

Zum Vorentwurf eines Bundesgesetzes über Natur- und Heimatschutz in der Schweiz

Am 28. Mai 1962 ist in einer eidgenössischen Volksabstimmung mit der sehr großen Mehrheit von 442 623 Ja gegen nur 116 818 Nein der neue Artikel 24 sexies der Bundesverfassung über Natur- und Heimatschutz angenommen worden. Alle Stände hatten zugestimmt. Diese eindruckliche Mehrheit mußte von den Bundesbehörden als eine eindeutige Willensäußerung des Volkes zur Kenntnis genommen werden, daß angesichts der mannigfachen Streitfragen in den Auseinandersetzungen zwischen Naturbewahrung und technisch-wirtschaftlicher Nutzung dem Natur- und Heimatschutz endlich ein vermehrter gesetzlicher Schutz geboten wird. Dieser blieb bis auf wenige Ausnahmen immer wieder, trotz einer Reihe von gutgemeinten Bestimmungen in eidgenössischen und kantonalen Gesetzen und Verordnungen, illusorisch, da exaktere Formulierungen über die Grundsätze fehlten, die dem Staat oder einer Gemeinde das Recht geben könnten, gegenüber dem Privatrecht oder einem Begehren von wirtschaftlichen Organen das öffentliche Recht im Sinne des Naturschutzes geltend zu machen. Wir kennen ja aus dem Kampf um Rheinau und um den Nationalpark die homerischen Diskussionen über die Frage: Was gilt als „allgemeines Interesse“?, die Forderungen der Technik im Dienste der Wirtschaft oder der Wille bestimmter Volkskreise, eine besonders schöne Landschaft oder einen Flußlauf „ungeschmälert“ zu erhalten? Da bis jetzt den Instanzen des Natur- und Heimatschutzes keine öffentlich-rechtliche Handhabe zur Verfügung stand – sie gelten nur als private Vereine –, entschied meistens die staatliche Verwaltung im Interesse der Forderungen der Wirtschaft, dies um so mehr, als in den Verwaltungsräten z. B. der Elektrizitätswerke die konzessionserteilenden Regierungsräte ihre einflußreichen Sitze innehaben.

Im Verfassungsartikel selber konnten selbstverständlich keine Detailbestimmungen Platz finden. Man mußte sich damit begnügen, darin den Grundsatz aufzustellen, daß der Natur- und Heimatschutz auch Aufgabe des Staates und damit des öffentlichen Rechtes ist, nicht nur der privaten Vereinigungen. Der Verfassungsartikel hält jedoch daran fest, daß der Naturschutz in der Regel Sache der Kantone ist, gemäß dem föderalistischen Prinzip unseres Staates im Bereiche der Kulturaufgaben. Aber in Erfüllung eigener Aufgaben ist es nun auch Aufgabe des Bundes, „das heimatliche Landschafts- und Ortsbild, geschichtliche Stätten sowie Natur- und Kunstdenkmäler zu schonen und, wo das allgemeine Interesse überwiegt, ungeschmälert zu erhalten“. Der Verfassungsartikel gibt hinfort dem Bund auch das Recht, „Bestrebungen des Natur- und Heimatschutzes durch Beiträge zu unterstützen sowie Naturreservate, geschichtliche Stätten und

Kulturdenkmäler von nationaler Bedeutung vertraglich oder auf dem Wege der Enteignung zu erwerben oder zu sichern“. Der Bund ist zudem befugt, „Bestimmungen zum Schutze der einheimischen Tier- und Pflanzenwelt zu erlassen“.

Gleich nach der Annahme dieses neuen Verfassungsartikels gingen die zuständigen Behörden daran, die entsprechende Ausführungsgesetzgebung in die Wege zu leiten. Es wurde eine *Expertenkommission* unter dem Präsidium von Regierungsrat Dr. Urs Dietschi, Solothurn, damit beauftragt, einen Vorentwurf für ein *Bundesgesetz über Natur- und Heimatschutz* auszuarbeiten. Dieser Entwurf ist dann noch vom Eidgenössischen Departement des Innern überarbeitet und zu Beginn des Jahres dem Gesamtbundesrat unterbreitet worden. In seiner Sitzung vom 9. März 1964 hat der Bundesrat das Departement des Innern ermächtigt, diesen Vorentwurf den Kantonsregierungen, den politischen Parteien, den Spitzenverbänden der Wirtschaft sowie den interessierten Organisationen (gemeint sind die Natur- und Heimatschutzverbände) zur Vernehmlassung zuzustellen. Die Frist zu dieser Vernehmlassung läuft in diesen Tagen ab.

