

Rechtsfragen um Rheinau

Autor(en): **Huber, Harald**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Rote Revue : sozialistische Monatsschrift**

Band (Jahr): **33 (1954)**

Heft 8-9

PDF erstellt am: **22.07.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-336820>

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.

Rechtsfragen um Rheinau

Kraftwerkbauten haben in den letzten Jahren wiederholt zu heftigen Auseinandersetzungen geführt. Ich erinnere an Rheinwald, Silsersee, Rheinau, Spöhl, an ausländische Beispiele wie Tignes usw. Es waren durchaus nicht nur Interessenkonflikte, die hier ausgetragen wurden. Im Gegenteil darf man mit Genugtuung konstatieren, daß in unserem «materialistischen Zeitalter» gerade um kulturelle und Heimatschutzfragen recht heftige Kämpfe entbrannt sind und große Teile unseres Volkes aufgerüttelt werden konnten. Mit diesen Fragen will sich der heutige Artikel nicht auseinandersetzen. Es wird darin weder von der Schönheit des Rheinfalles noch von der Anzahl Kilowattstunden, von Elektrizitätsvögten oder von Sommerenergie die Rede sein. Losgelöst von diesen Kämpfen, deren Fronten durch alle Parteien hindurch verlaufen, soll versucht werden, die Rechtsfragen in summarischer Weise zu erörtern. Für eine gründliche Untersuchung fehlt der Raum. Schon die bisherigen Gutachten und Artikel füllen Bände.

1. Ist die Initiative formell gültig?

Es ist unbestritten, daß die Initiative die nötige Anzahl Unterschriften aufweist und rechtzeitig eingereicht worden ist. Unbestreitbar ist auch, daß sie dem Inhalt nach auf eine Abänderung der Verfassung gerichtet ist. Diesbezüglich kann also die Gültigkeit nicht beanstandet werden. Art. 121, Abs. 3, der Bundesverfassung verlangt aber auch, daß in einer Initiative *nur ein einziger Gegenstand* behandelt werde. Einzelne Juristen haben die Auffassung vertreten, die Initiative sei unzulässig, weil sie zwei voneinander verschiedene Materien verquicke. Der Bundesrat, die Mehrheit des Nationalrates und die Öffentlichkeit haben diese Auffassung abgelehnt. Die Praxis ist schon bisher nicht streng gewesen. Eine sachliche, logische Verbindung zweier Materien in einer Verfassungsvorlage ist zulässig. Dieser Zusammenhang kann nicht bestritten werden. Erinnern wir uns an den Wortlaut der Initiative:

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

Übergangsbestimmung:

Zur ungeschmälerten Erhaltung des Rheinfalles sowie zum Schutze der Schönheit der Stromlandschaft Rheinfall-Rheinau wird die im Widerspruch zu Artikel 22 des Wasserrechtsgesetzes am 22. Dezember 1944 er-

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

Von der formalen Seite her kann also die Initiative nicht beanstandet werden.

II. Ist die Initiative materiell gültig, rechtlich zulässig?

1. Für den ersten Teil des Initiativtextes ist unbestritten, daß er Gegenstand einer Verfassungsbestimmung bilden kann. Die Initianten verlangen die Übernahme des Art. 22, Abs. 1, des Wasserrechtsgesetzes in die Verfassung. Es ist zulässig, Gesetzesrecht auf die höhere Stufe des Verfassungsrechtes zu erheben, wenn es sich um eine allgemeine, abstrakte Norm handelt, wie das hier zutrifft. Hier stellt sich die Frage des Gegenvorschlages: Wäre es nicht gut, wenn das Parlament dem Volke einen allgemeinen Naturschutzartikel vorlegen würde, der dann wesentlich besser gefaßt werden könnte, als das die Initiative in ihrem ersten Teil tut? Im Nationalrat ist diese These vertreten worden. Ich bin ebenfalls der Meinung, daß die positiven Kräfte, welche hinter der Rheinau-Initiative stehen, nämlich die Anhänger eines verbesserten Naturschutzes, die Möglichkeit erhalten sollten, einer bessern Fassung zustimmen zu können und die unzumutbare und in ihrem zweiten Teil unmögliche Initiative abzulehnen. Die gleiche Auffassung hat Ständerat Klöti kürzlich vertreten. Der Nationalrat hat, vor allem aus Gründen des Föderalismus und der Zeitersparnis, die Ausarbeitung eines Gegenvorschlages abgelehnt. Das ist zu bedauern, weil so die Naturschutzanhänger in das unangenehme Dilemma kommen, entweder die ganze Initiative ablehnen zu müssen und damit auch ihren Naturschutzgedanken zu begraben, oder dann um des Naturschutzes willen die unmögliche Initiative als Ganzes zu bejahen. Das sind aber keine juristischen Fragen. Rechtlich ist festzustellen, daß niemand gegen den ersten Teil der Initiative Einwendungen erhebt.

