Sinn, auch im Ständerat noch eine gleichlautende Motion einzubringen.

Abschliessend nur noch ganz wenige Worte zum Entwurf des Bundesratsbeschlusses. Der Bundesrat ist der Meinung, dass der französische und italienische Text der Hauptbestimmung der Initiative

in der Fassung der Initianten grammatikalisch unklar sei. Er lasse die Auslegung zu, dass nicht nur die Volksabstimmung, sondern auch schon die Genehmigung der fraglichen Konzessionen durch die eidgenössischen Räte durch das Referendum erwirkt werden müsste. Eine solche Auslegung erscheint aber vollständig ausgeschlossen. Denn das Referendum ist nur gegen ein Bundesgesetz oder einen Bundesbeschluss möglich. Auch der französische und italienische Text in der Fassung der Initianten hätte daher kaum je zur Auffassung Anlass geben können, dass auch die Genehmigung der fraglichen Konzessionen durch die eidgenössischen Räte nur dann zu erfolgen hätte, wenn sie auf dem Wege des Referendums verlangt worden wäre. Die Initianten haben aber gegen den vom Bundesrat neu redigierten französischen und italienischen Text der Hauptbestimmung, wie er im Entwurf zum Bundesbeschluss enthalten ist, keine Einwendungen erhoben, und der Nationalrat hat diesem Text zugestimmt. Ihre Kommission beantragt Ihnen daher ebenfalls, diesen Text im Bundesbeschluss zu belassen.

Mit Recht hat dagegen der Bundesrat den Text des Ingresses zu den Initiativbegehren ergänzt. In diesem Ingress ist nämlich nur verlangt, dass Artikel 89 BV durch die in der Initiative enthaltenen neuen Bestimmungen zu ergänzen sei. Es wurde aber nicht angegeben, wo diese Bestimmungen in Artikel 89 BV unterzubringen seien. Sinngemäss und systematisch wären sie aber nach den Absätzen 1 und 2, die von den referendumsfähigen Bundesgesetzen und Bundesbeschlüssen handeln, als Absatz 3 einzureihen. Der gegenwärtige Absatz 3, der die referendumsfähigen Statsverträge zum Gegenstand hat, würde dann Absatz 4.

Gestützt auf meine Ausführungen beantrage ich Ihnen im Namen Ihrer Kommission, es sei auf die Vorlage einzutreten und in Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates das vorliegende Volksbegehren Volk und Ständen ohne Gegenvorschlag und mit dem Antrag auf Verwerfung zur Abstimmung zu unterbreiten.

#### *Allgemeine Beratung – Discussion générale*

**Schoch:** Der Herr Referent hat uns Ausführungen darüber gemacht, wie sich die Tatsache auswirke, dass die Frist, die im Gesetz über das Verfahren bei Volksabstimmungen über die Stellungnahme der Räte zur Volksinitiative nicht eingehalten worden ist.

Ich glaube, dass es sich schon lohnt, über diese Frage zu diskutieren, denn wir sind daran, ein wichtiges Präjudiz in dieser Sache zu schaffen. Die Räte haben eine Frist von drei Jahren, um Stellung zu nehmen bei formulierten Initiativvorschlägen. Diese Frist ist eingeführt worden durch die Revision vom Jahre 1950; früher betrug sie nur ein Jahr. Ich glaube, es war nie bestritten, dass die frühere Frist nur eine Ordnungsfrist war und dass sie also nicht peremptorischen Charakter hatte. Es hat sich, wenn ich mich recht erinnere, herausgestellt, dass nur etwa ein Drittel der Initiativen innert Jahresfrist überhaupt behandelt werden konnten von den Räten. In einer grossen Zahl von Fällen konnte sogar nicht einmal der Bericht des Bundesrates