Ein erster Abschnitt enthält die Bestimmungen für die Behörden des Bundes bei der Erfüllung ihrer Aufgaben auf dem Gebiete des Naturschutzes, wenn der *Bund* selber für sich oder seine Betriebe Bauwerke errichtet oder eidgenössische Konzessionen erteilt für Verkehrsanlagen oder Wasserwerke in den Kantonen. Wie wir oben ausgeführt haben, fehlten bis heute *Verfahrensvorschriften* bei der Geltendmachung von Anforderungen der Natur- und Heimatschutzverbände gegenüber den von ihnen angefochtenen Projekten. Diese Verbände erhalten jetzt eine gesetzliche *Garantie zur Vertretung ihrer Auffassungen*, ohne die ja der neue Natur- und Heimatschutzartikel toter Buchstabe bliebe. Diese Garantie dürfte die wichtigste Neuerung sein, die dieses Bundesgesetz bringt. Sie verleiht in Zukunft den Bemühungen der Naturschutzorganisationen eine viel wirksamere Basis als bisher. Damit würde in der Schweiz, wenn auch auf andern Wege, das erreicht, was z. B. die deutschen Länder mit ihren sog. amtlichen Naturschutzbeauftragten zustande gebracht haben, denen von Amts wegen jede Baukonzession unterbreitet werden muß.

Art. 1 des Vorentwurfes umschreibt die *bundeseigenen Bauaufgaben*, die einer *Begutachtung* hinsichtlich Natur- und Landschaftsschutz unterstellt werden. Die Frage, ob auch die *Nationalstraßen* in die Kategorie der bundeseigenen Bauaufgaben gehören, wurde besonders geprüft. Trotzdem deren Erstellung den Kantonen überlassen ist,

sind sie ebenfalls den bundeseigenen Bauaufgaben zugerechnet worden, da deren Planung und Finanzierung ja vor allem dem Bunde zusteht.

Art. 2 hält die *Pflicht* der eidgenössischen Anstalten fest, bei Erfüllung ihrer Aufgaben das heimatliche Landschafts- und Ortsbild zu schonen und sie ungeschmälert zu erhalten, wo das allgemeine Interesse daran überwiegt. In Befolgung dieser Vorschrift sollen nun alle Bauten und Anlagen gestaltet werden. Unter Umständen soll jedoch auf eine Ausführung verzichtet oder eine Konzession verweigert werden, wenn diesem Grundsatz nicht nachgelebt wird. Auch Beiträge können verweigert werden, wenn Bauten den genannten Forderungen nicht entsprechen.

Art. 3 unterscheidet zwischen Objekten von nationaler Bedeutung und solchen von nur regionalem oder lokalem Wert. Diese Abstufung bildet die Grundlage des sog. *Inventars* der besonders zu schützenden Landschaften. Wie bei der Erstellung des Inventars vorzugehen ist, regelt Art. 4. Die Objekte sollen unter Fühlungnahme mit den Kantonen aufgestellt werden, es können aber auch Inventare von Natur- und Heimatschutzverbänden übernommen werden. Ein solches Inventar von 106 Landschaften und Naturdenkmälern von nationaler Bedeutung ist bereits letztes Jahr vom Bund in Verbindung mit dem Schweizerischen Naturschutzbund, dem Schweizerischen Heimatschutzverband und dem Schweizerischen Alpen-Club zusammengestellt worden. Für die Kantone sind zwar die Bundesinventare nicht verbindlich, dürften aber doch ihre moralische Wirkung ausüben und als Richtlinien gelten. Sie können übrigens stets überprüft und ergänzt werden. Über die Aufnahme oder Streichung von Objekten entscheidet der Bundesrat. Die Objekte müssen genau umschrieben sein und ihre Besonderheiten und die zu treffenden Schutzmaßnahmen sind darzulegen, um die Schutzwürdigkeit zu beweisen (Art. 5).

Der Begriff „*ungeschmälerte Erhaltung*“ ist so zu verstehen, daß der im Inventar vorgesehene Schutz nicht beeinträchtigt wird. Es soll jedoch damit nicht festgelegt sein, daß am bestehenden Zustand überhaupt nichts geändert werden darf. Der Zustand darf aber keineswegs verschlechtert werden. Allfällige Beeinträchtigungen müssen durch anderweitige Vorteile ausgeglichen werden. Von diesen Grundsätzen darf nur abgewichen werden, wenn ihnen „gleich- oder höherwertige Interessen von ebenfalls nationaler Bedeutung entgegenstehen“.

