

91.045

**Botschaft  
über die Änderung des Bundesgesetzes  
über den Natur- und Heimatschutz (NHG)**

vom 26. Juni 1991

---

Sehr geehrte Herren Präsidenten,  
sehr geehrte Damen und Herren,

wir unterbreiten Ihnen mit vorliegender Botschaft den Entwurf für eine Änderung des Bundesgesetzes vom 1. Juli 1966 über den Natur- und Heimatschutz (NHG) mit dem Antrag auf Zustimmung.

Gleichzeitig beantragen wir Ihnen, die folgenden parlamentarischen Vorstöße abzuschreiben:

1987 M 86.961 Denkmalpflege. Subventionspraxis  
(N 28. 9. 87, Columberg; S 11. 12. 86)

1987 M 86.950 Denkmalpflege. Subventionspraxis  
(S 11. 12. 86, Zumbühl; N 28. 9. 87)

1990 P 89.751 Schutz der Moore und Moorlandschaften. Dringlicher Bundesbeschluss (S 15. 3. 90, Huber)

Wir versichern Sie, sehr geehrte Herren Präsidenten, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

26. Juni 1991

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Der Bundespräsident: Cotti

Der Bundeskanzler: Buser

---

## Übersicht

*Die Vorlage beinhaltet die Eingliederung der Bereiche Denkmalpflege und Moorlandschaftsschutz in das bestehende Natur- und Heimatschutzgesetz (NHG). Die Gründe für die Notwendigkeit einer neuen gesetzlichen Regelung sind für die beiden Bereiche unterschiedlich.*

*Bei der Denkmalpflege führten unter anderem die Abklärungen im Zusammenhang mit der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen zu neuen Überlegungen. Auch die über Jahre bestehenden Vollzugsprobleme erforderten eine Änderung der bestehenden Rechtsgrundlagen. Schliesslich hat die Denkmalpflege mit dem 1962 angenommenen Natur- und Heimatschutzartikel (Art. 24<sup>sexies</sup> BV) eine klare Verfassungsgrundlage erhalten. Die Ähnlichkeit der Bestrebungen für Naturschutz, Heimatschutz und Denkmalpflege in ihrem Vorgehen, in den Inhalten, Instrumenten und Verfahren legen eine Zusammenfassung der Regelungen für alle Bereiche in einem einzigen Erlass nahe. Die Denkmalpflege soll in das NHG eingefügt werden, weil sich dieses Gesetz in Anwendung und Wirkung bewährt hat. Die Stellung der Kantone als primär für Naturschutz, Heimatschutz und Denkmalpflege zuständige Gemeinwesen bleibt dabei gewahrt.*

*Der Bundesbeschluss vom 14. März 1958 betreffend die Förderung der Denkmalpflege (SR 445.1) und die entsprechende Vollziehungsverordnung (SR 445.11), die bis heute diesen Bereich regeln, erweisen sich in manchen Teilen als veraltet und verlangen die Anpassung an eine veränderte Praxis sowie an den heutigen Stand der Rechtsentwicklung. Namentlich gilt es, die Rolle des Bundes in der Denkmalpflege neu zu bestimmen und das Zusammenwirken zwischen Bund und Kantonen klarer zu definieren.*

*Die immer dichtere Besiedlung des Landes, die zu einer stetigen Veränderung der Umwelt des Menschen führt, weckt bei breiten Kreisen der Bevölkerung eine neue Sensibilität für die Belange der Denkmalpflege und des Heimatschutzes. Der Schutz der überlieferten Kulturgüter rückt immer stärker ins öffentliche Interesse. Verbesserte Massnahmen und Instrumente zur Denkmalpflege drängen sich daher auf. Daneben fordert der beschleunigte Zerfall von Baudenkmälern wegen steigender Umweltschäden nach neuen Methoden der Konservierung. In diesem Zusammenhang sind Lehre und Forschung wie auch die Aus- und Weiterbildung von Fachleuten gesamtschweizerisch zu fördern. Die Sensibilisierung der Öffentlichkeit muss verstärkt, das Zusammenwirken von Privaten, Vereinigungen und öffentlicher Hand optimiert werden.*

*Für Moorlandschaften von besonderer Schönheit und nationaler Bedeutung wurde mit der Annahme der Rothenthurm-Initiative am 6. Dezember 1987 durch Volk und Stände ein besonderer und strikter Schutz in der Bundesverfassung vorgeschrieben. Da es sich dabei um ein nationales Anliegen handelt, kommen auch dem Bund gewisse Aufgaben zu. Diese sollen in Anlehnung an die am 19. Juni 1987 vom Parlament beschlossenen Massnahmen für einen verstärkten Biotopschutz ausgestaltet werden. So soll dem Bund die Kompetenz eingeräumt werden, nach Anhören der Kantone die Schutzobjekte zu bezeichnen, ihre Lage zu bestim-*

---

---

*men und die Schutzziele festzulegen. Die Kantone ihrerseits haben die erforderlichen Schutz- und Unterhaltsmaßnahmen zu treffen. Ein Unterschied besteht bei der Finanzierung dieser Massnahmen: Beim Biotopschutz beträgt die Bundessubvention mindestens, beim Moorlandschaftsschutz hingegen höchstens 60 Prozent. Schliesslich wird das Beschwerderecht, insbesondere der privaten Organisationen, den neuesten Erkenntnissen der Rechtssprechung angepasst.*

## **Botschaft**

### **1 Allgemeiner Teil**

#### **11 Ausgangslage**

##### **111 Denkmalpflege**

Seit mehr als 100 Jahren ist der Bund auf dem Gebiet der Denkmalpflege tätig. In dieser Zeitspanne sind mehr als 2500 Objekte mit seiner Hilfe restauriert und unter Bundeschutz gestellt worden.

Am 30. Juni 1886 verabschiedeten die eidgenössischen Räte einen Bundesbeschluss betreffend die Beteiligung des Bundes an den Bestrebungen zur Erhaltung und Erwerbung «vaterländischer Alterthümer». Am 25. Februar 1887 trat eine entsprechende Vollziehungsverordnung in Kraft, die dem Bund die Möglichkeit gab, an den Erwerb, die Restaurierung und Erforschung von Baudenkämlern Beiträge auszurichten. Im Milizsystem arbeitende Expertengremien, später eine ausserparlamentarische Kommission, übten dabei eine Beraterfunktion aus. Sie betreuten die Restaurierungen sowie die archäologischen Ausgrabungen und stellten den Bundesstellen Antrag zu allen Geschäften der Denkmalpflege.

Erst nach und nach schufen die Kantone eigene gesetzliche Grundlagen für den Bereich der Denkmalpflege und bauten eigene Denkmalpflegeinstitutionen auf. Heute verfügt die überwiegende Mehrheit der Kantone über unterschiedlich dotierte Denkmalpflegestellen und archäologische Dienste. Der Bundesbeschluss aus dem Jahre 1886 wurde 1950 durch den «Bundesbeschluss vom 28. September 1950 betreffend den Kredit für Erhaltung und Erwerbung vaterländischer Altertümer und den Kredit für Erhaltung historischer Kunstdenkmäler» (BBl 1950 III 174) ersetzt. Der Erlass legte den maximalen Subventionssatz fest und bestimmte, dass im Voranschlag der Eidgenossenschaft ein jährlicher Kredit von 250 000 Franken für die Erhaltung historischer Kunstdenkmäler bereitzustellen sei. Ausserordentliche Kredite blieben vorbehalten. Diese Rechtsgrundlage wurde bald wieder obsolet und deshalb durch den Bundesbeschluss vom 14. März 1958 betreffend die Förderung der Denkmalpflege (SR 455.1) ersetzt, der noch heute als Gesetzesgrundlage Gültigkeit hat. Im gleichen Jahr trat die entsprechende Vollziehungsverordnung (SR 445.11) in Kraft.

Am 27. Mai 1962 wurde der Natur- und Heimatschutzartikel 24<sup>sexies</sup> neu in die Bundesverfassung (BV) aufgenommen. Der entsprechende Ausführungserlass, das Bundesgesetz vom 1. Juli 1966 über den Natur- und Heimatschutz (NHG; SR 451), trat am 1. Januar 1967 zusammen mit der Vollziehungsverordnung (SR 451.1) in Kraft.

Für die Denkmalpflege relevant sind die Absätze 1–3 des Verfassungsartikels. Sie lauten:

*Art. 24<sup>sexies</sup> Abs. 1–3*

<sup>1</sup> Der Natur- und Heimatschutz ist Sache der Kantone.

<sup>2</sup> Der Bund hat in Erfüllung seiner Aufgaben das heimatliche Landschafts- und Ortsbild, geschichtliche Stätten sowie Natur- und Kulturdenkmäler zu schonen und, wo das allgemeine Interesse überwiegt, ungeschmälert zu erhalten.

<sup>3</sup> Der Bund kann Bestrebungen des Natur- und Heimatschutzes durch Beiträge unterstützen sowie Naturreservate, geschichtliche Stätten und Kulturdenkmäler von nationaler Bedeutung vertraglich oder auf dem Wege der Enteignung erwerben oder sichern.

Der Verfassungsartikel spricht einerseits von «Kulturdenkmälern» und erfasst somit auch die Denkmalpflege als einen Teil des Heimatschutzes. Andererseits sind bei der Schaffung des NHG die Bestimmungen des Bundesbeschlusses vom 14. März 1958 betreffend die Förderung der Denkmalpflege nicht in dieses Gesetz integriert worden (vgl. Christoph Joller, Denkmalpflegerische Massnahmen nach schweizerischem Recht, Diss. Fribourg 1987, S. 35 f.). Gleichwohl stellt der Natur- und Heimatschutzartikel eine ausdrückliche Verfassungsgrundlage für die Denkmalpflege dar (vgl. dazu: Felix Bernet, Rechtliche Probleme der Pflege von Kulturdenkmälern durch den Staat, unter besonderer Berücksichtigung der Verhältnisse im Kanton Zürich, Diss. Zürich 1980, S. 57; Hansjörg Stadler, Die verfassungsrechtlichen Befugnisse des Bundes zur Förderung der Kultur, Diss. Fribourg 1984, S. 52; Robert Munz, Das Recht der Denkmalpflege heute, in: «Unsere Kulturdenkmäler», Heft 1, 1987, S. 104 ff.). Denn «Heimatschutz» schliesst als Oberbegriff die Denkmalpflege ein (vgl. Riccardo L. Jagmetti, Denkmalpflege und Raumplanung, in: «Rechtsfragen der Denkmalpflege», Vorträge des 143. Verwaltungskurses, Hochschule St. Gallen, 1973, S. 68 bzw. 75 f.). Ausserdem sprechen die Absätze 2 und 3 von Artikel 24<sup>sexies</sup> BV von «Kulturdenkmälern».

Auf Gesetzes- und Verordnungsstufe wie auch organisatorisch treten heute Heimatschutz und Denkmalpflege getrennt in Erscheinung. Eine scharfe begriffliche Abgrenzung von Denkmalpflege und Heimatschutz kennt das Bundesrecht aber nicht. Verschiedene Bestimmungen des NHG finden denn auch bereits heute ebenfalls für den Bereich der Denkmalpflege Anwendung.

## 112 Moorlandschaftsschutz

Am 16. September 1983 wurde die «Volksinitiative zum Schutz der Moore – Rothenthurm-Initiative» mit folgendem Wortlaut eingereicht:

Die Bundesverfassung wird wie folgt ergänzt:

*Art. 24<sup>sexies</sup> Abs. 5 (neu)*

<sup>4</sup> Moore und Moorlandschaften von besonderer Schönheit und von nationaler Bedeutung sind Schutzobjekte. Es dürfen darin weder Anlagen gebaut noch Bodenveränderungen irgendwelcher Art vorgenommen werden. Ausgenommen sind Einrichtungen, die der Aufrechterhaltung des Schutzzweckes und der bisherigen landwirtschaftlichen Nutzung dienen.

### *Übergangsbestimmung*

Anlagen, Bauten und Bodenveränderungen, welche dem Zweck der Schutzgebiete widersprechen und nach dem 1. Juni 1983 erstellt werden, insbesondere in der Moorlandschaft von Rothenthurm auf dem Gebiet der Kantone Schwyz sowie Zug, müssen zu Lasten der Ersteller abgebrochen und rückgängig gemacht werden. Der ursprüngliche Zustand ist wieder herzustellen.

Mit Botschaft vom 11. September 1985 (BBl 1985 III 1445) beantragte der Bundesrat dem Parlament, die Initiative Volk und Ständen zur Verwerfung zu empfehlen. Gleichzeitig unterbreitete er – als indirekten Gegenvorschlag – den Antrag auf eine Teilrevision des NHG zwecks Verstärkung des Biotopschutzes.

Am 20. März 1987 beschloss das Parlament, die Initiative Volk und Ständen zur Verwerfung zu empfehlen, und am 19. Juni 1987 beschloss es die Teilrevision des NHG, welche am 1. Februar 1988 in Kraft trat.

Die Volksinitiative wurde jedoch in der Abstimmung vom 6. Dezember 1987 von Volk und Ständen angenommen (BBl 1988 I 569).

## **113      Beschwerderecht**

In jüngster Vergangenheit wurde vom Bundesgericht und in der entsprechenden Literatur vor allem die Frage des geeigneten Zeitpunktes zum Einstieg der beschwerdeberechtigten Organisationen in Bewilligungs- bzw. Beschwerdeverfahren diskutiert.

## **12      Vorverfahren**

### **121      Aufgabenteilung Bund/Kantone im Bereich der Denkmalpflege**

Die bestehenden Rechtsgrundlagen des Bundes im Bereich der Denkmalpflege vermögen den heutigen Anforderungen an eine sachgerechte und effiziente Aufgabenerfüllung nicht mehr zu genügen. Schon die Studienkommission für eine Neuverteilung der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen regte im zweiten Vorschlagspaket eine Neuordnung der Denkmalpflege des Bundes an. Sie vertrat den Standpunkt, dass die meisten Kantone heute über gutausgebauten Denkmalpflegeorgane verfügten und somit fachlich, aber auch finanziell in der Lage wären, die Aufgaben im Bereich Denkmalpflege und Heimatschutz selbstständig zu erfüllen. Die Kommission schlug vor, dass der Bund nur noch an Objekte von nationaler Bedeutung Einzelbeiträge leiste, Restaurierungen von Objekten mit regionaler und lokaler Bedeutung jedoch durch Globalsubventionen an die Kantone unterstützen solle. Die Kantone wären gemäss diesen Vorschlägen verpflichtet gewesen, Gesuche für Projekte nicht mehr einzeln, sondern im Rahmen eines gemeinsam erarbeiteten Mehrjahresprogramms einzureichen. Die vom Bund unterstützten Arbeiten wären nur dann von Bundesexperten begleitet worden, wenn den kantonalen Stellen die fachlichen Voraussetzungen fehlten. Dem Bund sollte überdies die Kompetenz eingeräumt werden, ein Bundesinventar der unter seinem Schutz stehenden Objekte zu erstellen.

