

# Heimat- und Naturschutz in der Bundesverfassung

Autor(en): [s.n.]

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Heimatschutz = Patrimoine**

Band (Jahr): **52 (1957)**

Heft 2-3

PDF erstellt am: **21.09.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-173617>

## **Nutzungsbedingungen**

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

## **Haftungsausschluss**

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

## *Zum Geleit*

Dieses Heft ist außergewöhnlich – nach Umfang, Inhalt und Sinn. Genau gesehen, sind zwei Hefte ineinander gefügt. Der mittlere Teil ist den Talerwerken dieses Jahres gewidmet. Er wurde gesondert abgezogen und dient als bebildeter Rechenschaftsbericht für die rund dreitausend selbstlosen Männer und Frauen, die in den nächsten Wochen wiederum den Talerverkauf für den Heimat- und Naturschutz durchführen werden. Wir hoffen, daß auch unsere Mitglieder mit Freude feststellen werden, wieviel Gutes, in doppeltem Sinne «erbauendes» wir und unsere Freunde vom Naturschutz haben vollbringen dürfen. Dabei sind es nur Beispiele aus einer noch vielfach höheren Zahl großer und kleiner Taler-Taten.

Um den Bilderteil legt sich der Mantel des zweiten Heftes mit seinen z. T. umfangreichen Texten. Soweit sie aus der Feder der Schriftleitung stammen, seien sie der freundlichen Nachsicht des Lesers empfohlen. Hingegen möchten wir mit Nachdruck auf den Bericht der Expertenkommission über die Aufnahme eines Heimat- und Naturschutzartikels in die Bundesverfassung hinweisen. Er ist von kapitaler Bedeutung.

Unsere Leser werden bemerken, daß das Heft nur in deutscher Sprache geschrieben ist. Für unsere welschen Mitglieder drucken wir eine französische Ausgabe, in der u. a. Talerwerke und -aufgaben der welschen Schweiz gezeigt werden.

*Red.*

## *Heimat- und Naturschutz in der Bundesverfassung*

Wir bitten alle unsere Mitglieder, den nachfolgenden Text als staatsbürgerliche Pflichtaufgabe eingehend zu studieren! Sie werden dabei, je weiter sie vorankommen, auch einen geistigen Genuß haben.

In aller Stille und fern vom Lärm des Tages bereiten sich wichtigste Dinge vor. Im Auftrage der Bundesversammlung und des Bundesrates prüft eine Expertenkommission die Frage, ob die Aufnahme eines Heimat- und Naturschutzartikels in die Schweizerische Bundesverfassung angezeigt sei. Nach eingehenden Studien und Aussprachen ist die Kommission zum Ergebnis gekommen, daß eine solche Bestimmung heute wünschenswert, ja nötig geworden sei, wenn die sich immer wieder stellenden Probleme des Heimat- und Naturschutzes sinngemäß und wirkungsvoll gelöst werden sollen.

Die Kommission setzt sich aus den folgenden Persönlichkeiten zusammen:  
Vorsitzender: Nationalrat Dr. Urs Dietschi, Solothurn, Präsident der Eidg. Natur- und Heimatschutzkommission;  
Dr. Erwin Burckhardt, Obmann des Schweiz. Heimatschutzes, St. Gallen;  
Prof. Dr. Hans Huber, Lehrer für Staatsrecht, Bern;  
Prof. Dr. Max Imboden, Basel;  
Dr. Josef Killer, Ingenieur, Baden;  
Das Sekretariat besorgt Forstinspektor Kuster, Bern.

Als Ergebnis ihrer Beratungen legen die Experten nunmehr einen von Prof. Hans Huber verfaßten Bericht vor, den das Eidg. Departement des Innern den Kantonsregierungen und den schweizerischen Verbänden, die sich mit Heimat- und Naturschutz befassen, zur Vernehmlassung übergab. Wir drucken die für uns wichtigsten Teile des Berichtes auf den nachfolgenden Seiten ab. Er ist ein Mei-

