

Vormittagssitzung vom 9. März 1966
Séance du 9 mars 1966, matin

Vorsitz — Présidence: Herr *Auf der Maur*

**9357. Natur- und Heimatschutz.
 Bundesgesetz**

**Protection de la nature et du paysage.
 Loi**

Botschaft und Gesetzentwurf vom 12. November 1965
 (BBI III, 89)

Message et projet de loi du 12 novembre 1965 (FF III, 93)

Antrag der Kommission
 Eintreten.

Proposition de la commission
 Passer à la discussion des articles.

Berichterstattung — Rapport général

Heer, Berichterstatter: Der vorliegende Entwurf zu einem Bundesgesetz über den Natur- und Heimatschutz stützt sich auf Artikel 24sexies der Bundesverfassung. Zum bessern Verständnis der heute zur Behandlung stehenden Vorlage halte ich einige Ausführungen zur Vorgeschichte der Verfassungsbestimmung, zum Ziel, das sie verfolgt und zu den Mitteln, mit denen sie dieses Ziel erreichen will, für angezeigt.

Vorgeschichte. Artikel 24sexies ist durch die Abstimmung von Volk und Ständen vom 27. Mai 1962 in die Verfassung aufgenommen worden. Es bedurfte verschiedener Vorstöße im Parlament und seitens interessierter Verbände, bis am 19. Mai 1961 der Bundesrat eine Botschaft über diese Ergänzung der Bundesverfassung vorlegen konnte. Als im Jahre 1924 Nationalrat Gelpke auf dem Wege einer Motion die Unterbreitung eines Gesetzesentwurfes, welcher den Schutz von Landschaftsbildern, von Naturdenkmälern und historischen Stätten gestützt auf Artikel 702 ZGB forderte, wurde diese in Uebereinstimmung mit einem Bericht des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartementes vom 14. März 1925 abgelehnt, mit der Begründung, dass der Bund zum Erlass eines Gesetzes über den Heimatschutz nicht zuständig sei und dass selbst dann, wenn man die Zuständigkeitsfrage bejahen wollte, der Erlass eines solchen Gesetzes weder als notwendig, noch als zweckmäßig erscheine. Richtig dabei war sicherlich, dass Artikel 702 ZGB dem Bund keine Kompetenz zur Gesetzgebung auf dem Gebiet des Natur- und Heimatschutzes gibt, wenn er erklärt, dass dem Bund, den Kantonen und Gemeinden es vorbehalten bleibt, Beschränkungen des Grund-eigentums zum allgemeinen Wohle aufzustellen. Wie das Bundesgericht festgestellt hat, grenzt Artikel 702 ZGB bloss die Gesetzgebungshoheit des Bundes im Gebiete des Zivilrechtes gegenüber der Gesetzgebungshoheit der Kantone im Gebiete des öffentlichen Rechtes ab. Die Kantone sind wohl kraft ihrer in Artikel 3 der Bundesverfassung niedergelegten Souveränität berechtigt, öffentlich-rechtliche Vorschriften über den Natur- und Heimatschutz zu erlassen, und sie haben davon auch in kantonalen Gesetzen und Verordnungen über den Hei-

matschutz Gebrauch gemacht. Diese können sich aber nur auf ihr Gebiet beziehen und sind nicht imstande, eine eidgenössische Regelung mit ihrer ausgleichenden und koordinierenden Funktion zu ersetzen.

Der Schweizerische Bund für Naturschutz und mit ihm zahlreiche kulturelle Verbände liessen die Angelegenheit aber nicht ruhen. In der sogenannten Oltener Resolution aus dem Jahre 1932 verlangten sie unter anderem eine eidgenössische Gesetzgebung, die einen wirk-samen Schutz von Natur und Heimat gewährleistet. Am 1. November 1934 richtete der Verband zur Erhaltung des Landschaftsbildes am Zürichsee eine Eingabe an den Bundesrat, mit der er die Aufnahme eines Verfassungsartikels anregte, der den Schutz des Antlitzes der Heimat und ihrer Natur grundsätzlich den Kantonen und Gemeinden überlassen, dem Bund aber die Befugnis einräumen wollte, ein Objekt in Schutz zu nehmen, wenn der Kanton nichts unternimmt. Weiter sollte der Bund unter anderem das Recht erhalten, Bestimmungen über die Reinhaltung der Gewässer aufzustellen, sowie zum Verbot von Reklamen längs Verkehrslinien, welche das Landschaftsbild beeinträchtigen. In einem Gutachten vom 28. Dezember 1934 wiederholte das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement seinen bereits früher eingenommenen Standpunkt, dass der Bund zum Erlass eines Natur- und Heimatschutzgesetzes nicht zuständig sei. Es fügte bei, dass es zweckmäßig wäre, dem Bund in beschränktem Umfange Kompetenzen einzuräumen, wenn sich eine befriedigende Abgrenzung der Kompetenzen gegenüber den Kantonen finden lasse, dass sich aber diese Regelung, soweit nicht Gefahr im Verzuge ist, auf spätere Zeiten verschieben lasse. Negativer Meinung waren in jener Zeit auch die Kantone, von welchen im Jahre 1933 auf eine Umfrage hin zu den Bestrebungen auf Schaffung einer verfassungsmässigen Grundlage für ein Gesetz betreffend Natur- und Heimatschutz 16 ablehnend und nur 9 positiv antworteten. Immerhin rief der Bund am 1. Mai 1936 die Eidgenössische Natur- und Heimatschutzkommision ins Leben.

Die späteren Zeiten mit ihrer wirtschaftlichen und technischen Entwicklung liessen den Gedanken des Natur- und Heimatschutzes immer mehr reifen. Schon im Jahre 1948 erklärten sich 13 Kantone für die Schaffung eines bezüglichen Verfassungsartikels und nur noch 12 dagegen. In den 1960er Jahren gaben die Ereignisse im Zusammenhang mit der Erteilung der Konzession und dem Beginn des Baues des Kraftwerkes Rheinau sowie mit den Bestrebungen für den Schutz der Rheinlandschaft dem Gedanken des besseren Schutzes der Natur und des Landschaftsbildes weiteren Auftrieb. Anlässlich der Behandlung des Berichtes des Bundesrates an die Bundesversammlung vom 4. Mai 1954 betreffend das Volksbegehren zum Schutze der Stromlandschaft Rheinfall-Rheinau kam es am 28. September 1954 zu einer Motion des Nationalrates, mit der der Bundesrat beauftragt wurde, mit den kantonalen Behörden und den Vertretern der Organisationen des Schweizerischen Natur- und Heimatschutzbundes die Frage der Einführung eines die Erfordernisse der Erhaltung und Sicherung der landschaftlichen Schönheiten unseres Landes erfüllenden Artikels in die Bundesverfassung zu prüfen und den eidgenössischen Räten darüber Bericht und Antrag vorzulegen. Eine im Jahre 1957 durchgeführte dritte Umfrage unter den Kantonen für die verfassungsmässige Grundlage für ein Gesetz betreffend Natur- und Heimatschutz ergab bereits 18 zustimmende und nur noch 5 ab-

lehnende Stände, während zwei unentschieden waren. In der Folge unterbreitete der Bundesrat am 19. Mai 1961 die eingangs erwähnte Botschaft über die Ergänzung der Bundesverfassung durch einen Artikel 24sexies betreffend den Natur- und Heimatschutz, der dann in der Volksabstimmung vom 27. Mai 1962 im Verhältnis 4 : 1 und von allen Ständen angenommen wurde.

Das Ziel und die Mittel zu dessen Erreichung:

Aus Artikel 24sexies ergibt sich das Ziel, welches durch diese Verfassungsbestimmung gesteckt ist, und er nennt die Mittel, die zu dessen Erreichung dienen sollen. Diese Bestimmungen bilden selbstverständlich auch die Grundlagen für den Entwurf zu dem heute zur Beratung stehenden Bundesgesetz, weshalb einige kurze erläuternde Ausführungen zu den einzelnen Absätzen des Verfassungsartikels sich rechtfertigen dürften.