innert der Jahresfrist erhältlich gemacht werden. Man wollte diesem unbefriedigenden Zustand ein Ende bereiten durch die Revision von 1950. Das war eigentlich der Kernpunkt jener Revision. Sie erinnern sich vielleicht, wie eingehend damals über die Frage der Frist debattiert wurde. Der Bundesrat hatte vorgeschlagen, keine bestimmte Frist aufzunehmen, sondern zu sagen, die Räte hätten sich „nach den gegebenen Umständen ohne Zeitverlust“ zur Sache zu äussern. Man hat in den Kommissionen gesagt, das sei eine Kautschukbestimmung und man sollte doch eine bestimmte Frist aufnehmen. Der Ständerat hat dann beschlossen, die Frist von einem Jahr auf drei Jahre festzusetzen. Der Nationalrat wollte eine zweijährige Frist, mit der Möglichkeit, dass die Bundesversammlung beschliessen könne, die zweijährige Frist noch einmal um zwei Jahre zu verlängern, wenn man sieht, dass die zweijährige Frist nicht genüge. Man hat auch diese Möglichkeit ausgeschaltet, weil man befürchtete, es würde dann bei den meisten Initiativen eine unliebsame Diskussion geben über die Frage, ob die Frist zu verlängern sei. Schliesslich hat man sich auf die drei Jahre geeinigt.

Da die Normierung der Frist eine so grosse Rolle spielte und da man wollte, dass man eine Frist habe, in der die Sache wirklich behandelt werden könne, kann man sich schon fragen, ob das nur noch eine Ordnungsfrist sein solle oder ob sie nicht den Sinn habe, nach der Revision, dass die Sache innert dieser Frist von den Räten erledigt werden müsse. Schliesslich ist es doch wesentlich, dass der Entscheid über eine Initiative möglichst bald gefällt und dass die Behandlung nicht *ad calendas graecas* verschoben werden kann. Sie wissen, dass es eine ganze Anzahl Initiativen gibt, die überhaupt nie behandelt worden sind. Das wollte man auch vermeiden, dass eine Initiative nicht behandelt werde.

Ich bin also nicht überzeugt, dass die Auffassung, die vom Herrn Referenten vertreten worden ist, richtig sei.

Es ist auch Artikel 9 des Gesetzes zitiert worden. Dieser lautete in der alten Fassung:

„Kommt ein übereinstimmender Beschluss der beiden Räte hinsichtlich ihrer Stellungnahme zu dem ausgearbeiteten Initiativentwurf nicht zustande, so wird der letztere ohne weiteres der Volksabstimmung unterbreitet.“

Auch dieser Artikel wurde abgeändert und lautet nun:

„Kommt ein übereinstimmender Beschluss der beiden Räte hinsichtlich ihrer Stellungnahme zu dem ausgearbeiteten Initiativentwurf innert gesetzlicher Frist nicht zustande...“, dann sei die Volksabstimmung ohne weiteres anzuordnen.

Man kann sagen, der frühere Artikel hätte offenbar auch diesen Sinn gehabt. Aber jetzt ist klar gesagt, dass „innert der gesetzlichen Frist“, also innert drei Jahren, die Schlussnahme vorzunehmen wäre.

Man kann sich schon fragen, ob in einem Gesetz der Ausdruck „die gesetzliche Frist“ den Sinn einer blossen Ordnungsfrist habe. Gesetzliche Vorschriften sind in der Regel nicht nur Ordnungsvorschriften.

Unser Referent, Herr Antognini, hat seinerzeit im Rate zu Artikel 9 gesagt, diese Ergänzung sei

gemacht worden, um die Sanktionen gegenüber der Nichtbeachtung der Frist wirksamer zu machen. Was haben wir für eine Sanktion, wenn wir sagen, solange die Räte die Sache nicht behandelten, laufe die Frist ab?

Der Herr Referent hat gesagt, solange die Räte nicht Stellung genommen hätten, stehe nicht fest, dass ein übereinstimmender Beschluss nicht zustande gekommen sei. Ich glaube, das ist nicht ganz richtig, denn es steht doch fest, dass innert der gesetzlichen Frist kein übereinstimmender Beschluss vorliegt.

Nun hat man gesagt, das Wort „zustande gekommen“ besage, dass dieser Fall nur eintrete, wenn die Räte sich mit der Materie beschäftigt hätten. Man kann vielleicht diese Überlegung haben, aber man kann auch die andere Auffassung vertreten.

Es wäre etwas gefährlich, wenn wir einfach leichthin ein Präjudiz in dem Sinne schaffen würden, dass nur eine Ordnungsvorschrift vorliege, denn dann hätte die Revision vom Jahre 1950 eigentlich keine erhebliche Wirkung.