2. Die sogenannte *Uebergangsbestimmung* ist dafür um so mehr umstritten. Es läßt sich kaum leugnen, daß diese Uebergangsbestimmung wirklich, wie das in den Beratungen erklärt wurde, eine *verfassungsrechtliche Ungeheuerlichkeit* darstellt. Sie steht einmal im Widerspruch zum *Prinzip der Gewaltentrennung*. Der Verfassungsgesetzgeber mischt sich in die Verwaltungsbefugnis ein, er greift über in die Kompetenzen des Bundesrates. Dann schafft die Initiative gar kein Verfassungsrecht, ja nicht einmal eine eigentliche Rechtsnorm, sondern sie will lediglich einen *Verwaltungsakt aufheben*. Im Effekt will sie damit einen Ersatz schaffen für ein nicht bestehendes oder längst verwirktes Rechtsmittel. Weiter verlangt die Initiative eine *Rückwirkung* und erschöpft sich im wesentlichen in der Aufhebung der bereits erteilten Rheinau-Konzession und im Abbruch der bereits begonnenen Kraftwerkbauten. In der Öffentlichkeit ist die Initiative auch oft als *«Wortbruch-Initiative»* bezeichnet worden. Zu Recht. Denn der Bundesrat hat den Konzession

sionären die Konzession erteilt, und es bedeutet einen Wortbruch, wenn nun nachträglich diese Konzession wieder rückgängig gemacht wird. Schließlich enthält die Initiative eine *Begründung*, die den Bundesrat der Rechtsverletzung zeihet und damit zugleich die Rechtsgültigkeit aller anderen vom Bundesrat im gleichen Verfahren erteilten Konzessionen der letzten Jahrzehnte in Frage stellt. Ganz abgesehen von allen materiellen Überlegungen muß deshalb schon aus juristischen Gründen die Initiative mit aller Schärfe bekämpft werden. Ihre Annahme könnte als Präjudiz die allerschwersten Auswirkungen auf unser gesamtes Staatsrechtsgefüge haben. Meines Wissens hat sich bis heute kein Jurist gefunden, der diese scharfe Kritik an der Initiative zu widerlegen imstande gewesen wäre. Selbst die Anhänger, auch die Vertreter im Nationalrat, sind an diesen Fragen meist geflissentlich vorbeigegangen. Sie haben sich mit den Schönheiten der Landschaft und mit der Zulässigkeit der Initiative an sich befaßt, nicht aber mit diesen schweren Mängeln, die der Initiative anhaften.

Andererseits haben diese staatsrechtlichen und die politisch-praktischen Mängel der Initiative eine nicht unbedeutende Gruppe von Gegnern der Initiative dazu geführt, oder richtiger gesagt, verführt, zu erklären, die Initiative oder wenigstens ihr zweiter Teil sei überhaupt *verfassungsrechtlich nicht zulässig*, und die Bundesversammlung solle sie deshalb Volk und Ständen *nicht zur Abstimmung unterbreiten*. Es handle sich in Wirklichkeit gar nicht um eine Initiative, darum sei die Bundesversammlung auch nicht verpflichtet, sie zur Abstimmung zu bringen. Diese Fragen sind am meisten umstritten. Es geht einerseits um die *Grenzen des Verfassungsrechtes* überhaupt, andererseits darum, diejenige *Instanz* zu bezeichnen, welche zu prüfen hat, ob allfällige Grenzen tatsächlich eingehalten worden sind.

a) *Übergeordnete Schranken des Verfassungsrechtes*. Es gibt Verfassungen, die durch eine übergeordnete Rechtsordnung gebunden sind. So können die Kantonsverfassungen nicht frei revidiert werden, sondern nur im Rahmen der Bundesverfassung, deren Artikel 6 die Gewährleistung der Kantonsverfassungen durch den Bund vorsieht. Die Gewährleistung wird nur erteilt, wenn nichts Bundesverfassungswidriges in den Kantonsverfassungen enthalten ist, wenn die Ausübung der politischen Rechte nach republikanischen Formen gesichert ist und wenn die Kantonsverfassungen vom Volke angenommen wurden und auch revidiert werden können, sofern die absolute Mehrheit der Bürger das verlangt. Der Bundesverfassung gegenüber gibt es keine derartige übergeordnete Norm, welche für die Verfassungsrevision Schranken aufstellen würde.