Die Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens zum zweiten Paket der Neuverteilung der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen fielen indes kontrovers aus und liessen keine klare Zustimmung zu den von der Studienkommission vorgeschlagenen Massnahmen erkennen. Bei der Stellungnahme zum Instrument der Globalsubvention hielten sich Gegner und Befürworter die Waage. Ebenso wurde deutlich, dass sich im Bereich der Denkmalpflege nicht vordringlich Entflechtungsprobleme stellen. Vielmehr erwiesen sich Reorganisationsmassnahmen zur effizienteren Bewältigung der von Bund und Kantonen gemeinsam zu erfüllenden Aufgabe als notwendig.

Gegenüber dem von der Studienkommission vorgeschlagenen Modell der Globalsubvention und der Beschränkung des Bundesengagements auf Objekte von nationaler Bedeutung wurden schwerwiegende Bedenken laut. Die Eidgenössische Kommission für Denkmalpflege wie auch die Mehrzahl der kantonalen Denkmalpfleger lehnten das Modell aus folgenden Gründen ab:

- Die in den bisherigen Rechtsgrundlagen vorgenommene Abstufung der Objekte nach ihrer Bedeutung ist rein pragmatisch zu erklären. Sie versteht sich nicht als inhaltliche Wertung. Das kulturelle Erbe des Landes ist als Einheit zu verstehen. Seine Eigenart und Vielfalt äussern sich sowohl in der baukünstlerisch reifen Leistung wie auch im bescheidenen Objekt. Angesichts der föderalistischen Struktur des Landes kommt dem Bund die Aufgabe zu, die Vielfältigkeit kultureller Erscheinungsformen gleichermaßen zu unterstützen. Die Beschränkung des Bundesengagements auf Objekte von nationaler Bedeutung erscheint deshalb problematisch.
- Ein Vorteil der bisherigen Regelung liegt darin, dass sich der Bund auch kleinerer Objekte im lokalen und regionalen Bereich annimmt. Die Praxis zeigt, dass Objekte von nationaler Bedeutung weit weniger bedroht sind. Für ihre Erhaltung ist in der Regel gesorgt. Der Reichtum der schweizerischen Kulturlandschaft beschränkt sich aber nicht nur auf einige wenige Objekte von nationaler Bedeutung, sondern liegt auch und vor allem in der Vielfalt kleinerer und mittlerer Objekte. Diese Objekte wären mit Bestimmtheit die ersten Opfer eines Rückzugs des Bundes auf Baudenkmäler von nationalem Rang. Über ihr Schicksal würde notwendigerweise in einem lokal oder regional begrenzten politischen Kraftfeld entschieden. Im Kräftespiel Föderalismus-Zentralismus kommt der eidgenössischen Denkmalpflege somit unter anderem auch die Rolle einer ausgleichenden, unabhängigen und von jeglicher lokaler Beeinflussung freien Beurteilungsinstanz aller Baudenkmäler zu. Sie kann diese Rolle aber zweifellos nur dann wahrnehmen, wenn ihr Angebot fachlicher Beratung durch eine finanzielle Hilfe attraktiv gemacht wird.
- Mit der Ausrichtung von Globalsubventionen würde die stimulierende Wirkung der Bundessubventionen dahinfallen. Bis heute löst die Zusprache eines Bundesbeitrages Subventionen des Kantons und in vielen Fällen auch der Gemeinde aus: bei finanziell starken Kantonen eine Subvention gleicher Höhe, bei finanziell mittelstarken in der Regel zwei Drittel, bei finanziell schwachen ein Drittel der Leistung des Bundes. Finanzhilfen auf dem Gebiet der Denkmal-

pflege sollten möglichst objektgebunden ausgerichtet werden. Globalsubventionen wären im Bereich der Denkmalpflege ein ungeeignetes Instrumentarium.

- Es ist unklar, nach welchen Kriterien die Globalsubventionen auf die Kantone zu verteilen wären. Weder das Kriterium der Finanzkraft, der Zahl der inventarisierten Objekte noch der Bevölkerungszahl vermag zu überzeugen.

Bei der Umschreibung der Aufgaben, welche dem Bund bei der Denkmalpflege zukommen, ist davon auszugehen, dass Lösungsvorschläge, welche die Denkmalpflege strikt als kantonale Aufgabe betrachten, ebenso sehr auszuklammern sind, wie jene, welche sie zur alleinigen Bundessache erklären. Gegen eine rein kantonale Lösung sprechen die unterschiedlichen gesetzlichen, organisatorischen und fachlichen Voraussetzungen der einzelnen Kantone auf dem Gebiet der Denkmalerhaltung, ferner die Kantonsgrenzen überschreitenden Kulturlandschaften, welche nach koordinierenden Massnahmen verlangen. So ist denn auch aus der Sicht der Kantone das Engagement des Bundes in der Denkmalpflege nach wie vor unerlässlich, obwohl die meisten Kantone heute über eine eigene, wenn auch unterschiedlich ausgebauten Denkmalpflege verfügen. Denkmalpflege und Heimatschutz sind längst zu einem gemeinsamen Anliegen von Bund und Kantonen geworden. Die Kantone sind jedoch insbesondere angesichts der Erweiterung des Denkmalbegriffs auf Bauten des ausgehenden 19. und 20. Jahrhunderts, des Einbezugs der technischen und industriellen Denkmäler und des zunehmenden Gewichts der Grundlagenforschung, unter Einsatz von Natur- und Geisteswissenschaften, weiterhin auf die finanzielle und fachliche Hilfe des Bundes angewiesen. Aus diesen Gründen beschloss der Bundesrat 1986, die Massnahmen im Bereich der Denkmalpflege aus der Botschaft zum zweiten Paket der Aufgabenteilung auszuklammern und sie separat zu verwirklichen.

## **122 Notwendigkeit einer bundesrechtlichen Regelung im Moorlandschaftsschutz**

Welches Gemeinwesen zum Schutz der Moore und Moorlandschaften verpflichtet ist, geht – soweit nicht nur das Unterlassen schädigender Einwirkungen zur Diskussion steht – aus dem neuen Verfassungstext (Art. 24<sup>sexies</sup> Abs. 5) nicht hervor. Diese Frage muss unter Bezug der Grundsätze der bundesstaatlichen Aufgabenteilung und der Absätze 1–4 von Artikel 24<sup>sexies</sup> BV gelöst werden.

Absatz 1 hält fest, dass Natur- und Heimatschutz Sache der Kantone ist. Die Absätze 2–3 schaffen Bundeskompetenzen in Teilbereichen der gesamten Materie. Da der neue Absatz 5 keine ausdrückliche Bundeskompetenz schafft, sondern unmittelbare Rechtswirkungen an die von einer ungenannten Behörde zu bezeichnenden Schutzobjekte knüpft, gilt für die neuen Aufgaben grundsätzlich die Kompetenzabgrenzung der Absätze 1–4.

Das bedeutet, dass der Bund zuständig ist, den Schutz der Moore als Lebensräume der Pflanzen- und Tierwelt zu regeln. Gemäss Artikel 18a ff. NHG hat der Gesetzgeber den Bundesrat mit der Ausscheidung der Moore von nationaler

Bedeutung beauftragt. Die Rechtsetzungskompetenz von Artikel 24<sup>sexies</sup> Absatz 4 BV reicht aus, um alle notwendigen Bestimmungen zum Schutz der Moore, einschliesslich der für ihren Weiterbestand unerlässlichen Pufferzonen, zu erlassen. Denn es darf davon ausgegangen werden, dass die räumlich eng gefassten Moorbiotope von nationaler Bedeutung auch dem Kriterium der besonderen Schönheit genügen.

Der Landschaftsschutz hingegen ist an sich Sache der Kantone, soweit nicht der Bund im Zusammenhang mit der Erfüllung einer Bundesaufgabe für ungeschmälerte Erhaltung bzw. grösstmögliche Schonung sorgen muss. Das bedeutet, dass der Schutz der Moorlandschaften ausserhalb der engeren Grenzen der Moorbiotope – vorbehältlich subsidiärer Bundeskompetenzen aus dem gelgenden Bundesrecht – nach heutiger Rechtslage Sache der Kantone ist. Eine landesweit einheitliche Rechtsanwendung ist indessen unbedingt notwendig, insbesondere für die Qualifikationen der besonderen Schönheit und der nationalen Bedeutung, aber auch angesichts der Tatsache, dass alle Moorlandschaften in einem engen Zusammenhang mit Moorbiotopen, für deren Schutz der Bund zuständig ist, stehen. Durch die vorgeschlagene Revision des NHG soll daher der Bundesrat beauftragt werden, die Schutzobjekte nach Artikel 24<sup>sexies</sup> Absatz 5 BV verbindlich festzulegen.

Bis diese Gesetzesänderung in Kraft ist, besteht in der neuen Natur- und Heimatschutzverordnung eine Übergangslösung, wonach der Bundesrat die Moorlandschaften in ein Inventar nach Artikel 5 NHG aufnimmt. Diese Lösung vermag jedoch den Verfassungsauftrag nicht vollumfänglich zu erfüllen, da solche Inventare nur im Zusammenhang mit der Erfüllung von Bundesaufgaben direkt verbindlich sind. Für eine volle Verbindlichkeit auch gegenüber Kantonen und Privaten ist deshalb die vorgeschlagene Gesetzesänderung notwendig.

### **123 Abstimmung Denkmalpflege/Moorlandschaftsschutz in einer Vorlage**

Nachdem die Denkmalpflege nach der geltenden Rechtsauffassung durch den Natur- und Heimatschutzartikel eine verfassungsmässige Grundlage erhalten hat, erscheint es sinnvoll, diesen Bereich ebenfalls im NHG zu regeln. Damit könnte für die Denkmalpflege eine Rechtsgrundlage angewendet werden, die sich, wie die Praxis belegt, für den Bereich des Natur- und Heimatschutzes bewährt hat. Gleichzeitig würde die schon oft geforderte Harmonisierung zwischen den beiden Bereichen erleichtert. Heimatschutz und Denkmalpflege lassen sich weder rechtlich noch praktisch klar in zwei Teilbereiche scheiden. Der Heimatschutz widmet sich heute primär der Erhaltung von Ortsbildern, während sich die Denkmalpflege mit der Erhaltung, der archäologischen Erforschung, der Ausgrabung und der Aufnahme von kunsthistorisch und geschichtlich bedeutsamen unbeweglichen Objekten und deren Bestandteilen beschäftigt. Da das Einzelobjekt in seiner Schutzwürdigkeit jedoch nicht isoliert betrachtet werden kann und der Schutz seiner Umgebung von zentraler Bedeutung ist, lässt sich eine klare Grenzziehung zwischen den beiden Sachgebieten nur

schwerlich vornehmen. Aus den genannten Gründen beschloss daher der Bundesrat im Jahre 1988, die bisher im damaligen Bundesamt für Forstwesen und Landschaftsschutz angesiedelte Dienststelle Heimatschutz neu in die Sektion Kunst- und Denkmalpflege im Bundesamt für Kultur einzugliedern.

In seiner Botschaft vom 19. Mai 1961 zum Verfassungsartikel über den Natur- und Heimatschutz (BBl 1961 I 1093) klammerte der Bundesrat denkmalpflegerische Massnahmen, die die Erhaltung und Pflege der inneren Ausstattung von Heimatschutzobjekten, die wissenschaftliche Erforschung, den Umbau oder die Instandstellung geschichtlich und kunsthistorisch wertvoller Bauten sowie die Ausgrabung archäologischer Fundstellen zum Ziele haben, aus dem Natur- und Heimatschutzbegriff aus. Seither haben sich die Auffassungen in dieser Hinsicht gewandelt, was insbesondere in der Botschaft vom 12. November 1965 zum NHG (BBl 1965 III 89) zum Ausdruck kommt. Dort hält der Bundesrat fest:

Zum Begriff «Heimatschutz» gehört auch der Denkmalschutz; die Denkmalpflege braucht deshalb im Gesetz nicht ausdrücklich erwähnt zu werden. In Einzelfällen ist es denkbar, dass Bundesbeiträge aus den Krediten des Natur- und Heimatschutzes und der Denkmalpflege zugleich in Frage kommen (BBl 1965 III 106).

Es ist offensichtlich, dass nicht nur Artikel 24<sup>sexies</sup> Absatz 3 BV, der sich mit der Subventionierung befasst, sondern auch Absatz 2, der die Bundesaufgaben regelt, auf die Denkmalpflege anwendbar ist (vgl. Hansjörg Stadler, Die verfassungsrechtlichen Befugnisse des Bundes zur Förderung der Kultur, Diss. Fribourg 1984, S. 52). Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass die herrschende Lehre die Denkmalpflege als einen Teil des begrifflich übergeordneten Heimatschutzes auffasst (vgl. dazu: Riccardo L. Jagmetti, Denkmalpflege und Raumplanung, op. cit., S. 68 bzw. 75 f.; Robert Munz, Natur- und Heimatschutz als Aufgabe der Kantone, Basel 1970, S. 20; Theodor Bühler, Der Natur- und Heimatschutz nach schweizerischen Rechten, Zürich 1972, S. 24; Robert Imholz, Die Zuständigkeit des Bundes auf dem Gebiet des Natur- und Heimatschutzes, Diss. Zürich 1975, S. 155; Hansjörg Stadler, op. cit. S. 51 f.; Christoph Joller, op. cit., S. 35 f.).

Die Aufhebung des Bundesbeschlusses vom 14. März 1958 betreffend die Förderung der Denkmalpflege und die Integration der einschlägigen Bestimmungen im NHG heben unnötige Doppelprüfungen auf und ersparen einen gesetzlichen Erlass. Angesichts des öfters geäußerten Unmuts über die «Gesetzes- und Verordnungsflut» ist eine solche Konzentration und Reduktion der Rechtselasse zu begrüßen. Sie erleichtert die Übersicht über die beiden eng zusammenhängenden Rechtsgebiete.

Ebenso sinnvoll ist es, die Einfügung der Denkmalpflege ins NHG – trotz der Verschiedenheit der Materie – mit der Ergänzung betreffend *Moorlandschaftsschutz* in einer einzigen Revisionsvorlage zu behandeln und gleichzeitig noch weitere Regelungen des NHG (insbesondere das Beschwerderecht nach Art. 12) den heutigen Erfordernissen anzupassen.

