

Heimatschutz und Rheinauinitiative

Autor(en): **Zurbrügg, Henri**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Plan : Zeitschrift für Planen, Energie, Kommunalwesen und Umwelttechnik = revue suisse d'urbanisme**

Band (Jahr): **11 (1954)**

Heft 4

PDF erstellt am: **21.07.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-783747>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Heimatschutz und Rheinauinitiative

Referat, gehalten an der ausserordentlichen Generalversammlung der Schweizerischen Vereinigung für Heimatschutz, am 4. Juli 1954 in Olten, von Dr. Henri Zurbrügg, Sektionschef des Eidg. Amtes für Wasserwirtschaft, Bern.

Herr Präsident!
Meine Damen und Herren!
Hochverehrte Versammlung!

Der Schweizer Heimatschutz kann das lobenswerte Bemühen für sich in Anspruch nehmen, in Natur- und Heimatschutzfragen eine Haltung einzunehmen, welche den vielgestaltigen Komponenten unserer Volks- und Rechtsgemeinschaft gerecht werden möchte. Er will insbesondere auch eine objektive Darstellung der gegnerischen Argumente ermöglichen. Dies entspricht echt schweizerischer Gesinnung und verdient alle Achtung. Wenn Ihre Geschäftsleitung im Hinblick auf die heute zu behandelnde Frage nun ausdrücklich an mich gelangt ist, so entspricht dies der erwähnten traditionellen Haltung des Schweizer Heimatschutzes.

Ich habe daher den besonderen Wunsch Ihrer Geschäftsleitung als eine Verpflichtung empfunden, die Verpflichtung, der Auskunftserteilung in einer so wichtigen Frage nicht auszuweichen und Ihrer Vereinigung eine Stellungnahme «en connaissance de cause» zu ermöglichen. Ich danke Ihrem Herrn Präsidenten und Ihrer Geschäftsleitung bestens für das Vertrauen, das Sie mir entgegenbringen.

Wenn ich hieher gekommen bin, so nicht als ein Anwalt, der einen festgelegten Standpunkt zu vertreten hätte. Mein Anteil an der Redaktion des bundesrätlichen Berichtes zur Rheinauinitiative ist übrigens so bescheiden, dass ich durch denselben nicht als befangen betrachtet werden kann.

Was ich Ihnen hier vortrage, entspricht also persönlicher Urteilsbildung, geformt durch Aktenkenntnis und durch das Studium der Vorgänge vor meinem Eintritt in das Amt für Wasserwirtschaft im Juli 1942.

Der Zufall hat es gewollt, dass mein Kontakt mit dem Problem Rheinau mit dem Gutachten der Eidg. Natur- und Heimatschutzkommission vom 30. Mai 1943 begonnen hat. Wie Sie wissen, war die Kommission mit diesem Gutachten auf Grund eines Berichtes der Natur- und Heimatschutzkommission des Kantons Zürich vom 16. November 1942 und aus eigener Ueberzeugung von ihrer früheren grundsätzlichen Opposition gegen das Kraftwerk Rheinau abgerückt. Sie tat es mit folgenden Worten:

«Seit Erstattung unseres Gutachtens sind die von den Heimatschutzinstanzen grundsätzlich und eventuell gegen das konkrete Konzessions-

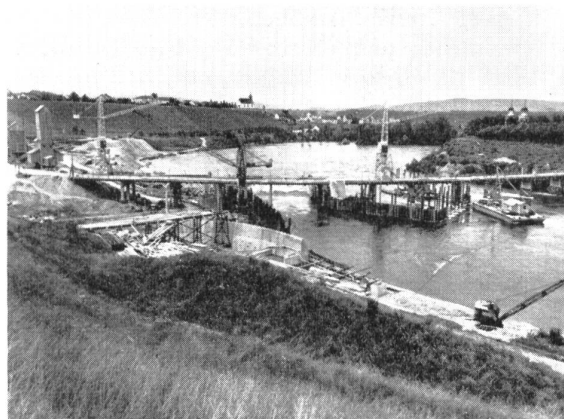


Abb. 1. Baustelle des Kraftwerkes Rheinau.

begehren angebrachten Einwendungen von den zuständigen Behörden ernsthaft geprüft und es ist auch den Konzessionsbewerbern die Auflage gemacht worden, dasselbe zu tun. Das ist denn auch tatsächlich geschehen. Wir anerkennen gern und mit Genugtuung, dass wir heute vor einer wesentlich veränderten, im Sinne der Heimatschutzpostulate verbesserten Situation stehen. Auch in dieser Zwischenzeit haben wir der zürcherischen Kommission, welche den Verhältnissen nähersteht und fachtechnisch besser ausgerüstet ist als wir, die Initiative überlassen und uns von Etappe zu Etappe auch von den Vertretern des Eidg. Wasserwirtschaftsamtes Orientierung verschafft.»

Ich möchte hier bereits die Gewissensfrage stellen: Hat nicht die Eidg. Natur- und Heimatschutzkommission damit schon authentisch die immer wiederkehrende Behauptung dementiert, die Behörden hätten die dringenden Begehren des Heimatschutzes und seiner Freunde einfach in den Amtsschubladen verschwinden lassen, die Geschsteller und Behörden hätten auf sie nicht gehört, sie seien im Schutze der dicken Mauern ihrer Geschäfts- und Amtshäuser mit der Planung des Werkes unentwegt weitergefahren? ¹⁾

In dem erwähnten Gutachten erklärte die Kommission sogar, sie hätte sich damit einverstanden erklären können, wenn die Maximal-Stauhöhe im Rheinflussbecken schon in der Konzession auf 359 m im Winter und 358 m im Sommer definitiv festgesetzt würde; sie möchte diese positive Lösung dem Hinausschieben des Entscheides nach Inbetriebsetzung des Werkes vorziehen.

Meine Aufgabe bestand damals darin, in einem Schreiben des Post- und Eisenbahndepartementes

¹⁾ So in Nr. 4, 1952, Seite 105 f, des «Heimatschutz».

dem Departement des Innern zuhanden der Eidg. Natur- und Heimatschutzkommission darzulegen, weshalb die Maximal-Stauhöhen im Rheinfällebecken innerhalb der erwähnten Grenzen, doch erst nach Inbetriebsetzung des Werkes festgesetzt werden sollen. In diesem Schreiben vom 13. September 1943 wurde u. a. folgendes ausgeführt:

«Da der Bundesrat Obergerichtsbehörde über die Nutzbarmachung der Wasserkräfte der öffentlichen und privaten Gewässer ist und in dieser Eigenschaft darüber zu wachen hat, dass die Naturschutzbestimmung des Art. 22 des Bundesgesetzes über die Nutzbarmachung der Wasserkräfte vom 22. Dezember 1916²⁾ befolgt wird, ist es klar, dass er die endgültigen Stauhöhen nicht ohne Rücksicht auf die Interessen des Natur- und Heimatschutzes festlegen wird. Das von ihm geschaffene begutachtende Organ, d. h. die Eidg. Natur- und Heimatschutzkommission, wird daher noch Gelegenheit haben, sich vor der Festlegung der endgültigen Stauhöhen zu äussern, allenfalls im Einvernehmen mit den kantonalen Heimatschutzorganen.»