In der Öffentlichkeit ist die Frage diskutiert worden, ob die Rheinau-Initiative unzulässig sei, weil sie dem *Völkerrecht*, bzw. völkerrechtlichen Ab-

machungen widerspreche. Dazu ist festzustellen, daß zwar ein Vertrag zwischen Deutschland und der Schweiz vom Jahre 1929 vorliegt, der aber für die Schweiz nicht die Verpflichtung enthält, Rheinau zu bauen. Die Schweiz verpflichtete sich lediglich, die Hochrheinschiffahrt zu fördern. Wenn auch zuzugeben ist, daß das Kraftwerk Rheinau die Beschleunigung der Hochrheinschiffahrt ermöglichen könnte, so kann doch andererseits nicht behauptet werden, daß durch die Annahme der Initiative der Vertrag vom Jahre 1929 von seiten der Schweiz verletzt würde. Eine weitergehende Verpflichtung der Schweiz besteht jedoch nicht. Gewisse Gutachter haben zwar behauptet, durch die gleichzeitige Erteilung der Konzessionen von schweizerischen und deutschen Behörden an die Kraftwerkinteressenten sei eine Art Vertrag zwischen Deutschland und der Schweiz zustande gekommen. Rechtlich wird man aber eher von einer unverbindlichen Koordination sprechen müssen, denn für einen Staatsvertrag fehlt die notwendige Sanktion, nämlich die Ratifikation durch die Bundesversammlung.

Selbst wenn jedoch zwischen der Schweiz und Deutschland ein Staatsvertrag über den Bau des Rheinau-Kraftwerkes abgeschlossen worden wäre, könnte das die Verfassungsrevision nicht verhindern. Schweizerisches Verfassungsrecht und Völkerrecht sind nicht über- und untergeordnete Rechtsordnungen, sondern sie sind einander nebengeordnet. Schon der Kommentar Burckhardt stellt fest, daß ein späteres Gesetz, und erst recht eine spätere Verfassungsbestimmung, früheres Völkerrecht, Staatsvertragsrecht, abzuändern vermöge. Das gleiche hat das Bundesgericht in Entscheid 59 II, 337 ff., festgestellt. Es kann also keinem Zweifel unterliegen, daß vom völkerrechtlichen Standpunkt aus die Rheinau-Initiative zulässig ist. Eine andere Frage ist natürlich die, ob bei Annahme der Initiative die Schweiz nicht auch den ausländischen Interessenten oder dem deutschen Staate schadenersatzpflichtig würde. Auf Grund des deutsch-schweizerischen Schiedsgerichtsvertrages könnte aber Deutschland auf keinen Fall von der Schweiz verlangen, daß sie das Kraftwerk doch baue, selbst wenn die Schweiz sich staatsvertraglich dazu verpflichtet hätte. Es käme höchstens Schadenersatz durch Geldzahlung in Betracht.

b) *Enthält die Bundesverfassung selbst Schranken für das Verfassungsrecht* oder für das Initiativrecht? Über diese Frage ist heftig diskutiert worden, wobei sich die beiden Parteien gegenseitig mit Gutachten bewarfen, die nicht immer gerade überzeugend erschienen. Festzustellen ist auf alle Fälle, daß niemand in der Lage war, eine Verfassungsbestimmung aufzuweisen, die dem Verfassungs- oder dem Verfassungsinitiativrecht irgendwelche materiellen Schranken auferlegen würde. Artikel 118 BV erklärt vielmehr vorbehaltlos:

«Die Bundesverfassung kann jederzeit ganz oder teilweise revidiert werden.»