## 124 Ergebnis des Vernehmlassungsverfahrens

Das Ergebnis des Vernehmlassungsverfahrens ist in einem besonderen, im September 1990 veröffentlichten Bericht zusammengefasst. Wir beschränken uns hier auf eine geraffte Übersicht:

Zur Vernehmlassung eingeladen wurden die Kantone, 14 Parteien, zehn Wirtschaftsorganisationen, 41 interessierte Organisationen, vier Kirchen und fünf weitere Adressaten. Von diesen 100 Adressaten haben 76 geantwortet, darunter alle Kantone; neun weitere Vernehmlasser haben von sich aus eine Stellungnahme eingereicht. Insgesamt lagen somit 85 Stellungnahmen vor.

Die Revisionsvorlage wird von den Vernehmlassern fast einhellig begrüßt und in ihren Grundzügen gutgeheissen. Die Einfügung der Denkmalpflege ins NHG wird grundsätzlich als sinnvoll und richtig erachtet, wenn auch zum Teil mit gewissen Vorbehalten verschiedenster Art.

Sehr gut aufgenommen wurden die neuen Förderungsmöglichkeiten der Denkmalpflege und des Natur- und Heimatschutzes (u. a. Beiträge an die Kosten des Erwerbs, der Pflege, Erforschung und Dokumentation von Objekten der Denkmalpflege; Aus- und Weiterbildung von Fachleuten; Sensibilisierung der Öffentlichkeit; Unterstützung der gesamtschweizerischen Vereinigungen der Denkmalpflege). Alle diese Massnahmen werden, zum Teil verbunden mit weiteren Begehren, mit überwiegender Mehrheit begrüßt.

Die vorgeschlagene Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen für den Bereich der Denkmalpflege – diese bleibt weiterhin in erster Linie Sache der Kantone, welche vom Bund finanziell und fachlich unterstützt werden – wird nur ganz vereinzelt kritisch beurteilt. Einzelne Vernehmlasser äussern sich zu dieser Frage nicht oder nicht eindeutig.

Der vorgeschlagenen Regelung betreffend Moorlandschaftsschutz steht blass eine kleine Minderheit (vier Kantone; vier weitere Vernehmlasser) kritisch bis ablehnend gegenüber. Die überwiegende Mehrheit der Vernehmlasser stimmt, teilweise mit gewissen Vorbehalten oder weitergehenden Begehren verbunden, dem Entwurf zu (18 Kantone; fünf Parteien; 15 interessierte Organisationen).

Das Vernehmlassungsverfahren hat bestätigt, dass Grundzüge und Stossrichtung der Revision richtig sind. Zu den entscheidenden Neuerungen und Grundsätzen gingen durchwegs positive Antworten ein. Einzig die Frage nach der Regelung des Beschwerderechts wurde kontrovers beurteilt. Dies betrifft insbesondere die Beschwerdebefugnis für Bundesbehörden. Eine nochmalige gründliche Überprüfung dieser Frage wurde deshalb vorgenommen.

## 13 Erledigung parlamentarischer Vorstösse

Mit dieser Vorlage tragen wir auch den Anliegen verschiedener parlamentarischer Vorstösse Rechnung. Diese befassen sich vor allem mit einer Problematik, die die Denkmalpflege des Bundes längere Zeit belastete. Da es grundsätzlich nicht möglich ist, den Zufluss neuer Gesuche zahlenmässig zu steuern, entstand in den siebziger und achtziger Jahren aufgrund eines nur ungenügenden Mittel-

zuwachses ein schwer abbaubarer Überhang an unerledigten Gesuchen. Das EDI erarbeitete deshalb eine Weisung über die Förderung der Denkmalpflege (Dringlichkeitsordnung), die am 1. Mai 1978 in Kraft gesetzt wurde. Diese Weisung sah eine restriktive Gesuchsbehandlung vor, indem sie Restaurierungen von Bauten im Besitze von Kantonen, finanzstarken politischen Gemeinden oder Kirchgemeinden und anderen öffentlich-rechtlichen oder privaten Körperschaften von einer Subventionierung durch den Bund ausschloss.

Die Dringlichkeitsordnung, die ursprünglich nur als vorübergehende Massnahme gedacht war, stiess bei den Kantonen, aber auch bei der Eidgenössischen Kommission für Denkmalpflege auf Kritik und führte zu verschiedenen Interventionen im Parlament. Zu erwähnen sind die Motion von Ständerat Miville vom 24. September 1985 (am 10. Dez. 1985 als Postulat überwiesen und im Rahmen des Geschäftsberichts 1989 als erfüllt abgeschrieben) sowie die vom Parlament überwiesenen gleichlautenden Motionen von Ständerat Zumbühl vom 9. Oktober 1986 und von Nationalrat Columberg vom 10. Oktober 1986. In seiner Antwort auf diese beiden Vorstösse stellte der Bundesrat in Aussicht, einen Sanierungsplan zum Abbau des Pendenzenberges auszuarbeiten, mit dem Ziel, die Dringlichkeitsordnung auf den 31. Dezember 1989 aufzuheben. Diese Absicht konnte vor allem dank grosszügiger Erhöhung der erforderlichen Finanzmittel programmgemäß verwirklicht werden. Damit verbunden erteilte der Bundesrat dem EDI den Auftrag, die Revision der rechtlichen Bestimmungen im Bereich der Denkmalpflege an die Hand zu nehmen, um der Bundesversammlung rasch eine entsprechende Vorlage unterbreiten zu können. Die neuen Rechtsgrundlagen sollen nach dem Willen des Bundesrates ein Finanzierungssystem ermöglichen, das solche Vollzugsprobleme inskünftig verhindert.

Der andere Vorstoss betrifft die *Moore und Moorlandschaften*, welche mit der Annahme der Rothenthurm-Initiative unter strikten Schutz gestellt worden sind. Mit der in ein Postulat umgewandelten Motion von Ständerat Huber vom 7. Dezember 1989 wurde der Bundesrat zur Prüfung eingeladen, ob die nach Artikel 24<sup>sexies</sup> Absatz 5 BV schützenswerten Moore und Moorlandschaften nicht mittels eines dringlichen Bundesbeschlusses unter Schutz gestellt werden sollten.

Nach Konsultation der Kantone beschloss jedoch der Bundesrat, auf den Erlass von Dringlichkeitsrecht zu verzichten und statt dessen die vorliegende Revision und die Einrichtung der Moor- und Moorlandschaftsinventare zu beschleunigen sowie die personelle und finanzielle Unterstützung der Kantone durch den Bund massgeblich zu verstärken.

Die in den genannten Vorstössen enthaltenen Begehren werden mit dieser Vorlage erfüllt. Wir beantragen daher deren Abschreibung.

## **2        Besonderer Teil**

### **21      Grundzüge der Revision**

Die Grundzüge der Revision und die wichtigsten Neuerungen lassen sich wie folgt zusammenfassen:

## 211 Denkmalpflege

Die neue Rechtsgrundlage für die Denkmalpflege beachtet streng das Prinzip der Subsidiarität. Die Denkmalpflege bleibt weiterhin in erster Linie Sache der Kantone. Der Bund unterstützt die Kantone bei ihren entsprechenden Bestrebungen finanziell und fachlich. Er leistet Finanzhilfen, die nach der Finanzkraft des Standortkantons und nach der Bedeutung des Objekts abgestuft sind. In der Regel trifft der Bund im Rahmen seiner Möglichkeiten eigene Massnahmen, wenn es im übergeordneten bundesstaatlichen Interesse liegt.

Im Rahmen der Förderungsmassnahmen leistet der Bund ferner Beiträge an die Kosten der Pflege, Erforschung und Dokumentation von Objekten der Denkmalpflege. Er hat auch die Möglichkeit, Denkmäler selber zu erwerben.

Die Praxis des Heimatschutzes und der Denkmalpflege zeigt, dass es im Sinne einer optimalen Wirkungsweise notwendig ist, nicht allein die Restaurierung, sondern auch einen Teil des Unterhalts von Objekten zu unterstützen. Viele Restaurierungen sind nur deshalb notwendig, weil die Eigentümer von Kultur- und Baudenkmälern aus finanziellen Gründen nicht in der Lage sind, deren Unterhalt zu garantieren. Damit wird oft wertvolle Substanz geschädigt und kostspielige Restaurierungen, die bei regelmässigem Unterhalt nicht notwendig gewesen wären, drängen sich somit auf.

Bei der Erhaltung und Restaurierung von Kultur- und Baudenkmälern bildet deren systematische Erforschung und Dokumentation eine wichtige Grundlage. Sowohl die Denkmalpflege wie auch der Heimatschutz müssen heute gesteigerten wissenschaftlichen Ansprüchen genügen können. Die Zeiten der rein ästhetischen Denkmalpflege sind vorbei. Archäologische Forschung, Bauforschung und Dokumentation bilden neben kunstgeschichtlichen und architektonischen Kriterien die wissenschaftliche Basis für eine sorgfältige Restaurierung. Die genaue Dokumentierung stellt zudem im Katastrophenfall eine wichtige Grundlage für die Rekonstruktion und den Wiederaufbau eines geschädigten oder zerstörten Objektes dar (vgl. auch Art. 3 des Haager Abkommens vom 14. Mai 1954 für den Schutz von Kulturgut bei bewaffneten Konflikten; SR 0.520.3).

Durch Beiträge an den Kauf von Objekten der Denkmalpflege, wie es schon jetzt für den Bereich des Natur- und Heimatschutzes der Fall ist, soll es in Zusammenarbeit mit den Kantonen möglich werden, Kultur- und Baudenkmäler vor Verunstaltung, Zerstörung und Spekulation zu bewahren.

Organisationen der Denkmalpflege von gesamtschweizerischer Bedeutung, die bisher vom Bund nicht unterstützt werden konnten, sollen Beiträge an die Kosten ihrer im öffentlichen Interesse liegenden Tätigkeit erhalten können. Wie von ihnen schon oft gefordert, werden sie damit gleich behandelt wie die Vereinigungen und Organisationen des Natur- und Heimatschutzes. Diese leisten zum Teil sehr wichtige Beiträge zur Erforschung, Dokumentation, Inventarisierung und Sensibilisierung im Bereich der Denkmalpflege.

Die Regelung der Denkmalpflege durch die Revision des NHG schafft nicht nur die notwendige Harmonisierung der im Gesetz genannten Bereiche; sie eröffnet der Denkmalpflege auch ein wirksames gesetzliches Instrumentarium. Namentlich verpflichtet sie die Behörden und Amtsstellen des Bundes sowie

seiner Anstalten und Betriebe, aber auch die Kantone, bei der Erfüllung von Bundesaufgaben dafür zu sorgen, dass nicht nur die Natur- und Kulturdenkmäler ganz allgemein, sondern auch die Baudenkmäler im Sinne der Denkmalpflege geschont und ungeschmälert erhalten bleiben. Im übrigen garantiert sie die Gleichbehandlung bei der Vergabe von Bundesbeiträgen. Dies erleichtert auch die Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen.

## 212 Zum Gegenstand der Denkmalpflege

Der neugegründete Bundesstaat hat sich schon früh mit einzelnen Denkmalpflegegeschäften befasst, um dann 1886 einen Bundesbeschluss betreffend die «Beteiligung des Bundes an den Bestrebungen zur Erhaltung und Erwerbung vaterländischer Alterthümer» zu erlassen. Seit dieser Zeit hat sich in Praxis, Rechtsprechung und Lehre ein weitgefasster Begriff der Denkmalpflege und des Denkmals herauskristallisiert.

Das Denkmal definiert sich dadurch, dass es vom Menschen geschaffen wurde (worin seine Abgrenzung zu Natur-Gegebenheiten liegt) und dass ihm ein wesentlicher Zeugnischarakter, eine ganz bestimmte und bestimmbarre Aussagekraft zukommt.

Standen in früheren Jahren Kriterien wie Stilreinheit, Ästhetik und Monumentalität im Vordergrund, so werden heute vermehrt Alterswert, Aussagekraft und Einheitlichkeit betont. So bilden das Äussere und das Innere eines Objektes eine Einheit. Architekturgebundene und ursprüngliche bzw. im Laufe der Zeit mit dem Denkmal verbundene mobile Ausstattungsgegenstände stellen demnach nicht einfach frei bewegliches Kulturgut dar, sondern sind als Bestandteil des Denkmals aufzufassen und können so Schutzobjekte werden.

Als Einheit verstanden werden kann auch ein landschafts- oder ortsbildprägendes Ensemble von Gebäuden oder auch bewusst gestalteter Umgebung (z. B. Villa mit Nebengebäuden und Parkanlage), wo die Gruppe einen höheren Wert als das Einzelobjekt oder der einzelne Teil besitzt.

Denkmalpflege umfasst auch die Archäologie. Ihr Arbeitsfeld wird in Artikel 1 Buchstabe a NHG mit «geschichtlichen Stätten» umschrieben.

Wurden früher unter Denkmälern lediglich Objekte mit einem gewissen Alter (historische Denkmäler) verstanden, so muss ein breit verstandener Begriff davon ausgehen, dass auch Objekte des 20. Jahrhunderts Schutz und Bundesunterstützung erlangen können.

Nicht nur einzelne Objekte, Bauten oder geschichtliche Stätten, sondern auch Sammlungen oder Ortsbilder und bebaute Landschaften sind in ihrem gesamtheitlichen Aspekt als Kulturdenkmäler aufzufassen.

Diese kurSORISCHE Skizze des Tätigkeitsbereichs Denkmalpflege und des Gegenstands Denkmäler hat nicht abschliessende Bedeutung, sondern soll neuen Erfordernissen, Entwicklungen und Erkenntnissen angepasst werden können, wie es schon bisher in der über 100jährigen Praxis dieser Bundestätigkeit getan worden ist.

## **213 Moorlandschaftsschutz**

Das NHG soll durch einen neuen Artikel 15a ergänzt werden. Diese Bestimmung lehnt sich bezüglich Schutz der Moore und Moorlandschaften weitgehend an die erst 1988 in Kraft getretenen Bestimmungen von Artikel 18a ff. betreffend Biotopschutz an und nimmt auch darauf Bezug.

Eine unterschiedliche Regelung ist für die Finanzierung der Schutz- und Unterhaltsmaßnahmen vorgesehen. Während der Bund beim Biotopschutz mindestens Beiträge im Umfang von 60 Prozent gewährt, stellt dieser Ansatz beim Moorlandschaftsschutz das Maximum dar.