Bei Annahme einer Verwirkungsfrist könnte der unbefriedigende Umstand eintreten, dass zum Beispiel der Bundesrat dadurch, dass er seinen Bericht nicht rechtzeitig einreichte, die Räte eventuell um die Möglichkeit bringen würde, sich mit der Materie überhaupt zu beschäftigen. Hier habe ich jedoch die Auffassung, dass die Initiative in dem Moment, wo sie vom Bundesrat den Räten zur Feststellung überwiesen wird, dass sie zustande gekommen ist, eigentlich bei den Räten liegt. Die Räte müssen die Initiative behandeln. Ich glaube, es wäre Sache der Räte, dann innert dieser drei Jahre zu monieren, wenn der Vorschlag des Bundesrates nicht eintrifft, nötigenfalls müssten eben die Räte von sich aus und ohne Bericht des Bundesrates Stellung beziehen.

Bekanntlich läuft die Frist für die Stellungnahme zur Sparinitiative in sechs Monaten ab. Wenn die Räte bis dahin nicht einig werden, dann wäre es mit den Beratungen in den Räten fertig und die Abstimmung müsste angeordnet werden. Das ist im Gesetz so gewollt und das ist eine Lösung, die es eben verhindert, dass die Initiativen unerledigt bleiben.

Ich möchte keinen Antrag auf Nichteintreten stellen, weil ich auch noch nicht ganz überzeugt bin, welche Lösung die richtige ist. Aber was vorgebracht worden ist vom Referenten, hat mich auch nicht überzeugt, dass es so sicher ist, dass hier nur eine Ordnungsfrist vorliegt. Ich wollte aber doch meine Bedenken angemeldet haben darüber, ob die Praxis, die wir einschlagen, richtig sei oder ob sie nicht dem widerspreche, was man eigentlich im Jahre 1950 durch die Änderung der Fristen schaffen wollte.

**Stüssi:** Ich habe nicht geglaubt, in diese Debatte noch eingreifen zu müssen, aber die Ausführungen meines verehrten Kollegen Schoch zwingen mich doch, eine andere Auffassung darzulegen, wenn auch in kurzer Weise. Ich gebe zu, dass man über die Frage, ob es sich um eine Ordnungs- oder eine Verwirkungsfrist handelt, in guten Treuen verschiedener Meinung sein kann. Aber die Tatsache, die auch Kollege Schoch zugegeben hat, dass die

frühere einjährige Frist immer als eine Ordnungsfrist betrachtet wurde, deutet doch darauf hin, dass die veränderte Frist ebenfalls eine Ordnungsfrist ist, ansonst bei der Verlängerung dieser Frist ein ganz anderer Charakter hätte beigelegt werden müssen. Diese Änderung wäre nicht so einfach gegangen, hätte es sich doch darum gehandelt, ob sich die Räte selber einen Maulkorb anhängen wollen oder nicht. Es kann nicht der Sinn und der Wille der Räte gewesen sein, sich einer Pflicht zu entziehen, die sie nach der Verfassung zu erfüllen haben, nämlich Stellung zur Initiative zu beziehen. Es stand damals auch die Frage zur Diskussion, ob diese Frist auf zwei oder drei Jahre neu festgesetzt werden oder eine Verlängerungsmöglichkeit vorzusehen sei: Diese Verlängerungsmöglichkeit, die sich der Nationalrat schaffen wollte, spricht wiederum dafür, dass es sich um eine Ordnungsfrist handelte. Eine peremptorische Frist kann ja nicht verlängert werden. Ich finde also, man darf nicht so weit gehen, aus dieser Fristverlängerung heraus nun eine Änderung des Charakters dieser Frist herauszulesen.

Es ist doch auch klar, was die Verfassung nun vorsieht. Sie spricht davon, dass die Bundesversammlung zu einem Initiativbegehren Stellung zu beziehen hat. Da könnte es nun vorkommen, dass, wenn es eine Verwirkungsfrist wäre, eine Stellungnahme eines Rates überhaupt nicht mehr möglich wäre. So verhält es sich beim heutigen Fall, wo erst nach zweieinhalb Jahren ein bundesrätlicher Antrag gekommen ist und nur noch ein halbes Jahr Frist bestand, damit beide Räte Stellung beziehen können. Da hätte der Nationalrat es ohne weiteres in der Hand gehabt, seine Beschlussfassung hinauszuzögern, bis diese Frist soweit fortgeschritten war, dass der Ständerat überhaupt nicht mehr Beschluss fassen konnte. Das wäre natürlich eine Situation, die nicht befriedigen würde. Ich finde, dieses Ergebnis, das zu einem verfassungswidrigen Ausschalten eines Rates führen würde, der nach Verfassung Stellung zu einer Initiative zu beziehen hat, spricht dafür, dass wir diese Frist als eine Ordnungsfrist aufzufassen haben.