Bei Bundeswerken müssen in Zukunft *Gutachten* eingeholt werden, und zwar müssen diese Gutachten von einem von der Bundesverwaltung unabhängigen Fachorgan einverlangt werden. In der Regel wird es bei Bundeswerken die vom Bundesrat bestellte Eidgenössische Natur- und Heimatschutzkommission sein. Hier möchten wir immerhin die Frage aufwerfen, ob den wichtigsten schweizerischen Verbänden des Natur- und Heimatschutzes doch auch Vertretungen in der offiziellen

Eidgenössischen Natur- und Heimatschutzkommission zugestanden werden sollten, die nicht vom Bundesrat zu bestimmen wären. Damit würde die Unabhängigkeit von der Bundesverwaltung vermehrt in Erscheinung treten. Neben der obligatorischen Begutachtung soll der Eidgenössischen Natur- und Heimatschutzkommission wie auch der Eidgenössischen Kommission für Denkmalpflege das Recht zur *fakultativen* Begutachtung zustehen. Damit erhalten diese Kommissionen die Möglichkeit, von sich aus, ohne einen offiziellen Auftrag zu haben, zu einer Bundesaufgabe Stellung zu nehmen und in jedem Stadium der Bauausführung ein Gutachten abzugeben über die Schonung oder die ungeschmälerte Erhaltung eines Objektes. Der betr. Kommission ist Einsicht in alle Akten zu geben. Es soll ferner den zuständigen Bundesstellen das Recht zustehen, auch kantonale Natur- und Heimatschutzkommissionen oder private Vereinigungen mit Gutachten zu beauftragen (Art. 8).

Neuland beschreitet der Entwurf mit Art. 9, der die *Rechtsmittel* umschreibt, die in Zukunft auch den privaten schweizerischen wie kantonalen Vereinigungen, die sich statutengemäß dem Natur- und Heimatschutz widmen, zur Verfügung stehen. Bis jetzt haben der Bundesrat und das Bundesgericht jede Legitimation von Natur- und Heimatschutzvereinigungen zur Beschwerdeführung gegen Erteilung von Konzessionen verneint. Die Wahrung öffentlicher Interessen sei Sache der Behörden und nicht privater Vereine. Dieser Standpunkt kann heute, gerade auf dem Gebiete des Naturschutzes, nicht mehr aufrechterhalten werden. Es kann nicht bestritten werden, daß private Vereinigungen des Natur- und Heimatschutzes oft eher die öffentliche Meinung und damit das öffentliche Interesse vertreten als z. B. Regierungsräte, die zugleich Konzessionserteiler und Verwaltungsräte von Wasserwerken sind, dazu noch Rekursinstanz. Die fehlende Gewaltentrennung auf dem Gebiete der Wasserwirtschaft hat, wie bekannt, zu sehr unerfreulichen Verhältnissen im Haushalt der schweizerischen Gewässer geführt, mindestens oft genug zur Bevorzugung privater Interessengruppen, zu denen auch die Wasserwirtschaft gehört. Um in diesem Widerstreit der verschiedenen Gruppeninteressen vermehrt jene Verbände zur Geltung kommen zu lassen, die gegenüber den materiellen Anforderungen der Wirtschaft die idealen Ziele des immer dringlicher werdenden Naturschutzes vertreten, soll letzteren das *Klagerecht* eingeräumt werden (Rekursrecht). Sie können in Zukunft nicht mehr einfach als nicht klageberechtigt abgewiesen werden. Selbstverständlich liegt der endgültige Entscheid bei der entsprechenden obern Rekursbehörde.

Es soll also den schweizerischen und den kantonalen Natur- und Heimatschutzverbänden das Recht zustehen zu einer *staatsrechtlichen Beschwerde an den Bundesrat* gegen kantonale Erlasse oder zu einer staatsrechtlichen Beschwerde an das *Bundesgericht* gegen kantonale Verfügungen oder auch zu *verwaltungsrechtlicher* Be-

schwerde an das Bundesgericht gegen Entscheide eidgenössischer Behörden. Mit diesem Rekursrecht wird in Zukunft dem Naturschutz vermehrt Gehör und Geltung verschafft.

In einem zweiten Teil befaßt sich der vorliegende Entwurf mit den *finanziellen Bestimmungen*. Gemäß Art. 10 kann der Bund an die Kosten zur Erhaltung von schützenswerten Landschaften, Ortsbildern usw. Beiträge bis höchstens 50% gewähren, aber nur dann, wenn der betr. Kanton sich daran angemessen beteiligt. Bis heute waren sozusagen nur private Vereinigungen die Träger solcher Kosten. Manche Versuche, ein besonders schönes Landschaftsbild zu erhalten, scheiterten am Fehlen der nötigen Mittel. Mit eidgenössischer Beihilfe, deren Höhe sich jeweils nach der Bedeutung des Objektes und der Finanzkraft des betr. Kantons zu richten hätte, wird der praktische Naturschutz mehr als bisher erreichen können. Nach Art. 11 können auch die schweizerischen Natur- und Heimatschutzverbände selber Beiträge an die Kosten ihrer im öffentlichen Interesse liegenden Tätigkeit erhalten. Damit hat es die Meinung, daß der Naturschutz weiter in erster Linie Sache der Privatinitiative dieser Organisationen bleiben soll. Deren kulturelle Tätigkeit und Leistung verdient eine Subventionierung, wie sie andern Vereinigungen kultureller Art zukommt.