Absatz 1 erklärt den Natur- und Heimatschutz als Sache der Kantone. Damit wird der grundsätzliche Prinzip der kantonalen Kompetenzen festgehalten. Der Bund soll unter möglichster Schonung des Föderalismus nur dann gestützt auf seine ihm durch die Verfassungsbestimmung eingeräumten Kompetenzen einschreiten, wenn das allgemeine Interesse des Landes Bundesmassnahmen als dringend erscheinen lässt. Dieser Grundsatz muss bei der Ausführungsgesetzgebung beachtet werden. Er bildet eine Richtlinie für die Auslegung und Anwendung des ganzen Verfassungsartikels. Vom Absatz 1 erhoffte man ferner, dass durch ihn die Kantone auf die grosse Bedeutung des Natur- und Heimatschutzes für ihr Gebiet und das ganze Land aufmerksam gemacht werden und sie ihre eigenen Anstrengungen im Interesse des Natur- und Heimatschutzes intensivieren.

Nach Absatz 2 hat der Bund 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. Durch diesen Absatz soll die allgemeine Pflicht für den Bund statuiert werden, in seinem gesamten Aufgabenbereich der ungeschmälerten Erhaltung der Natur- und Landschaftsschönheiten sowie von Denkmälern die gebührende Aufmerksamkeit zu schenken. Es handelt sich um eine Norm mit rechtsverbindlichem Inhalt. Die Rechtsverbindlichkeit wird sich darin auswirken, dass der Bund in allen Erlassen und in sämtlichen in seine Kompetenz fallenden Massnahmen die Interessen des Natur- und Heimatschutzes zu berücksichtigen hat.

Absatz 3 enthält in seinem ersten Teil eine Förderungsbestimmung, wenn er sagt, dass der Bund Bestrebungen des Natur- und Heimatschutzes durch Beiträge unterstützen kann. Nach diesem Absatz ist der Bund ferner ermächtigt, Naturreservate, geschichtliche Stätten und Kulturdenkmäler durch Erwerb oder anderweitige Vereinbarungen zu sichern. Es bestehen z. B. neben dem Nationalpark noch andere Naturreservate von grossem Ausmass und hohem Wert, deren Erwerb oder vertragliche Sicherung durch den Bund im nationalen Interesse als geboten erscheinen könnte. Durch Absatz 3 soll für den Bund auch die Möglichkeit geschaffen werden, unberührte Naturlandschaften in neue Reservate umzuwandeln. Im äussersten Falle endlich kann der Bund gemäss Absatz 3 zur Rettung solcher Objekte auf dem Wege der Enteignung eingreifen.

Nach Absatz 4 schliesslich ist der Bund befugt, Bestimmungen zum Schutze der einheimischen Tier- und

Pflanzenwelt zu erlassen. Dieser Absatz begründet eine neue Bundeskompetenz in Gestalt einer Gesetzgebungs-hoheit.

Sofortige Vorkehren des Bundesrates nach Annahme des Verfassungsartikels:

Dem Bundesrat war sehr daran gelegen, den Verpflichtungen, die ihm durch Absatz 2 des Verfassungsartikels bei der Erfüllung seiner eigenen Aufgaben auferlegt sind, sofort nachzukommen und nicht erst die Ausführungsgesetzgebung abzuwarten. Bereits am 10. Dezember 1962 erliess er ein Kreisschreiben an seine Departemente und Regiebetriebe, in welchem diese nachdrücklich aufgefordert wurden, mit sofortiger Wirkung bei ihrer Tätigkeit den Absatz 2 zu beachten. Dabei wurden diese Bundesstellen darauf aufmerksam gemacht, dass diese Verfassungsbestimmung mit der Erfüllung der Bundesaufgaben nicht nur eigene Bauten und Werke erfassen will, wie z. B. allgemeine Verwaltungsbauten, SBB- und PTT-Bauten, sondern auch Anlagen, für die der Bund lediglich eine Konzession oder Bewilligung erteilt, wie etwa Luftseil- und Sesselbahnen, Grenzkraftwerke sowie solche, an die der Bund bloss Beiträge leistet oder wo er durch Erlass von Vorschriften oder als Aufsichtsorgan tätig ist. Ganz allgemein erklärte der Bundesrat, dass der Bund fortan nicht nur keine Anlagen erstellen, sondern auch keine solchen konzessionieren, bewilligen oder durch Beiträge unterstützen dürfe, wenn nicht Gewähr dafür geboten ist, dass sie im Sinne von Absatz 2 das Landschafts- oder Ortsbild schonen oder gegebenenfalls ungeschmälert erhalten.

Werdegang des Entwurfes zu einem Bundesgesetz über den Natur- und Heimatschutz:

Der vorliegende Entwurf zu einem Bundesgesetz über den Natur- und Heimatschutz wurde von einer Expertenkommission vorbereitet, welche unter dem Präsidium von Regierungsrat Dr. Urs Dietschi, Solothurn, dem Präsidenten der eidg. Natur- und Heimatschutzkommision stand und der u. a. angehörten: Nationalrat Jakob Bächtold, Präsident des Schweizerischen Bundes für Naturschutz, Bern, Staatsanwalt Arist Rollier, Obmann der Schweizerischen Vereinigung für Heimatschutz, Bern, Oberforstinspektor Jungo, Bern, sowie die beiden Staatsrechtler Professor Huber, Bern, und Professor Imboden, Basel.

Es war in erster Linie zu prüfen, ob überhaupt Ausführungsbestimmungen zum Artikel 24sexies zu erlassen seien, eventuell ob es mehrerer solcher Erlasse bedürfe oder ob sich ein einziges Ausführungsgesetz empfehle. Dass Absatz 1, welcher den Natur- und Heimatschutz als Sache der Kantone erklärt, keines Ausführungsgesetzes bedarf, ist klar. Ausführungsbestimmungen kämen von vorneherein nur für die Absätze 2 bis 4 in Frage. Der Bundesrat stellte sich in seiner Botschaft vom 19. Mai 1961 über die Ergänzung der Bundesverfassung durch einen neuen Artikel 24sexies im Gegensatz zu heute auf den Standpunkt, dass der Erlass eines umfassenden und vereinheitlichenden Bundesgesetzes sich nicht empfehle, da die neue Befugnis des Bundes auf dem Gebiete des Natur- und Heimatschutzes sich in engen Grenzen halten solle. Noch in den parlamentarischen Beratungen betreffend den Verfassungsartikel zeigte sich der Bundesrat einem solchen Gesetz gegenüber eher zurückhaltend und hielt lediglich ein generelles Bundesgesetz über den Tier- und Pflanzenschutz zur Ausführung des bezüglichen Ab-

satzes der Verfassungsbestimmung für empfehlenswert und angezeigt.

In der Expertenkommission war man von Anfang an der Meinung, dass die in der Ausführungsgesetzgebung enthaltenen Verpflichtungen in Gesetzesform gekleidet werden müssen. Da die einzelnen Absätze des Verfassungsartikels ihrem Inhalt nach aber heterogen seien, glaubte man anfänglich, dass ein einheitliches Bundesgesetz betreffend den Natur- und Heimatschutz sich nicht empfehle. Die Expertenkommission arbeitete denn auch ihre ersten Entwürfe zu den Absätzen 2, 3 und 4 zunächst als selbständige Einzelerlasse aus. Die Prüfung dieser Entwürfe zeigte jedoch, dass sich auf der ganzen Linie eine klare, dem Föderalismus in hohem Masse Rechnung tragende Abgrenzung zwischen den Kompetenzen des Bundes und dem Zuständigkeitsbereich der Kantone finden lässt. Sie ging dabei unter anderem auch von der Erwägung aus, dass der Verfassungsartikel trotz des verschiedenen Inhaltes seiner einzelnen Absätze einer gemeinsamen hohen Aufgabe diene, nämlich der Sorge für die Erhaltung der Naturschönheiten und der überlieferten kulturellen Eigenart unseres Heimatlandes durch den Bund. Ein einheitliches Bundesgesetz sei geeignet, den künftigen Bestrebungen des Bundes auf dem Gebiete des Natur- und Heimatschutzes mehr Gewicht zu verleihen und sei auch der Rechtsanwendung besser dienlich.