Aber die Auffassung kann man vertreten, dass dort, wo beide Räte bereits Beschluss gefasst haben, die Frist bedeutet, dass ein Differenzverfahren nicht *ad infinitum* weiterzuführen ist. Das soll aber nicht geschehen wegen einer peremptorischen Frist, sondern im Sinne einer Ordnungsverpflichtung, die sich die beiden Räte selbst auferlegt haben und die darin besteht, innert bestimmter Frist die Initiative zu einem Ende zu führen.

Wie ich bereits betont habe, sprechen Gründe für eine solche Lösung, es sprechen aber auch Gründe gegen eine solche Lösung, aber auf die verfassungsmässige Pflicht muss vor allem geachtet werden.

Schliesslich ist noch zu sagen, dass es sich nicht um eine Auffassung der Initianten handelt. Es ist befremdlich, dass sich das Initiativkomitee herausnimmt, den Räten zu sagen, was sie zu tun haben. Schliesslich haben wir selber darüber zu befinden, was unser Recht und unsere Pflicht ist.

**M. Lepori**, conseiller fédéral: Permettez-moi de prendre la parole sur ce problème. Je le ferai d'ailleurs d'une façon très rapide. Je dois déclarer avant tout que le Conseil fédéral comme tel n'a pas pris

position sur le problème puisqu'il estime qu'il relève de la compétence des Chambres qui peuvent le résoudre avec compétence. Toutefois, le Conseil fédéral m'a autorisé à vous faire part d'une opinion personnelle.

Je reconnais avant tout qu'il s'agit d'un problème très difficile et très controversé. Ceux qui l'examinent à fond passent, si je puis m'exprimer ainsi, d'une perplexité à l'autre. Des considérations contradictoires se heurtent et rendent assez difficile la formation d'une opinion définitive et valable.

Je dois pourtant remarquer que si nous voulons résoudre correctement ce problème, nous ne pouvons pas nous limiter simplement à l'interprétation de la loi. Nous devons le situer dans le complexe de la Constitution, de nos institutions, des compétences que la Constitution donne aux Chambres fédérales. Il me semble que le point de départ doit être l'article 121 de la Constitution fédérale, lequel règle la matière des revisions constitutionnelles. Or, l'article 121 prévoit que les demandes d'initiative sont soumises à l'Assemblée fédérale, laquelle donne ou refuse son approbation. Ensuite, en relation avec l'article 85, chiffre 14, l'Assemblée fédérale est compétente pour la revision de la Constitution fédérale.

Il me semble qu'il y a ici un principe vraiment fondamental: le principe qui donne à l'Assemblée fédérale, Conseil des Etats et Conseil national, non seulement la compétence mais le devoir de prendre position dès que des réformes constitutionnelles sont présentées. C'est le système bicaméral qui confère un caractère particulier à notre démocratie et il me semble qu'en dérogeant à ce principe, on abandonnerait tous les principes fondamentaux.

Je n'oublie pas l'article 122 de la Constitution fédérale, lequel prévoit qu'une loi déterminera les formalités à observer pour les demandes d'initiatives populaires. Je pose cependant la question: Est-ce que le fait d'introduire un terme péremptoire peut être considéré comme une formalité? Je ne le pense pas puisqu'il s'agit de pénétrer précisément au fond des droits de l'Assemblée fédérale et des principes de la Constitution. Il me semble que l'on ne pourrait pas considérer comme une simple formalité un terme de trois ans, après lequel les Chambres fédérales ne peuvent plus s'occuper d'initiatives. Je dis cela sans en tirer pourtant une conclusion précise mais simplement pour exclure *a priori* que les Chambres, lorsqu'elles ont déterminé la revision de la loi de 1950, aient fait des propositions allant complètement à l'encontre de la Constitution fédérale et aient ainsi coupé dans la chair vive de nos institutions.

Une deuxième considération que nous pouvons faire est la question des actes parlementaires. On connaît la raison de la revision de la loi en 1950 mais on n'a pas examiné l'intention générique du législateur au moment où il a proposé d'introduire, à l'article 8, les trois ans et, à l'article 9, la formule que vous connaissez. Dans les procès-verbaux des séances, on ne trouve nulle part une affirmation claire et nette selon laquelle les trois ans étaient un terme absolument impératif. Au contraire, nous trouvons des déclarations très catégoriques dans le sens que, lorsqu'on a voté cette modification, on était persuadé que le terme de trois ans pouvait être déposé, sans que cela conduise à une déchéance des droits du Parlement.