sterwerk, in dem sich die Sorge um den Schutz unserer Heimatgüter mit der Einsicht in das staatspolitisch Mögliche in vorbildlicher Weise verbindet. Wir glauben nicht, zu weit zu gehen, wenn wir ihn als das bedeutungsvollste Dokument bezeichnen, das auf dem Gebiet des Heimatschutzes je erschienen ist. Seinen Überlegungen und Anträgen müssen wir, das ist unsere feste Überzeugung, in allen Teilen zustimmen und können nur hoffen, daß sich im Bundeshaus die Kraft und der Glaube finden werden, um die in lapidarer Klarheit begründeten und geformten Anträge durch alle Fährlichkeiten der parlamentarischen Beratungen und der nachfolgenden Volksabstimmung hindurchzuführen. Wenn der vorgeschlagene Artikel eines Tages in die Bundesverfassung aufgenommen sein wird, wird er nicht weniger bedeuten als die *Magna Charta* des Heimat- und Naturschutzes, wird ein mehr als ein halbes Jahrhundert dauerndes Ringen um die Anerkennung des Heimatschutzes als eidgenössische Pflicht und Aufgabe seine Erfüllung gefunden haben. Wir danken den Männern, die uns mit ihrem Bericht und Antrag den Weg zu diesem Ziele gezeigt haben. Mögen diejenigen, die nun zu entscheiden haben, im gleichen Geiste weiterwirken; denn sie haben ein Versprechen einzulösen, das sie in den schweren Kämpfen der letzten Jahre dem Schweizervolk gegeben haben.

*Red.*

#### *Die Wünschbarkeit einer Revision der Bundesverfassung.*

Die Expertenkommission ging grundsätzlich von der Ansicht aus, daß die Frage, ob die Aufnahme eines Naturschutzartikels in die Schweizerische Bundesverfassung angezeigt sei und ob die entsprechenden Vorarbeiten an die Hand zu nehmen seien, schon durch den Bundesrat und das auftraggebende Departement bejaht worden sei. Das geschah offenbar, weil in den Räten eine Motion der nationalrätlichen Kommission für die Behandlung der sog. Rheinauinitiative I, es sei ein Naturschutzartikel zu schaffen, diskussionslos angenommen worden war. Später ist in der Bundesversammlung bekannt gegeben worden, eine Expertenkommission habe in Ausführung dieser Motion den Auftrag empfangen, einen solchen Verfassungsartikel zu entwerfen.

In dieser Stellungnahme liegt eine Änderung der Auffassung gegenüber früher. Bei Behandlung des Postulates Oldani hatte sich der Bundesrat dagegen ausgesprochen, daß dem Bund eine Zuständigkeit auf dem Gebiete von Natur- und Heimatschutz übertragen werde.

In der Expertenkommission ist dennoch ein zwangloser Meinungs-austausch über die Frage gepflogen worden, ob eine solche Revision der Bundesverfassung überhaupt wünschbar und geboten sei. Gewisse Zweifel darüber können vor allem auf zwei Gründe zurückgeführt werden:

a) Natur- und Heimatschutz sind ein Gebiet, wo der Föderalismus eine besonders tiefe Berechtigung hat und ohne Not nicht eingeschränkt werden sollte; jede unnötige Zentralisation oder Unifikation wäre hier gleichsam ein Verstoß gegen einen andern Heimatschutz, den politisch-föderalistischen.

b) Das Unbefriedigende am gegenwärtigen Zustand von Natur- und Heimatschutz ist vielleicht nicht so sehr die größtenteils fehlende Einschaltung des Bundes als die unvollkommene Wirksamkeit der geltenden Vorschriften und der getroffenen Maßnahmen. Es ist nicht ausgeschlossen, daß sich auch der Bund, wenn er durch eine Verfassungsrevision teilweise zuständig erklärt würde, vor dieselben Schwierigkeiten gestellt sähe, wie sie jetzt den Kantonen und den freiwilligen Bestrebungen des Natur- und Heimatschutzes begegnen. Was in der Gegenwart die besonders schönen und schutzwürdigen Naturlandschaften, die Ortsbilder, die historischen Denkmäler und andere Kulturschätze bedrängt, das ist meist übermächtig: Bevölkerungsvermehrung, Ausdehnung der Städte, Straßenbau,

Tourismus, Ausschöpfung der einheimischen Energiequellen, extrem «modernes» Bauen, starkes Inerscheintreten der Technik u. a. m. in einer in beängstigendem Maß mechanomorph werdenden menschlichen Gesellschaft.