Darf man da noch guten und ruhigen Gewissens die Anschuldigung aufrechterhalten, Art. 22 des Wasserrechtsgesetzes sei missachtet und verletzt worden? Ich werde später noch darauf zurückkommen.

I. Die Initiative im allgemeinen

1. Wie Sie wissen, setzt sich der von den Initianten ausgearbeitete Entwurf aus zwei Teilen zusammen: Einerseits eine allgemeine Bestimmung, welche Naturschönheiten schonen und bei Vorliegen eines überwiegenden allgemeinen Interesses ungeschmälert erhalten will; andererseits eine einzelne Anordnung, welche die am 22. Dezember 1944 erteilte Rheinaukonzession als null und nichtig erklärt und eine Wiedererteilung verbietet. Die erste Bestimmung soll im Wasserwirtschaftsartikel 24^{bis} Abs. 2 der Bundesverfassung aufgenommen, die Aufhebung der Rheinaukonzession hingegen in Form einer «Uebergangsbestimmung» ausgesprochen werden. Gegenüber dieser Uebergangsbestimmung erscheint daher die allgemeine Naturschutzbestimmung als Hauptbestimmung. In Tat und Wahrheit — und das geben die Initianten freimütig zu — ist die Uebergangsbestimmung ihr Hauptbegehren. Es ging den Initianten nicht darum, die heutige Kompetenzabgrenzung zwischen Bund und Kantonen im Bereiche des Natur- und Heimatschutzes irgendwie abzuändern, insbesondere dem Bunde neue Befugnisse einzuräumen und dementsprechend eidg. Naturschutzbeamte zu schaffen.

2. Ich werde hier nicht zu der Vorfrage Stellung nehmen, ob der Initiativentwurf gegen Art. 121 Abs. 3 der Bundesverfassung verstösst. Dieser Artikel lautet:

²⁾ Art. 22 ist überschrieben «Wahrung der Schönheit der Landschaft» und lautet:

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

Die Wasserwerke sind so auszuführen, dass sie das landschaftliche Bild nicht oder möglichst wenig stören.»

«Wenn auf dem Wege der Volksanregung mehrere verschiedene Materien zur Revision oder zur Aufnahme in die Bundesverfassung vorgeschlagen werden, so hat jede derselben den Gegenstand eines besonderen Initiativbegehrens zu bilden.»

Ich gehe ferner darüber hinweg, ob es sich beim zweiten Teil der Initiative wirklich um intertemporales Recht handelt, d. h. um eine echte Uebergangsbestimmung. Der Bundesrat hat in seinem Bericht beide Fragen bejaht, und der Nationalrat ist ihm mehrheitlich gefolgt. Es ist aber unbestritten geblieben, dass die Initiative wegen des ersten Teiles allein nie ergriffen worden wäre, und dass durch die Verbindung mit der Uebergangsbestimmung ein psychologischer Zwang ausgeübt wird, welcher den freien Willensentschluss und die freie Willensäußerung ganz empfindlich hemmt. Die Verbindung hat die Wirkung, dass, wer mit dem einen Teil einverstanden ist, dagegen nicht mit dem anderen, entweder alles annehmen oder ablehnen muss, oder gar nicht stimmen kann³⁾.

3. Auf die weiteren allgemeinen staatsrechtlichen Vorfragen einzugehen, würde hier ebenfalls zu weit führen. Es ist darüber, ob der Revision der Bundesverfassung dem Inhalte nach Schranken gesetzt seien, bisher vieles geschrieben und debattiert worden. Ich möchte hier feststellen, dass ich von Anfang an zu denen gehörte, welche mit Prof. Walther Burckhardt die Existenz solcher Schranken verneinen⁴⁾. Die Uebergangsbestimmung wirft aber noch andere Fragen auf, und zwar solche der Prämissen und des formellen Rechtes. So fragt es sich:

Ist die Initiative im Sinne der geltenden Bundesverfassung auch ein Weg, eine Form, um in jedem beliebigen Zeitpunkt gegen einen missliebigen Verwaltungsentscheid oder ein Gerichtsurteil an das Volk und die Stände zu rekurrieren, wenn nach der geltenden Zuständigkeitsordnung der Rechtsweg erschöpft ist? Haben wir unsere Volksrechte auf dem Wege der Revision der Bundesverfassung bereits so weit ausgebaut? Ist das Initiativrecht ein Ersatz dafür, dass «es keine Verwaltungsgerichtsbarkeit gibt, um die Gesetzmässigkeit der bundesrätlichen Akte zu überprüfen», wie die Initianten selbst sagen⁵⁾? Mit anderen Worten: Ist das Initiativrecht ein Surrogat für das — unserem Rechtsstaat bisher nicht bekannte und ersparte — System der Volksgerichtsbarkeit?

Oder: Ist die Revision der Bundesverfassung nicht vielmehr die vornehmste und höchste Rechtsform der Volksgesetzgebung? Bildet die Revision der Bundesverfassung nicht einen begrifflichen Gegensatz zur Anwendung der Gesetze, und zwar einen absoluten und nicht nur einen relativen?

³⁾ Vgl. in diesem Sinne Botschaft des Bundesrates vom 13. Juni 1890 betreffend Revision des dritten Abschnittes der Bundesverfassung, Bundesblatt 1890, Band III, Seite 462; ferner Bundesblatt 1920, Band II, Seite 147.

⁴⁾ Vgl. Kommentar der schweiz. Bundesverfassung, III. Auflage, S. 815.

⁵⁾ So in ihrer Schrift «Die Rheinau-Initiative und ihre rechtliche Begründung», S. 10.

Es erhebt sich weiter die Frage: Hat die Verfassung mit der Einführung der Initiative die Möglichkeit schaffen wollen, dem Volke und den Ständen die Anregung zu machen, gegenüber dem Auslande wortbrüchig zu werden? Und nicht zuletzt: Ist das Initiativrecht geschaffen worden, um das Volk und die Stände an die Urne zu rufen, um darüber zu richten, ob die Landesregierung, bzw. Mitglieder derselben ein Gesetz verletzt haben? Ist die Beurteilung dieser letzten Frage nicht vielmehr in die Hand der Bundesversammlung und des Bundesgerichtes gelegt, gemäss Art. 117 der Bundesverfassung und dem Ausführungsgesetz von 1850 über die Verantwortlichkeit der eidg. Behörden und Beamten⁶⁾?

