

Bleibende Spuren der «Rheinau-Initiative»

RHEINAU Das Erbe der «Rheinau-Initiative» wirkt bis heute nach. Augenfällig sind dabei nicht nur die drastischen Veränderungen in der Stromlandschaft zwischen dem Rheinfall und den Rheinschlingen beim Städtchen. Die Spuren der verworfenen Initiative bleiben vielmehr auch in der Rechtslandschaft sichtbar.

* JOHANNES REICH

Am 5. Dezember 1954 stimmten Volk und Stände über die eidgenössische Volksinitiative «Schutz der Stromlandschaft und Verleihung Rheinau» ab. Das Begehren fand keine Gnade. Zwei Drittel der Abstimmenden lehnten es ab. Einzig im Kanton Schaffhausen wurde die Initiative angenommen.

Damit waren die letzten rechtlichen Hürden für die Fertigstellung des Laufwasserkraftwerks in Rheinau aus dem Weg geräumt. Das Begehren warf vor mehr als 60 Jahren jene Fragen auf, welche die Politik bis heute in Atem halten: Dürfen Volksinitiativen gegen Völkerrecht verstossen? Ist es zulässig, mit Initiativen rechtmässig getroffene Entscheide von Parlament, Bundesrat oder Bundesverwaltung rückwirkend aufzuheben?

Schifffahrt und Energiegewinnung

Das erste Gesuch für den Bau eines Kraftwerks bei Rheinau wurde 1861 eingereicht. In den folgenden Jahrzehnten intensivierten die Behörden auf beiden Seiten des Hochrheins zwischen Basel und dem Bodensee ihre Zusammenarbeit, um den Fluss für den kommerziellen Frachtverkehr schiffbar zu machen. Dazu schlossen 1879 das Grossherzogtum Baden als Teil des Deutschen Reichs und die Schweiz einen völkerrechtlichen Vertrag ab, der noch heute gültig ist.

Die gleichen Vertragsparteien vereinbarten 1890 die Konzessionierung des ersten Wasserkraftwerks im Hochrhein bei Rheinfelden. Fortan sollten Kraftwerkskonzessionen nicht einseitig, sondern nur gemeinsam «nach vorherigem Benehmen» entzogen werden können. Der Kraftwerksbau diente nämlich nicht nur der Elektrizitätsgewinnung.

Vielmehr bildete die Einteilung des gesamten Hochrheins in vierzehn Staustufen die Voraussetzung für dessen Schiffbarmachung.

Mit der Planung wurde 1919 die «ständige badisch-schweizerische Kommission für den Ausbau des Hochrheins» betraut. Deren Planungen sahen vor, dass die «Hochrheinwasserstrasse» durchgehend von Kähnen mit einem Gewicht von mehr als 1000 Tonnen befahren werden konnte. Zur Überwindung des Rheinfalls waren ein bei Dachsen abzweigender Kanal, zwei Schleusen und ein Schiffstunnel durch den Cholfirst geplant.

Rückwirkung und Völkerrecht

Die Konzession für den Bau des Laufwasserkraftwerks Rheinau erteilte die Schweiz 1944. Drei Jahre später zog Deutschland nach. Heftiger Widerstand schlug dem Projekt entgegen, als im Januar 1951 im Rheinfallbecken Staumarkierungen angebracht wurden und der geplante Eingriff – ein Einstau des Rheinfalls von zwei Metern Höhe – ins Auge sprang.

Ab September 1952 wurden Unterschriften für die eidgenössische Volksinitiative «Schutz der Stromlandschaft und Verleihung Rheinau» gesammelt und im März 1953 eingereicht. Mit einer Annahme der «Rheinau-Initiative» hätten die Übergangsbestimmungen der Bundesverfassung dazu verpflichtet, die «am 22. Dezember 1944 erteilte Konzession für den Bau des Kraftwerkes Rheinau» aufzuheben und nicht wieder zu erteilen. Damit hätte die Bundesverfassung der völkerrechtlichen Verpflichtung der Schweiz gegenüber Deutschland widersprochen, einvernehmlich erteilte Konzessionen nicht einseitig aufzuheben.