Die Expertenkommission ist jedoch nach Abwägung der Gründe und Gegenstände zum Ergebnis gekommen, daß die Aufnahme eines Naturschutzartikels in die Bundesverfassung trotzdem sehr wünschbar wäre, und zwar gerade auch, um Natur- und Heimatschutz wirksamer als bisher zu gestalten. Wenn geschützt und gerettet werden soll, was nicht schon ganz oder teilweise verloren ist, müssen Bund und Kantone und freiwillige Kräfte zusammenarbeiten und große Anstrengungen gemacht werden. Es hat sich in den letzten Jahren auch gezeigt, daß namentlich der Naturschutz als Schutz schöner, noch verbliebener Naturlandschaften über die Kantonsgrenzen hinaus ein ernstes Anliegen weiter Bevölkerungskreise ist, das die Behörden nicht übersehen dürfen, wenn sie nicht später leidenschaftliche Vorwürfe eines Versagens gewärtigen wollen.

Auf der andern Seite wird auf diesem Gebiet eine Verfassungsrevision behutsam vorgehen und die kantonale Autonomie schonen müssen. Die Expertenkommission hat sich bemüht, bei Aufstellung ihres Vorschlages dieser Anforderung Rechnung zu tragen.

#### *Die hauptsächlichlichen Problemkreise.*

1. Das Interesse an einem wirksamen und umfassenden Natur- und Heimatschutz ist zweifellos vorab ein öffentliches Interesse. Die Kräfte, die sich entgegenstemmen und die sich vielfach fortlaufend als die stärkeren erweisen, sind jedoch teilweise ebenfalls von öffentlichen Interessen begleitet, z. B. das Bedürfnis nach weiterer intensiver Nutzbarmachung der Wasserkräfte des Landes, nach dem Ausbau von Automobilstraßen, nach Auflockerung der Städte usw. Nur zum Teil sind es private Interessen, welche die Gegenstände des Natur- und Heimatschutzes beeinträchtigen, z. B. das Bedürfnis Privater nach Errichtung von Wochenendhäusern an Seeufern und dergleichen. Die sich gegenüberstehenden Interessen sind sodann oft auf der einen Seite ideelle, auf der andern dagegen materielle. Diese Gegenüberstellung gibt den Auseinandersetzungen häufig einen heftigen und leidenschaftlichen Charakter. Materialistisch eingestellte Leute sind allzu leicht geneigt, die ideellen Interessen zurückzustellen. Andererseits kommt es vor, daß Menschen Idealisten nur so lange sind, als nicht eigene materielle Interessen im Spiele sind.

Daraus erhellt, daß eine *Hauptaufgabe* die der *Abwägung zwischen gegensätzlichen öffentlichen, zwischen öffentlichen und privaten und zwischen ideellen und materiellen Interessen* ist. Damit ist auch schon gesagt, daß der Natur- und Heimatschutz, wenn und soweit er zur Staatsaufgabe wird, *nicht als ein einseitiger und absoluter Schutz verstanden werden kann.*

Für diese vielschichtigen Interessenabwägungen gibt es nun jedoch *keine allgemeingültigen und eindeutigen Regeln*, aus denen man im einzelnen Konfliktfall die Lösung nur noch abzuleiten brauchte.

Vielmehr wird die entscheidende Interessenabwägung erst im einzelnen Konfliktfall, in Ansehung bestimmter Umstände, getroffen werden können.

Ein Naturschutzartikel der Bundesverfassung wird sich deshalb – das ist unabweichlich – für die Lösung der großen Interessengegensätze mit *bloßen Richtlinien* begnügen müssen. Leitgrundsätze in der Verfassung können also im besten Fall nur die Richtung andeuten, in der dann im einzelnen die Lösung erst noch gesucht werden muß. Die gegensätzlichen Interessen im vorneherein einzuordnen und zu bewerten, vermögen sie nicht.

In der überwiegenden Zahl der Fälle werden leider auch Synthesen nicht möglich sein, sondern ein Interesse muß seinem widerstreitenden Interesse entweder

vorgezogen oder hintangestellt werden. Es muß also zwischen ihnen gewählt werden. Wenn die Wahl auf Kosten des Natur- und Heimatschutzes geht, so wird allerdings oft wenigstens möglich sein, den Eingriff zu mildern oder sonst schonend zu gestalten.

Muß sich also die Bundesverfassung für die obwaltenden schweren Interessengegensätze mit bloßen Richtlinien zufrieden geben, so ist es eine alte Erfahrung in unserer Referendumsdemokratie, daß derartigen allgemeinen Formulierungen von Verfassungsbestimmungen leicht, aber zu Unrecht, der Vorwurf gemacht wird, sie seien Kautschukparagrafen.