Ein gestützt auf diese Erwägungen aufgestellter Vorentwurf wurde dann im März 1964 den Kantonenregierungen, den politischen Parteien, den Spartenverbänden der Wirtschaft sowie den schweizerischen Organisationen des Natur- und Heimatschutzes, insgesamt an 76 Adressen, zugestellt, von denen 67 antworteten, und zwar 63 positiv und nur 4 ablehnend. Alle politischen Parteien stimmten grundsätzlich dem Entwurfe zu. Von den Kantonen nahmen drei einen ablehnenden Standpunkt ein. Sie glaubten, dass der Entwurf dem in Absatz 1 des Verfassungsartikels niedergelegten Grundsatz, dass der Natur- und Heimatschutz Sache der Kantone sei, nicht Rechnung trage und dem Bund Aufgaben zuweise, die besser von den Kantonen und Gemeinden gelöst werden können. Es wurde besonders auch gerügt, dass es sich beim Entwurf um einen einheitlichen Erlass handle, der sowohl in seiner rechtlichen Wirkung als auch in seiner politischen Bedeutung durchaus geeignet sei, den Natur- und Heimatschutz als wesentliche Aufgabe des Bundes erscheinen zu lassen.

In diesem Zusammenhang ist zu erwähnen, dass der Kanton Zürich, der sich anfänglich dem neuen Verfassungsartikel gegenüber aus staatspolitischen Gründen ablehnend verhalten hatte, dem Entwurf zum Ausführungsgesetz nun positiv gegenüberstand. Er befürwortete den Erlass dieses Gesetzes, das Lücken in der bestehenden Gesetzgebung schliessen werde, indem es einerseits die Bundesbehörden zur vermehrten Rücksichtnahme auf die Interessen des Natur- und Heimatschutzes bei der Erfüllung ihrer Aufgaben verhalte und anderseits dem Bund die Möglichkeit gebe, die Bestrebungen zur Erhaltung von Natur und Landschaft sowie unserer kulturellen Stätten durch finanzielle Beiträge, aber auch durch direkte Eingriffe zu fördern.

Gliederung und Grundzüge des Entwurfes:

1. Nachdem im Absatz 2 von Artikel 24sexies der Bundesverfassung festgehalten ist, dass der Natur- und

Heimatschutz Sache der Kantone sei, waren die Richtlinien für die Ausführungsgesetzgebung gegeben. Die Bestrebungen der Kantone sollen, wie in der Botschaft auf Seite 4 hervorgehoben ist, weder geschwächt noch eingeschränkt, sondern einer wirksamen Unterstützung teilhaftig werden.

2. An der Spitze des Entwurfes steht ein Zweckartikel. Anfänglich bestand eher die Tendenz, von einem Zweckartikel abzusehen, hauptsächlich mit der Begründung, dass Natur- und Heimatschutz Sache der Kantone sei. Es waren aber einzelne Stellen, wie zum Beispiel die Schweizerische Verkehrszentrale, welche die Aufnahme eines Zweckartikels forderten. Dieser Artikel hat deklamatorischen Wert und verfolgt eher ein ästhetisches Ziel. Seine Formulierung ist an den Verfassungsartikel gebunden. In diesem Zusammenhang ist immerhin zu erwähnen, dass auch das Gewässerschutzgesetz einen Zweckartikel besitzt, wobei sich das Bundesgericht wiederholt auf diesen Artikel abgestützt und daraus Kompetenzen abgeleitet hat.

3. Erster Abschnitt: Natur- und Heimatschutz bei Erfüllung von Bundesaufgaben: Diese Bestimmungen stützen sich auf Absatz 2 des Verfassungsartikels. Der Grundgedanke liegt darin, dass der Bund allgemein bei der Erfüllung seiner Aufgaben und dem entsprechenden Vorgehen den Anforderungen des Natur- und Heimatschutzes mit Sorgfalt gerecht wird. Dieser Grundsatz war bis jetzt nur in einzelnen Bundesgesetzen ausgesprochen, so zum Beispiel in Artikel 22 des Bundesgesetzes von 1916 betreffend die Nutzbarmachung der Wasserkräfte, der bestimmt, dass Naturschönheiten zu schonen und da, wo das allgemeine Interesse an ihnen überwiegt, ungeschmälert zu erhalten sind; die Wasserwerke sind so auszuführen, dass sie das allgemeine Landschaftsbild nicht oder möglichst wenig stören. Sinngemäss Bestimmungen weisen auch das Bundesgesetz über die Enteignung von 1930, die bundesrätliche Verordnung von 1933 betreffend Starkstromanlagen und diejenige betreffend Schwachstromanlagen auf. In Artikel 79 des Bundesgesetzes von 1951 über die Förderung der Landwirtschaft und die Erhaltung des Bauernstandes ist bestimmt, dass bei Bodenverbesserungen dem Schutz der Natur und der Wahrung des Landschaftsbildes Rechnung zu tragen ist. Weitere ähnliche Bestimmungen finden sich auch im Bundesgesetz von 1955 über den Schutz der Gewässer vor Verunreinigungen, im Bundesgesetz über die Nationalstrassen von 1960; im Bundesgesetz betreffend die Förderung der Denkmalpflege von 1958 und neuestens in den Bundesgesetzen über Rohrleitungsanlagen und demjenigen über den Wohnungsbau. Ganz allgemein naturschützend wirken auch das Bundesgesetz über die Fischerei und dasjenige über Jagd- und Vogelschutz.

Die in diesem ersten Abschnitt des Entwurfes enthaltenen Bestimmungen verfolgen den Zweck, die Be trachtung der in Absatz 2 des Verfassungsartikels festgelegten Grundsätze verfahrensmässig zu gewährleisten. Ohne solche verfahrensmässige Garantie bestünde die Gefahr, dass dieser Absatz toter Buchstabe bliebe. Der Abschnitt regelt, wie der Bund bei der Erfüllung seiner Aufgaben, zum Beispiel bei Planung und Errichtung von Werken und Anlagen, Erteilung von Konzessionen und Bewilligungen, bei der Ausrichtung von Bundesbeiträgen die Interessen des Natur- und Heimatschutzes zu wahren hat. Er bringt nähere Bestimmungen der Bun

desaufgaben durch Aufzählen ihrer Formen, stuft die Schutzobjekte in ihrer Bedeutung ab in solche von nationaler, regionaler und lokaler Bedeutung und enthält Vorschriften über die Inventarisierung von Schutzobjekten von nationaler Bedeutung. Bereits heute gibt es eine private Inventarisierung, publiziert von der schweizerischen Kommission zur Erstellung einer Liste der zu erhaltenden Landschafts- und Naturdenkmäler von nationaler Bedeutung. Es wird zu prüfen sein, wie weit diese Liste vom Bund übernommen werden kann. Für ein in einem solchen Inventar aufgenommenes Projekt ist ein besonderer Schutz vorgesehen insofern, als bei jeder drohenden Beeinträchtigung obligatorisch ein Gutachten der eidgenössischen Natur- und Heimatschutzkommission oder der Kommission für Denkmalpflege über die Möglichkeiten des Schutzes und die Erhaltung einzuholen ist. Neben dieser obligatorischen Begutachtung bringt der Entwurf die Möglichkeit der fakultativen Begutachtung durch die eidgenössische Natur- und Heimatschutzkommission und die eidgenössische Kommission für Denkmalpflege, welche 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 können. Von grosser Wichtigkeit ist in diesem Abschnitt die Festlegung eines Beschwerderechts, das im Gegensatz zur bisherigen Praxis die gesamtschweizerischen Vereinigungen für Natur- und Heimatschutz zur Beschwerdeführung in ihrem Bereich ermächtigt, soweit gegen kantonale Verfügungen und Erlasse oder gegen Verfügungen von Bundesbehörden in letzter Instanz die Beschwerde an den Bundesrat oder die Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht zulässig ist. Bis jetzt haben der Bundesrat, seine Departemente und das Bundesgericht die Legitimation von Natur- und Heimatschutzvereinigungen zur Beschwerdeführung, z. B. in der Erteilung von Konzessionen, verneint. Die Rekursbehörden begründeten dies damit, dass das Interesse am Natur- und Heimatschutz ein öffentliches Interesse, und dass die Wahrung öffentlicher Interessen Sache der Behörden und nicht privater Beschwerdeführer sei. Das Beschwerderecht stehe den Bürgern und Korporationen nur zum Schutz ihrer eigenen, rechtlich erheblichen Interessen zu und sei nicht gegeben zur Wahrung allgemeiner öffentlicher Interessen. Da heute mehr als früher öffentliche Interessen verschiedener Gattung miteinander kollidieren, muss der Entscheid der Behörde, der an sich noch mit Rekurs angefochten werden kann, oft die widerstreitenden öffentlichen Interessen gegeneinander abwägen und zwischen ihnen wählen. Oft steht aber diese Behörde nach ihrem Wirkungskreis dem einen öffentlichen Interesse fachlich näher als dem andern. Gerade in solchen Fällen muss die Möglichkeit bestehen, dass eine Ueberprüfung herbeigeführt werden kann, indem man den sich in ideeller und gemeinnütziger Weise mit öffentlichen Interessen befassenden Vereinigungen ein Rekursrecht gibt. Auf solche gesamtschweizerische Vereinigungen soll die Legitimation zur Beschwerde beschränkt bleiben, wie z. B. die Schweizerische Vereinigung für Heimatschutz, den Schweizerischen Alpenklub, die Schweizerische Naturforschende Gesellschaft, den Schweizerischen Bund für Naturschutz usw. Nicht zur Beschwerde legitimiert wären dagegen Aktionskomitees für Einzelfälle und Vereinigungen, die materielle Interessen verfolgen. Es soll keine Popularbeschwerde geschaffen werden.