Natürlich macht diese Revision auch nicht vor den einzelnen Bestimmungen der Bundesverfassung selbst halt, so daß weder aus Artikel 4 (Rechtsgleichheit) noch aus anderen Artikeln über die Freiheitsrechte, über Gewaltentrennung usw. geschlossen werden darf, eine Verfassungsinitiative oder ein neuer Verfassungstext wäre verfassungsrechtlich nicht zulässig. Dagegen wurde behauptet, die Bundesverfassung enthalte eine *stillschweigende* Beschränkung. Als «Beweis» wurde ausgeführt, daß doch nur «eigentliches Verfassungsrecht» in die Bundesverfassung gehöre. Diese These ist eine typische *petitio principii*! Weil die Verfassung nur die fundamentalen Rechtsätze des Staates enthalten solle, dürfe nichts anderes in der Verfassung stehen. («Weil nicht sein kann, was nicht sein darf!») Der Bundesrat hat mit Recht den Unterschied zwischen dem «sein sollenden» und dem «seienden» Verfassungsrecht gemacht. Daß an sich in die Verfassung nur Grundsätze aufgenommen werden sollten, ändert nichts daran, daß die Verfassung selbst keine derartigen Schranken enthält. Und in der Tat ist ja schon bisher alles mögliche in die Verfassung aufgenommen worden, keineswegs nur Fundamentalgrundsätze. Neben rein deklaratorischen Artikeln enthält die Verfassung Bestimmungen über die Freiheitsrechte, über die Kompetenzen, sie enthält Bestimmungen, die eigentlich in ein Gesetz, ja sogar in eine Verordnung gehören würden, wie das Absinth-Verbot oder das Schächt-Verbot. Man hat die Verfassung drastisch als eine «Mischung der Heiligen Schrift mit einem Konsumbüchlein» bezeichnet!

Wie fragwürdig die Behauptungen von den stillschweigenden Schranken des Verfassungsrechtes sind, zeigt sich am besten in den starken Divergenzen zwischen den Auffassungen der einzelnen Anhänger dieser These. Die einen erklären, man dürfe in die Verfassung nichts aufnehmen, was den Freiheitsrechten und dem Föderalismus widerspreche, dagegen sei beispielsweise ein Einbruch in die Gewaltentrennung zulässig. Andere lehnen diese Auffassung ab. Gewisse Juristen wollen nur eigentliches Verfassungsrecht in der Verfassung tolerieren, aber Gesetzes- oder Verordnungsrecht als unzulässig erklären. Wieder andere sagen, die bisher auf dem Wege von Initiativen oder anderen Verfassungsänderungen in die Verfassung aufgenommenen Bestimmungen, welche an sich Gesetzes- oder Verordnungscharakter besitzen, seien durchaus zulässig, dagegen gehe es nicht an, einen einzelnen Verwaltungsakt durch Verfassungsrecht aufzuheben, wie das durch die Rheinau-Initiative beabsichtigt sei. Also ein ganz neuer Katalog verschiedener Schranken des Verfassungsrechtes, die angeblich stillschweigend in der Bundesverfassung enthalten sein sollen. Weil sie nicht ausdrücklich darin zu finden sind, spricht man von einer Lücke in der Verfassung, oder davon, daß man auf dem Wege der Interpretation die Schranken des Verfassungsrechtes suchen müsse. Weder für das eine noch für das andere finden sich jedoch stichhaltige Grundlagen.

Andere behaupten, ein offener Rechtsmißbrauch könne doch keinen

Schutz beanspruchen; die Rheinau-Initiative stelle aber zweifellos einen solchen Rechtsmißbrauch dar. Bei genauerer Betrachtung vermag auch dieser Einwand nicht durchzudringen, denn das Verbot des Rechtsmißbrauches stützt sich auf Artikel 4 der BV. Ist aber nach der früher zitierten Bestimmung die Revision der Verfassung im ganzen oder in einzelnen Artikeln jederzeit möglich, so kann natürlich der Verfassungsgesetzgeber auch Artikel 4 allgemein oder für einen bestimmten Fall aufheben. Gegenüber einer Initiative auf Verfassungsrevision muß deshalb die Berufung auf Artikel 4 BV versagen.