2. Ein zweiter bedeutsamer Problembereich ist der der *Abgrenzung einer neuen Kompetenz des Bundes gegenüber den verbleibenden Kompetenzen der Kantone* auf dem Gebiet des Natur- und Heimatschutzes und auf benachbarten Sachgebieten.

Gerade diese Aufgabe ist bei der Formulierung einer neuen Bestimmung der Bundesverfassung durch große, fast unüberwindliche Schwierigkeiten gekennzeichnet. Diese Hindernisse hängen damit zusammen, daß die verschiedenen Sachgebiete, die teils Objekt von Bundeszuständigkeiten, teils Objekt von kantonalen Zuständigkeiten sein sollen, sich weithin überschneiden und z. T. enge miteinander verzahnt sind. Als Beispiel diene die Baupolizei. Wenn es noch gelingen würde, den Natur- und Heimatschutz, der fortan dem Bunde obliegen soll, mit etwelcher Genauigkeit zu sondern von dem Natur- und Heimatschutz, der auch in der Zukunft den Kantonen anheimgestellt sein soll, so würde das doch nichts daran ändern, daß in weitem Umfang der Natur- und Heimatschutz durch Erlaß und Anwendung der baupolizeilichen Vorschriften verwirklicht wird; die Baupolizei wird man aber nicht den Kantonen entziehen und teilweise dem Bund übertragen wollen.

Die erwähnten Überschneidungen sind darauf zurückzuführen, daß «Natur- und Heimatschutz» im letzten Grunde keine eigentlichen Sachgebiete sind, sondern Ziele staatlicher Tätigkeit, während z. B. gerade die Baupolizei ein eigentliches Sachgebiet darstellt, das nicht durch ein Merkmal der Zielsetzung von andern Gebieten abgegrenzt ist.

Auf der Stufe der Verfassung ist es nicht möglich, eine künftige Zuständigkeit des Bundes für Natur- und Heimatschutz präzise von den Zuständigkeiten der Kantone abzugrenzen. Man wird diese Abgrenzung vielmehr dem Bundesgesetzgeber und der Rechtsanwendung, namentlich auch der Rechtsprechung des Bundesgerichtes, überlassen müssen.

3. In den Beratungen der Expertenkommission ist deutlich geworden, daß das *Bedürfnis nach einer gewissen Vereinheitlichung durch Einschaltung des Bundes beim Naturschutz* größer ist als beim Heimatschutz. Das hat seinen Grund darin, daß die Objekte des Heimatschutzes meist (aber nicht immer) einen lokaleren oder wenigstens regionaleren Charakter besitzen als die Objekte des Naturschutzes. Es wird also Aufgabe des Verfassungsgesetzgebers sein, im neuen Verfassungsartikel eine gewisse *Abstufung zwischen Natur- und Heimatschutz* einzubauen.

4. Natur- und Heimatschutz berühren sich verhältnismäßig stark mit den *Bestrebungen der Landes-, Regional- und Ortsplanung*. Und doch sind beide Bestrebungen auch wieder sehr verschieden voneinander und können sogar u. U. in Konflikt miteinander geraten. Natur- und Heimatschutz sind jedenfalls im überlieferten Sinn Schutz des Schutzwürdigen vor Beeinträchtigung und Verunstaltung, also negative Funktion, Abwehrfunktion. Die Planung dagegen gehört ihrem Wesen nach zur positiven Gestaltung. Gegenstand der Planung ist die Raum- und Flächennutzung. Die Planung ist also viel umfassender als Natur- und Heimatschutz; sie stößt demgemäß auch auf noch größere Hindernisse,

welche namentlich in der geltenden Rechtsordnung und ihren Fundamenten enthalten sind.

Der Verfassungsgesetzgeber wird sich bei Erlaß eines Artikels der Bundesverfassung deshalb auch ein Bild vom Verhältnis des Natur- und Heimatschutzes zu den Planungspostulaten machen müssen. Es sei vorausgeschickt, daß die Expertenkommission zum Schlusse kam, es seien die Landes- und Regionalplanung in die neue Verfassungsbestimmung nicht miteinzubeziehen, da sie ihre eigene Problematik haben und da der Einbezug vielleicht Widerstände akkumulieren könnte. Auch wäre es bei einer Vereinigung der beiden Bestrebungen im gleichen Verfassungsartikel leicht möglich, daß die Schutz- und Erhaltungsfunktion, also auch eine gewisse konservative und historische Grundeinstellung, gegenüber der Planung zu kurz käme. Es hat keinen Sinn zu verhehlen, daß die Fachleute der Planung – das liegt in der Natur ihrer Arbeit und ihres Denkens und in der Natur des ganzen Planungsbegriffes – den Fortschritten der Technik weit mehr zugeneigt und offen sind als die Freunde des Natur- und Heimatschutzes, die, auch wenn ihnen jeder Fanatismus fernliegt, größere Vorbehalte anbringen müssen.