Alle diese Fragen stehen ihrerseits im Zusammenhang mit dem weitschichtigen Problem und der Lehre von der Volkssouveränität. Und hier gehen die Auffassungen bekanntlich auseinander; nicht nur bei den Juristen und Rechtsgelehrten, sondern auch bei den Philosophen und vor allem in der Politik und auch im Volke selbst.

Ich habe alle diese Fragen erwähnt, um zu zeigen, dass es bei der Rheinauinitiative nicht darum geht, ob man für die ungeschmälerte Erhaltung von Naturschönheiten oder für den Kraftwerksbau ist. Alle jene Fragen werden die stimmberechtigten Schweizer Bürger und mit ihnen die Kantone am Abstimmungssonntag über die Rheinauinitiative mitentscheiden, wenn sie ein Ja oder ein Nein in die Urne legen werden. Man kann daher nicht genug auf die *grundsätzliche* Seite und auf die ausserordentliche Wichtigkeit und Tragweite dieses Entscheides hinweisen.

II. Die Hauptbestimmung

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

Ein so schönes Bekenntnis muss sofort jeden Schweizer, dem die Heimat lieb ist, gewinnen. Und doch muss dieses Bekenntnis als Rechtssatz zu Enttäuschungen führen. Dies hängt damit zusammen, dass die Initianten nicht den Vorschlag machen, den Satz als selbständigen Artikel in die Bundesverfassung aufzunehmen, so dass er in Zukunft überall da gelten würde, wo Naturschönheiten durch menschliche Tätigkeit gefährdet sein können. Der Satz soll lediglich dem zweiten Absatz des jetzigen Art. 24^{bis} der Bundesverfassung beigefügt werden. Damit wird die Anwendung auf den relativ engen Bereich der Nutzbarmachung der Wasserkräfte beschränkt, und es werden nicht einmal die vielen elektrischen Freiluft-, Schalt- und Transformatoranlagen, sowie die Starkstromleitungen erfasst. Damit wird gegenüber dem heutigen Rechtszustand praktisch nichts gewonnen. Der betreffende Rechtssatz ist mit präzis gleichem Wortlaut bereits in Art. 22 Abs. 1 des Wasserrechtsgesetzes enthalten. Er ist also seit dem 1. Januar 1918 verbindliches Gesetzesrecht.

⁶⁾ Bereinigte Gesetzessammlung, Bd 1, S. 462.

Ist es praktisch empfehlenswert, das was bereits geltendes Gesetzesrecht ist, in die Bundesverfassung aufzunehmen? Auf diese Frage bekommt man gewöhnlich eine unklare Antwort. Man sagt, es werde damit dem geltenden Rechtssatz mehr Autorität verliehen. Und man will offenbar damit sagen, dass die zur Anwendung des Rechtssatzes berufenen Behörden denselben als neuen Verfassungszusatz strenger handhaben müssen. Aber gibt es für den Richter und die Verwaltungsbehörde verschiedene Grade der Autorität, derart, dass das Gesetz weniger streng als die Verfassung, die Verordnung weniger streng als das Gesetz und das Reglement noch einmal weniger streng als die Verordnung angewendet werden dürfen? Diese Frage ist zweifellos zu verneinen und daher kann auch die Antwort, dass dem Art. 22 Abs. 1 erhöhte Autorität zukäme, nicht richtig sein.

Die Frage nach dem Sinn der Aufnahme von Gesetzesrecht in die Verfassung ist nicht eine solche der Rechtsanwendung, sondern der Rechtssetzung. In seinem Werke über «Die Organisation der Rechtsgemeinschaft⁷⁾» gibt Walther Burckhardt folgende schlichte Antwort: Die Aufnahme in die Verfassung bewirkt, dass die Bestimmung für den Gesetzgeber verbindlich und die Abänderung seinem Ermessen entzogen ist. Das ist die praktische Bedeutung der Verfassungsform.

Die Hauptbestimmung könnte also nicht das bewirken, was den Initianten vorschweben mag, nämlich in Zukunft einen strengeren Maßstab bei der Abwägung der Naturschutzinteressen anzulegen. Wie ich am Anfang sagte, muss die Aufnahme der Hauptbestimmung in die Verfassung zu Enttäuschungen führen. Und die Enttäuschung muss noch grösser werden, wenn man sich bewusst wird, dass die Hauptbestimmung, wie ihr Vorbild in Art. 22 des Wasserrechtsgesetzes, ein unvollständiger Rechtssatz bleiben würde. Deshalb unvollständig, weil er die Verwaltungsbehörde wieder auf ihr Ermessen verweist und weil er wieder die Frage offen lässt, wer zuständig ist, diesen Rechtssatz anzuwenden und zu erzwingen, wie und in welchem Verfahren. Die Anwendung wäre wie heute in der überwiegenden Zahl der Fälle Sache der Kantone, wobei gegenüber dem Ermessensentscheid ihrer Behörden die Ueberprüfungsmöglichkeiten ebenso eng beschränkt blieben wie heute.

Man wird sich andererseits der Illusion nicht hingeben dürfen, dass der vorgeschlagene Verfassungszusatz etwa eine Grundlage zum Erlass einer eidg. Naturschutzgesetzgebung werden könnte. Ihrer rechtlichen Natur nach ist die Hauptbestimmung eine typische, unmittelbar anzuwendende Polizeivorschrift, wie andere lediglich aus Zweckmässigkeitserwägungen in die Bundesverfassung aufgenommene allgemeinverbindliche Verbote und Gebote. Dies ist damit zu erklären, dass Art. 24^{bis} Abs. 2 der Bundesverfassung den Bund ausdrücklich nur dazu ermächtigt, «allgemeine Vorschriften» aufzustellen, und zwar nur soweit diese «zur Wahrung der öffentlichen Interessen und zur Siche-

⁷⁾ 2. Auflage, S. 206.

rung der zweckmässigen Nutzbarmachung der Wasserkräfte» erforderlich sind. «Unter diesem Vorbehalt steht die Regelung der Nutzbarmachung der Wasserkräfte den Kantonen zu.»

Der Satz von Art. 22 Abs. 1 ist eine solche allgemeine Vorschrift, so dass, wenn er in Art. 24^{bis} Abs. 2 der Bundesverfassung aufgenommen wird, materiell lediglich das *expressis verbis* ausgedrückt wird, was in diesem Artikel bereits heute in abstrakten Begriffen enthalten und im Wasserrechtsgesetz ausgeführt ist. Mit Rücksicht auf die erwähnte Kompetenzabgrenzung zwischen Bund und Kantonen, darf man daher von der fraglichen Ergänzung des Verfassungsartikels keine Verstärkung des Natur- und Heimatschutzes auf dem Wege der Bundesgesetzgebung über die Nutzbarmachung der Wasserkräfte erwarten.