Eine weitere wichtige Bestimmung bringt Art. 12, die dem Bund das Recht einräumt, *Naturreservate* zu schaffen, sei es durch Verträge oder durch Enteignung. Dies kann vor allem dann notwendig werden, wenn ein Objekt von nationaler Bedeutung bedroht ist und die entsprechenden privaten oder kantonalen Aktionen nicht zum Ziele kommen. Wenn irgend möglich soll der Bund die Verwaltung solcher Objekte einer privaten Vereinigung oder einer Stiftung überlassen. Eine Enteignung soll nur in dringlichen Fällen vorgenommen werden. Als weitere vorsorgliche Maßnahme kann beim Vorliegen einer unmittelbaren Gefahr für eine zu schützende Landschaft „die *einstweilige Verfügung* unter den Schutz des Bundes“ zur Anwendung gelangen. Dies kann dann notwendig werden, wenn eine geplante Schutzmaßnahme nicht rechtzeitig verwirklicht werden kann (Art. 13). Wird ein Schutzobjekt seinem Zweck entfremdet oder fällt die Schutzwürdigkeit dahin, kann der Bund seine Beiträge zurückfordern (Art. 14).

Ein dritter Abschnitt des Gesetzes ist dem *Schutz der einheimischen Tier- und Pflanzenwelt* gewidmet. Vor allem will man dem Aussterben wildlebender Tiere wehren, was jedoch bedingt, daß die Kantone mithelfen, die entsprechenden Biotopie zu erhalten. Bei der modernen Schädlingsbekämpfung mit Giftstoffen wird man nicht

ohne Weisungen an die Kantone auskommen, wenn man auf die schützenswerten Tierarten Rücksicht nehmen will, die eben nicht nur in einem einzelnen Kanton leben. Die Bundesgesetzgebung über Jagd- und Vogelschutz sowie über die Fischerei bleibt vorbehalten (Art. 15).

Dem Pflanzenschutz sind die Art. 16–19 gewidmet. Das Sammeln wildwachsender Pflanzen zu Erwerbszwecken bedarf der Bewilligung der kantonalen Behörden. Seltene Pflanzen können durch einen bundesrätlichen Erlaß geschützt werden. Ein Katalog solcher Pflanzen ist in Vorbereitung. Es soll ein generelles Verbot des Rodens oder der Überschüttung wertvoller Schilf- und Binsenbestände an den Ufern öffentlicher Gewässer erlassen werden. Will jemand bisher landesfremde Tiere oder Pflanzen ansiedeln, bedarf es dazu einer Bewilligung des Bundesrates. Diese Bestimmung gilt jedoch nicht für Gehege, Gärten und Parkanlagen sowie für Betriebe der Land- und Forstwirtschaft. Man vertritt damit die Auffassung, daß solche Neuansiedlungen, die nicht unter den Begriff Naturschutz fallen, die angestammte Flora und Fauna beeinträchtigen könnten (Art. 20). Mit den obligaten Strafbestimmungen schließt die Reihe der 21 Artikel.

Wir haben bei der Prüfung dieses Vorentwurfes zum Bundesgesetz über den Natur- und Heimatschutz die Überzeugung gewonnen, daß hier gute Arbeit geleistet worden ist. Wir hoffen, daß dieser Entwurf vom Parlament nicht verwässert werden wird! Die Mahnungen der privaten Naturschutzvereine, die oft genug machtlos dem Raubbau an schönen Naturwerten zusehen mußten, scheinen endlich doch ihre Früchte zu tragen. Die Nutzung der Natur bedarf unbedingt einer bestimmten Grenzsetzung, wenn Land und Volk nicht allmählich zugrunde gehen sollen. Ein ausreichender Naturraum und ein gesunder Wasserhaushalt gehören zu den unabdingbaren Voraussetzungen für die Gesunderhaltung eines Volkes. Wir dürfen in diesem Zusammenhang wohl auch darauf hinweisen, daß der Kampf um Rheinau und um den Nationalpark doch weiten Volkskreisen und selbst der eidgenössischen Verwaltung die Augen geöffnet haben dafür, daß im Bereich der Auseinandersetzungen zwischen Naturraum und Wirtschaftsnutzung eine Neuregelung fällig ist, die den ideellen Bestrebungen gegenüber den rein materiellen Gesichtspunkten mehr Rechtskraft als bisher einräumt.

Mit freundlicher Genehmigung der Redaktion dem 7. Jahrgang Heft 1/2 (Juli/August 1964) der Schweizer Zeitschrift „Natur und Mensch“ entnommen.