Es sei hier der individuelle Wunsch von Herrn Ing. Killer vermerkt, daß das Departement prüfen möge, ob nicht neben dem Verfassungsartikel über den Naturschutz früher oder später ein solcher über die Landesplanung vorzusehen sei.

5. Auch abgesehen von den verschiedenen Abgrenzungsfragen, die erwähnt wurden, ist ein ernstes Problem, *wieweit überhaupt in der Gegenwart die Begriffe des Naturschutzes und des Heimatschutzes gespannt werden sollen*. Das Anheimgallen vieler Menschen an die Vermassung, der Zwang zur Führung eines gehetzten und zermürbenden Lebens, der für viele besteht, die Gefahr, daß der Mensch dauernd zu einem Knecht der Technik statt zu ihrem Herrn und Lenker werde, zeitigen zweifellos eine gewisse Tendenz, die Begriffe Natur und Heimat auszuweiten, weil der Mensch einer ihn bedrückenden Wirklichkeit entfliehen oder Schutz vor ihr suchen will. Gehört z. B. die Lärmbekämpfung, die gegenwärtig mit Recht angebahnt wird, nicht auch noch zu einem richtig verstandenen Natur- und Heimatschutz? Oder die Reinhaltung der Gewässer? Die Erhaltung des Bauernlandes gegenüber allenfalls überdimensionierten Straßenbauprojekten? Könnte man nicht sogar noch bei den Postulaten der Freizeitgestaltung, des Wohnungsbaues für Minderbemittelte usw. von Heimatschutz in einem weiteren Sinne sprechen?

Der Mensch macht sich aus seiner Sehnsucht heraus leicht eine Idealvorstellung von Natur und Heimat, wenn er das bange Gefühl hat, daß er ihrer verlustig gehe, daß sie ihm geraubt werden.

Es sollte auch nicht bestritten werden, daß Natur- und Heimatschutz mit andern Anliegen verwandt sind, die auch dem Menschen die Führung eines menschenwürdigen Lebens, besonders auch eines empfänglichen Innenlebens inmitten einer nicht halbwegs zerstörten oder verwundeten Umwelt und Schöpfungsordnung, ermöglichen wollen.

Dennoch vertritt die Expertenkommission die Auffassung, daß im Verfassungsartikel und in einer künftigen Gesetzgebung eine Uferlosigkeit der Begriffe des Natur- und des Heimatschutzes vermieden werden sollen. Der Vorschlag der Expertenkommission hält sich daher im großen und ganzen an die überlieferte Begriffsbildung. Das schließt nicht aus, daß jene verwandten Forderungen zum Schutze des Menschen auf ihrer eigenen Ebene, das heißt in andern Zusammenhängen, sei es auf dem Wege der freiwilligen gesellschaftlichen Anstrengungen, sei es von Staates wegen, gestützt auf eine kantonale oder eine eidgenössische Gesetzgebungshoheit, zu erfüllen gesucht werden.

6. Ein weiterer Problemkreis, auf den der Verfassungsgesetzgeber unweigerlich stößt, ist das *Verhältnis des Natur- und Heimatschutzes zum Privateigentum und*

zur *verfassungsmäßigen Eigentumsgarantie*. Dieser Fragenkomplex hat schon in der Vergangenheit das Bundesgericht, aber auch die kantonalen und eidgenössischen Verwaltungsbehörden, häufig beschäftigt, und es liegt auf der Hand, daß er auch bei Erlaß einer Verfassungsbestimmung über Natur- und Heimatschutz nicht übergangen werden darf.