4. Abschnitt 3, Unterstützung des Natur- und Heimatschutzes durch den Bund und eigene Massnahmen des Bundes, ordnet entsprechend der Zweiteilung von Absatz 3 des Verfassungsartikels einerseits die finanzielle Unterstützung der Kantone, der kommunalen und privaten Bestrebungen des Natur- und Heimatschutzes und andererseits die Voraussetzungen und das Verfahren zur wirksamen Sicherung bedrohter wertvoller Objekte, sei es durch Vertrag oder auf dem Wege der Eignung. Was die Bestimmungen über die finanzielle Unterstützung durch den Bund anbetrifft, geht der Entwurf vom Grundsatz aus, dass gemäss Absatz 1 des Artikels 24sexies BV der Natur- und Heimatschutz nach wie vor eine primäre Aufgabe der Kantone ist. Es muss aber damit gerechnet werden, dass die Bestrebungen und finanziellen Möglichkeiten der Kantone und der privaten Organisationen im Kampf gegen den heutigen Investitionsdrang und die damit einhergehende Spekulation allein nicht zum Ziele führen können, so dass eine Hilfe des Bundes eine entscheidende Rückenstärkung für Kantone, kommunale und private Bemühungen bedeutet. Im Hinblick auf den Primat der Kantone wird folgerichtig jedoch der eidgenössische Subventionssatz auf höchstens 50 Prozent begrenzt. Die Bedingungen für die Ausrichtung von Bundesbeiträgen werden in einer Vollziehungsverordnung zu regeln sein. Die bisherige Tätigkeit des Bundes auf dem Gebiete der Denkmalpflege wird das Vorbild für seine Arbeit im Natur- und Heimatschutz sein können. Im Zusammenhang mit diesem Abschnitt des Gesetzes wird sich auch eine enge Zusammenarbeit mit der Landesplanung ergeben.

5. Der Abschnitt 3 bringt gestützt auf Absatz 4 des Verfassungsartikels Bestimmungen über den Schutz der einheimischen Tier- und Pflanzenwert. Er enthält die wesentlichsten Bestimmungen zum Schutz der einheimischen Tier- und Pflanzenwelt; er setzt die Massnahmen fest, die im Interesse der Erhaltung bestimmter Arten von gesamtschweizerischem Wert sind und die im Hinblick auf genügend grosse Lebensräume (welche sich über das Gebiet mehrerer Kantone erstrecken) vereinheitlicht werden sollten.

Was die jagdbaren Tiere anbetrifft, so enthält bereits das Bundesgesetz über Jagd und Vogelschutz gewisse schützende Massnahmen. Dem Schutz der für die Pflanzen und Tiere wichtigen Ufervegetation wird eine besondere Bestimmung gewidmet. Ferner ist vorgesehen, die Wiederansiedlung von Arten, die in unserem Lande ausgestorben oder in ihrem Bestande gefährdet sind, an geeigneten Standorten zu fördern. Das Sammeln wildwachsender Pflanzen sowie das Fangen freilebender Tiere zu Erwerbszwecken werden einer Bewilligungspflicht durch die zuständigen kantonalen Behörden unterstellt. Für seltene Pflanzen kann der Bundesrat generell das Pflücken, Ausgraben usw. verbieten. Im Gesetze sind nur die wesentlichen Grundlagen aufgestellt. Konkrete Massnahmen werden besonderen späteren Verordnungen überlassen.

Welche Kosten erwachsen dem Bund durch das Gesetz? Welche Kosten dem Bunde erwachsen werden, kann heute noch nicht vorausgesagt werden, da durch das Gesetz eine vollständig neue Lage geschaffen wird. Einen Anhaltspunkt bilden die Kosten für die Denkmalpflege, die im Jahre 1948 noch mit 1,5 Millionen budgetiert waren, im Jahre 1966 bereits mit 4 Millionen. Die

für den Vollzug des Gesetzes notwendigen Aufwendungen werden jeweilen im Budget festgelegt.

Ergänzend wäre noch beizufügen, dass durch das neue Gesetz bestehende staatsvertragliche Vereinbarungen nicht berührt werden. Anders wird es mit neuen Staatsverträgen sein, bei denen die Belange des Natur- und Heimatschutzes berücksichtigt werden müssen. Selbstverständlich bleiben auch die Kantone nach wie vor Träger der Wasserrechtshoheit gemäss den Bestimmungen des Bundesgesetzes über die Nutzbarmachung der Wasserkräfte. Es ist aber zu erwarten, dass sie gestützt auf das neue Bundesgesetz in vermehrtem Masse Rücksicht auf die Erfordernisse des Natur- und Heimatschutzes nehmen werden.

Beratungen der Kommission: Ihre Kommission hat am 7. und 8. Februar in St. Gallen die Vorlage durchberaten. Den Verhandlungen wohnten Herr Bundesrat Tschudi mit seinen Mitarbeitern, u. a. dem Chef des Rechtsdienstes des Departementes des Innern, Herrn Direktor Buser, und dem Oberforstinspektor, Herrn Jungo, bei. Die Kommission verhehlte sich nicht, dass in der Volksmeinung der Begriff des Natur- und Heimatschutzes kontrovers sein dürfte und es schwer halten wird, in der hektischen Zeit, in der wir leben, auf lange Fristen vorauszuplanen und Verpflichtungen einzugehen. Sie begrüsste aber die Vorlage als wohldurchdachtes, taugliches und den föderalistischen Verhältnissen angepasstes Gesetzeswerk. Möge es auch dazu dienen, den Sinn und Geist der Bevölkerung den Erfordernissen des Natur- und Heimatschutzes gegenüber zu fördern!

Die Kommission hatte noch Gelegenheit, die im Gange befindlichen Restaurationsarbeiten an der prachtvollen Stiftskirche in St. Gallen zu besichtigen und sich dabei zu überzeugen, wie angebracht die Bundeshilfe für die Erhaltung eines solchen Kunstdenkmales ist. Auch die Stiftsbibliothek in St. Gallen mit ihren unermesslichen kulturellen Schätzen vermittelte der Kommission ein eindrückliches Bild der Wichtigkeit der Erhaltung unserer Kulturgüter, für deren Wahrung und Überlieferung an die Nachwelt wir verantwortlich sind.

Im Namen der einstimmigen Kommission beantrage ich Ihnen Eintreten auf die Vorlage.

Allgemeine Beratung — Discussion générale

Bächtold: Zwei grosse Wellen der Industrialisierung und Technisierung sind bisher über unser Land hinweggegangen. Die erste schuf vor hundert Jahren mit dem Entstehen von Fabriken und einer neuen Bevölkerungsklasse die soziale Frage. Sie alle wissen, welcher Anstrengungen und welchen langen Weges es bedurfte, diese Probleme zu meistern. Wir arbeiten heute noch daran. Die zweite Welle stellt uns seit dem Ende des Zweiten Weltkrieges vor Aufgaben anderer Art: Gewässerverschmutzung, Kehrichtbeseitigung, Lärmbekämpfung, Luftverunreinigung, Bewältigung des motorisierten Verkehrs und so weiter. Seit Kriegsende erlebten wir einen Wandel in Lebensform und Lebensraum, wie er sich früher nur in Jahrhunderten oder gar Jahrtausenden vollzog. Man kann frühere Eingriffe in die Natur niemals vergleichen mit der Eintunnelung von Flussläufen ganzer Talschaften, mit der Ableitung ganzer Gewässersysteme über Wasserscheiden hinweg in andere Gegenenden. Fast überall, wohin wir sehen, drückt der Mensch mit den modernen Mitteln der Technik der Natur seinen Stempel auf. Die Botschaft des

Bundesrates zum Verfassungsartikel 24sexies, an die der Herr Kommissionspräsident heute erinnert hat, und die dokumentarische Bedeutung für sich beanspruchen darf, hat ein Bild von den Verlusten an Landschaftswerten gegeben, dem in diesem Rat von keiner Seite widersprochen worden ist. Diese tiefgreifenden Veränderungen stellen auch den Gesetzgeber vor neue Aufgaben, deren Bewältigung noch die Generation, die nach uns kommt, beschäftigen wird.