M. von Steiger, conseiller fédéral, dans la dernière séance de la commission du Conseil national chargée de liquider les divergences, a déclaré (permettez-moi cette citation, parce qu'elle jette une certaine lumière sur le problème, à propos de la proposition du Conseil des Etats relative au terme de trois ans, formulée à l'article 9 tel qu'il a été adopté):

„Es ist mein Anliegen, dem Volke gegenüber wahr zu sein. Es gibt immer Fälle, in denen drei Jahre nicht genügen; beim besten Willen ist es manchmal nicht möglich, diese Frist einzuhalten, in Kriegszeiten nicht und in Friedenszeiten nicht. Die Verhältnisse sind komplizierter geworden. Viel Zeit geht vor allem dann verloren, wenn man mit den Initianten verhandeln will. Ich habe Professor Giacometti die Frage gestellt: Was ziehen Sie vor, eine feste Frist, die gelegentlich überschritten werden muss oder eine vagere Formulierung, an die man sich immer halten kann? Er erklärte, er ziehe die Überschreitung vor. Das ist im Ständerat vom Kommissionspräsidenten so gesagt worden.“

Le président de la commission a déclaré au Conseil des Etats: «Il est vrai que des circonstances tout à fait exceptionnelles pourraient empêcher l'observation du délai de trois ans. Mais la même objection pourrait être formulée même si le délai était porté à quatre ans. D'ailleurs, les lois sont faites pour les situations normales et, comme nous l'avons déjà relevé dans notre précédent rapport, les situations manifestement exceptionnelles trouvent en elles-mêmes les motifs d'ordre supérieur qui justifient les dérogations indispensables aux dispositions de la loi. Dans les situations spéciales, le peuple suisse a toujours fait preuve de confiance et de compréhension à l'égard de ses autorités.»

Vous voyez donc que toutes les fois où l'on parle des effets possibles de ce terme de trois ans, on dit que des exceptions sont possibles et on est persuadé que le terme de trois ans ne pourra pas être respecté dans tous les cas.

Il y a encore une troisième considération: l'examen strict et logique des articles 8 et 9. Il est très difficile, je dois le reconnaître, d'aboutir à une interprétation tout à fait convaincante. Nous butons avant tout contre la formule «dans le délai légal», puis contre celle «sans retard». Doit-on en tirer la conclusion que le terme de trois ans est impératif? Mais il y a d'autres éléments qui peuvent nous amener à une interprétation tout à fait différente du sens pris à la lettre. On peut, de bonne foi, adopter aussi celle du président de la commission selon laquelle, pour que le cas de l'article 9 se concrétise, il doit y avoir une divergence entre les deux Conseils. En effet, si les deux Chambres n'arrivent pas à prendre une décision concordante, la divergence ne peut apparaître que s'il y a opposition. Or, la décision concordante est celle que l'on prend après débat, après examen. Ce sont là des éléments qui nous permettent de dire que l'interprétation stricte peut être battue en brèche par une autre interprétation. Quoiqu'il en soit et pour les raisons que je viens d'exprimer, il me semble que le Conseil des Etats, conformément à la proposition qui a été faite, peut décider que l'article 9 ne s'oppose pas à la discussion de cette initiative.

Je me demande – et probablement que la question se pose aussi pour vous, bien que le rapporteur

y ait déjà répondu de façon indirecte – s'il existe dans le présent cas des circonstances tout à fait exceptionnelles qui ont empêché l'observation du délai de trois ans dont parlait le rapporteur de la commission au Conseil des Etats en 1950.

Nous devons remarquer que le cas de l'initiative en discussion est absolument exceptionnel.

Deux initiatives qui touchaient, par certains points, les mêmes problèmes et en divergeaient par d'autres ont été présentées en même temps. Il était nécessaire que le Conseil fédéral s'attache avant tout à une de ces initiatives et ne traite la seconde qu'une fois la première liquidée par un vote du peuple.

De plus, l'initiative présente soulève, comme on l'a remarqué, des questions de principe assez graves. On a, à mon sens, un peu trop rapidement écarté les arguments préliminaires du message du Conseil fédéral en les déclarant périmés. Or, chaque problème avait vraiment son importance, était délicat et méritait d'être fouillé.