Die verfassungsmäßige Garantie des Eigentums verlangt, daß Eingriffe in das Privateigentum, auch wenn sie dem Natur- und Heimatschutz dienen sollen, nur auf gesetzlicher Grundlage und nur im öffentlichen Interesse unternommen werden und daß der betroffene Eigentümer entschädigt wird, wenn der Eingriff einen enteignungsähnlichen Tatbestand (materielle Enteignung) darstellt. Bei intensiven und stark einzelfallmäßigen Eingriffen kann deshalb Natur- und Heimatschutz nur mit Opfern, d. h. mit erheblichen finanziellen Aufwendungen des Gemeinwesens, getrieben werden. Eine stärkere sogenannte soziale Bindung des Privateigentums für die Zwecke des Natur- und Heimatschutzes könnte nur in der Weise verwirklicht werden, daß durch eine Verfassungsrevision die Eigentumsgarantie abgebaut würde; eine solche Verfassungsrevision erscheint aber als aussichtslos und wäre zudem kaum zu rechtfertigen, da die Gewährleistung des Eigentums in dem durch die Rechtsprechung gezogenen Umfang auch eine der rechtlichen Grundlagen der Eidgenossenschaft darstellt.

*Wortlaut des vorgeschlagenen Artikels der Bundesverfassung über Natur- und Heimatschutz.*

«Der Bund hat in Erfüllung seiner eigenen Aufgaben das heimatliche Landschafts- und Ortsbild sowie Naturschönheiten und Kulturdenkmäler zu schonen, und, wo das allgemeine Interesse überwiegt, ungeschmälert zu erhalten.

Er ist berechtigt, Bestrebungen des Natur- und Heimatschutzes der Kantone durch Beiträge zu unterstützen sowie Naturreservate und Kulturdenkmäler von gesamtschweizerischer Bedeutung zu erwerben.

Er ist ferner befugt, Bestimmungen zum Schutze der einheimischen Tier- und Pflanzenwelt zu erlassen.

Soweit die Kantone keine Anordnungen treffen oder diese nicht ausreichen, kann der Bund selbständige Maßnahmen zur Erhaltung von bedeutungsvollen Landschaften und Naturschönheiten treffen. Für die Beeinträchtigung wohlverworbener Rechte ist voller Ersatz zu leisten.»

*Erläuterung des vorgeschlagenen Verfassungsartikels im einzelnen.*

*Absatz 1.*

«Der Bund hat in Erfüllung seiner eigenen Aufgabe das heimatliche Landschafts- und Ortsbild sowie Naturschönheiten und Kulturdenkmäler zu schonen, und, wo das allgemeine Interesse überwiegt, ungeschmälert zu erhalten.»

1. Es gibt verhältnismäßig, *zahlreiche Fälle, in denen der Bund selber imstande ist, einen wirksamen Natur- und Heimatschutz zu treiben*, wo es also keiner Kompetenzverschiebung zwischen den Kantonen und dem Bund bedarf. Das sind die Fälle, wo der Bund bei Erfüllung eigener Aufgaben in einen Konflikt mit Natur- und Heimatschutz geraten kann.

Für diese Fälle ist als Richtlinie der Grundsatz gerechtfertigt, daß das heimatliche Landschafts- und Ortsbild, ebenso Naturschönheiten und Kulturdenkmäler, zu schonen sind und daß sie ungeschmälert erhalten werden sollen, wo das allgemeine Interesse an ihrer Unversehrtheit überwiegt.

Dieser Grundsatz sollte als eine allgemeine Verpflichtung des Bundes selbst in die Bundesverfassung aufgenommen und in ihrer Natur- und Heimatschutzbe-

stimmung an die Spitze gestellt werden. Damit wird gleichzeitig bekundet, daß die Verfassungsrevision nicht in erster Linie auf eine Zentralisation oder Unifikation ausgeht.

Die Abwägung, wann das allgemeine Interesse überwiegt und infolgedessen das Schutzobjekt unverseht zu erhalten ist, muß dem pflichtgemäßen Ermessen der zuständigen Bundesbehörde im Einzelfall überlassen werden. Immerhin ist die Anweisung ernst zu nehmen, und die Freunde eines solchen Schutzobjektes werden sich auch mit mehr Aussicht auf Durchdringen auf den Grundsatz berufen können, wenn er in der Bundesverfassung selber ausgesprochen ist.

Eine Frage pflichtgemäßen Ermessens ist auch, wie in den Fällen, in denen eine bloße Schonung ausreicht, diese Schonung vorzunehmen ist, d. h. welche Maßnahmen erforderlich sind.