Mit diesen Feststellungen wollte ich nicht einem Gegenvorschlag das Wort reden, der dem Bunde verfassungsmässig die Befugnis einräumen würde, ein eidg. Natur- und Heimatschutzgesetz aufzustellen. Der Natur- und Heimatschutz ist m. E. viel besser bei den Kantonen und Gemeinden aufgehoben. Diese stehen den örtlichen Verhältnissen näher und sind als Inhaber der Territorialhoheit auch besser in der Lage, zu beurteilen, was ihren Landsleuten frommt und nützt, als irgend eine ferne eidg. Naturschutzbehörde mit dem entsprechenden Beamtenapparat. Diese Auffassung hat sich schon anlässlich der parlamentarischen Vorstösse in den dreissiger Jahren durchgesetzt, und die jüngsten Beratungen im Nationalrat haben wiederum eine deutliche Abneigung gegen eine zentralistisch-dirigistische Einflussnahme des Bundes gezeigt.

Es ergibt sich, dass die durch die Rheinauinitiative vorgeschlagene allgemeine Naturschutzbestimmung den Bedürfnissen des Natur- und Heimatschutzes weder gerecht wird noch angemessen ist. Sie bringt hiefür keinen konstruktiven Beitrag.

Es folgt, dass die Annahme der Hauptbestimmung in der Praxis noch zu einem grösseren Malaise führen muss als heute. Denn, da mit dieser Bestimmung niemals das erreicht werden könnte, was sich der Uneingeweihte in guten Treuen vorstellen kann, würden die Befürworter beim nächsten Fall, wo Naturschönheiten wieder nicht nach ihrem Empfinden gewahrt worden wären, sich betrogen fühlen. So darf selbst der oberste Gesetzgeber nicht legiferieren; denn sonst untergräbt er selbst sein eigenes Vertrauen.

III. Die Uebergangsbestimmung

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

1. Mit Rücksicht auf die beschränkte Redezeit muss ich darauf verzichten, das Problem zu erörtern, ob die Uebergangsbestimmung gegen die ver-

fassungsmässigen Grundsätze der *Rechtsgleichheit*, der *Eigentumsgarantie*, einschliesslich des Schutzes wohlervorbener Rechte, und der *Gewaltentrennung* verstösst. Ich möchte immerhin festgestellt haben, dass nicht nur diese Grundsätze schlechthin, sondern auch die ihnen zugrunde liegenden Rechtsideen in praktisch empfindlicher Weise verletzt wären. Weil die Väter der Verfassung diese ethischen, der Gerechtigkeit entsprechenden Grundsätze für die Zukunft des Landes für so wichtig hielten, haben sie dieselben in die Verfassung aufgenommen und ihnen damit die verbindliche Kraft des Verfassungsrechtes gegeben.

Es sind erst zehn Jahre her, dass eine breite öffentliche Meinung und das eidg. Parlament dringende eine aktive Kraftwerkspolitik des Bundesrates forderten. Dafür haben sich der seither verstorbene Schaffhauser Ständerat Bühler und der heute noch in Amt und Würden stehende Zürcher Ständerat Klöti eingesetzt. Es kam zu einem Entwurf für eine Teilrevision des eidg. Wasserrechtsgesetzes. Und dazu nahm Prof. Giacometti in einem Gutachten Stellung, das er seinem Heimatkanton Graubünden erstattete und das in der Schweizerischen Juristenzeitung, Jahrgang 1946, S. 113 ff, veröffentlicht wurde. Prof. Giacometti wandte sich in scharfen Worten gegen die vorgeschlagene Gesetzesnovelle. Er bezeichnete sie als ein «Individualgesetz», als eine «Lex Splugensis». Und er fügte bei: «Ein Individualgesetz verstösst aber gegen das Rechtsgleichheitsprinzip. Denn ein Gesetz muss sich über den Einzelfall erheben, ansonst gibt es vor ihm keine Gleichheit.» — Dies muss wohl auch sinngemäss für die Uebergangsbestimmung der Rheinauinitiative gelten, die nicht einmal ein Individualgesetz ist, sondern, wie Prof. Giacometti in seinem Gutachten zur Rheinauinitiative selbst sagt, einen Verwaltungsakt darstellt.

2. Bei der Beurteilung des *völkerrechtlichen* Aspektes muss zwischen dem allgemeinen Völkerrecht, d. h. dem Recht, das ohne Vertrag zwischen den Staaten gilt, und dem speziellen, durch Staatsvertrag begründeten Völkerrecht unterschieden werden.

a) Das *allgemeine Völkerrecht* gilt für und gegen die Schweiz unmittelbar, und es bedarf keines besonderen Verfahrens, um es auch landesrechtlich wirksam zu machen. Auf dieses Recht hat sich z. B. die Schweiz berufen, um an der freien Rheinschiffahrt von Basel bis zum Meere teilzunehmen. Der Schieds- und Vergleichsvertrag zwischen der Schweiz und Deutschland vom 3. Dezember 1921 erklärt z. B. ausdrücklich das völkerrechtliche Gewohnheitsrecht als Ausdruck einer allgemeinen, als Recht anerkannten Uebung, sowie die allgemeinen von den Kulturstaaten anerkannten Rechtsgrundsätze als anwendbar.

In einem Gutachten vom 12. Mai 1952 hat der bekannte Völkerrechtslehrer und schweizerisches Mitglied des Ständigen Schiedshofes im Haag, Prof. Paul Guggenheim, u. a. ausgeführt, dass allein schon auf Grund des generellen Völkerrechtes die Verfügung über die Nutzung und eventuelle Aufhebung der Nutzung der Wasserkräfte an Grenz-

flüssen durch die Uferstaaten gemeinsam erfolgen muss. Diese Auffassung haben viel früher schon die Professoren Max Huber und Walther Burckhardt sowie Minister Lardy, seinerseits schweizerischer Gesandter in Paris, begründet. Und ich weiss, dass sie heute auch von den Professoren Sauser-Hall, Neuenburg und Genf; Borel, Genf; Hagemann, Basel; Liver, Bern; und a. Bundesgerichtspräsident Nägeli geteilt wird. Im gleichen Sinne haben sich Doktoren der Rechte ausgesprochen, welche sich dem speziellen Problem der Grenzkraftwerke zuwandten und entweder beim verstorbenen Völkerrechtslehrer Prof. Schindler, Zürich, oder bei Prof. Guggenheim, Genf, dissertiert haben⁸⁾.

b) Neben dem allgemeinen Völkerrecht kommt im Verhältnis zu Deutschland zunächst in Betracht: *Die Uebereinkunft zwischen der Schweiz und dem Grossherzogtum Baden, betreffend den Wasserverkehr auf dem Rheine von Neuhausen bis unterhalb Basel, vom 10. Mai 1879.*

Diese Uebereinkunft wurde von der Bundesversammlung mit Bundesbeschluss vom 19. Dezember 1879 genehmigt und trat am 1. Januar 1880 in Kraft. Ein Staatsvertragsreferendum bestand damals nicht. Sie figuriert in der Bereinigten Sammlung der Bundesgesetze und Verordnungen, Band 13, Seite 482 ff. Ihre völkerrechtliche Gültigkeit steht ausser Frage.

