

Bleibende Spuren der «Rheinau-Initiative» in der Rechtslandschaft

Das Erbe der «Rheinau-Initiative» wirkt bis heute nach. Augenfällig sind dabei nicht nur die drastischen Veränderungen in der Stromlandschaft zwischen dem Rheinfeld und den Rheinschlingen beim Städtchen Rheinau. Die Spuren der verworfenen «Rheinau-Initiative» bleiben vielmehr auch in der Rechtslandschaft sichtbar. Zudem ist der damals geführte rechtliche Diskurs heute aktueller denn je.

von Johannes Reich

Am 5. Dezember 1954 stimmten Volk und Stände über die eidgenössische Volksinitiative «Schutz der Stromlandschaft und Verleihung Rheinau» ab (Abb. 1). 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 Laufwasserkraft-

werks im zürcherischen Rheinau an der Grenze zu Deutschland 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?

Binnenschifffahrt 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

▼ Abb. 1: Arthur Uehlinger zeigt im Winter 1954 den künftigen Wasserpegel an, den der Rückstau des Kraftwerk Rheinau erzeugen wird.





◄ Abb. 2: Werbemarke des Initiativkomitees, 1954

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, Völkerrecht und direkte Demokratie

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 (Abb. 2). 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 Bundesversammlung 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.

Bleibendes Erbe der «Rheinau-Initiative»

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. 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. ♦

Weiterführende Literatur

- Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über das Volksbegehren zum Schutze der Stromlandschaft Rheinfall-Rheinau vom 4. Mai 1954, Bundesblatt 1954 I 721-827 [frei verfügbar via www.admin.ch/gov/de/start/bundesrecht/bundesblatt.html]*
- Christoph Graf, Das Kraftwerk Rheinau und die Rheinau-Initiative 1954, Zürich: Juris 1972*
- Johannes Reich, Direkte Demokratie und völkerrechtliche Verpflichtungen im Konflikt, Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht 2008 979-1025 [frei verfügbar via www.ivr.uzh.ch/reich >Publikationen]*
- Eugen Schäppi, Der Kampf ums Kraftwerk Rheinau 1951-1954, Zürich: Zentralstelle der Studentenschaft 1978*

Johannes Reich

Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Umweltrecht und Energierecht, Universität Zürich
Rämistrasse 74/8
8001 Zürich
johannes.reich@rwi.uzh.ch



Johannes Reich

Prof. Dr., LL.M. (Yale), aufgewachsen in Marthalen (ZH), ist seit 1. April 2018 Professor für Öffentliches Recht, Umweltrecht und Energierecht an der Universität Zürich. Zuvor mehrjährige praktische Tätigkeit als Rechtsanwalt und Forschungsaufenthalte in Heidelberg, Oxford und den USA.