2. Der vorgeschlagene Grundsatz findet sich bereits da und dort in der Bundesgesetzgebung; er ist also durchaus nicht neu. Die Formulierung ist allerdings nicht überall genau gleich, doch der Grundgedanke ist derselbe.

Es sei verwiesen z. B. auf Art. 9 des BG über die Enteignung vom 20. Juni 1930, auf Art. 22 des BG über die Nutzbarmachung der Wasserkräfte vom 22. Dezember 1916, Art. 2 des BG über den Schutz der Gewässer gegen Verunreinigung vom 16. März 1955 u. a.

In andern Bundesgesetzen oder Bundesbeschlüssen fehlt der Grundsatz, ob schon er dort ebenso gerechtfertigt wäre (man denke an Seilbahnen, an die elektrischen Leitungen, an Fernsehtürme usw.), oder er ist nur in der Verordnung enthalten wie z. B. in Art. 72 der Verordnung über die Erstellung von Starkstromanlagen vom 7. 11. 33.

Die allgemeine Anerkennung des Grundsatzes in der Bundesverfassung empfiehlt sich also schon deshalb, weil so eine empfindliche Lücke geschlossen werden kann. Damit soll nicht gesagt sein, daß der Bund bisher nicht zur Erhaltung oder Schonung von Schutzobjekten verpflichtet gewesen sei, wo ihm dies nicht ausdrücklich zur Pflicht gemacht wurde.

Es kann nicht eingewendet werden, der Grundsatz sei wohl bei den Wasserkraftwerken, beim Gewässerschutz, bei den Meliorationen usw. berechtigt, bei der Errichtung von Seilbahnen, Fernsehanlagen, elektrischen Leitungen usw. dagegen nicht. Es stehen hier nicht grundsätzlich höherwertige Interessen im Spiel, sondern es ist ein Zufall oder ein gewisses gesetzgeberisches Versagen, wenn der Grundsatz hier nicht ausdrücklich aufgestellt wurde. Auf der andern Seite können Befürchtungen dadurch zerstreut werden, daß betont wird, die Interessenabwägung komme ja dann erst im konkreten Fall zur Geltung. Das vorgeschlagene Prinzip gibt keineswegs im vornherein und durchgehend dem Natur- und Heimatschutzinteresse vor andern Interessen den Vorzug.

3. Der Vorschlag der Expertenkommission trifft unter den möglichen Objekten eines zeitgemäßen Natur- und Heimatschutzes *eine gewisse Auslese*. Im Vordergrund stehen als besonders schutzwürdig allgemein die heimatlichen Landschafts- und Ortsbilder, die vor Verschandelung oder Beeinträchtigung möglichst bewahrt werden sollen. An zweiter Stelle folgen Naturschönheiten und Kulturdenkmäler als speziellere Objekte. Bis hierher sind Natur- und Heimatschutz einander mehr oder weniger gleichgestellt. Dagegen dürfte es angezeigt sein, nicht noch mehr ins Kleine und Lokale zu gehen; unbedeutendere Objekte, die nicht geradezu Kulturdenkmäler sind, werden in der Verfassungsbestimmung weggelassen werden müssen, was aber nicht bedeuten soll, daß ihr Schutz nicht auf kantonaler oder freiwilliger Basis in manchen Fällen doch angestrebt werden soll.

4. Der Grundsatz wird vor allem dann zur Anwendung kommen, wenn der Bund in Erfüllung einer eigenen Aufgabe ein Werk (verschiedener Art) errichtet



oder wenn er eine vorgeschriebene Bewilligung (Konzession, Polizeierlaubnis) zur Errichtung erteilt. Im zweiten Fall liefert die Verfassungsbestimmung zugleich die gesetzliche Grundlage, um die Erteilung der Bewilligung an die dem Natur- und Heimatschutz dienenden Bedingungen zu knüpfen oder um entsprechende Auflagen zu machen. Überwiegt das allgemeine Interesse an der ungeschmälernten Erhaltung des Schutzobjektes, so hat der Bund das Werk nicht zu erstellen oder die Bewilligung zu verweigern; im andern Fall dagegen müssen die zur Schonung notwendigen Maßnahmen getroffen werden.