Mit der weitgehend einheitlichen Regelung für den Biotop- und Moorlandschaftsschutz wird die Abstimmung der verschiedenen Schutzmaßnahmen aufeinander erleichtert und die Grundlage für einen möglichst einfachen und wirkungsvollen Gesetzesvollzug gelegt.

## **214 Beschwerderecht**

Die in den Artikeln 12 und 12a vorgesehene Verbands-(und Behörden-)Beschwerde hat sich sehr bewährt. Dennoch soll sie in mehrfacher Hinsicht präzisiert und neueren Entwicklungen angepasst werden. Zuerst einmal ist sie auch Verbänden zugänglich zu machen, die sich der Denkmalpflege widmen. Dann soll eine weitgehende Harmonisierung mit der Verbandsbeschwerde neuerer Gesetze, namentlich des Umweltschutzgesetzes vom 7. Oktober 1983 (USG; SR 814.01) und des Fuss- und Wanderweggesetzes vom 4. Oktober 1985 (FWG; SR 704), erfolgen. Weiter soll das Beschwerderecht gegen kantonale Entscheide, die Bundesaufgaben nach Artikel 2 NHG darstellen, dem zuständigen Bundesamt eingeräumt werden, eine Regelung, die für gewisse Bundesaufgaben nach Artikel 2 NHG bereits im Raumplanungsgesetz vom 22. Juni 1979 (RPG; SR 700, Ausnahmebewilligungen nach Art. 24) und im Entwurf zum Waldgesetz (BBl 1988 III 173; insbesondere bei Rodungs- und Waldfeststellungsverfügungen) vorgesehen ist. Zudem ist ein Beschwerdeausschluss vorgesehen, um im Bereich von Bundesaufgaben nach Artikel 2 Buchstabe c NHG echte Doppelspurigkeiten zu vermeiden. Schliesslich sollen die Organisationen und Gemeinden im Interesse der Straffung und Koordination der Verfahren verpflichtet werden, bereits im erinstanzlichen Verfahren aktiv zu werden, unter der Voraussetzung, dass sie über das Vorhaben in rechtsgenügender Weise informiert werden. Dieser letzte Punkt erfordert im Interesse der erwähnten Verfahrensstraffung und -koordination eine Anpassung der einschlägigen Bestimmungen des USG (Art. 55) und des FWG (Art. 14).

## **215 Weitere Revisionspunkte**

Eine Konzeptstudie, die im Auftrag des Nationalen Forschungsprogramms 16 (Methoden zur Erhaltung von Kulturgütern) und der Nationalen Informationsstelle für Kulturgütererhaltung (NIKE) zuhanden des Bundesamtes für Kultur

(BAK) erarbeitet worden ist, macht deutlich, dass sich der Bund in der Lehre und Forschung wie auch bei der Aus- und Weiterbildung von Fachleuten, die auf dem Gebiet der Kulturgütererhaltung tätig sind, stärker engagieren muss. Auch in der Praxis sind die Kantone vermehrt auf die Expertentätigkeit und die technologische Beratung des Bundes angewiesen. Die Eidgenössische Kommission für Denkmalpflege, ihre korrespondierenden Mitglieder und Konsulenten, die alle im Milizsystem arbeiten, stossen angesichts der Zahl der zu betreuen- den Objekte oft an die Grenze ihrer Leistungsfähigkeit. Vor allem im technolo- gischen Bereich, in dem das Institut für Denkmalpflege der ETHZ, die EPFL und die EMPA Dienstleistungen zu erbringen haben, werden heute Anforde- rungen gestellt, die mit dem jetzigen System kaum mehr erbracht werden kön- nen. Die verantwortlichen Stellen der Kantone sind personell oft unterdotiert und verfügen nicht über entsprechende Einrichtungen. Sie sind so nicht in der Lage, diese Dienstleistungen selber zu erbringen. Unter diesen Umständen er- scheint es absolut notwendig, dass der Bund die angewandte Forschung an sei- nen Instituten sowie an den von ihm subventionierten Instituten und Labors fördert. Wir beantragen Ihnen deshalb in unserer Botschaft vom 9. Januar 1991 über die Förderung der wissenschaftlichen Forschung in den Jahren 1992–1995 und über ein Aktionsprogramm auf dem Gebiet der Mikroelektronik Schweiz (BBl 1991 I 605) die Unterstützung eines Expert-Centers in der Rechtsform ei- ner Stiftung, das die Erhaltungsmöglichkeiten von Kulturgütern laufend er- forscht und die eidgenössischen, kantonalen und kommunalen Fachstellen bei der Erhaltung von Kulturgütern berät. Schwerpunkt der Tätigkeit des Zentrums sollte die Materialforschung (Stein, Glas, weitere Materialien) sein, ohne die eine moderne Denkmalpflege nicht mehr möglich ist. Das Zentrum soll auch als Koordinationsstelle zwischen den Labors des Landesmuseums, der ETHZ, der EPFL, der EMPA und anderer Institutionen fungieren. Es arbeitet interdis- ziplinär und gibt seine Kenntnisse in der Aus- und Weiterbildung von Fachleu- ten weiter.

Will die Kulturgütererhaltung in der Schweiz weiterhin ihre Aufgabe erfüllen und ihr hohes Niveau bewahren, erscheint es vordringlich, die Aus- und Weiter- bildung von Fachleuten in allen Bereichen der Kulturgütererhaltung und Tech- nologie zu unterstützen. Die Eidgenössischen Technischen Hochschulen kön- nen diese Aufgaben übernehmen. Auch muss der Bund die Möglichkeit erhal- ten, hier selber aktiv zu werden, wenn dies im gesamtschweizerischen Interesse liegt.

Auch im Bereich des Naturschutzes sind gezielte Anstrengungen zur Verstär- kung der Grundlagen und der angewandten Forschung dringend notwendig und somit entsprechend zu fördern. Denn die komplexen Mechanismen, welche unseren Lebensraum steuern und funktionstüchtig erhalten, sind in vielen Be- reichen noch weitgehend unbekannt. Ihre Kenntnis bildet indessen die unab- dingbare Voraussetzung für die sachgerechte Wahrnehmung des gesetzlichen Auftrags. Ebenso drängt sich – als langfristig wirksamstes Instrument für ein naturschutzgerechtes Handeln und Verhalten – die Förderung einer intensiven Aus- und Weiterbildung sowohl von Fachleuten wie auch des breiten Publi- kums auf. Die Schweizerische Ausbildungsstätte für Natur- und Umweltschutz

(SANU) mit Sitz in Biel, die 1989 von der Schweizerischen Akademie der Naturwissenschaften ins Leben gerufen wurde und vom Bund finanziell unterstützt wird, hat hier eine wichtige Aufgabe.

Ein wichtiges Anliegen stellt heute die Sensibilisierung der Öffentlichkeit für die Belange der Kulturgütererhaltung sowie des Natur- und Landschaftsschutzes dar. Nur durch die gezielte Aufklärung und Information gelingt es, das Bewusstsein für die Erhaltung und Wahrung überliefelter Kultur- und Naturwerte zu entwickeln. Die Sensibilisierung der Öffentlichkeit für die Belange der Kulturgütererhaltung sowie des Natur- und Landschaftsschutzes muss zu einem gemeinsamen Anliegen von Bund, Kantonen, Gemeinden und Privaten werden. Die Nationale Informationsstelle für Kulturgütererhaltung (NIKE) in Bern, die im Rahmen des Nationalen Forschungsprogramms 16 entstanden ist und seit 1989 vom Bund, den Kantonen und Privaten finanziell getragen wird, stellt als Pilotprojekt einen vielversprechenden Ausbau dieser Tätigkeit dar. In diesem Zusammenhang zu erwähnen ist auch die Tätigkeit der 1880 gegründeten «Gesellschaft für Schweizerische Kunstgeschichte», die seit ihrem Bestehen zur Sensibilisierung der Öffentlichkeit beiträgt und als Herausgeberin des Inventarwerks «Die Kunstdenkmäler der Schweiz», der Zeitschrift «Unsere Kunstdenkmäler» und anderer Publikationen bei den Bemühungen um die Kulturgütererhaltung einen ganz entscheidenden Einsatz leistet.

Bei der Finanzplanung und Subventionsgewährung muss stärker mit den Kantonen zusammengearbeitet werden. Sämtliche Gesuche sind durch die kantonalen Stellen einzureichen, grössere Restaurierungsvorhaben rechtzeitig anzumelden. Die Kantone nehmen dabei eine Vorprüfung vor und können so die sich stellenden Fragen, insbesondere auch über die erwarteten Beiträge, frühzeitig mit den Bundesstellen klären. Mit diesem Steuerungsinstrumentarium, das im Bundesgesetz vom 5. Oktober 1990 über Finanzhilfen und Abgeltungen vorgesehen ist, dürfte es nicht nur gelingen, den Gesuchseingang in geregelten Bahnen zu halten, sondern auch die Zusammenarbeit mit den Kantonen zu optimieren. Vollzugsprobleme, wie sie seit Jahren für den Bereich der Denkmalpflege bestanden haben, sollten so inskünftig verhindert werden können.

## **22 Erläuterungen zu einzelnen Bestimmungen**

### *Titel*

In den Titel des weiterhin als NHG abgekürzten Bundesgesetzes wird die Denkmalpflege als neu unterstelliger Sachbereich aufgenommen, da der von 1958 stammende Bundesbeschluss über die Denkmalpflege aufgehoben wird.

Es könnte gefragt werden, ob Denkmalpflege nicht schon im Titelbegriff Heimatschutz enthalten wäre und anderseits nicht ebenso wichtige Anwendungsbiete des NHG, wie z. B. der Landschaftsschutz, dann auch im Titel erscheinen sollten. Da die Denkmalpflege eine über hundertjährige Tätigkeit des Bundes darstellt und – wie schon erwähnt – bisher über eine eigene Rechtsgrundlage verfügte, wird ihrer historischen Stellung durch die Erwähnung im Titel Rechnung getragen.

Der neue Sachbereich wird in einer Reihe von Bestimmungen, die bisher nur von Natur- und Heimatschutz sprechen, eingefügt. Es betrifft dies die Artikel 1, 5, 9, 12, 13, 14 und 25 sowie die Abschnittsüberschriften.

#### *Ingress*

Im Ingress wird neu der Absatz 5 von Artikel 24<sup>sexies</sup> BV zitiert. Denn seit der Annahme der Rothenthurm-Initiative am 6. Dezember 1987 besteht für den Schutz der Moore und Moorlandschaften von besonderer Schönheit und nationaler Bedeutung diese besondere Verfassungsgrundlage.

#### *Artikel 1*

Der Zweckartikel enthielt in Buchstabe a schon bisher die Gegenstände der Denkmalpflege, nämlich Kulturdenkmäler und geschichtliche Stätten, die zu schonen und zu schützen sowie mit entsprechenden Massnahmen, vor allem Bundesbeiträgen, zu fördern sind.

Neu wird neben die Tätigkeitsbereiche Natur- und Heimatschutz in den Buchstaben b, c und e auch der Denkmalschutz eingefügt. Es betrifft dies die Unterstützung der Kantone bei ihrer Tätigkeit, die Hilfe an Organisationen (zwecks Harmonisierung mit USG und FWG ersetzt dieser Begriff den bisherigen Begriff «Vereinigungen»; vgl. auch Art. 5 Abs. 1, 9, 12 Abs. 1–3, 12 a, 14 und 15 Abs. 1) sowie die Unterstützung von Bildung, Lehre und Forschung.

Als neuer Zweck wird in Buchstabe e die Förderung von Lehre und Forschung sowie Aus- und Weiterbildung verankert.

#### *Überschrift: 1. Abschnitt*

In der Überschrift wird ebenfalls der neue Sachbereich Denkmalpflege erwähnt.

#### *Artikel 3 Absatz 1*

Die mit der Erfüllung von Bundesaufgaben betrauten Instanzen müssen künftig auch auf die Belange des Denkmalschutzes achten. Dass auch die Kantone als mit Bundesaufgaben betraute Instanzen erwähnt werden, stellt keine Neuregelung dar, sondern entspricht heutiger Rechtslage und Wirklichkeit. Diese Ergänzung dient der Verbesserung der Transparenz.

#### *Artikel 5 Absatz 1*

Die Ergänzung um den Bereich Denkmalpflege wurde mit einer redaktionellen Überarbeitung verbunden. Der Bund erhält die Befugnis, auch im Bereich der Denkmalpflege Inventare über Objekte von nationaler Bedeutung zu errichten.

#### *Artikel 7, 8 und 9*

Dem Bundesrat stand für die Beratung beim Vollzug des Natur- und Heimatschutzes bisher die Eidg. Natur- und Heimatschutzkommision (ENHK) zur Verfügung. Im Bereich der Denkmalpflege kommt der Eidg. Kommission für Denkmalpflege (EKD) dieselbe Funktion zu. Eigenartigerweise findet sich die gesetzliche Grundlage sowohl der ENHK wie der EKD im NHG von 1966

(Art. 25). Diesen beiden traditionsreichen Gremien soll weiterhin die bisherige Aufgabe bei der Vorbereitung und beim Vollzug der gesetzlichen Aufgaben, aber auch die Bearbeitung grundsätzlicher Fragen obliegen. Es ist gegenwärtig nicht vorgesehen, am Bestand und an der Funktion dieser Gremien etwas Grundlegendes zu ändern. Allerdings werden durch Artikel 52 des Verwaltungsorganisationsgesetzes (VwOG; SR 172.010) die Kommissionen gesetzlich neu erfasst und in die Kompetenz des Bundesrates gewiesen. Es rechtfertigt sich daher angesichts der Zusammenfügung verschiedener Vollzugsaufgaben eine allgemeine Regelung, welche künftig eine grössere organisatorische und administrative Beweglichkeit bei den vorläufig immer noch wachsenden Aufgaben erlaubt (vgl. auch Art. 25).