Gemäss Art. 5 dieser Uebereinkunft haben die zuständigen schweizerischen und badischen Behörden bereits im Jahre 1896 Pläne für die Errichtung eines Kraftwerkes bei Rheinau einander mitgeteilt, und zwar, wie die Uebereinkunft ausdrücklich sagt, «zur Geltendmachung der in Betracht kommenden Interessen und zur tunlichsten Herbeiführung eines Einverständnisses». Am 2./3. Juni 1896 wurde durch schweizerische und badische Abgeordnete in Neuhausen und in Rheinau verhandelt. Das Ergebnis war ein *Protokoll betreffend die Verwertung der Wasserkraft des Rheines bei Rheinau*, das als Vereinbarung des Kantons Zürich mit dem damaligen Grossherzogtum Baden allseitig genehmigt und in die offizielle Zürcher Gesetzessammlung, Band XXVI, Seite 80 ff, aufgenommen wurde. Sie finden das Protokoll auch als Beilage Nr. 2 zum Bericht des Bundesrates vom 4. Mai 1954 betr. die Rheinauinitiative abgedruckt. Das Wesentliche an dieser Vereinbarung ist, dass sich die Uferstaaten hier in ähnlicher Weise verständigten wie schon 1889, 1890 und 1893 hinsichtlich der Kraftnutzung an der aargauisch-badischen Stromstrecke.

Als 1903 ein neues Projekt erstmals eine Ausdehnung der Rückstauwirkung von Rheinau bis in das Rheinfallbecken vorsah, war nun ausser dem Kanton Zürich auch der Kanton Schaffhausen an den Verhandlungen beteiligt. Das Ergebnis war wiederum eine zwischenstaatliche Vereinbarung in Form eines neuen *Protokolles, aufgenommen in Winterthur den 26. bis 28. Oktober 1904.*

⁸⁾ So Kurz, Kraftnutzung an internationalen Gewässern, Zürich 1933; Friedrich, Verstaatlichung von Elektrizitätswerken mit internationaler Konzession, Zürich 1948; Thalmann, Grundprinzipien des modernen zwischenstaatlichen Nachbarrechtes, Genf 1951, und Chiesa, Le régime international du Rhin et la participation de la Suisse, Genf 1952.

Das Winterthurer Protokoll wurde nach Genehmigung durch die beteiligten Regierungen ebenfalls in die Zürcher Gesetzessammlung, Band XXVII, Seite 447 ff, aufgenommen, und Sie finden es als Beilage Nr. 3 zum Rheinaubericht des Bundesrates abgedruckt. Von besonderem Interesse sind folgende Bestimmungen:

- Die Delegierten der beteiligten Regierungen erklärten sich «insbesondere mit der Höherstauung bis zum Rheinfall einverstanden, vorbehältlich der Erledigung der Einsprachen und einzelner Abänderungen bei Feststellung der Konzessionsbedingungen»;
- Während die Vertreter von Zürich und Schaffhausen gegen die im Projekt vorgesehene Erfüllung des sogenannten kleinen Rheins bei Rheinau nichts einzuwenden gehabt hätten, verlangte Baden im Hinblick auf den geordneten Hochwasserabfluss die Ausarbeitung einer anderen Lösung. Wenn die Klosterinsel Rheinau damals gerettet worden ist, so verdanken wir dies also nicht zuletzt dieser deutschen Stellungnahme;
- Es wurde vereinbart, dass die Dauer der Konzession gemeinsam auf höchstens 80 Jahre festzusetzen sei und dabei bestimmt: Will vom Rückkaufsrecht oder vom Widerruf Gebrauch gemacht werden, «so bedarf es einer vorherigen Verständigung zwischen allen beteiligten Staaten. Ebenso hat beim Ablauf der Konzession und bei Erlöschen derselben aus anderen Gründen eine Verständigung der beteiligten Staaten über die zu treffenden Massnahmen, insbesondere über die allfällige Erteilung einer neuen Konzession stattzufinden».

Damit wurde für Rheinau in etwas anderer Formulierung das bestätigt, was schon im *Uebereinkommen vom 20. Dezember 1890 betreffend das Kraftwerk Rheinfelden* in umfassender Weise vereinbart worden war. Alle hier erwähnten Vereinbarungen und Protokolle findet man auch abgedruckt, mit Planbeilagen und aufschlussreichen Kommentaren, in einem im Jahre 1906 in Karlsruhe publizierten amtlichen Dokument, betitelt «Die Wasserkraft des Oberrheins von Neuhausen bis Breisach und ihre wirtschaftliche Ausnutzung», Zwölftes Heft der Beilage zur Hydrographie des Grossherzogtums Baden.

Sie werden mit Recht fragen: Waren die beteiligten Rheinuferkantone und der Bundesrat befugt, die Schweiz zu verpflichten, eine einmal erteilte Konzession nicht einseitig aufzuheben? Darauf ist zu antworten:

Dem Bunde steht die Kompetenz zur Konzessionserteilung bei Grenzkraftwerken erst seit dem 25. Oktober 1908 zu, als Art. 24^{bis} der Bundesverfassung in der Volksabstimmung mit überwältigendem Mehr angenommen wurde. Bis dahin waren die Kantone zuständig. — Nach Art. 9 der Bundesverfassung, der heute noch gilt, sind die Kantone befugt, Verträge über Gegenstände der Staatswirtschaft, des nachbarlichen Verkehrs und der Polizei mit dem Auslande abzuschliessen; nur dürfen dieselben nichts dem Bunde oder den Rechten ande-