In einem bekannten Gutachten gegen die rechtliche Zulässigkeit der Rheinau-Initiative ist weiter eingewendet worden, dem Parlament stehe das Recht nicht zu, einen Verwaltungsakt des Bundesrates aufzuheben; da aber das Parlament in gleicher Weise wie das Volk eine Verfassungsrevision in Gang bringen könne, stünden beide auf der gleichen Stufe, und deshalb sei auch das Volk so wenig wie die Bundesversammlung berechtigt, in die Verwaltungstätigkeit des Bundesrates einzugreifen, auch nicht auf dem Wege der Verfassungsrevision. Allein diese Überlegung geht fehl. Denn wenn es auch richtig ist, daß das Parlament als gesetzgebende Behörde in die Rechte der Exekutive nicht eingreifen darf, so ist es andererseits ebenso unbestreitbar, daß keine Verfassungsvorschrift dem Parlament dort Schranken zieht, wo es als Verfassungsgesetzgeber eine neue Bestimmung ausarbeitet, um sie Volk und Ständen zur Abstimmung zu unterbreiten. Sollte das Parlament also eine Verfassungsbestimmung beschließen, durch welche ein Verwaltungsakt, ein Gerichtsurteil oder eine andere Einzelverfügung aufgehoben wird, und nehmen Volk und Stände diese Bestimmung in der Abstimmung an, so erhält sie die volle rechtliche Bedeutung der Verfassungsnorm. Volk und Parlament stehen als Verfassungsinitianten also in der Tat auf gleicher Ebene, ohne daß daraus Beschränkungen abzuleiten wären.

c) Die historische Entwicklung und die Praxis bestätigen unsere Auffassung und widerlegen die Meinung derjenigen, die behaupten, in der Verfassung seien stillschweigend Schranken der Verfassungsrevision eingebaut, oder man habe seinerzeit einfach gar nicht an solche Konsequenzen gedacht, und die Verfassung enthalte deshalb eine Lücke, die ausgefüllt werden müsse.

Die helvetische Verfassung des Jahres 1798 enthielt materielle und daneben auch noch zeitliche Beschränkungen der Revisionsmöglichkeit. Ähnlich sind in der heutigen französischen und deutschen Verfassung ausdrückliche Einschränkungen der Abänderlichkeit enthalten. Bei der Vorberatung der Bundesverfassung von 1848 wurden jedoch sowohl die zeitlichen wie die materiellen Schranken absichtlich beseitigt. Man prägte das Wort vom «Absolutismus der Volkssouveränität»: In der direkten Demokratie stehen dem

Volke alle Rechte eines absoluten Herrschers zu. Es steht dem Volke nach dem geltenden Verfassungsrecht völlig frei, was es in die Verfassung aufnehmen will. Bei der Abänderung der Revisionsbestimmungen im Jahr 1890 sind diese Fragen erneut geprüft worden. Man hat den bisherigen Zustand bestätigt und die Aufnahme einschränkender Vorschriften über den materiellen Inhalt der Verfassung und über die Revisionsmöglichkeit abgelehnt. Seither sind wiederholt Verfassungsbestimmungen vorgeschlagen oder aufgenommen worden, bei denen es sich sicherlich nicht um eigentliches Verfassungsrecht handelt. Ich nenne nochmals das Schächt-Verbot, das Absinth-Verbot, dann die Bestimmungen über die ETH und eine eidgenössische Universität usw. Als im Jahre 1919 über den Beitritt der Schweiz zum Völkerbund gesprochen wurde, hat Prof. Max Huber ausdrücklich festgestellt, daß der Verfassungsrevision keine materiellen Schranken gesetzt sind. Dasselbe wurde 1947 bei der Wiedervereinigung von Basel-Stadt und Basel-Land erklärt. Als im Jahre 1943 die Initiative auf Wirtschaftsreform und Rechte der Arbeit vorgelegt wurde, äußerte der Bundesrat, diese Initiative würde einen tiefen Eingriff in die Grundlagen unseres Staates bedeuten; die rechtliche Gültigkeit blieb aber unbestritten, und die Initiative wurde dem Volke vorgelegt. Auch die Finanzprogramme enthalten eine Reihe von Detailvorschriften, die nicht eigentliches Verfassungsrecht darstellen. Ähnliches ist von der Mieterschutzinitiative, dem Gegenvorschlag des Bundesrates, von der Sparinitiative, der Initiative Chevallier und andern zu sagen.

Prof. Burckhardt hat in seinem Kommentar ausgeführt:

«Dem Inhalte nach kann die Verfassungsrevision nicht beschränkt werden... Es bleibt den Vorschlagsberechtigten und in letzter Linie dem Volk und den Ständen überlassen, welche Materien sich zur Aufnahme in die Bundesverfassung eignen. Ein formales Hindernis steht also nicht entgegen, daß das Volk auf dem Wege der Verfassungsinitiative mit Zustimmung der Stände dasjenige erreicht, was es auf dem Wege der Gesetzesinitiative nicht erreichen kann.»