Das Gesetz, das wir heute zu beraten haben, gehört auf einem beschränkten Teilgebiet in diese weiteren Zusammenhänge. Es kann und will eine Entwicklung nicht rückgängig machen, die dem Schweizervolk andererseits Verdienst und Wohlstand gebracht hat. Es führt uns aber vor Augen, dass Natur- und Heimatschutz — einst das Ziel kleiner Gruppen — ein Anliegen der menschlichen Gesellschaft und mithin eine Aufgabe auch des Staates geworden ist. Ich mache mich kaum einer Uebertreibung schuldig, wenn ich sage, dass die Gesetzgebung nicht Schritt gehalten hat mit der rasch fortschreitenden Beeinträchtigung der Natur. Den Verfassungsartikel 24sexies haben wir — wie wir heute morgen gehört haben — erst nach vielen Anläufen in einem späteren Zeitpunkt erhalten, und er musste mit Rücksicht auf die föderalistische Struktur unseres Staates zurückhaltend formuliert werden. Auch das vorliegende Ausführungsgesetz, das uns allerdings Herr Bundesrat Tschudi in anerkennenswerter kurzer Zeit vorgelegt hat, trägt dem Umstand Rechnung, dass Natur- und Heimatschutz in erster Linie Sache der Kantone bleibt. Wer dieses späte Erscheinen des Gesetzgebers auf diesem Gebiet kritisiert, hat gleichzeitig einzuräumen, dass auch der Natur- und Heimatschutz seine Ziele ändern, erweitern und den neuen Verhältnissen anpassen musste. Er ist um die Jahrhundertwende entstanden als eine Bewegung fast musealer Art, der erratiche Blöcke, Gletschermühlen, Riegelhäuser, kleine Moorgebiete und so weiter schützte, der liebevoll bewahrte, sammelte, katalogisierte und dessen romantischer Anstrich manchmal belächelt worden ist. Diesem punktuellen Natur- und Heimatschutz entsprach die Rechtslage. Gemäss Paragraph 702 des Zivilgesetzbuches, auf dem die kantonalen Gesetzgebungen beruhen, können einzelne Aussichtspunkte und eng begrenzte Ortsbilder geschützt werden. Auch das Bundesgericht hielt sich bisher, oder bis vor kurzem, an diese Anschauung. In einer Zeit, wo die Landschaften in einem immer grösseren Ausmass, infolge der Bevölkerungsvermehrung, für Zwecke der Siedlung, der Industrie und des Verkehrs in Anspruch genommen werden muss, genügen solche Massnahmen nicht mehr. Wie oft ist es vorgekommen, dass geschützte Objekte vom Wachstum einer Ortschaft eingeholt und zu Fremdkörpern inmitten moderner Gebilde geworden sind! Mit der Schaffung von Inventaren gemäss Artikel 5 bis 7 des neuen Gesetzes, mit deren Ausklammerung ganzer Landschaften als Erholungsgebiete, die nicht berührt und nicht unberührbar sind, die aber möglichst geschont werden sollen, tritt der Natur- und Heimatschutz aus seiner defensiven Haltung heraus. Während Jahrzehnten spielte er die Rolle der Feuerwehr, die von Brandherd zu Brandherd eilte, oft zu spät kam, manchmal auch zur Unzeit auftauchte, wie unser Kollege Emil Müller als Architekt in diesem Saal einmal klagte. Mit diesen Inventaren wird nun gleichsam eine vorbeugende Offensive eröffnet. Ich halte ihre Aufnahme und recht-

liche Verankerung — die allerdings nicht gerade auf starken Beinen steht — als einer der wertvollsten Fortschritte des neuen Gesetzes, denn angesichts wachsender Ballungsräume werden Erholungsgebiete für die Zukunft immer wichtiger. Der ganze Komplex des Natur- und Heimatschutzes und die Probleme der Landesplanung gehören heute und inskünftig zusammen, als Massnahme eines weitsichtigen Volkes zur Erhaltung einer gesunden Umwelt. Hier geht es nicht mehr um die Anliegen einiger Aestheten und Naturwissenschaftler. Selbstverständlich darf nun nicht gefolgt werden, das ganze Gebiet ausserhalb der Inventarobjekte sei gewissermassen Freiland und der schrankenlosen Nutzung ausgeliefert.

Ich bin mir bewusst, und es ist an der Kommissionsitzung in St. Gallen von verschiedenen Rednern gesagt worden, dass die heikelste Frage bei der Schaffung von Erholungsräumen und Schutzgebieten die Entschädigungspflicht gegenüber den Grundeigentümern bildet. Hier scheinen mir noch nicht alle Fragen abgeklärt. Die Höhe der Entschädigung hindert natürlich die Durchführbarkeit einzelner Artikel ausserordentlich. Manche Mitglieder des Schweizerischen Natur- und Heimatschutzes ziehen immer wieder Vergleiche mit gewissen Staaten des Auslandes, wo der Schutz grossräumiger Landschaften viel rascher, wirksamer und vor allem viel billiger vorgenommen werden kann, zum Beispiel in der Bundesrepublik Deutschland. Dort reicht aber die sogenannte soziale Bindung des Privateigentums weiter und die Entschädigungspflicht des Gemeinwesens daher weniger weit als bei uns. Man muss sich auch davon Rechenschaft geben, dass der Einburch in das Privateigentum ausdrücklich im Bonner Grundgesetz, Artikel 14 und 15, vorgesehen ist, bei uns in der Schweiz dagegen nicht. In der Praxis werden also dem Natur- und Heimatschutz in unserem Land trotz diesem neuen Gesetz verhältnismässig enge Grenzen gesetzt sein. Der Naturschutz ist bei uns sehr teuer geworden. Wenn die Botschaft des Bundesrates und das vorliegende Gesetzeswerk von unsren Natur- und Heimatschutzkreisen trotz realistischer Einschätzung der Lage mit lebhafter Genugtuung als Markstein begrüßt wird, nicht zuletzt wegen des Artikels 11, der die Aktivlegitimation bringt. Mit der Zuerteilung des Beschwerderechtes wird endlich auch vom Gesetzgeber anerkannt, dass diese Organisationen öffentliche Interessen vertreten. Sie sassen bisher bei Auseinandersetzungen fast regelmässig am kürzeren Hebelarm. Natürlich hätten sie es gerne gesehen, wenn nicht nur den gesamtschweizerischen Vereinigungen, sondern auch den kantonalen Sektionen das Beschwerderecht zuerkannt worden wäre. Da die Verfassung im ersten Absatz des Artikels 24sexies sagt, dass Natur- und Heimatschutz Sache der Kantone sei, wäre dies irgendwie logisch gewesen. Zudem setzt sich die Schweiz aus vielen Hunderten von Heimaten zusammen. Ich habe es persönlich erlebt, dass Eingriffe im Kanton Schaffhausen als äusserst schmerzlich empfunden werden, im Welschland aber kaum mehr interessieren. Und umgekehrt. Zwar sagt die Botschaft auf Seite 9, dass die kantonalen Sektionen zu Worte kommen, indem sie ihre Anliegen der schweizerischen Dachorganisation unterbreiten können. Diese Maschinerien sind aber oft etwas schwerfällig, so dass die Gefahr besteht, dass die Fristen verpasst werden.