#### *Artikel 12, 12a und 12b*

Artikel 12 regelte bisher das Beschwerderecht der Gemeinden, Kantone und gesamtschweizerischen Organisationen. Die bisherige Bestimmung soll nun auf drei Artikel aufgeteilt werden: Artikel 12 und 12a regeln das Beschwerderecht der Gemeinden und Organisationen, Artikel 12b jenes der Kantone und – neu – der zuständigen Bundesämter. Die vorgesehene Regelung enthält zudem die folgenden neuen Punkte:

#### *Artikel 12*

In Absatz 1 und 2 wird der Tatsache, dass mit der vorliegenden Revision die Denkmalpflege ins NHG integriert wird, dadurch Rechnung getragen, dass die Verbandsbeschwerde auch jenen Organisationen geöffnet wird, die sich der Denkmalpflege widmen. Weiter erfolgt mit den Bestimmungen, dass eine Organisation mindestens zehn Jahre vor Einreichung der Beschwerde gegründet worden sein muss und dass der Bundesrat diese Organisationen bezeichnet, eine Harmonisierung mit den einschlägigen neueren Bestimmungen des USG. Zu keiner Änderung der heutigen Rechtslage führt schliesslich, dass die Anfechtung kantonaler Erlasse gestrichen wird. Denn kantonale Erlasse, die mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde ans Bundesgericht weitergezogen werden können, sind nach Artikel 97 Absatz 1 OG nicht denkbar, und auch im Bereich der Beschwerde an den Bundesrat sind keine Fälle vorstellbar, in denen das Beschwerderecht gegenüber Erlassen aktuell werden könnte.

In Absatz 3 wird der nach der Praxis des Bundesgerichts bereits heute geltende Grundsatz verankert, wonach die Gemeinden und Organisationen schon im kantonalen Verfahren aktiv werden können.

In Absatz 4 wird das Recht zu Einsprachen und Begehren im Enteignungsverfahren auf die Gemeinden ausgedehnt. Wie bei Beschwerden sollen sie auch hier den Organisationen gleichgestellt sein.

In den neuen Absätzen 5 und 6 geht es um die Vermeidung von Doppelspurigkeiten bei Beschwerdeverfahren. Wenn sowohl Planungen, Werke und Anlagen (nach Art. 2 Bst. a und b NHG), als auch deren Subventionierung (nach Art. 2 Bst. c NHG) Bundesaufgaben darstellen, dann ist es im Interesse der Rechtssicherheit und zwecks Straffung der Verfahren angezeigt, bei korrekt abgelaufem erstem Verfahren (über die Planung, das Werk oder die Anlage) für das

zweite Verfahren (über die Subventionierung) einen Beschwerdeausschluss zu statuieren. Weitere Doppelspurigkeiten werden vermieden, indem Gemeinden und Organisationen die Beschwerdeberechtigung verlieren, wenn sie im kantonalen Verfahren keine Einwendungen machen. Im Interesse der Rechtssicherheit gilt dieser Beschwerdeausschluss aber nur, wenn den Gemeinden und Organisationen nach kantonalem Recht Partierechte zustehen und die Publikation den Anforderungen von Artikel 12a Absatz 2 NHG genügt. Um ihre Partierechte im Verfahren vor der Subventionsbehörde des Bundes und damit auch ihr Beschwerderecht gegen deren Entscheid zu bewahren, genügt es, wenn die Gemeinden und Organisationen ihre Anliegen der erstinstanzlichen zuständigen Behörde bekanntgeben; dagegen sind sie nicht verpflichtet, am weiteren Verfahren auf kantonaler Ebene teilzunehmen. Im Subventionsverfahren des Bundes sind sie dann frei, bereits im kantonalen Verfahren eingebrachte Anliegen wiederum aufzuwerfen oder auch neue Rügen zu erheben.

#### *Artikel 12a*

Mit dieser neuen Bestimmung sollen die Gemeinden und Organisationen verpflichtet werden, bereits im erstinstanzlichen Verfahren aktiv zu werden. Denkbar wäre allerdings auch eine Lösung, die eine Mitwirkung erst im Rechtsmittelverfahren oder vor der letzten kantonalen Instanz verlangt (vgl. zur Publikation bestimmter Entscheid des Bundesgerichts vom 26. April 1990 in Sachen Assoziazione svizzera del traffico e Fondazione svizzera per la tutela del paesaggio c. Comune di Medeglia). Es liegt jedoch im Interesse aller Parteien, dass sämtliche für ein Vorhaben relevanten Aspekte möglichst frühzeitig eingebracht werden. Deshalb ist die Mitwirkungspflicht bereits im erstinstanzlichen Verfahren anderen Lösungen vorzuziehen. Untrennbar mit dieser Verpflichtung verknüpft und für die Verwirkungsfolge unabdingbare Voraussetzung ist die Pflicht der zuständigen Behörden, diese Parteien in überblickbarer Weise über die geplanten Vorhaben zu informieren.

Die neue Bestimmung nimmt die – zumindest für Verfahren vor Bundesbehörden – schon nach geltendem Recht bestehende Pflicht zur vorgängigen Anhörung der Parteien (Art. 30 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 6 VwVG) auf und präzisiert sie. Die Regelung ist inhaltlich abgestimmt auf den Entwurf für einen neuen Artikel 30a VwVG (vgl. die Botschaft vom 18. März 1991 betreffend die Änderung des Bundesgesetzes über die Organisation der Bundesrechtspflege sowie die Änderung des Bundesbeschlusses über eine vorübergehende Erhöhung der Zahl der Ersatzrichter und der Urteilsredaktoren des Bundesgerichts; BBI 1991 II 465). Ausgenommen von der Anhörungspflicht der Parteien sind die in Artikel 30 Absatz 2 VwVG erwähnten Fälle, wobei diese Ausnahmeregelung nicht nur dann gilt, wenn das VwVG anwendbar ist, sondern sinngemäss auch im kantonalen Verfahren zu Bundesaufgaben. Sie lässt die Wahl, das Vorhaben entweder zu veröffentlichen oder aber die – aufgrund der Neuformulierung von Artikel 12 Absatz 1 nun namentlich bekannten – Organisationen schriftlich zu benachrichtigen. Wird die Veröffentlichung des Gesuchs oder der beabsichtigten Verfügung (vgl. die Bemerkungen betreffend Änderungen anderer Erlassen) gewählt, so muss nicht unbedingt der gesamte Wortlaut veröffentlicht werden, jedoch muss aus der Publikation Art und Tragweite des Vorhabens erkennbar

sein; in der Regel genügt eine zusammenfassende Darstellung, die aber zumindest den genauen Ort (in der Regel mit Koordinaten) Zweck, Art, Umfang und summarische Hinweise auf die raumplanerische Zonenzugehörigkeit enthält, betroffene Schutzgebiete, die in Inventaren des Bundes oder der Kantone aufgeführt sind, nennt und angibt, wo die näheren Unterlagen eingesehen werden können. Die nähere Ausgestaltung der Akteneinsicht wird nicht geregelt, jedoch gilt auch hier, dass das Verfahren (z. B. bezüglich Einsichtsort und -zeiten, Kopiermöglichkeiten usw.) so ausgestaltet sein muss, dass es den Anforderungen des OG und des VwVG entspricht. Die Publikation muss im Bundesblatt oder im kantonalen Publikationsorgan erfolgen. Damit soll ausgeschlossen werden, dass die gesamtschweizerischen Organisationen auch sämtliche anderen Publikationsorgane – bis hin zu Gemeindeanzeigern und öffentlichen Aushängen – regelmässig einsehen müssen, um nicht Gefahr zu laufen, ihr Beschwerderecht zu verwirken.

Mit der Verpflichtung der Behörde, eine angemessene Frist für Einwendungen anzusetzen, wird sichergestellt, dass die Ausübung des Beschwerderechts nicht durch allzu kurze Fristen in Frage gestellt wird. Mit Rücksicht auf die relativ grosse Zahl von beschwerdefähigen Vorhaben und die beschränkten Möglichkeiten der beschwerdeberechtigten Organisationen sollte eine Frist von 30 Tagen in der Regel nicht unterschritten werden. Auf die Festlegung einer einheitlichen gesetzlichen Frist wird jedoch verzichtet; dies hat den Vorteil, dass auf die einzelnen Sachgebiete abgestimmte Lösungen getroffen werden können.

#### *Artikel 12b*

Absatz 1 übernimmt den bisherigen Absatz 2 von Artikel 12.

Der neue Absatz 2 delegiert die Beschwerdebefugnis der Bundesbehörden gegen kantonale Entscheide, die Bundesaufgaben nach Artikel 2 NHG darstellen, vom Departement (Art. 103 Bst. b OG) ans Bundesamt. Es handelt sich um eine Harmonisierung mit den im Raumplanungsrecht (für Ausnahmebewilligungen nach Art. 24 RPG) heute bereits geltenden und den im neuen Waldgesetz (insbesondere für Rodungs- und Waldfeststellungsverfügungen) vorgesehenen Regelungen. Zudem soll dem Bundesamt das Recht eingeräumt werden, bereits vor den unteren Instanzen mitzuwirken.

#### *Überschrift: 2. Abschnitt*

Auch in diese Überschrift wird die Denkmalpflege eingefügt.

#### *Artikel 13*

Hier wird die Möglichkeit zur Unterstützung der kantonalen, kommunalen oder privaten Bestrebungen durch Bundesbeiträge verankert. Wiederum wird die Denkmalpflege als Sachbereich ausdrücklich eingefügt. Auch der Erwerb und die Pflege von Objekten sowie ihre Erforschung und Dokumentation stellen subventionierbare Bemühungen im Sinne von Naturschutz, Heimatschutz und Denkmalpflege dar.

Die Subventionshöhe soll für alle drei Schutzbereiche einheitlich wie schon bisher auf höchstens 35 Prozent der Kosten belassen werden.

In Ausnahmefällen sollen maximal 45 Prozent der Kosten übernommen werden können, wenn der Schutzzweck nicht anders erreicht werden kann (Abs. 1<sup>bis</sup>). Diese Regelung entspricht der bisherigen Praxis im Bereich der Denkmalpflege. Diese Ausnahmebestimmung soll wie bisher sehr restriktiv angewandt werden.

Für die Anmerkung der Schutz- und Unterhaltsmassnahmen im Grundbuch wird neu ein vereinfachtes Eintragungsverfahren verankert (Abs. 3). Die bereits heute im Zusammenhang mit Finanzhilfen angeordneten Eigentumsbeschränkungen in Form von Personaldienstbarkeiten (Art. 781 ZGB) zugunsten des Bundes sollen neu öffentlich-rechtlichen Charakter erhalten (Art. 702 ZGB). Damit kann der Aufwand für die privaten und öffentlichen Bauherren, die Beiträge erhalten, vereinfacht werden.

Um Vollzugsprobleme zu vermeiden, wie sie in früheren Jahren wegen der grossen Zahl pendenter Gesuche entstanden waren, soll eine engere Zusammenarbeit zwischen Kantonen und Bund angestrebt werden. Aufgrund einer Vorprüfung der Gesuche durch die Kantone können Schwerpunkte gemeinsam gesetzt und eine Finanzplanung erstellt werden. Die Ausgestaltung dieser Zusammenarbeit erfolgt im einzelnen nach den Grundsätzen und Bestimmungen des Subventionsgesetzes (Abs. 4).

#### *Artikel 14*

Die Änderung besteht in der Ausdehnung der Beitragsberechtigung auf Organisationen der Denkmalpflege. Wie bisher setzt die Unterstützung des Bundes jedoch angemessene Selbsthilfemaßnahmen der Empfänger voraus.

#### *Artikel 14a*

Mit dieser Bestimmung werden die neuen Kompetenzen zur finanziellen Förderung von Forschungsvorhaben, von Aus- und Weiterbildung sowie der Öffentlichkeitsarbeit verankert. Die Tätigkeit des Bundes ist hier wiederum subsidiär und soll die Bemühungen Dritter fördern und ermutigen. Nur ausnahmsweise kann der Bund solche Tätigkeiten selber ausführen oder die Kosten gänzlich übernehmen. Mit dieser Bestimmung wird das bisherige NHG-Instrumentarium sinnvoll abgerundet.

#### *Artikel 15*

Die Terminologie «Natur- und Kulturdenkmäler» wird auch in diesem Artikel vereinheitlicht und die «Schaffung von Reservaten» gestrichen, da dies nicht mehr die einzige Zielsetzung dieses Artikels sein soll. Wichtig ist, dass der Bund hier die Kantone, Gemeinden und Privaten mit der Verwaltung vom Bund erworbener Objekte betrauen kann.

#### *Artikel 15a*

Der Absatz 1 weist dem Bundesrat, wie dies beim Biotopschutz bereits heute der Fall ist (Art. 18a), die Kompetenz zu, nach Anhören der Kantone die Moorlandschaften von besonderer Schönheit und von nationaler Bedeutung zu bezeichnen und ihre Lage zu bestimmen.

Der Absatz 2 umschreibt das allgemeine Schutzziel der Moorlandschaften. Die Moorlandschaften können auch Elemente wie Siedlungen und Verkehrswwege

enthalten, die eindeutig durch den Menschen geprägt sind und der Befriedigung menschlicher Bedürfnisse dienen. Dies muss seinen Niederschlag in der Formulierung des Schutzzieles finden. Es besteht sonst die Gefahr, dass von einem realitätsfernen Schutzziel ausgegangen wird, das sich in den wenigsten Fällen vernünftig umsetzen lässt. Dem Bundesrat soll deshalb die Kompetenz eingeräumt werden, das Schutzziel so zu differenzieren, dass neben dem Schutz der landschaftstypischen natürlichen (insbesondere morphologischen, geologischen, hydrologischen und biologischen) Elemente auch die Erhaltung und Weiterentwicklung der verschiedenen jeweils wesentlichen Elemente der Kulturlandschaft durch menschliche Handlungen ermöglicht wird.

Im Absatz 3 wird den Kantonen aufgetragen, die trotz Differenzierung durch den Bundesrat notgedrungen noch allgemein bleibenden Schutzziele für jede Moorlandschaft zu konkretisieren und die erforderlichen Schutz- und Unterhaltsmaßnahmen zu ergreifen, in aller Regel mittels der Instrumente der Raumplanung. Auch beim Moorlandschaftsschutz soll dies innert nützlicher Frist und wenn möglich aufgrund von Vereinbarungen mit den Grundeigentümern und Bewirtschaftern, durch angepasste land- und forstwirtschaftliche Nutzung, erfolgen (Art. 18a Abs. 3 und 18c NHG).

Der Absatz 4 regelt die Finanzierung des Moorlandschaftsschutzes. Da es sich um Abgeltungen handelt, obliegt sie der öffentlichen Hand. Der Bund trägt, je nach Finanzkraft der Kantone und ihrer Belastung durch den Moorlandschafts- und den Biotopschutz, höchstens 60 Prozent der Kosten. Für die Restfinanzierung haben die Kantone zu sorgen.

Mit Absatz 5 wird klargestellt, dass der Schutz der Moore (als Biotope, im Gegensatz zu den Moorlandschaften) durch die bereits bestehenden Biotopschutzbestimmungen (Art. 18a ff. NHG) abgedeckt ist und sich somit nach diesen richtet.