Prof. Fleiner schreibt in seinem «Bundesstaatsrecht»:

«Jede Forderung kann zum Gegenstand eines Volksbegehrens gemacht werden. Der Bundesversammlung steht kein Recht zu, einen durch Volksinitiative vorgelegten Verfassungsartikel mit der Begründung zurückzuweisen, entweder sein Inhalt beschlage keine Verfassungsmaterie oder er sei mit Einzelbestimmungen beladen, die in ein Ausführungsgesetz, aber nicht in die Verfassung gehörten.»

Prof. Berney, Lausanne, bezeichnete das Initiativrecht als in seinem Gegenstand ganz unbeschränkt, und Borgeaud machte den Revisionsvorschriften der Bundesverfassung geradezu einen Vorwurf daraus, daß unter ihrem Deckmantel irgendeine Bestimmung in die Verfassung gebracht werden könne, gleichgültig welcher Art; man müsse sie wohl oder übel dem Volk und den Kantonen zur Abstimmung unterbreiten. Andere Rechtslehrer, besonders solche der neueren Zeit, sind in ihren Äußerungen weniger einheitlich, so zum Beispiel Prof. Giacometti, der vor einigen Jahren noch für die Existenz verfassungsrechtlicher Schranken des Revisionsrechtes eintrat, heute dagegen die Zulässigkeit der Rheinau-Initiative bejaht.

d) *Wer soll eventuell über die Unzulässigkeit einer Initiative entscheiden?* Geht man davon aus, die Verfassung enthalte tatsächlich stillschweigende Schranken neuen Verfassungsrechtes, so stellt sich sofort die weitere Frage, wer eine Initiative dahin zu überprüfen habe, ob sie sich an die bestehenden Grenzen halte oder nicht. Es wurde behauptet, der Bundesversammlung stehe ein solches Recht zu. Allein in der ganzen Bundesverfassung findet sich diesbezüglich kein Hinweis. Wohl ist die Bundesversammlung das höchste Organ im Bunde, aber nach ausdrücklicher Verfassungsbestimmung nur unter dem Vorbehalt der Rechte von Volk und Ständen. Der materielle Entscheid über eine Verfassungsinitiative steht nun aber ausschließlich Volk und Ständen zu. Die Bundesversammlung ist gemäß besonderer Bestimmung auf die Überprüfung weniger formaler Voraussetzungen beschränkt. Würde man die Bundesversammlung ermächtigen, die Volksinitiativen auf ihre materielle Zulässigkeit zu überprüfen, so würde die Bundesversammlung zum *Vormund des Volkes*. Es hätte dies zur Folge, daß zwar eine vom Volke ausgehende Verfassungsinitiative zur Abstimmung nur dann vorgelegt würde, wenn sie nach der Meinung der Bundesversammlung sich an die (ungeschriebenen und in ihrer Tragweite sehr umstrittenen!) angeblichen Schranken des Verfassungsrevisionsrechtes halten würde. Ginge dagegen der Vorstoß auf Revision der Verfassung vom Parlament selbst aus, so wäre keine Instanz vorhanden, die die rechtliche Zulässigkeit dieser Vorschläge ebenfalls überprüfen würde; sie käme selbst dann vors Volk, wenn die verfassungsrechtlichen Schranken entgegen der Meinung der Parlamentsmehrheit nicht eingehalten wären. Die Bundesversammlung würde also somit verfassungsrechtlich auf eine höhere Ebene gehoben als das Volk, während die Bundesverfassung gerade das Gegenteil vorsieht. Auch die Anhänger einer Beschränkung des Verfassungsinitiativrechtes sind sich darüber im klaren, daß hier der schwächste Punkt ihrer Argumentation liegt. Sie vermögen in der Tat nichts Stichhaltiges anzuführen, das für eine derartig weitreichende Kompetenz der Bundesversammlung gegenüber Volksinitiativen sprechen würde.

III. Sollen in Zukunft Schranken für die Verfassungsrevisionen und ein Organ zur Überprüfung der Initiativen auf ihre materielle Zulässigkeit im Rahmen dieser Schranken geschaffen werden?