En outre, comme le rapporteur l'a fait remarquer, des changements de personnes eurent une incidence malheureuse sur l'examen de l'initiative.

Qu'il me soit permis de remarquer, puisqu'on a fait des reproches au Conseil fédéral – je lis volontiers la presse quand elle fait monter vers nous quelques légères nuées d'encens et je la lis aussi volontiers quand elle dit des choses désagréables – qu'en stricte logique, les deux Conseils auraient pu s'occuper de l'initiative avant le délai de trois ans. Déjà en septembre, les commissions ont été nommées. Le 4 octobre, le message a été présenté et, comme le président de la commission l'a justement fait remarquer, c'est la commission elle-même qui a décidé de ne pas présenter un rapport pour la session de décembre mais de reporter la discussion et sa décision au mois de mars. Strictement, bien qu'il y eût des avantages, ce n'est pas la procédure normale. Les Chambres auraient dû prendre une décision dans les délais prévus.

Le retard a-t-il porté un préjudice quelconque en ce qui concerne les solutions postulées par l'initiative? Que celle-ci ait été discutée avant le 23 février ou le 6 ou le 7 mars, cela n'influe absolument pas – M. Stüssi vient de le dire – sur la votation, c'est-à-dire que les droits des initiateurs n'ont pas été lésés et cela d'autant moins, comme vous le savez, qu'aucune concession visée par l'initiative n'a été ou ne sera prochainement octroyée. Et encore: même si une concession était délivrée – cela paraît absolument exclu – en cas d'adoption de l'initiative, la clause rétroactive agirait.

Je dois toutefois dire que le Conseil fédéral se rend compte de l'inquiétude qu'a suscitée le dépassement du délai prévu par l'article 8; il en tiendra compte. En aucun cas, il n'entend se soustraire à son devoir de donner aux Chambres la possibilité de discuter les initiatives populaires dans les trois ans, il se permet seulement de faire remarquer le nombre considérable d'initiatives populaires qui sont présentées, qui alourdissent sa tâche et ralentissent quelquefois sa décision.

*Eintreten wird ohne Gegenantrag beschlossen  
Le Conseil passe sans opposition à la discussion  
des articles*

*Artikelweise Beratung – Discussion des articles**Titel und Ingress, Art. 1–4***Antrag der Kommission**

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates.

*Titre et préambule, art. 1–4***Proposition de la commission**

Adhérer à la décision du Conseil national.

*Angenommen – Adoptés**Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble*Für Annahme des Beschlussesentwurfes 33 Stimmen  
(Einstimmigkeit)*An den Nationalrat – Au Conseil national***7030. Arbeitszeit beim Betriebe der Eisenbahnen und anderer Verkehrsanstalten. Abänderung des Bundesgesetzes****Durée du travail dans l'exploitation des chemins de fer et autres entreprises de transport et de communications. Revision de la loi**Botschaft und Gesetzentwurf vom 12. Dezember 1955  
(BBI II, 1389)

Message et projet de loi du 12 décembre 1955 (FF II, 1445)

**Antrag der Kommission**

Eintreten

**Proposition de la commission**

Passer à la discussion des articles.

*Berichterstattung – Rapport général*

**Bossi**, Berichterstatter: Mit seiner Botschaft vom 12. Dezember 1955 beantragt der Bundesrat den Räten, die im Artikel 9, Absatz 1, des Arbeitszeitgesetzes festgelegte Zahl der Ruhetage von jährlich 56 auf 60 zu erhöhen. Der Antrag geht auf Eingaben der Berufsverbände zurück, zu denen die Verwaltungen Stellung bezogen haben. Die Generaldirektion der PTT ist mit der Erhöhung einverstanden, während die Generaldirektion der SBB darauf verzichtet hat, sich gegen die Erhöhung auszusprechen. Die konzessionierten Transportunternehmungen sind jedoch dagegen. Für die Erhöhung hat sich auch die paritätische Arbeitszeitgesetz-Kommission ausgesprochen.

Der Bundesrat ist der Auffassung, dass im Hinblick auf die immer stärker beanspruchte Arbeitskraft im Betriebsdienst der öffentlichen Transportunternehmungen und mit Rücksicht auf die Gleichbehandlung der Bediensteten die Erhöhung der Zahl der Ruhetage sachlich begründet sei.

Wie liegen heute die Verhältnisse betreffend Ruhetage in den verschiedenen Zweigen der Verwaltung, der Betriebsdienste und der Werkstätten?