Mit Absatz 6 soll – für Moore und Moorlandschaften – der Übergangsbestimmung zu Artikel 24<sup>sexies</sup> Absatz 5 BV Rechnung getragen werden.

#### *Artikel 17a*

Beim Vollzug des Natur- und Heimatschutzes und bei der Denkmalpflege stellen sich in der Praxis immer wieder Fragen um die Tragweite von Massnahmen und oft entbrennen Auseinandersetzungen über den grundsätzlichen Entscheid, ob überhaupt Massnahmen ergriffen werden sollen. In solchen Fällen und insbesondere bei örtlichen Auseinandersetzungen kann ein fachlicher Rat der nationalen Kommission oft die Kontroverse um ein Objekt schlichten. Voraussetzung für eine Stellungnahme einer der eidgenössischen Fachkommissionen ist indessen die Zustimmung des Kantons. In den Ausführungsbestimmungen werden die konkreten Verfahren noch detaillierter festzulegen sein.

#### *Artikel 18d*

Die seit dem 1. Februar 1988 geltende Regelung, wonach die Schutz- und Unterhaltsmaßnahmen der Biotope von nationaler Bedeutung vom Bund zu mindestens 60 Prozent und von den Kantonen zu höchstens 40 Prozent getragen werden, wird materiell beibehalten. Statt dass jedoch, wie es die heutige Formu-

lierung vorsieht, der Bund die Massnahmen finanziert und dann einen Teil davon auf die Kantone abwälzt, sollen neu die Kantone, die nach Artikel 18a Absatz 2 für die Schutz- und Unterhaltsmassnahmen verantwortlich sind, diese auch finanzieren und dafür vom Bund abgegolten werden. Der Bund kann in Ausnahmefällen auch weiterhin die gesamten Kosten übernehmen.

Weiter rechtfertigt es sich, bei der Festlegung der Bundesbeiträge neben der Belastung der Kantone durch den Biotopschutz auch ihre Belastung durch den – neu ins NHG aufgenommenen – Moorlandschaftsschutz (Art. 15a) zu berücksichtigen.

#### *Artikel 21 Absatz 2*

Bei Verbauungen und Gewässerkorrektionen und durch intensive Bodennutzung ist häufig Ufervegetation ersatzlos zerstört worden. Die Kantone erhalten nun den Auftrag, an dafür geeigneten Stellen Ufervegetation neu anzulegen oder mindestens die Voraussetzungen für deren Gedeihen zu schaffen bzw. zu verbessern.

Diese Bestimmung wird nur dann neu ins NHG eingefügt werden, falls das revidierte Gewässerschutzgesetz vom 24. Januar 1991, das eine gleichlautende Bestimmung enthält, nicht in Kraft treten sollte.

#### *Artikel 24*

Die Terminologie wird vereinheitlicht und die «Schaffung von Reservaten» nicht mehr erwähnt (vgl. auch Art. 15).

Mit Buchstabe c wird ein neuer Straftatbestand eingeführt, indem der oft mutwilligen Zerstörung von Natur- und Kulturdenkmälern begegnet werden soll. Diese strafrechtliche Bestimmung tritt flankierend zu den im ZGB vorgesehenen zivilrechtlichen Eigentums- und Abgeltungsregeln.

#### *Artikel 24a*

Die Liste der mit Busse bedrohten Übertretungen in Buchstabe b wird um den Tatbestand des neuen Artikels 15a ergänzt.

#### *Artikel 24e*

Dieser Artikel bleibt materiell unverändert, wird aber übersichtlicher redigiert und mit einer Ersatzpflicht bei Schäden, die nicht rückgängig gemacht werden können, ergänzt.

#### *Artikel 25*

Wie wir bei den Artikeln 7 und 8 erläutert haben, wird das Kommissionswesen aufgrund der neuen Bestimmungen im Verwaltungsorganisationsgesetz offener und flexibler gestaltet. Es wird nicht mehr die Zahl der Kommissionen aufgezählt, sondern die zu bearbeitenden Bereiche. Es ist jedoch nicht vorgesehen, an der heutigen Situation etwas zu ändern (vgl. auch Art. 7–9).

### *Änderungen anderer Erlasse*

Mit der Einfügung der Denkmalpflege in das vorliegende Gesetz kann der Bundesbeschluss von 1958 aufgehoben werden.

### *Fuss- und Wanderweggesetz (FWG) sowie Umweltschutzgesetz (USG)*

Die im neuen Absatz 5 von Artikel 12 NHG vorgesehene Verpflichtung der Verbände, bereits im erstinstanzlichen Verfahren mitzuwirken, sowie die damit verknüpfte Pflicht der Behörden, die Verbände in rechtsgenügender Weise über die Vorhaben zu informieren, macht eine Anpassung der entsprechenden Bestimmungen im USG und im FWG erforderlich. Diese Anpassung entspricht dem zunehmend wichtiger werdenden Postulat nach Harmonisierung der Verfahren.

Im Bereich des FWG soll – wie im Bereich des NHG – die Möglichkeit bestehen, statt des Gesuchs die beabsichtigte Verfügung zu veröffentlichen (Vorhaben, die ohne vorgängiges Gesuch entschieden werden; Verfahrensvereinfachung für Bereiche, in denen viele Gesuche noch Änderungen unterliegen oder nicht bis zur Entscheidreife gelangen, so etwa Ausnahmebewilligungen nach Art. 24 RPG).

Dagegen soll im Bereich des USG die Möglichkeit ausgeschlossen werden, statt des Gesuchs die beabsichtigte Verfügung zu veröffentlichen oder mitzuteilen. Denn hier geht es um in der Regel komplexe Vorhaben, die der UVP-Pflicht unterstehen und bei denen deshalb eine frühzeitige Mitwirkung aller Parteien erforderlich ist (vgl. Art. 15 UVPV).

## **3 Auswirkungen**

### **31 Finanzielle und personelle Auswirkungen**

#### **311 Auf den Bund**

Die neuen Förderungsmassnahmen im Bereich der *Denkmalpflege* werden zweifellos finanzielle Auswirkungen haben. Der Betrieb des Expert-Centers ist mit jährlich rund 3 Millionen Franken zu veranschlagen. Für die Aus- und Weiterbildung von Fachleuten, die Unterstützung von Vereinigungen und Organisationen der Denkmalpflege von gesamtschweizerischer Bedeutung sowie für Beiträge an die Pflege und an den Kauf von Objekten muss je nach Art der Projekte und der vorhandenen Begehren mit zusätzlichen jährlichen Ausgaben von rund 4 Millionen Franken gerechnet werden. Der Vollzug des Gesetzes erfordert voraussichtlich eine personelle Verstärkung der zuständigen Fachsektion im Bundesamt für Kultur. Die Praxis wird erweisen, in welchem Ausmass die Dienststelle personell auszubauen und allenfalls zu reorganisieren sein wird.

Die aus dem *Moorlandschaftsschutz* entstehenden Kosten wird zu einem wesentlichen Teil der Bund zu tragen haben. Er hat für die Erstellung und Nachführung des Inventars zu sorgen sowie einen Anteil von maximal 60 Prozent der von den Kantonen zu treffenden Schutz- und Unterhaltsmassnahmen zu übernehmen.

Gemäss Botschaft vom 11. September 1985 zur Rothenthurm-Initiative (BBI 1985 II 1445) wurde der Bedarf zur Verwirklichung des Schutzes der Biotope von nationaler Bedeutung (Art. 18a und 18d NHG) für die ersten zehn Jahre auf insgesamt 120 Millionen Franken geschätzt, wovon etwa zwei Drittel zu Lasten des Bundes gehen. Die bisherigen Erfahrungen bestätigen die Richtigkeit dieser Schätzung. Für den Moorlandschaftsschutz ist eine einigermassen gesicherte Schätzung noch schwieriger, weil diese Objekte flächenmässig grösser sind und daher mit bereits bestehenden Nutzungen Konflikte entstehen können, deren Lösung im Einzelfall möglicherweise mit hohen Entschädigungen verbunden sind. Diese werden allerdings wegen der Dauer solcher Entschädigungsverfahren in den ersten Jahren noch nicht allzu stark ins Gewicht fallen, so dass vorerst mit Aufwendungen in gleicher Höhe wie beim Biotopschutz zu rechnen ist, wobei allerdings etwa nur die Hälfte zu Lasten des Bundes gehen. Das sind, zusätzlich zu den bestehenden Krediten zur Förderung des Natur- und Landschaftsschutzes, ab Inkrafttreten der neuen Bestimmung jährlich sechs Millionen Franken für die ersten zehn Jahre. Danach könnte sich der Finanzbedarf aus den erwähnten Gründen möglicherweise stark erhöhen.

Zur Bewältigung der anfallenden Aufgaben ist der Personalbestand für den Bereich Natur- und Landschaftsschutz beim BUWAL um insgesamt vier Einheiten zu erhöhen.

Zusammengefasst ergibt sich der folgende jährliche Mehrbedarf:

<i>Denkmalpflege</i>	Mio. Fr.
Betrieb des Expert Centers (ab 1996) .....	3
Aus- und Weiterbildung von Fachleuten .....	1
Unterstützung von Organisationen .....	1
Beiträge an die Pflege und an den Kauf von Objekten .....	2

Im geltenden Finanzplan sind für die Belange der Denkmalpflege die folgenden Beträge enthalten:

- 1992: 36 260 000 Franken
- 1993: 35 100 000 Franken
- 1994: 36 680 000 Franken.

Diese Summen umfassen jedoch nur die zu erwartenden Ausgaben auf der Basis des geltenden Rechts (Beiträge an die Restaurierung von Baudenkmälern, an die archäologische Erforschung, die Ausgrabung oder die Aufnahme von Denkmälern). Zu beachten ist in diesem Zusammenhang, dass, wie in Ziffer 13 dieser Botschaft dargelegt, die während zwölf Jahren praktizierte restriktive Gesuchsbearbeitung auf Verlangen des Parlamentes auf Ende 1989 aufgehoben werden musste. Dies bedeutet, dass der Bund nun auch wieder Restaurierungen von Bauten im Besitze von Kantonen, finanzstarken politischen Gemeinden oder Kirchgemeinden und anderer öffentlich-rechtlicher oder privater Körperschaften zu unterstützen hat. Die mit der Gesetzesrevision neu ermöglichten Beitragssleistungen entsprechen den ausgewiesenen Bedürfnissen einer mit enormen Umwelteinflüssen kämpfenden Denkmalpflege und wurden im Vernehmlassungsverfahren als klare Forderungen unterstützt. Der hiefür erforderliche Fi-

nanzbedarf übersteigt deshalb aus guten Gründen den von der Finanzplanung festgelegten Rahmen. Diese neuen Ausgaben lassen sich auch nicht mit einer Prioritätensetzung gemäss Artikel 13 des Subventionsgesetzes kompensieren.

#### *Moorlandschaftsschutz*

Beim Moorlandschaftsschutz lässt sich der zu erwartende jährliche Mehrbedarf wie folgt auflisten:

	Mio. Fr.
Erstellung und Nachführung des Inventars.....	1
Schutz- und Unterhaltsmassnahmen.....	3
Entschädigungen .....	2

Auch diese Aufwendungen sind im geltenden Finanzplan nicht berücksichtigt. Sie sollten jedoch in Anbetracht der nationalen Bedeutung der sich stellenden Aufgaben sowie der sich abzeichnenden gesetzlichen Verpflichtungen gerechtfertigterweise aufgestockt werden.

### **312 Auf Kantone und Gemeinden**

Für die Kantone und Gemeinden bringen die neuen Förderungsmassnahmen der Denkmalpflege ein für ihre eigene Tätigkeit notwendiges Dienstleistungsangebot in den Bereichen Ressortforschung, Technologie sowie Aus- und Weiterbildung von Fachleuten. Damit wird die Qualität der von ihnen getroffenen Massnahmen wesentlich verbessert.

Im übrigen ist der Bund nach wie vor subsidiär tätig. Beiträge an den Kauf, den Unterhalt, die Restaurierung und Dokumentation von Objekten werden in der Regel nur dann bewilligt, wenn sich auch der Kanton in angemessener Weise an den Kosten beteiligt. Die Beiträge von Gemeinden und anderen Körperschaften des öffentlichen Rechts sind an den Kantonsbeitrag anrechenbar. Der Beitragssatz richtet sich nach der Bedeutung des zu schützenden Objekts, der Höhe der Kosten und der Finanzkraft des Standortkantons. Wie schon dargelegt, soll bei der Finanzplanung und Subventionsgewährung stärker mit den Kantonen zusammengearbeitet werden. Personelle Konsequenzen sind für die Kantone und Gemeinden nicht zu erwarten.

Die geschätzten Kosten für den *Moorlandschaftsschutz* werden zur Hälfte die Kantone zu tragen haben. Auf sie kommen somit für die ersten zehn Jahre zusätzliche jährliche Aufwendungen von insgesamt 6 Millionen Franken zu. Zudem wird im Durchschnitt eine zusätzliche Arbeitskraft in Dienst genommen werden müssen.

### **32 Andere Auswirkungen**

Andere Auswirkungen hat die Vorlage nicht.

## **4 Legislaturplanung**

Die Vorlage ist in der Legislaturplanung 1987–1991 (BBl 1988 I 395, Ziff. 2.16) angekündigt.

## **5 Verhältnis zum europäischen Recht**

### **51 Konventionen und Abkommen des Europarates**

Seit den sechziger Jahren befasst sich der Europarat intensiv mit der Kulturgütererhaltung. Sehr früh behandelt wurden Fragen der Revitalisierung historischer Bauten, die systematischen Bestandesaufnahmen von Denkmälern, aber auch Fragen der Raumplanung. Grossen Wert mass der Europarat von Anfang an der Sensibilisierung der Öffentlichkeit für die Belange der Kulturgütererhaltung zu. Mit gezielten Aktionen ist es gelungen, breiten Kreisen der Bevölkerung die Bedeutung der Denkmalpflege ins Bewusstsein zu rufen. Das 1975 ausgerufene «Europäische Jahr für Denkmalpflege und Heimatschutz» und die «Europäische Stadterneuerungskampagne» («Renaissance de la Cité») in den Jahren 1980–1983 zeigten auch in der Schweiz sehr positive Resultate. Die in diesem Zusammenhang in der Schweiz lancierten Programme erzielten eine breite und nachhaltige Wirkung. Die Fachgremien des Europarates, in denen die Schweiz eine aktive Rolle spielt, befassen sich heute mit aktuellen Fragen der Denkmalpflege. Zu erwähnen sind dabei die Erhaltung des ländlichen Erbes, der Architektur des 20. Jahrhunderts, der technischen und industriellen Kulturgüter, aber auch Fragen der Ausbildung, der Auswirkungen des Tourismus auf die Kulturgütererhaltung sowie der Finanzierung denkmalpflegerischer Massnahmen.