rer Kantone Zuwiderlaufendes enthalten. Danach hatten die Rheinuferkantone bis Ende 1908 die Befugnis, mit dem Nachbarstaat über die Nutzarmachung der Rheinwasserkräfte Verträge abzuschliessen. Nach Art. 10 der Bundesverfassung muss jedoch in solchen Fällen der amtliche Verkehr zwischen Kantonen und auswärtigen Staatsregierungen, sowie ihren Stellvertretern, durch Vermittlung des Bundesrates stattfinden. Das ist bei den erwähnten Vereinbarungen von Rheinfeldern, Rheinau und Winterthur von 1890, 1896 und 1904 auch so geschehen. — Und schliesslich bestimmt Art. 85 Ziff. 5 der Bundesverfassung: «Solche Verträge der Kantone mit dem Auslande gelangen nur dann an die Bundesversammlung, wenn vom Bundesrat oder einem anderen Kanton Einsprache erhoben wird». — Ein solche Einsprache ist bei den betreffenden Vereinbarungen indessen nicht erfolgt. Diese Vereinbarungen sind daher in voller Uebereinstimmung mit dem damaligen Verfassungsrecht zustande gekommen. Bevor man das Winterthurer Protokoll unterzeichnete, hatte man sogar bereits das Konzessionsgesuch mit Plänen öffentlich aufgelegt, und der Zürcher Kantonsrat hatte ein Postulat aufgestellt, es seien die Bestrebungen für die Ausnützung der Rheinwasserkräfte möglichst zu fördern. Die Regierung des Kantons Schaffhausen hat ihrerseits in den Jahren 1907 und 1909 in Vernehmlassungen an den Bundesrat und an den Zürcher Regierungsrat ihre Treue zu den Abmachungen von Winterthur bekundet. Sie erklärte, dass sie die Frage des Einflusses der Wasserstauung im Rheinfallbecken auf die Naturschönheit des Rheinfalltes inzwischen näher geprüft und ein Gutachten eingeholt habe, und dass sie «in Sachen durchaus beruhigt» sei. Und am Schlusse ihres Schreibens steht der Satz: «Wir verweisen schliesslich und wiederholt auf das Protokoll der Konferenz vom 26. bis 28. Oktober 1904; im besonderen auf II Administrative und wirtschaftliche Fragen, wo die Rechte der Uferstaaten, bzw. Konzessionserteiler aufgestellt sind und halten hierorts daran fest».

Es gab damals noch keine NOK, und man wird daher gewiss nicht sagen können, die Regierungen von Zürich und Schaffhausen seien bei ihren Zustimmungen befangen gewesen.

Die Vereinbarungen, welche eine einseitige Aufhebung der Rheinkonzession verbieten, sind demnach landesrechtlich und völkerrechtlich absolut korrekt und gültig zustande gekommen. Sie bilden zusammen mit den späteren beidseitigen übereinstimmenden Konzessionen die körperliche Gestalt des Einverständnisses, welches die Schweiz und Baden gemäss Art. 5 der Uebereinkunft von 1879 tunlichst herbeizuführen verpflichtet waren.

Beides, die Vereinbarungen von Rheinfeldern, Rheinau und Winterthur einerseits, und die entsprechenden Konzessionen andererseits, werden schliesslich durch Art. 6 Abs. 3 des *Vertrages zwischen der Schweiz und Deutschland über die Regulierung des Rheines zwischen Strassburg/Kehl und Istein vom 28. März 1929*⁹⁾ gedeckt. Dem steht die Tatsache nicht entgegen, dass dieser Vertrag, wel-

cher von der Bundesversammlung einstimmig genehmigt und gegen welchen das Referendum nicht ergriffen wurde, keine spezielle Verpflichtung begründet, eine bestimmte Konzession für ein Kraftwerk bei Rheinau zu erteilen. Entscheidend ist, dass der Vertrag die Schweiz ausdrücklich verpflichtet, «die Verhandlungen betreffend die Erteilung neuer Konzessionen für Kraftwerke zwischen Basel und dem Bodensee nach den bisherigen Grundsätzen gemeinsam mit der badischen Regierung zu führen und möglichst zu beschleunigen». Die bisherigen Grundsätze, von denen hier die Rede ist, sind eben jene, welche in den früheren Vereinbarungen und in der vierzigjährigen freundschaftlichen Zusammenarbeit ihren Ausdruck gefunden hatten.

Es geht bei der Rheinauinitiative nicht um die so oft gestellte Frage, ob die Schweiz zur Erteilung der Rheinkonzession verpflichtet war, sondern ob sie das gemeinsam verliehene Nutzungsrecht einseitig aufheben darf. Die bisherigen Grundsätze verbieten dies ausdrücklich, in der Erkenntnis, dass ein solches Vorgehen notwendigerweise einen Schaden zulasten des anderen Uferstaates zur Folge haben muss.

Die Schweiz ist zudem im Staatsvertrag von 1929 ausdrücklich verpflichtet, die Ausführung des Grossschiffahrtsweges von Basel bis zum Bodensee zu erstreben und zu fördern. Wenn von seiten der Initianten behauptet wird, es bestehe keine Pflicht, solange die Bedingung für den Abschluss des in Art. 6 Abs. 2 vorgesehenen besonderen Vertrages über die Ausführung des Grossschiffahrtsweges nicht erfüllt sei, so ist dem entgegenzuhalten: Die Erteilung neuer Konzessionen und die Erleichterung der Ausführung der Kraftwerke wurden von den Vertragsparteien stets aufgefasst, als eine Leistung der Schweiz zur Förderung der Schiffarmachung in der Zeit zwischen 1929 und dem Zeitpunkt, da mit Genehmigung der Bundesversammlung und unter Vorbehalt des Staatsvertragsreferendums jener besondere Vertrag wird abgeschlossen werden können.

Hier liegt einer der Hauptgründe, weshalb es seinerzeit mit dem besten Willen nicht möglich war, den durchaus wohlgemeinten Vorschlag des Schweizer Heimatschutzes zu berücksichtigen, der Bundesrat möchte eine Verfügung treffen, wonach der Baubeginn aufgeschoben wird, bis die Bedingungen für die Ausführung des Grossschiffahrtsweges Basel—Bodensee erfüllt seien.

Das Problem der Nutzarmachung von Grenzgewässern hat vor einem Jahr den Gegenstand von Vorlesungen an der Akademie für internationales Recht in Den Haag gebildet. Prof. Sauser-Hall hat dort vor einem zahlreichen Auditorium aus allen Weltteilen unter Hinweis auf die Rheinkraftwerke und den Fall Rheinau u. a. folgendes dargelegt: Wenn zwei Nachbarstaaten zur Nutzarmachung der Wasserkräfte eines Grenzgewässers inhaltlich übereinstimmende Wasserrechtskonzessionen erteilt haben, bilden diese rechtlich ein unlösbares Ganzes. Von diesem Momente an könne kein Staat mehr einseitig — ohne die Zustimmung des anderen —

⁹⁾ Bereinigte Gesetzessammlung, Bd. 12, S. 557.

die von ihm erteilte Konzession aufheben oder abändern. «Toute modification unilatérale d'une concession ne saurait être réalisée sans l'accord de l'autre Etat.» Aus der schweizerisch-badischen Uebereinkunft von 1879 hätten sich wichtige Grundsätze entwickelt, die stets befolgt worden seien. Es sei ein «régime d'exercice en commun de la force hydraulique» entstanden, das durch den schweizerisch-deutschen Staatsvertrag von 1929 bekräftigt worden sei.