Offen gestanden habe ich erwartet oder sogar befürchtet, dass gegen das Beschwerderecht in der Kom-

missionssitzung in St. Gallen Opposition gemacht werde. Es hat mich sehr gefreut und beruhigt, dass sich Herr Kollege Choisy als prominenter Vertreter der Elektrowirtschaft im Prinzip nicht dagegen ausgesprochen hat. Die führenden Persönlichkeiten der Wirtschaft sind verantwortlich für die Energieversorgung unseres Landes und beschäftigen sich heute mit der Notwendigkeit, die schweizerische Industrie den Forderungen des Atomzeitalters anzupassen. Aber auch jene, die vor Verlust an Natur- und Kulturwerten mahnen, handeln in Verantwortung. Es wird zu einer Entkrampfung führen und kommenden Konflikten ihre Schärfe und Bitterkeit nehmen, wenn man sie durch das Beschwerderecht anhört und ernst nimmt. Im übrigen liegt es mir ferne, mit grobgeschnittenen Klischeestempeln: Hier Materialisten, hier Idealisten! zu hantieren. Da mir, wie Sie wissen, die Ziele des Natur- und Heimatschutzes am Herzen liegen, habe ich versucht, den Akzent da und dort noch etwas zu einer, wie mir schien, grösseren Wirksamkeit des Gesetzes zu verschieben. Ich bin in St. Gallen nicht durchgedrungen und komme hier im Plenum auf meine Anträge nicht zurück, weil ich vollauf anerkenne, dass von der anderen Seite kein Wasser in den Wein dieser Vorlage gegossen worden ist, wie manche Natur- und Heimatschützler vorher befürchtet haben.

Niemand wird sich der Illusion hingeben dürfen, dass mit diesem Gesetz schon alles erreicht und zum Guten gewendet worden sei. Es wird noch manchen Strauss auszufechten geben, wenn auch die Kämpfe zwischen den Kraftwerkerbauern und dem Natur- und Heimatschutz nach der Endphase des Ausbaus der Wasserkräfte vielleicht schon bald der Geschichte angehören werden. Öffentliche Interessen stehen gegen öffentliche Interessen, und die Problematik liegt mehr denn je bei der Interessenabwägung. Kein Gesetzesparagraph kann dem Bundesrat und den anderen Behörden die heikle Aufgabe abnehmen, zwischen Werten inkommensurabler Art zu entscheiden und gegensätzliche Interessen zum Ausgleich zu bringen. Dabei aber werden die Stimmen und die Argumente des Natur- und Heimatschutzes, so hoffe ich, in Zukunft vermehrtes Gewicht erhalten; denn dieses Gesetz zeugt von der Einsicht, dass der Erhaltung von Naturschönheiten und Kulturwerten im Ferienland Schweiz inskünftig grössere Bedeutung einzuräumen ist. Die Natur- und Heimatschutzvereinigungen erhalten als Hüterinnen in einem ganz besonderen Masse die Pflicht, offenen Auges über die Durchführung des Gesetzes zu wachen.

Was den Bund anbelangt, so möchte ich hoffen und wünschen, dass die Massnahmen gemäss Abschnitt 3 über den Schutz der einheimischen Tier- und Pflanzenwelt rasch getroffen werden. Namentlich muss den Blumenräubereien und der Verarmung der Flora möglichst bald ein Riegel geschoben werden. Dringend nötig wird die Ergänzung dieses Gesetzes durch die kantonale Gesetzgebung; zum Teil haben die Kantone auf diesem Gebiet noch veraltete Gesetze. Hier sind Lücken zu füllen. In einem an Schönheiten so reichen Land wie dem unsrigen sollte eigentlich jeder Bewohner im Sinne des Natur- und Heimatschutzes empfinden und handeln und auch darauf verpflichtet werden können. Doch bleibt die Selbstverantwortung des Staatsbürgers das entscheidende Merkmal unserer politischen Verfassung. Die Vereinigungen des Natur- und Heimatschutzes werden sich also nach wie vor dafür einsetzen müssen, dass ihre Ziele und Bestrebungen noch tiefer als bisher in den

Herzen und in der Gesinnung unserer Mitbürger verankert werden. Mit diesen Bemerkungen schliesse ich mich dem Antrag auf Eintreten an.

M. Choisy: La loi qui nous est proposée aujourd'hui répond à une nécessité. C'est pourquoi tous les milieux, même ceux qui doivent en attendre des difficultés dans l'accomplissement de leur tâche, en approuvent le principe, ainsi que vient de le rappeler notre collègue Bächtold.

Le vote unanime de la commission le montre avec une parfaite netteté.

Mais l'importance pratique d'une loi et parfois même son véritable caractère dépendent de la façon dont on l'applique. Sur ce point, tenant compte de la nouveauté de l'objet traité comme des méthodes envisagées et notamment du droit de recours accordé à des associations privées, on peut avoir certaines inquiétudes.

Je suis persuadé, par exemple, que si une semblable loi, appliquée avec quelque rigueur, avait existé à l'époque de la construction des chemins de fer, notre pays n'aurait pas été doté du réseau ferré très complet qui reste un des éléments principaux de la prospérité de la Suisse.

Il est donc compréhensible que ceux, fort nombreux, qui préoccupent le sort du futur réseau des voies navigables, éprouvent quelques appréhensions, entre autres sur les points suivants:

1. Il existe actuellement un inventaire d'une centaine de sites, dressé par trois «associations d'importance nationale» qui participeront à l'application de la loi. Or la réalisation de la voie navigable du Rhin supérieur et de l'Aar porte atteinte, partiellement au moins, à cinq de ces sites. Comment l'autorité fédérale va-t-elle fonder sa décision lorsqu'elle sera invitée à inscrire un de ces sites dans un inventaire fédéral, ou encore à autoriser un aménagement contesté par une association ayant droit de recours?
2. Dans son rapport sur la navigation fluviale, le Conseil fédéral remet aux cantons le soin de prendre, éventuellement, les mesures conservatoires pour la voie navigable. On peut se demander alors comment le Conseil fédéral pourra préserver ce droit de protection du tracé qu'il a admis dans son rapport?
3. Le projet de loi en discussion reconnaît aux cantons le droit de recourir. Ce droit est-il réservé au canton dans lequel se trouve un site controversé ou appartiendra-t-il aussi aux autres cantons riverains de la future voie qui constitue un tout économique?

Voilà quelques questions qui intéressent avant tout la navigation fluviale mais qu'il serait facile de compléter en pensant à d'autres secteurs de notre économie.

C'est dire que le Conseil fédéral aura devant lui une tâche difficile puisque en vertu de l'article 6, deuxième alinéa de la loi, il aura à peser l'importance relative des intérêts qui pourront se trouver en conflit.

Tout en faisant pleine confiance au gouvernement sur ce point, j'émet, en terminant, le vœu formel que le sujet si important de la navigation fluviale, continue à être traité avec objectivité et que, par le biais de la loi qui vous est proposée, il ne soit pas dressé d'obstacles rendant irréalisables les projets à l'étude.

Graf: Erlauben Sie mir, über dieses Gesetz einige allgemeine Bemerkungen zu machen. Seit über 70 Jahren

beschäftigt sich die Wissenschaft mit den Beziehungen zwischen pflanzlichen und tierischen Lebensgemeinschaften und deren Lebensraum. Wir haben vorher von Herrn Kollege Stucki beim Ausbau der ETH gehört, wir würden in neue Räume vordringen. Wir dürfen vielleicht gerade daran erinnern, dass Prof. Schröter beispielsweise, in massgebendem Masse auch Prof. Heim, sich diesen Aufgaben gewidmet haben. Mit dem Einfluss des Menschen auf seinen Lebensraum, die Landschaft, vor allem aber mit dem Einfluss des veränderten menschlichen Lebensraumes auf uns Menschen, beginnen wir uns erst jetzt zu befassen. Wir glauben, dass darin der Grund liegt, dass wir vorher mit verhältnismässig schwachen Mitteln die Feuerwehr gespielt haben. Dass aber der Lebensraum für den Menschen von grosser Bedeutung ist, dürfte doch noch einmal festgehalten werden. Wir glauben, dass im vorliegenden Gesetz diesen Aspekten Genüge getan wird. Noch nie hat es in unserem Lande eine solche Ueberforderung oder sogar Zerstörung der natürlichen Lebensgrundlagen stattgefunden — Wasser, Luft, Boden und natürliche Pflanzendecke —, wie gerade heute. Die Bewohner unserer Städte in besonderem Masse sind schädlichen Folgeerscheinungen der Technisierung und der Industrialisierung ausgesetzt. Wir nennen an veränderten Umweltfaktoren nur das an ultravioletten Anteilen verarmte Tageslicht, das Zurückdrängen des wohltuenden Grüns und anderseits das Aufkommen von neuen Formen und Farben des Kunstlichtes. Wir dürfen daran erinnern, dass die zunehmende Geschwindigkeit in den Städten, die Hast, die Unfallgefahr fördern und den natürlichen Arbeits- und Lebensrhythmus stören, und dass an vielen Arbeitsplätzen eine unbefriedigende Arbeitsatmosphäre herrscht. Diesen selbst geschaffenen Umweltfaktoren ist nun der moderne Mensch nicht gewachsen. Die Anforderungen beantwortet der Organismus vielfach mit Fehlleistungen. Es fällt auf, dass schon heute ein Drittel aller Todesfälle in der Schweiz auf Erkrankungen zurückzuführen ist, die durch die Hetze des modernen Arbeitslebens entstehen, bzw. auf die ständige psychische und physische Ueberbelastung. Die Herz- und Kreislaufkrankheiten stehen in der Schweiz an der Spitze aller Todesursachen. Eine Unzahl von Symptomen weist darauf hin, dass die ursprüngliche Natur — oder wenigstens eine naturnahe Landschaft — für den heutigen Menschen zu einem Heilmittel, einer seelischen Notwendigkeit wird, als Gegengewicht gegen die Anforderungen der technisierten und industrialisierten Umwelt. Ich glaube, man darf heute sagen, der Schutz der Landschaft und unserer Heimat sei für die Erhaltung einer optimalen Leistungsfähigkeit in unserem Volke von ebenso grosser Bedeutung wie der Bau von Spitätern, Krankenhäusern oder Erholungsheimen.