Es kann geantwortet werden, dass heute eben eine frappante Ungleichheit besteht.

Das Arbeitszeitgesetz vom 6. März 1920 sieht 56 Ruhetage im Jahre vor, das heisst die 52 Sonntage und die 4 allgemeinen Feiertage: Neujahr, Karfreitag, Auffahrt, Weihnacht. Aber die effektive Regelung ist eine andere.

Nach Artikel 58 des Fabrikgesetzes können die Kantone über die 52 Sonntage hinaus 8 Feiertage im Jahr (die 4 allgemeinen Feiertage inbegriffen) bestimmen, die als Sonntage zu gelten haben. Von diesem Recht wurde bisher in 13 Kantonen Gebrauch gemacht, während 7 Kantone je 7 Feiertage bezeichnet haben.

Gestützt auf Artikel 13 des Arbeitszeitgesetzes und Artikel 8 des Reglementes über den Transport auf Eisenbahnen und Schiffen können die Kantone für ihr Gebiet neben den 4 allgemeinen Feiertagen 4 weitere Feiertage bestimmen, an denen der lokale Güterdienst untersagt ist. Auch von dieser Möglichkeit hat die Mehrzahl der Kantone voll Gebrauch gemacht. Dazu kommt, dass die Vollziehungsverordnungen I und II zum Arbeitszeitgesetz bestimmen, kantonale Feiertage könnten als Ruhesonntage eingeteilt werden. Die Zahl der Feiertage beschränkt sich indessen meistens nicht auf die im Fabrikgesetz und im Transportreglement festgelegten. Vielmehr gibt es je nach Kanton überdies ganze und halbe ortsübliche Feiertage, deren Zahl mit den eidgenössischen und kantonalen Feiertagen 8 durchaus übersteigt. An diesen ortsüblichen Feiertagen wird in den Verwaltungen in der Regel nicht gearbeitet.

Auch im Verwaltungsdienst der konzessionierten Transportunternehmungen wird an den in den verschiedenen Landesgegenden üblichen Feiertagen in der Regel nicht gearbeitet.

Auch in Industrie, Handel und Gewerbe ruht die Arbeit weitgehend über die gesetzlichen eidgenössischen und kantonalen Feiertage hinaus an den ortsüblichen Feiertagen. Das gilt im allgemeinen auch im Gütertransportgewerbe auf der Strasse.

Die Einhaltung ortsüblicher Feiertage beschränkt sich aber nicht auf Verwaltung, Industrie, Handel und Gewerbe, sondern erstreckt sich schon jetzt auch auf Bedienstete, die dem Arbeitszeitgesetz unterstellt sind.

In der Tat: nach dem Reglement über die Werkstätteordnung werden dem Personal der Hauptwerkstätten der SBB zu den gesetzlichen 56 Ruhetagen bis höchstens 4 weitere allgemeine Feiertage, an denen die Werkstätten geschlossen bleiben müssen, gewährt. Diese Ordnung gilt für rund 3000 Bedienstete.

Auch die PTT-Verwaltung gewährt bei einzelnen Dienstzweigen ortsübliche Feiertage. Rund 5000 Personen stehen im Genusse von mehr als 56 und bis zu 60 Ruhetagen.

Es gibt selbst konzessionierte Transportunternehmungen (städtische Verkehrsbetriebe), deren Betriebspersonal an mindestens 8 Feiertagen nicht arbeitet. Demzufolge sind schon jetzt von rund 72 000 dem Arbeitszeitgesetz unterstellten Personen, rund 13 000 im Genusse der höheren Zahl der Ruhetage.

Da die Einräumung von mehr als 56 Ruhetagen derart weit verbreitet ist, so muss dem Verkehrspersonal die gleiche Vergünstigung eingeräumt

## **Erteilung von Wasserrechtskonzessionen. Begutachtung des Volksbegehrens**

## **Concessions pour l'utilisation de forces hydrauliques. Préavis sur l'initiative**

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1956
Année	
Anno	
Band	I
Volume	
Volume	
Session	Frühjahrssession
Session	Session de printemps
Sessione	Sessione primaverile
Rat	Ständerat
Conseil	Conseil des Etats
Consiglio	Consiglio degli Stati
Sitzung	01
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	6557
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	06.03.1956
Date	
Data	
Seite	1-11
Page	
Pagina	
Ref. No	20 036 034

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.