Es liegt auf der Hand, dass eine Annahme der Uebergangsbestimmung der Rheinauinitiative die schwerwiegendsten Folgen für unser Land haben müsste und das Vertrauen und die Achtung, welche es als treuester Vertragspartner und als Glied der Völkerrechtsgemeinschaft genießt, aufs Schwerste erschüttern würde.

3. *Die Anschuldigungen der Gesetzesverletzungen und des unkorrekten Vorgehens.* a) Auf die Veröffentlichung des Konzessionsgesuches im Jahre 1931 sind bei den Kantonen Zürich und Schaffhausen insgesamt 46 Einsprachen eingelangt. Vier Einsprachen sind indessen von den gleichen Vereinigungen in beiden Kantonen gleichzeitig eingereicht worden, womit sich die effektive Zahl der Einsprachen auf 42 reduziert.

Von diesen 42 Einsprachen betrafen nur 7 ausschliesslich Natur- und Heimatschutzbelange. Alle übrigen Einsprecher meldeten entweder privatrechtliche Entschädigungsansprüche an oder sie verlangten die Vornahme von Anpassungsarbeiten an die durch die Kraftnutzung veränderten Verhältnisse.

Es ist nun nicht Sache der Verleihungsbehörde, diese letzteren Einsprachen zu erledigen. Vielmehr hat sich die Kraftwerksunternehmung nach Erteilung der Konzession mit den Einsprechern auf gütlichem Wege zu verständigen oder das Enteignungsverfahren einzuleiten. Bekanntlich hat die Rheinau AG bis heute alle Anstände und Forderungen Dritter auf gütlichem Wege erledigen können.

Was dagegen die sieben Einsprachen sowie die später erfolgten Eingaben der Natur- und Heimatschutzkreise anbelangt, so fanden diese unbestrittenenmassen in der weiteren Ausarbeitung des Kraftwerksprojektes und in der Konzessionsurkunde ihren Niederschlag. Das ist die Art der Erledigung, wie sie von jeher bei jeder Konzession und bei jedem Kraftwerk Übung und bis dahin nicht beanstandet worden ist.

Eine durch die Einsprachen und Eingaben bedingte enge Fühlungnahme und Zusammenarbeit mit dem Natur- und Heimatschutz und seinen Vertrauensmännern führte schliesslich zu dem heute in Ausführung begriffenen Kraftwerksprojekt, von dem in Nr. 4, Jahrgang 1952, des «Heimatschutz» freimütig anerkannt wird, «dass ein besseres, unauffälligeres, schlichteres und damit schöneres Werk als das heute geplante bei Rheinau überhaupt nicht gebaut werden kann.» Freilich wird gleichzeitig beigefügt, man dürfe dem Heimatschutz nicht einen Strick um den Hals legen und behaupten, «damit, dass Heimatschutzleute unter Vorbehalt

ihres grundsätzlichen Standpunktes bei der Planung mitgewirkt hätten, habe der Heimatschutz auch zum Werkbau selbst ja und Amen gesagt.»

Ich möchte Ihnen aber doch folgendes zu bedenken geben:

Der Schweizer Heimatschutz hat frühzeitig ganz richtig erkannt, dass das Kraftwerk Rheinau ein Teilproblem des Ausbaues der Strecke Ellikon—Schaffhausen für eine eventuelle künftige Grossschiffahrt sei und damit auch eine Frage der Landesplanung. Das Amt für Wasserwirtschaft hat daher bereits im Jahre 1939/40 veranlasst, dass der Schweizer Heimatschutz über die diesbezüglichen Projektierungsarbeiten auf dem laufenden gehalten werde. Es fanden orientierende Besprechungen und Begehungen der Stromstrecke Rheinau-Schaffhausen statt, an welchen von seiten Ihrer Vereinigung die Herrn Professoren Hess und Rittmeyer teilnahmen.

Auf Anregung Ihrer Vereinigung liess das Amt für Wasserwirtschaft im Jahre 1940 eine neue Projektvariante überprüfen, welche eine Umfahrung der Rheinstrecke Thurmündung — Schaffhausen durch einen Schiffahrtskanal mit Kohlfirsttunnel an Stelle der Stufen Rheinau, Rheinfall und Schaffhausen vorsah. Ich kann hier erwähnen, dass die Vereinigung für Heimatschutz in einem Schreiben vom 6. August 1940 «mit grosser Genugtuung» feststellte, dass auch das Amt grundsätzlich der Meinung sei, «es müssten alle Möglichkeiten und alle ernsthaften Vorschläge, gleich von welcher Seite sie kommen, sachlich untersucht und erwogen werden». Das Schreiben schliesst mit einem Dank «für das Verständnis, das das Amt ihren Wünschen und Sorgen entgegenbrachte».

Anfangs 1941 ging die Begutachtung der Projektvariante zu Ende, und sie ergab auch unter dem Gesichtspunkt des Natur- und Heimatschutzes die Unmöglichkeit, dieselbe vorzuziehen. Von diesem Resultat wurden die Vertrauensleute des Heimatschutzes sofort in Kenntnis gesetzt, ebenso die Vereinigung selbst und die eidg. und die kantonale-zürcherische Natur- und Heimatschutzkommission. Dabei schrieb ihnen der Experte des Amtes für Wasserwirtschaft: «Diese vom Eidg. Amt für Wasserwirtschaft veranlassten Untersuchungen werden gewiss auch den Heimatschutzkreisen eine definitive Stellungnahme zu den Projekten Rheinau erleichtern».

Von da an lässt sich in den mir bekannten Akten des Amtes für Wasserwirtschaft nicht mehr nachweisen, dass der Schweizer Heimatschutz seinen grundsätzlichen ablehnenden Standpunkt aufrechterhalten habe.

Im April 1941 beschlossen die Regierungen der Kantone Zürich und Schaffhausen, der Erteilung der Konzession grundsätzlich zuzustimmen. Der ausführlich begründete Beschluss der Regierung des Kantons Zürich wurde der kantonalen Natur- und Heimatschutzkommission zugestellt, welche bekanntlich von Herrn Obergericht Dr. Balsiger präsidiert war.

Ende September 1941 hielt der damalige Direktor des Amtes für Wasserwirtschaft in Arbon vor einer

sehr grossen öffentlichen Versammlung einen Vortrag: «Ueber Ausbau und Betrieb der Rheinschiffahrtsstrasse Basel—Bodensee», und er erklärte in bezug auf Rheinau deutlich, dass dort auf die Wasserkraftnutzung nicht verzichtet werden könne. Dieser Vortrag hatte einen grossen Widerhall in der Presse der Rheinuferkantone gefunden.