Es ist nicht zu bestreiten, daß das unbeschränkte Revisionsrecht an sich gewisse Gefahren enthält. Man hat im Parlament versucht, den Nationalräten und der weiteren Öffentlichkeit Schrecken einzujagen, indem man ihnen die Konsequenzen möglichst drastisch ausmalte. In der Tat könnte an sich eine Initiative gestartet werden, welche zum Beispiel einen bestimmten Bundesrat abberufen, ein Gerichtsurteil aufheben, den Milchpreis hinauf- oder herabsetzen, eine bestimmte Rasse oder Konfession diskriminieren würde usw. Sind diese Gefahren ernst zu nehmen? Sie bestanden schon früher, und es sind schon früher auch Stimmen laut geworden, welche eine Beschränkung der Revisionsmöglichkeit der Bundesverfassung forderten. Schon im Jahre 1894 hat Nationalrat Gobat eine derartige Motion eingereicht, sie aber später wieder zurückgezogen. Im Jahre 1922 verlangte Ständerat Brügger in einer Motion:

«Unvernünftige oder revolutionäre Initiativen sollen als unzulässig erklärt werden können, so zum Beispiel eine Initiative auf Sozialisierung der Frauen und Kinder, Aufhebung der Ehe und der Familie, oder die Aufhebung des Privateigentums. Über die Zulässigkeit einer Initiative hat die Bundesversammlung zu entscheiden.»

Ungefähr gleichzeitig hat im Nationalrat Herr Maillefer eine Verfassungsbestimmung «zwecks Ausschaltung mißbräuchlicher Ausübung des Initiativrechtes» verlangt. Es sind also ziemlich genau die gleichen Begehren gestellt worden, wie sie auch heute wieder im Zusammenhang mit der Rheinau-Initiative laut werden. Der Ständerat wie der Nationalrat haben die beiden erwähnten Vorstöße ausdrücklich abgelehnt und damit den bisherigen Zustand sanktioniert, daß das Initiativrecht gar keinen materiellen Schranken unterliegen solle. Mir scheint, daß auch für die Zukunft diese Ordnung die einzig richtige ist. Es geht dabei allerdings nicht mehr um einen rein juristischen, sondern vor allem um einen politischen Entscheid. Es geht darum, ob man dem Volk und den Ständen noch so viel gesunden Menschenverstand und Verantwortungsbewußtsein zutraut, daß sie weder unsinnige noch staatsgefährliche Initiativen annehmen würden. Diese Gefahr scheint mir viel geringer als das bei der Aufrichtung von materiellen Schranken entstehende Risiko, daß die Bundesversammlung aus politischen Gründen gewisse Volksinitiativen als unzulässig erklären und damit einen Volksentscheid verunmöglichen würde. Das aber wäre in jeder Beziehung verhängnisvoll. Volksinitiativen haben nicht selten die Funktion reinigender Gewitter. Gewisse Tendenzen haben breite Kreise des Volkes ergriffen, und durch den Abstimmungs-

kampf wird Klarheit über die Forderungen einerseits, die wirkliche Meinung des Volkes andererseits geschaffen. Bestehende Spannungen können damit überwunden werden. Kommt dagegen eine Initiative zustande, vom Parlament aber als unzulässig erklärt, so bleibt die Spannung nicht nur bestehen, sondern sie wächst ins Unerträgliche. Sogar wenn der Entscheid der Bundesversammlung sachlich gerechtfertigt wäre, ließen sich Mißtrauen und der Vorwurf der Willkür und der Verletzung der Volksrechte nicht vermeiden. Das wiederum könnte in der Bundesversammlung eine Mentalität schaffen, die sie im Volke eher als ein Kollegium «gnädiger Herren» denn als wirkliche Vertreter des Volkes und der Stände erscheinen ließe. Konkret für den Fall Rheinau ausgedrückt bedeutet dies: Legt man die Initiative nicht zur Abstimmung vor, so wird es noch jahrzehntelang heißen, man habe den Volksentscheid gescheut und in Vergewaltigung des Volkswillens das Kraftwerk Rheinau gebaut. Eine Vergiftung der politischen Atmosphäre wäre unvermeidlich. Die Gefahr, welche unserer Demokratie bei Beschränkung des freien Verfassungsrevisionsrechtes droht, scheint mir also viel realer und bedrohlicher als die theoretische Möglichkeit eines Mißbrauchs dieses Volksrechtes. Letzten Endes scheiden sich die Geister an der Einschätzung des Volkes, der Stände und unserer Demokratie überhaupt. Mit vollem Recht erklärt der Bundesrat in seinem Bericht:

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