In diesem Sinne betrachten wir das vorliegende Gesetz. Wir möchten uns enthalten, auf Einzelheiten einzugehen, möchten aber doch, wie das bereits Herr Kollege Bächtold getan hat, hervorheben: es bedeutet einen Markstein in der Entwicklung, nicht nur einen Markstein, sondern den Ausgangspunkt zu einer neuen Zusammenarbeit zwischen Wirtschaft und Naturschutz. Wir meinen, dieses Gesetz müsse Anlass sein, die scharfen und bitteren Konflikte, die es bisher gegeben hat, auszumerzen, indem sich beide Teile auf das Wesentliche besinnen und gemeinsam die so notwendigen Voraussetzungen zur Erhaltung unserer Heimat schaffen.

Dass das Gesetz föderalistisch aufgebaut ist, d. h. dass nicht soviel zentralisiert wurde, scheint mir ausserordentlich wichtig zu sein. Es gibt Kreise im Naturschutzbund, welche glauben, man hätte zentralistischer sein sollen.

Wir können den Natur- und Heimatschutz nur durchführen, wenn wir dabei von unten beginnen, wenn wir dieses Gedankengut ins Volk tragen. Es nützt nichts, wenn der Bund etwas befindet, ein Kanton aber nicht will. Da ist eine gemeinsame Aufgabe vorhanden.

Zu Eingriffen ins Privateigentum: Ich glaube, mit Geld können wir heute den Naturschutz und die Erhaltung unserer Landschaft überhaupt nicht verwirklichen. Wir dürfen hier vielleicht auf die grosse Rolle des Bauernstandes hinweisen. Schönste Wohnlagen beispielsweise sind Weinberge. Wenn der Weinbauer einen rechten Preis für seinen Wein erhält, wird er niemals verkaufen. Ich erinnere an die Landschaften im Vorgebirge. Wenn der Bauer dort eine anständige Existenz hat, müssen wir ihn nicht entschädigen dafür, dass er eine Baubeschränkung auf seinem Land gelten lässt. Setzen wir den Hebel dort an, dann kostet uns das nicht Hunderte von Millionen, sondern wir können einen Berufsstand erhalten, der dann den Landschaftsschutz gratis und franko für uns besorgt. Ich bin sehr dafür, dass nicht mehr Subventionen bezahlt werden; denn mit Subventionen wird eingeschläfert; man geht den Weg des geringsten Widerstandes. Wir meinen, unsere Natur und Landschaft hätten es verdient, dass wir dafür auch etwas zahlen.

Kurz zum Unbefriedigenden am Gesetz: Woher kommen die alten Konflikte? Wir glauben, dass an Grundlagenforschung sehr wenig getan wurde. Unsere Wissenschaftler haben sich, wie schon gesagt, interessiert für die Pflanzengesellschaften, für die Beziehungen zwischen Tier und Landschaft, aber die Bedeutung eines gesunden Lebensraumes für die Menschen wurde zu wenig untersucht. Ich kann mich ans Studium der Landwirtschaft an der ETH erinnern; diese Fragen wurden dort nicht behandelt. Nun, bei uns macht das nicht so viel aus; wenn man sich dann praktisch mit Landwirtschaft beschäftigt, kommt man schon dazu, und sonst muss man dafür bezahlen. Viel schlimmer ist das bei den Technikern, bei den Herren Kultur- und Bauingenieuren, die von Landschaftsschutz und Landschaftsgestaltung sehr wenig hören. Hier wäre ein Wunsch an Herrn Bundesrat Tschudi zu richten: Beim Ausbau der ETH wäre es nach unserer Auffassung an der Zeit, einen Lehrstuhl für Natur- und Heimatschutz zu schaffen. Ich glaube auch, wenn die Grundlagenforschung einmal da wäre, würden sich künftige Konflikte zu einem grossen Teil erübrigen.

Als Mitglied des Natur- und Heimatschutzes liegt mir daran, der Expertenkommission, die dieses Gesetz vorbereitet hat, allen Herren, die dabei geholfen haben, aus tiefstem Herzen zu danken für die grosse Arbeit. Ich weiss, dass die Vorlage hüben und drüben nicht alle Wünsche befriedigen kann; dennoch glauben wir, es sei hier ein Instrument geschaffen worden, aus grosser Verantwortung heraus, das wir nun möglichst ohne Änderungen der Praxis übergeben sollen. Es wird dann an uns liegen, im Sinne dieser Botschaft zu arbeiten. Das wird noch Jahrzehnte dauern.

Ich möchte Ihnen meinerseits empfehlen, dem Entwurf zu einem Bundesgesetz für Natur- und Heimatschutz zuzustimmen.

Clavadetscher: An und für sich stehe ich für den Heimatschutz ein. Die Massnahmen dürfen aber nicht überborden oder allzu stark in die Eigentumsrechte der Landbesitzer eingreifen; es sei denn, die Entschädigungen würden in genügender Höhe angesetzt.

Ich erinnere an den Landverkauf an Seen zu Bauzwecken. Wenn bisher vereinzelt Landwirte einige Parzellen Land verkaufen konnten und aus dem Erlös notwendige landwirtschaftliche Maschinen ankaufen sowie dringliche Gebäuderenovationen und Rationalisierungsmassnahmen vornehmen konnten, dann war das für die betreffenden Landeigentümer sicher wertvoll und auch erwünscht. Wenn nun diese Möglichkeit für die Zukunft abgestellt und zufolge des Natur- und Heimatschutzes verboten werden soll, dann entstehen an vielen Orten Härten und Unzulänglichkeiten. Ich kenne Fälle in unserem Kanton Luzern (aber es wird an anderen Orten gleich sein), in denen im Erbteilungsverfahren solches Land bereits zu höheren Preisen übernommen werden musste, in der Meinung, es gelegentlich als Bau-land absetzen zu können. Nun tritt eine wesentliche Entwertung dieses Landes ein, weshalb ich hier die Frage aufwerfen möchte: Wer muss diesen Schaden tragen? Wird das dem Bauern allein zugemutet, oder kann er in diesem Fall Schadenersatz geltend machen? Das ist eine Frage, die sicher nicht vereinzelt dasteht, sondern an vielen Orten bereits sehr zu reden gab. Ich hätte gerne gesehen, wenn wir in dieser Richtung noch beruhigende Auskunft erhalten könnten.

Bundesrat Tschudi: Ich stelle fest, dass die Glarner heute in diesem Rate ausgiebig zu Worte gekommen sind, sowohl die im Kanton Glarus ansässigen als auch ein «Heruntergekommener». Ich möchte Sie deshalb nicht mehr lange in Anspruch nehmen. Ich möchte es aber nicht versäumen, Herrn Ständerat Dr. Heer, dem Kommissionspräsidenten, sehr herzlich für sein Referat zu danken. Seine Ausführungen waren derart sachlich und vollständig, dass sie es mir völlig ersparen, unsere Vorlage noch mehr zu erläutern. Ich möchte aber auch für die interessanten Ergänzungen danken, die die Herren Ständeräte Bächtold, Choisy, Graf und Clavadetscher gebracht haben. Herr Bächtold hat als einzigen Wunsch vorgetragen, dass die Vollzugsverordnung rasch ausgearbeitet werde. Ich teile seine Auffassung und kann ihm auch sagen, dass in einzelnen Punkten jedenfalls schon gewisse Vorbereitungsarbeiten getroffen wurden, so dass, wenn keine grösseren unerwarteten Schwierigkeiten auftreten, auch die Vollzugsverordnung rasch aufgestellt werden sollte.