Bisher erst zweimal trafen sich die für das bauliche Erbe verantwortlichen Minister Europas zu Konferenzen. Anlässlich einer Konferenz in Amsterdam im Jahre 1975 verabschiedeten sie die grundlegende Charta zur Denkmalpflege wie auch eine Resolution zur Anpassung der nationalen Gesetze und Bestimmungen an die Erfordernisse eines integrierten Schutzes des baugeschichtlichen Erbes. 1985 behandelten sie in Granada das Abkommen zum Schutz des baugeschichtlichen Erbes.

1962 trat die Schweiz dem Kulturabkommen des Europarates (SR 0.440.1) bei. 1970 ratifizierte sie die europäische Konvention zum Schutz des archäologischen Erbes. Die nach dem Konferenzort Granada benannte Konvention zur Erhaltung des kulturellen Erbes konnte bisher weder unterzeichnet noch ratifiziert werden, obwohl die Schweiz die Ziele und Inhalte des Vertragswerks begrüßt. In einem bei den Kantonen durchgeführten Vernehmlassungsverfahren sprach sich zwar eine Mehrheit für die Unterzeichnung des Abkommens aus. Acht Kantone können der Unterzeichnung und Ratifizierung des Abkommens jedoch nur mit Vorbehalten zu verschiedenen Artikeln zustimmen. Da die Vorbehalte in der Konvention nicht vorgesehen sind, müssen diese Stellungnahmen als ablehnend gewertet werden. Nur zwei Kantone sprachen sich gegen die Unterzeichnung und Ratifikation des Abkommens aus. Aufgrund dieser Situation haben wir im Moment davon abgesehen, das an sich wichtige Abkommen zu

unterzeichnen und zu ratifizieren. Immerhin kann aber festgestellt werden, dass alle wichtigen Verpflichtungen der Konvention, sofern sie die Kompetenz des Bundes angehen, bei der vorgeschlagenen Gesetzesrevision berücksichtigt sind. Allgemein lässt sich aussagen, dass die schweizerische Gesetzgebung auf dem Gebiet der Kulturgütererhaltung den vom Europarat aufgestellten Ansprüchen und Empfehlungen gerecht wird.

Auch mit dem *Natur- und Landschaftsschutz* befasste sich der Europarat schon sehr früh. So besteht seit 1962 ein Komitee zum Schutz der Natur und der natürlichen Ressourcen (heute: Komitee zum Schutz und zur Bewirtschaftung der Umwelt und der Natur). Seit 1973 werden regelmässig alle drei Jahre Umweltministerkonferenzen über Probleme der Erhaltung und Pflege von Natur und Landschaft abgehalten. 1970 fand das «Europäische Naturschutzjahr» statt. Als Höhepunkt der verschiedenen Aktivitäten kann der Abschluss des Übereinkommens über die Erhaltung der europäischen wildlebenden Pflanzen und Tiere und ihrer natürlichen Lebensräume am 19. September 1979, anlässlich der 3. Europäischen Umweltministerkonferenz in Bern, bezeichnet werden. Das als Berner Konvention bekannte Abkommen wurde von der Bundesversammlung am 1. Dezember 1980 genehmigt und trat für die Schweiz am 1. Juni 1982 in Kraft (SR 0.455). Unser Land gehörte damit zu den Erstunterzeichnern dieses international wichtigen Instruments für einen wirkungsvollen grenzübergreifenden Biotop- und Artenschutz.

## 52        Andere internationale Abkommen

Von der Schweiz ratifiziert wurden die beiden wichtigen Konventionen der UNESCO im Bereich der Kulturgütererhaltung. 1962 erfolgte die Ratifikation der Haager Konvention von 1954 über den Schutz der Kulturgüter bei bewaffneten Konflikten, während das Übereinkommen zum Schutz des Kultur- und Naturgutes der Welt 1975 ratifiziert wurde. In der Liste des Weltkulturgutes, die heute 136 Natur- und Kulturdenkmäler von universeller Bedeutung erfasst, figurieren die Altstadt von Bern, der Klosterbezirk St. Gallen und das Kloster St. Johann in Müstair. Die Signatarstaaten der Konvention zum Schutz des Kultur- und Naturgutes der Welt verpflichten sich zu einem möglichst wirksamen Schutz und einer optimalen Konservierung des in die Liste aufgenommenen Kultur- und Naturgutes. In einem Akt der Solidarität leistet die Schweiz regelmässig Beiträge an die Erhaltung des Weltkulturgutes in den finanzienschwachen Ländern der Dritten Welt. Zu erwähnen sind die Hilfskampagne für die Versetzung des Tempels von Abu Simbel in Ägypten und die Bemühungen um die Erhaltung der Altstadt von Sana'a in der Jemenitischen Arabischen Republik.

Im Bereich des *Natur- und Landschaftsschutzes* zu erwähnen gilt es – nebst der vorerwähnten Konvention zum Schutz des Kultur- und Naturgutes der Welt – das Übereinkommen vom 2. Februar 1971 über Feuchtgebiete, insbesondere als Lebensraum für Wasser- und Watvögel von internationaler Bedeutung (Ramsar Konvention; SR 0.451.45), dessen Sekretariat seinen Sitz in unserem Lande hat,

sowie das Übereinkommen vom 3. März 1973 über den internationalen Handel mit gefährdeten Arten freilebender Tiere und Pflanzen (Washingtoner Konvention; SR 0.453).

### **53 EG-Bemühungen im Bereich Natur- und Heimatschutz sowie Denkmalpflege**

Die EG verfolgt im Bereich der Kulturgütererhaltung fast identische Ziele wie der Europarat. Bisher verabschiedet wurden die folgenden Empfehlungen und Entscheidungen:

- Empfehlung der Kommission vom 20. Dezember 1974 an die Mitgliedstaaten zum Schutze des baulichen Kulturerbes und des natürlichen Lebensraums;
- Entschliessung des Europäischen Parlaments zur Erhaltung des architektonischen und archäologischen Erbes vom 14. September 1982;
- Entschliessung des Europäischen Parlaments zum sozialen Erbe Europas vom 11. Februar 1982;
- Entschliessung der im Rat vereinigten, für Kulturfragen zuständigen Minister vom 13. November 1986 über die Erhaltung des europäischen architektonischen Erbes.

Ausser diesen Empfehlungen und Entschliessungen existieren keine expliziten Rechtsgrundlagen, weil Denkmalpflege als Teil der Kulturpolitik keine Tätigkeit der EG gemäss den Römerverträgen darstellt. Indessen ist innerhalb der EG schon früh erkannt worden, dass sich die europäische Integration auch im Bewusstsein der Bürgerinnen und Bürger und in kulturellen Aktionen niederschlagen muss. Angestrebten werden damit die folgenden Ziele:

- Sensibilisierung der Öffentlichkeit für die Kulturgütererhaltung,
- Gezielte Restaurierungskampagnen,
- Förderung der Ausbildung von Fachleuten,
- Austausch von Fachwissen,
- Schaffung eines «Europäischen Fonds für Denkmäler und Kulturstätten»,
- Dokumentation der denkmalpflegerisch zu schützenden Objekte,
- Einsetzung einer nationalen Entscheidungsinstanz bei strittigen Abbruchfällen,
- Steuererleichterung für Eigentümer von Denkmälern (Mehrwertsteuer).

Die EG verfolgt im Bereich des *Natur- und Landschaftsschutzes* vorab eine Globalstrategie zum Schutz der gefährdeten Arten und ihrer Lebensräume. Ihre Beschlüsse und Richtlinien zu diesem Thema betreffen daher im wesentlichen die in den Ziffern 51 und 52 erwähnten, von der Schweiz unterzeichneten Abkommen. Zu erwähnen sind insbesondere:

- Richtlinie des Rates vom 2. April 1979 über die Erhaltung der wildlebenden Vogelarten;
- Beschluss des Rates vom 3. Dezember 1981 über den Abschluss eines Übereinkommens zur Erhaltung der europäischen freilebenden Tiere und wildwachsenden Pflanzen und ihrer natürlichen Lebensräume;
- Beschluss des Rates vom 24. Juni 1982 über den Abschluss des Übereinkommens zur Erhaltung der wandernden wildlebenden Tierarten;

- Verordnung des Rates vom 3. Dezember 1982 zur Anwendung des Übereinkommens über den internationalen Handel mit gefährdeten Arten freilebender Tiere und Pflanzen in der Gemeinschaft.

Die von der EG erlassenen Empfehlungen und Entschliessungen decken sich weitgehend mit schweizerischen Zielsetzungen in der Denkmalpflege und im Naturschutz. Der vorliegende Revisionsentwurf berücksichtigt die Postulate der EG.

## **6 Rechtliche Grundlagen**

Die verfassungsmässige Grundlage für diesen Änderungserlass ergibt sich aus Artikel 24<sup>sexies</sup> BV.

Es galt speziell abzuklären, ob auch die Denkmalpflege unter die Pflicht zur Schonung und Erhaltung bei der Erfüllung von Bundesaufgaben fällt. Da der Natur- und Heimatschutzartikel insbesondere vom «heimatlichen Ortsbild», von «geschichtlichen Stätten» und unter anderem von «Kulturdenkmälern» spricht, erstreckt sich der Geltungsbereich auch auf die Denkmalpflege. Diese Anordnungen von Absatz 2 des Artikels 24<sup>sexies</sup> gelten in gleicher Weise auch für die Subventionskompetenzen und die Massnahmen nach Absatz 3.

Der Schutz der Moore und Moorlandschaften von besonderer Schönheit und nationaler Bedeutung ist in Absatz 5 von Artikel 24<sup>sexies</sup> BV verankert. Das Nähere haben wir im allgemeinen Teil dieser Botschaft (Ziff. 112) dargelegt.

Die Gestaltung der Bundesbeiträge nimmt auch im vorliegenden Bereich auf die Anliegen des Finanzausgleichs Rücksicht (Art. 42<sup>ter</sup> BV). Die Strafbestimmungen stützen sich auf Artikel 64<sup>bis</sup> BV.

Im übrigen enthält der Änderungsentwurf keine Unterscheidungen, die vor Artikel 4 BV nicht haltbar wären. Insbesondere wird auch der Eigentumsgarantie Rechnung getragen. Die vorliegenden Regelungsvorschläge nehmen auf die kantonalen Zuständigkeiten Rücksicht.

**Bundesgesetz  
über den Natur- und Heimatschutz**

*Entwurf*

**Änderung vom**

*Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft,  
nach Einsicht in eine Botschaft des Bundesrates vom 26. Juni 1991<sup>1)</sup>,  
beschliesst:*

I

Das Bundesgesetz vom 1. Juli 1966<sup>2)</sup> über den Natur- und Heimatschutz wird wie folgt geändert:

*Titel*

Bundesgesetz über Naturschutz, Heimatschutz und Denkmalpflege  
(NHG)

*Ingress*

gestützt auf die Artikel 24<sup>sexies</sup> Absätze 2–5, 42<sup>ter</sup> und 64<sup>bis</sup> der Bundesverfassung,

*Art. I*

Zweck

Dieses Gesetz hat zum Zwecke, im Rahmen der Zuständigkeit des Bundes gemäss Artikel 24<sup>sexies</sup> Absätze 2–5 der Bundesverfassung,

- a. das heimatliche Landschafts- und Ortsbild, die geschichtlichen Stätten sowie die Natur- und Kulturdenkmäler des Landes zu schonen und zu schützen und ihre Erhaltung und Pflege zu fördern;
- b. die Kantone in der Erfüllung ihrer Aufgabe des Naturschutzes, des Heimatschutzes und der Denkmalpflege zu unterstützen und die Zusammenarbeit mit ihnen zu sichern;
- c. die Bestrebungen von Organisationen, die im Bereich des Naturschutzes, des Heimatschutzes oder der Denkmalpflege tätig sind, zu unterstützen;

<sup>1)</sup> BBl 1991 III 1121

<sup>2)</sup> SR 451

- d. die einheimische Tier- und Pflanzenwelt und ihren natürlichen Lebensraum zu schützen;
- e. die Lehre und Forschung sowie die Aus- und Weiterbildung von Fachleuten im Bereich des Naturschutzes, des Heimatschutzes und der Denkmalpflege zu fördern.

*Gliederungstitel vor Art. 2*

**1. Abschnitt:**

**Naturschutz, Heimatschutz und Denkmalpflege bei Erfüllung von Bundesaufgaben**

*Art. 3 Abs. 1*

<sup>1</sup> Die Behörden und Amtsstellen des Bundes und seiner Anstalten und Betriebe sowie die Kantone haben bei der Erfüllung der Bundesaufgaben dafür zu sorgen, dass das heimatliche Landschafts- und Ortsbild, geschichtliche Stätten sowie Natur- und Kulturdenkmäler geschont und, wo das allgemeine Interesse an ihnen überwiegt, ungeschmälert erhalten bleiben.

*Art. 5 Abs. 1 erster Satz*

<sup>1</sup> Der Bundesrat stellt nach Anhören der Kantone Inventare von Objekten mit nationaler Bedeutung auf; er kann sich auf bestehende Inventare von staatlichen Institutionen und Organisationen, die im Bereich des Naturschutzes, des Heimatschutzes oder der Denkmalpflege tätig sind, stützen. ...

*Art. 7 erster Satz*

Wenn bei Erfüllung einer Bundesaufgabe ein Objekt beeinträchtigt werden könnte, das in einem Inventar des Bundes aufgeführt ist, hat die zuständige Stelle rechtzeitig ein Gutachten der mit der Sache befassten Fachkommission (Kommission) einzuholen (Art. 25 Abs. 1). ...

*Art. 8*

Fakultative Begutachtung

Eine Kommission kann in wichtigen Fällen bei Erfüllung von Bundesaufgaben von sich aus in jedem Stadium des Verfahrens ihr Gutachten über die Schonung oder ungeschmälerte Erhaltung von Objekten abgeben. Es soll jedoch so früh als möglich erstattet werden. Auf Verlangen sind ihr alle erforderlichen Unterlagen zur Verfügung zu stellen.

*Art. 9*

Anderweitige Begutachtung

Die zuständige Bundesstelle kann auch die kantonal für Naturschutz, Heimatschutz oder Denkmalpflege zuständige Kommission oder ein anderes vom Kanton zu bezeichnendes Organ um ein Gutachten ersuchen oder Organisationen, die im Bereich des Naturschutzes, des Heimatschutzes oder der Denkmalpflege tätig sind, zur Vernehmlassung auffordern.