In seinem Bericht an das Parlament empfahl der Bundesrat, die Initiative trotzdem zur Abstimmung zu bringen. Die Demokratie sei nämlich «die Staatsform des Vertrauens in die Einsicht und den guten Willen des Volkes». Auch die mit der vorgeschlagenen Übergangsbestimmung verbundene Rückwirkung sei kein Grund, das Begehren für ungültig zu erklären, obwohl am Abstimmungstag bereits 40 Prozent der Bauarbeiten des Kraftwerks vollendet waren. Die Bundes-



Historisches Luftbild von 1929: Zu sehen ist, wie der Rhein in der Schleife rund um Rheinau vor dem Bau des Kraftwerks deutlich anders aussah. Bild: Wikipedia

versammlung folgte der bundesrätlichen Empfehlung. Der Lackmusest blieb den Bundesbehörden freilich erspart. Mit der Ablehnung der «Rheinau-Initiative» blieb der Bruch völkerrechtlicher Verpflichtungen durch die Schweiz aus.

Bis heute Gültigkeit

Mit ihrem Entscheid, die «Rheinau-Initiative» für gültig zu erklären, begründete die Bundesversammlung eine bis in die Gegenwart weitgehend unverändert fortwirkende Praxis: Volksinitiativen sind auch dann gültig, wenn sie gegen völkerrechtliche Verpflichtungen der Schweiz verstossen. Seit 1996 gilt einzig dann eine Ausnahme, wenn zwingende

Bestimmungen des Völkerrechts wie das Verbot der Folter, der Sklaverei oder des Völkermordes infrage stehen.

Die Rückwirkung ändert nach wie vor nichts an der Gültigkeit einer Initiative. Daher konnten auch etwa Beschaffungen von Kampfflugzeugen oder spezifische Waffenplatzprojekte mittels Volksinitiativen nachträglich infrage gestellt werden.

Für den Landschafts- und Gewässerschutz fällt die Bilanz der «Rheinau-Initiative» gemischt aus. Das Kraftwerk selbst konnte nicht mehr verhindert werden. Als Folge der Initiative wurde jedoch nicht nur das Bundesinventar der Landschaften und Naturdenkmäler (BLN) erarbeitet, sondern 1962 auch der

Natur- und Heimatschutzartikel in die Bundesverfassung aufgenommen («AZ» vom 11. Januar). Wer die Interessen des Umweltschutzes vertritt, darf vor diesem Hintergrund tatsächlich auf «die Einsicht und den guten Willen des Volkes» vertrauen – muss sich aber mit Geduld wappnen und einen langen Atem haben.



* Johannes Reich ist in Marthalen aufgewachsen und seit 1. April 2018 Professor für Öffentliches Recht, Umweltrecht und Energierecht an der Universität Zürich.

ANZEIGE

Gewerbe-Apéro mit

Ernst Stocker

Regierungsrat

Donnerstag
28.2.2019, 11.30 Uhr

Ort: Blaser Metallbau AG, Industriestrasse 7
8450 Andelfingen

Türöffnung: 11.00 Uhr

Zum Abschluss: Apéro/Imbiss

Kantonsrats- und Regierungsratswahlen 2019

Für einen starken Kanton Zürich!

Sowie:
Vorstellung der Weinländer SVP-Kantonsratskandidaten:

 Konrad Langhart, bisher, Stammheim	 Paul Mayer, Marthalen
 Michael Trachsel, Feuerthalen	 Matthias Stutz, Marthalen

In den Regierungsrat:
Natalie Rickli und Ernst Stocker
www.regierungsratswahl.ch

Ernst Stocker

bisher

SVP Andelfingen, svp-bezirk-andelfingen.ch