Die breite Öffentlichkeit wurde später noch zweimal ausführlich über das kommende Rheinauwerk amtlich orientiert. Im Oktober 1944, zwei Monate vor der Konzessionserteilung, fand in Rheinau selbst die 36. Generalversammlung des Nordostschweizerischen Verbandes für Schifffahrt Rhein—Bodensee statt. Der damalige zürcherische Regierungspräsident Dr. Corrodi gab öffentlich bekannt, dass die Rheinaukonzession fertig bereinigt sei und deren Erteilung durch den Bund unmittelbar bevorstehe. Die Mitteilung ist auch durch die Nordostschweizer Presse gut aufgenommen worden und als die Rheinaukonzession im Jahre 1948 in Kraft trat, wurde eine amtliche Mitteilung darüber veröffentlicht und unmittelbar darauf die Konzession — als erste Bundeskonzession — im Bundesblatt publiziert. Die Presse nahm auch diese Mitteilung günstig auf. Irgend eine Volksbewegung gegen das Kraftwerk ist auch damals nicht ausgelöst worden.

Zusammenfassend muss festgestellt werden, dass die Einsprachen sach- und pflichtgemäss erledigt worden sind, und dass von einer Missachtung des Einspracherechtes, von Ermessensmissbräuchen und einer Geheimpolitik der Behörden keine Rede sein kann.

b) Was noch speziell *Art. 22 des Wasserrechtsgesetzes* betrifft, so muss auf folgendes hingewiesen werden:

Die Initianten glauben eine eklatante Verletzung darin zu erblicken, dass in der Konzession die im ersten Absatz des Art. 22 enthaltenen Worte «ungeschmälert» durch «möglichst weitgehend» ersetzt worden sind. Abgesehen davon, dass eine Konzessionsvorschrift ein Gesetz nicht derogieren kann, ist dem entgegenzuhalten:

Gestützt auf Art. 46 des eidg. Wasserrechtsgesetzes wurde dem Konzessionär in Art. 31 der Konzession das Enteignungsrecht gewährt. Das Bundesgesetz über die Enteignung vom 20. Juni 1930 enthält in Art. 9 folgende Bestimmung:

«Naturschönheiten sind soweit möglich zu erhalten.

Die Werke sind so auszuführen, dass sie das landschaftliche Bild möglichst wenig stören.»

Wenn Art. 22 Abs. 1 des Wasserrechtsgesetzes wörtlich in die Konzession abgeschrieben worden wäre, hätte sich also bei ihrer Ausübung ein Konflikt mit dem zitierten Art. 9 des Enteignungsgesetzes ergeben. Und Sie sehen aus dem Wortlaut dieses Art. 9, dass ein späteres Bundesgesetz selbst die Worte «ungeschmälert» durch «soweit möglich» ersetzt hat. Besonders lehrreich ist, wie es dazu gekommen ist. Es war nicht etwa der Bundesrat, der den Anstoss gab; sondern das geschah erst im Nationalrat. Und der Nationalrat hat dies nicht von

sich aus getan, sondern auf eine Anregung des Schweizerischen Bauernverbandes, unterstützt vom Schweizerischen Heimatschutz¹⁰⁾.

So liegen die Dinge. Man wird daher der Landesregierung den guten Glauben zubilligen müssen, wenn sie im Jahre 1944 die Rheinaukonzession erteilte und dieselbe im Jahre 1948 in Kraft setzte.

Mit einer Annahme der Rheinauinitiative wäre das Problem Rheinau nicht aus der Welt geschafft. Es würde erst recht beginnen, nicht nur auf der nationalen, sondern auf der internationalen Ebene.

Zum Schluss ein Wort der Besinnung, anknüpfend an meine Studienzeit.

Wenn Prof. Walther Burckhardt fragte und der zögernde Student antwortete, er glaube, dass der Hans Hirt widerrechtlich gehandelt habe, dann pflegte der weise Staatsrechtslehrer zu erwidern: Lieber Freund! Glauben heisst, nichts wissen! Wenn Sie es nicht wissen, sondern nur glauben, dann dürfen Sie den Hans Hirt nicht ohne Beweis seiner Schuld kurzum verurteilen. Ansonst beschreiten Sie den Weg der Willkür und begehen am Ende etwas vom Schlimmsten, was einem Richter und einem ehrlichen Menschen passieren kann, einen Justizirrtum!

Auf Grund der authentischen Materialien und dessen was ich bei Walther Burckhardt gelernt habe, weiss ich, dass die Rheinauinitiative mit ihrer Uebergangsbestimmung nicht nur eine Ungeheuerlichkeit und ein offener Missbrauch des Initiativrechtes ist, sondern dass sie auch einen Rechts- und Wortbruch bedeutet, gegenüber dem eigenen Rechtsstaat, gegenüber dem Nachbarstaat und nicht zuletzt gegenüber dem Konzessionär.

Was ich aber nicht weiss ist, wie der Schweizer Heimatschutz jetzt Stellung nehmen wird. — So bin ich aufs Glauben angewiesen . . .

Als unsere Väter im Jahre 1848 unserer Heimat die erste bundesstaatliche Verfassung gaben, teilten sie in der Präambel den Gedanken mit, der sie bei ihrem Werke geleitet hatte. Und als sie im Jahre 1874 die Verfassung total revidierten, wiederholten sie diesen Gedanken, damit wir, die Söhne, ihn nicht vergessen. Sie handelten «Im Namen Gottes des Allmächtigen!» und «in der Absicht, den Bund der Eidgenossen zu befestigen, die Einheit, Kraft und Ehre der schweizerischen Nation zu erhalten und zu fördern».

Hochverehrter Herr Präsident, sehr verehrte Versammlung! Zur Wahrung des Antlitzes der Heimat gehört nicht nur die Erhaltung prächtiger Landschaften, schöner Täler, Flüsse, Seen, Dörfer, Stadtteile, Kirchen, Häuser, ehrwürdiger Banner und hübscher Trachten. Dazu gehört ebenso sehr die Sorge zu einem so edlen Gut wie die Bundesverfassung. Recht oder Unrecht! Sie darf nicht zu einem Sünden- und Strafregister erniedrigt werden. Das würde sonst uns allen zur Unehre gereichen.

So kann ich nicht glauben, dass der Schweizer Heimatschutz den Versuch unterstützen wird, das heimatliche Grundgesetz zu verschandeln.

¹⁰⁾ Vgl. Stenographisches Bulletin 1928, Nationalrat Seite 616/617, und 1929, Ständerat Seite 146, und dazu Fritz Hess, «Das Enteignungsrecht des Bundes», 1935, Seite 34 f.