*Art. 12*

Beschwerderecht der Gemeinden und Organisationen

<sup>1</sup> Den Gemeinden sowie den gesamtschweizerischen Organisationen, die sich dem Naturschutz, dem Heimatschutz, der Denkmalpflege oder verwandten, rein ideellen Zielen widmen und mindestens seit zehn Jahren bestehen, steht das Beschwerderecht zu, so weit gegen kantonale Verfügungen oder gegen Verfügungen von Bundesbehörden letztinstanzlich die Beschwerde an den Bundesrat oder die Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht zulässig ist.

<sup>2</sup> Der Bundesrat bezeichnet die zur Beschwerde berechtigten Organisationen.

<sup>3</sup> Die Gemeinden und Organisationen sind auch berechtigt, die Rechtsmittel des kantonalen Rechts zu ergreifen.

<sup>4</sup> Sie sind auch berechtigt, Einsprachen und Begehren nach den Artikeln 9, 35 und 55 des Bundesgesetzes über die Enteignung<sup>1)</sup> geltend zu machen.

<sup>5</sup> Die Beschwerde gegen die Gewährung eines Bundesbeitrages ist unzulässig, wenn über die Planung, das Werk oder die Anlage bereits anderweitig in Erfüllung einer Bundesaufgabe mit einer Verfügung nach Absatz 1 entschieden worden ist.

<sup>6</sup> Die Beschwerde gegen die Gewährung eines Bundesbeitrages ist ausserdem unzulässig, wenn die Gemeinden und Organisationen in einem kantonalen Verfahren über die Planung, das Werk oder die Anlage, welches gemäss Artikel 12a Absatz 1 publiziert worden ist, keine Einwendungen gemacht haben, obschon sie dazu berechtigt gewesen wären.

*Art. 12a (neu)*

Publikation und Verfahrenseintritt

<sup>1</sup> Besteht in einem Verfahren ein Beschwerderecht nach Artikel 12 Absatz 1, so zeigt die Behörde das Gesuch oder die beabsichtigte Verfügung den Gemeinden und Organisationen durch schriftliche

<sup>1)</sup> SR 711

Mitteilung oder durch Veröffentlichung im Bundesblatt oder im kantonalen Publikationsorgan an. Ausgenommen sind die in Artikel 30 Absatz 2 des Bundesgesetzes über das Verwaltungsverfahren<sup>1)</sup> aufgeführten Fälle.

<sup>2</sup> Die Behörde setzt eine angemessene Frist für Einwendungen. Gemeinden und Organisationen, die innert dieser Frist keine Einwendungen erheben, können sich am weiteren Verfahren zum gleichen Gegenstand nicht mehr als Partei beteiligen.

*Art. 12b (neu)*

Beschwerderecht  
der Kantone  
und des zustän-  
digen Bundes-  
amtes

<sup>1</sup> Die Kantone sind zur Beschwerde gegen Verfügungen von Bundesbehörden nach Artikel 12 Absatz 1 berechtigt.

<sup>2</sup> Das zuständige Bundesamt ist zur Beschwerde gegen kantonale Verfügungen nach Artikel 12 Absatz 1 berechtigt; es kann die Rechtsmittel des eidgenössischen und kantonalen Rechts ergreifen.

*Gliederungstitel vor Art. 13*

**2. Abschnitt:**

**Unterstützung von Naturschutz, Heimatschutz und Denkmalpflege  
durch den Bund und eigene Massnahmen des Bundes**

*Art. 13 Abs. 1 erster Satz sowie 1<sup>bis</sup>, 3 und 4 (neu)*

<sup>1</sup> Der Bund kann Naturschutz, Heimatschutz und Denkmalpflege unterstützen, indem er an die Kosten der Erhaltung, des Erwerbs, der Pflege, Erforschung und Dokumentation von schützenswerten Landschaften, Ortsbildern, geschichtlichen Stätten oder Natur- und Kulturdenkmälern Beiträge bis höchstens 35 Prozent gewährt.

...

<sup>1bis</sup> Wird nachgewiesen, dass die unerlässlichen Massnahmen mit dem Beitragssatz nach Absatz 1 nicht finanziert werden können, so kann der Beitragssatz bis auf höchstens 45 Prozent hinaufgesetzt werden.

<sup>3</sup> Die angeordneten Schutz- und Unterhaltsmassnahmen bilden öffentlich-rechtliche Eigentumsbeschränkungen (Art. 702 ZGB<sup>2)</sup>). Sie verpflichten den jeweiligen Grundeigentümer und sind auf Anmeldung des Kantons im Grundbuch anzumerken. Der Bundesrat regelt die Ausnahmen von der Anmerkungspflicht.

<sup>1)</sup> SR 172.021

<sup>2)</sup> SR 210

<sup>4</sup> Die Kantone sichtern und bewerten die einzelnen Vorhaben und staffeln sie zeitlich. Gestützt darauf erstellen Bund und Kantone eine gemeinsame Finanzplanung. Der Bundesrat regelt das Verfahren und die Mitwirkung der Kantone bei der Durchführung seiner Unterstützungsmaßnahmen.

*Art. 14*

Beiträge an Organisationen

Der Bund kann Organisationen des Naturschutzes, des Heimatschutzes und der Denkmalpflege von gesamtschweizerischer Bedeutung an die Kosten ihrer im öffentlichen Interesse liegenden Tätigkeit Beiträge ausrichten.

*Art. 14a (neu)*

Forschung, Ausbildung, Öffentlichkeitsarbeit

<sup>1</sup> Der Bund kann Beiträge ausrichten an:

- a. Forschungsvorhaben;
- b. Aus- und Weiterbildung von Fachleuten;
- c. Öffentlichkeitsarbeit.

<sup>2</sup> Er kann solche Tätigkeiten selber durchführen oder auf seine Kosten ausführen lassen, wenn es im gesamtschweizerischen Interesse liegt.

*Art. 15 Abs. 1*

<sup>1</sup> Der Bund kann Naturlandschaften, geschichtliche Stätten oder Natur- und Kulturdenkmäler von nationaler Bedeutung vertraglich oder ausnahmsweise auf dem Wege der Enteignung erwerben oder sichern. Er kann Kantone, Gemeinden oder Organisationen mit der Verwaltung betrauen.

*Art. 15a (neu)*

Schutz von Mooren und Moorlandschaften

<sup>1</sup> Der Bundesrat bezeichnet nach Anhören der Kantone die Moorlandschaften von besonderer Schönheit und von nationaler Bedeutung und bestimmt ihre Lage.

<sup>2</sup> Als allgemeines Schutzziel gilt die Erhaltung jener natürlichen und kulturellen Gegebenheiten der Moorlandschaften, die ihre besondere Schönheit und nationale Bedeutung ausmachen. Der Bundesrat legt an die Eigenart der Moorlandschaften angepasste Schutzziele fest. Dabei werden auch die Gestaltung und Nutzung der Landschaft durch den Menschen berücksichtigt, soweit sie zur Erhaltung der moorlandschaftstypischen Gegebenheiten beitragen.

<sup>3</sup> Die Kantone sorgen für die Konkretisierung und Durchsetzung der Schutzziele. Sie treffen rechtzeitig die zweckmässigen Schutz-

und Unterhaltsmassnahmen. Die Artikel 18a Absatz 3 und 18c sind sinngemäss anwendbar.

<sup>4</sup> Der Bund finanziert die Bezeichnung der Moorlandschaften von besonderer Schönheit und von nationaler Bedeutung und beteiligt sich mit einer Abgeltung von höchstens 60 Prozent an den Kosten der Schutz- und Unterhaltsmassnahmen. Er berücksichtigt bei der Festlegung der Abgeltung die Finanzkraft der Kantone sowie ihre Gesamtbelastung durch den Moorlandschafts- und den Biotopschutz.

<sup>5</sup> Der Schutz der Moore von besonderer Schönheit und von nationaler Bedeutung richtet sich nach den Artikeln 18a, 18c und 18d.

<sup>6</sup> Die Kantone bezeichnen die Anlagen, Bauten und Bodenveränderungen, die nach dem 1. Juni 1983 innerhalb von Mooren und Moorlandschaften von besonderer Schönheit und von nationaler Bedeutung erstellt wurden und den Schutzziehen widersprechen. Die Wiederherstellung des ursprünglichen Zustandes wird von jener kantonalen oder eidgenössischen Behörde verfügt, die für den Entscheid über die Bewilligung oder die Ausführung entsprechender Vorhaben zuständig wäre.

*Art. 17a (neu)*

Besondere  
Gutachten

Der Bundesrat umschreibt die Fälle, in denen eine Kommission mit Zustimmung des Kantons von sich aus oder auf Ersuchen Dritter Gutachten erstellen kann.

*Art. 18d Abs. 1 und 3*

<sup>1</sup> Der Bund finanziert die Bezeichnung der Biotope von nationaler Bedeutung und beteiligt sich mit einer Abgeltung von 60–90 Prozent an den Kosten der Schutz- und Unterhaltsmassnahmen. In Ausnahmefällen kann er die gesamten Kosten übernehmen.

<sup>3</sup> Bei der Festlegung der Beiträge nach den Absätzen 1 und 2 berücksichtigt der Bund die Finanzkraft der Kantone sowie ihre Gesamtbelastung durch den Moorlandschafts- und den Biotopschutz.

*Art. 21 Abs. 2 (neu)*

<sup>2</sup> Soweit es die Verhältnisse erlauben, sorgen die Kantone dafür, dass dort, wo Ufervegetation fehlt, Ufervegetation angelegt wird oder zumindest die Voraussetzungen für deren Gedeihen geschaffen werden.

*Art. 24 Abs. 1 Bst. a sowie c (neu)*

- <sup>1</sup> Mit Gefängnis bis zu einem Jahr oder mit Bussen bis zu 100 000 Franken wird bestraft, wer vorsätzlich und ohne Berechtigung:
- a. ein aufgrund dieses Gesetzes geschütztes Natur- oder Kulturdenkmal, eine geschützte geschichtliche Stätte, eine geschützte Naturlandschaft oder ein geschütztes Biotop zerstört oder schwer beschädigt;
  - c. im Boden enthaltene Naturkörper oder Altertümer von erheblichem wissenschaftlichem Wert (Art. 724 Abs. 1 ZGB<sup>1)</sup>) zerstört oder schwer beschädigt.

*Art. 24a Bst. b*

Mit Bussen bis zu 20 000 Franken wird bestraft, wer:

- b. einem Verbot zuwiderhandelt, das aufgrund der Artikel 15a, 16, 18, 18a, 18b, 18c, 19 oder 20 und unter Hinweis auf diese Strafbestimmung erlassen worden ist;

*Art. 24e*

Wiederherstellung des recht-massigen Zustandes

Wer ein aufgrund dieses Gesetzes geschütztes Natur- oder Kulturdenkmal, eine geschützte geschichtliche Stätte, eine geschützte Naturlandschaft, ein geschütztes Biotop oder geschützte Ufervegetation beschädigt, kann unabhängig von einem Strafverfahren verpflichtet werden:

- a. die widerrechtlich getroffenen Massnahmen rückgängig zu machen;
- b. die Kosten zu übernehmen, die aus der Beseitigung des Schadens entstehen;
- c. angemessenen Ersatz zu leisten, wenn die Wiederherstellung nicht möglich ist.

*Art. 25*

<sup>1</sup> Der Bundesrat bestellt eine oder mehrere beratende Kommissionen für den Naturschutz, den Heimatschutz und die Denkmalpflege.

<sup>2</sup> Die Kantone bezeichnen Fachstellen für den Naturschutz, den Heimatschutz und die Denkmalpflege.

<sup>1)</sup> SR 210

II

**Aufhebung und Änderung bisherigen Rechts**

1. Der Bundesbeschluss vom 14. März 1958<sup>1)</sup> betreffend die Förderung der Denkmalpflege wird aufgehoben.
2. Das Bundesgesetz vom 4. Oktober 1985<sup>2)</sup> über Fuss- und Wanderwege wird wie folgt geändert:

*Art. 14 Abs. 3 (neu)*

<sup>3)</sup> Besteht ein Beschwerderecht nach Absatz 1, so zeigt die Behörde das Gesuch oder die beabsichtigte Verfügung den Gemeinden und Fachorganisationen durch schriftliche Mitteilung oder durch Veröffentlichung im Bundesblatt oder im kantonalen Publikationsorgan an; ausgenommen sind die in Artikel 30 Absatz 2 des Bundesgesetzes über das Verwaltungsverfahren<sup>3)</sup> aufgeführten Fälle. Die Behörde setzt eine angemessene Frist für Einwendungen. Gemeinden und Organisationen, die innert dieser Frist keine Einwendungen erheben, können sich am weiteren Verfahren zum gleichen Gegenstand nicht mehr als Partei beteiligen.

3. Das Umweltschutzgesetz vom 7. Oktober 1983<sup>4)</sup> wird wie folgt geändert:

*Art. 55 Abs. 4 und 5 (neu)*

<sup>4)</sup> Die Behörde zeigt den Organisationen das Gesuch um Erlass einer Verfügung nach Absatz 1 durch schriftliche Mitteilung oder durch Veröffentlichung im Bundesblatt oder im kantonalen Publikationsorgan an. Ausgenommen sind die in Artikel 30 Absatz 2 des Bundesgesetzes über das Verwaltungsverfahren<sup>3)</sup> aufgeführten Fälle.

<sup>5)</sup> Die Behörde setzt eine angemessene Frist für Einwendungen. Organisationen, die innert dieser Frist keine Einwendungen erheben, können sich am weiteren Verfahren zum gleichen Gegenstand nicht mehr als Partei beteiligen.

III

**Referendum und Inkrafttreten**

<sup>1)</sup> Dieses Gesetz untersteht dem fakultativen Referendum.

<sup>2)</sup> Der Bundesrat bestimmt das Inkrafttreten.

<sup>1)</sup> AS 1958 382, 1985 660

<sup>2)</sup> SR 704

<sup>3)</sup> SR 172.021

<sup>4)</sup> SR 814.01

**Botschaft über die Änderung des Bundesgesetzes über den Natur- und Heimatschutz  
(NHG) vom 26. Juni 1991**

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1991
Année	
Anno	
Band	3
Volume	
Volume	
Heft	33
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	91.045
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	27.08.1991
Date	
Data	
Seite	1121-1159
Page	
Pagina	
Ref. No	10 051 927

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.  
Le document a été digitalisé par les. Archives Fédérales Suisses.  
Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.