Herr Ständerat Choisy hat darauf hingewiesen, dass er dem Gesetz aus Ueberzeugung zustimme, dass aber die Anwendung gewisse Gefahren aufweise, und hat insbesondere auf das Problem der Fluss Schiffahrt hingewiesen. Ich möchte Herrn Ständerat Choisy antworten, dass selbstverständlich das Bundesgesetz über Natur- und Heimatschutz nicht gegen irgendein Verkehrsmittel gerichtet ist und dass es keinerlei negative Bestimmungen gegenüber irgendeinem Verkehrsmittel aufweist. Was jetzt, vielleicht nicht völlig neu, aber immerhin zu grösserem Gewicht kommen wird, ist die Tatsache, dass bei der Erteilung von Konzessionen auch der Gesichtspunkt des Natur- und Heimatschutzes zu berücksichtigen ist. Dies erscheint nicht nur als erwünscht, sondern ist absolut unerlässlich. Die Schwierigkeit haben die Herren Ständeräte Bächtold und Choisy sehr klar um-

schrieben: Bei der Interessenabwägung (Verkehrsbedürfnisse, Wirtschaftsbedürfnisse und die allgemeinen Bedürfnisse des Natur- und Heimatschutzes) handelt es sich um incommensurable Werte; darum ist die Interessenabwägung für die zuständige Behörde ausserordentlich schwierig. Das möchte ich nicht bestreiten, aber es geht um eine Interessenabwägung, und nicht um die Verhinderung irgendwelcher Bedürfnisse. Ich weise besonders auf Artikel 6 des Gesetzesentwurfes hin, der von den Objekten nationaler Bedeutung spricht. Auch dort, wo es sich um Objekte nationaler Bedeutung handelt, ist ein Abweichen von der ungeschmälerten Erhaltung möglich, wenn bestimmte gleich- oder höherwertige Interessen von ebenfalls nationaler Bedeutung vorliegen. Also auch bei gleichwertigen Interessen, nicht nur bei höherwertigen Interessen, ist ein Abweichen möglich. Die Beurteilung — was ist ein gleichwertiges, was ist ein höherwertiges Interesse — ist eine ausserordentlich schwierige Angelegenheit. Aber ich hoffe, dass die Praxis hier den richtigen Weg finden werde, der sich zum Nutzen unseres Landes auswirken wird.

In bezug auf die Frage der Rekursberechtigung, die Herr Ständerat Choisy auch aufgeworfen hat, ist zu sagen, dass alle Beteiligten Rekurse erheben können, und selbstverständlich gehört im Rahmen der Schiffahrt nicht nur der direkte Anlieger, sondern auch der Oberlieger — also der am Fluss oben liegende Kanton — zu den Interessierten, denn er ist zweifellos ganz unmittelbar an einem solchen Verkehrsweg interessiert. Wir sind der Auffassung, dass die Rekursberechtigung weit herzig gehandhabt werden soll. Wir haben sie aus Überzeugung den schweizerischen Verbänden des Natur- und Heimatschutzes zugesprochen und stellen entsprechenden Antrag, aber natürlich sind auch diejenigen, die gegenteilige Interessen vertreten, nicht vom Rekursweg abgeschnitten. Der Entscheid liegt ja nicht bei demjenigen, der den Rekurs einreicht, sondern bei den Behörden, und deshalb glaube ich, wird man nicht in bezug auf die Rekursberechtigung eine engherige Praxis anwenden müssen.

Herr Ständerat Clavadetscher hat zum Schluss ein besonders schweres Problem aufgeworfen, das kaum und Rahmen der heutigen Debatte gelöst werden kann und auch durch dieses Gesetz nicht direkt beeinflusst wird, weil es mehr in den Rahmen der Orts-, Regional- und Landesplanung gehört als in den Rahmen des Natur- und Heimatschutzes im engeren Sinne. Die Frage der Orts-, Regional- und Landesplanung wird Ihren Rat noch sehr intensiv beschäftigen. Auch vom Standpunkt des Natur- und Heimatschutzes ist die Orts-, Regional- und Landesplanung völlig unerlässlich, sonst bleibt nämlich der Natur- und Heimatschutz, wenn er auch — wie Herr Ständerat Bächtold mit Recht angeführt hat — nicht mehr auf enge einzelne Punkte beschränkt ist, bleibt er auf verhältnismässig enge Gebiete beschränkt. Den Gesamtzusammenhang kann nur die Orts-, Regional- und Landesplanung bringen. In diesem Zusammenhang werden wir selbstverständlich vor allem auch das Problem der Entschädigung lösen müssen. Der Grundsatz der Entschädigung ist absolut unbestritten, in welchem Ausmass diese Entschädigung auszurichten ist. Als Antwort auf die Frage von Herrn Ständerat Clavadetscher kann ich auf die Auffassung von Herrn Ständerat Graf hinweisen. Wenn die Meinung von Herrn Ständerat Graf zutreffend ist, dann kommt man, wie man in Basel sagt, verhältnismässig billig von der

Chilbi; wenn sich die Auffassung von Herrn Ständerat Clavadetscher in vollem Umfange durchsetzen sollte, dann können tatsächlich der Natur- und Heimatschutz und insbesondere die Landesplanung für die Staatskasse und für den Steuerzahler eine unerhört belastende Aufgabe werden. Es geht auch hier um eine Interessenabwägung, die nicht leicht zu treffen ist. In unserem Rechtsstaate liegt im Rahmen der Gesetzesbestimmungen der Entscheid bei den Gerichten.

Ich möchte Ihnen meinerseits beantragen, auf die Vorlage einzutreten und ihr zuzustimmen und möchte nochmals für die sehr wohlwollende Aufnahme danken.

*Das Eintreten wird ohne Gegenantrag beschlossen
Le Conseil passe sans opposition à la discussion
des articles*

*Hier wird die Beratung abgebrochen
Ici, le débat est interrompu*

9287. Auslandschweizer. Verfassungsartikel Suisses à l'étranger. Article constitutionnel

Siehe Jahrgang 1965, Seite 168 — Voir année 1965, page 168

Beschluss des Nationalrates vom 8. März 1966
Décision du Conseil national du 8 mars 1966

Differenzen — Divergences

Titel und Art. 45bis Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates für den deutschen Wortlaut, Festhalten für den französischen Wortlaut.

Titre et art. 45bis Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil national pour le texte allemand, maintenir la décision pour le texte français.

Dietschi, Berichterstatter: Ich brauche Sie nur kurze Zeit in Anspruch zu nehmen. Nach den Beratungen im Nationalrat haben sich zwei Differenzen ergeben. Sie sind beide nicht von entscheidender Bedeutung. Der Nationalrat hat beschlossen, den Ausdruck «Schweizer im Ausland» durch «Auslandschweizer» zu ersetzen. Zwei Gründe für diese andere Benennung sind angeführt worden. Es wird darauf hingewiesen, dass das Wort «Auslandschweizer» einen Begriff bedeutet und immer verwendet wird. Auch die Neue Helvetische Gesellschaft spricht von Auslandschweizern und hat denn auch diesen Namen ihrem Sekretariat gegeben, dem Sekretariat für Auslandschweizerfragen. Sodann wurde gesagt, dass unter dem Begriff «Schweizer im Ausland» auch Schweizer fallen würden, die im Ausland in den Ferien weilen. Das sind aber keine Auslandschweizer.

Natur- und Heimatschutz. Bundesgesetz

Protection de la nature et du paysage. Loi

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1966
Année	
Anno	
Band	I
Volume	
Volume	
Session	Frühjahrssession
Session	Session de printemps
Sessione	Sessione primaverile
Rat	Ständerat
Conseil	Conseil des Etats
Consiglio	Consiglio degli Stati
Sitzung	02
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	9357
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	09.03.1966
Date	
Data	
Seite	5-13
Page	
Pagina	
Ref. No	20 038 384