Wie steht es, wenn die «eigene Aufgabe» des Bundes lediglich in der Ausrichtung einer Subvention (eines Beitrags) für irgendeinen Zweck besteht? Besteht die Pflicht des Bundes, das heimatliche Landschafts- und Ortsbild zu schonen usw., auch dann? Die Expertenkommission möchte diese Frage entschieden bejahen; das Gegenteil wäre geradezu unvernünftig. Wenn eine Verweigerung der Subvention zur unversehrten Erhaltung eines Schutzobjektes nicht in Betracht kommt und also Schonungsmaßnahmen genügen, werden diese die Gestalt von Subventionsbedingungen und -auflagen annehmen müssen, für die dann die neue Verfassungsbestimmung wiederum die rechtliche Grundlage darstellt.

### *Absatz 2.*

«Er ist berechtigt, Bestrebungen des Natur- und Heimatschutzes der Kantone durch Beiträge zu unterstützen, sowie Naturreservate und Kulturdenkmäler von gesamtschweizerischer Bedeutung zu erwerben.»

1. Es ließe sich vielleicht, namentlich mit finanzpolitischer Begründung, die Auffassung vertreten, daß die Kantone die Kosten des Natur- und Heimatschutzes selber bestreiten und daß Bundessubventionen auf diesem Gebiet vermieden werden sollten.

Allein dann sollte wohl doch von einem Natur- und Heimatschutzartikel gänzlich abgesehen werden. Wenn schon durch eine Revision der Bundesverfassung auf dem Gebiet des Natur- und Heimatschutzes der Bund mit seiner Autorität und seinen Mitteln eingesetzt werden soll, weil der bisherige Rechtszustand nicht mehr genügt, dann kann man sich der Einsicht nicht verschließen, daß dieser Einsatz des Bundes vor allem auch in einer finanziellen Unterstützung der Kantone bestehen muß. Diese Einsicht entspricht nicht nur schweizerischer Tradition, sondern es ist auch eine alte Erfahrung, daß Bundessubventionen nicht wenig zur Anhandnahme von notwendigen Maßnahmen beitragen, indem sie gleichsam die Initialzündung darstellen. Ferner kann der Bund nicht wohl den Kantonen für Natur- und Heimatschutz einschneidendere Verpflichtungen auferlegen, nicht einmal die Verpflichtung zum Vollzug bundesrechtlicher Bestimmungen, wo diese Verpflichtung namentlich wegen der Eigentumsgarantie kostspielig ist, ohne ihnen unter die Arme zu greifen. Sonst bleibt der Natur- und Heimatschutz allzu leicht wegen der Übermacht der widerstreitenden Interessen toter Buchstabe.

Der Vorschlag der Expertenkommission sieht jedoch nur die rechtliche Möglichkeit vor, Bundessubventionen an die Kantone auszurichten.

2. Durch die gleiche Bestimmung soll der Bund auch ermächtigt werden, Naturreservate und Kulturdenkmäler von gesamtschweizerischer Bedeutung zu erwerben.

Solche Fälle werden sich in Zukunft nur selten einstellen. Dennoch sollten sie nicht außer acht gelassen werden.

Der Aletschwald ist ein Beispiel dafür, daß auch neben dem Nationalpark Naturreservate großen Ausmaßes und von hohem Wert in der Gegenwart noch errichtet werden können und sollen.

Die Expertenkommission erachtet es nicht als angezeigt, die Rechtsgrundlage des Nationalparkes oder eine Änderung derselben in dem allgemeinen Natur- und Heimatschutzartikel der Bundesverfassung zu regeln. Es ist nicht wahrscheinlich, daß das Gebiet des Nationalparkes für einen Erwerb durch den Bund zu Eigentum in Betracht kommen werde, und durch den Eigentumserwerb würden auch die Hoheitsrechte des Kantons und der Gemeinden nicht oder nicht ohne weiteres berührt. Der Nationalpark bildet einen Sonderfall wohl auch deshalb, weil er nun, und zwar auf Grund ziemlich komplizierter Rechtsverhältnisse, schon mehr als 40 Jahre existiert und weil die grundlegenden Verträge noch laufen und nicht durch eine Verfassungsrevision ohne weiteres aufgehoben oder geändert werden dürften. Dazu kommt, daß die Revision der Bundesverfassung durch Aufnahme eines Natur- und Heimatschutzartikels nicht ohne Not mit den z. T. leidenschaftlichen Diskussionen belastet werden sollte, die zur Zeit wegen der Nutzung des Spöls im Parkgebiet ausgefochten werden.

Bei den «Kulturdenkmälern von gesamtschweizerischer Bedeutung», die der Bund allenfalls soll erwerben können, hat die Expertenkommission an bedeutende geschichtliche Stätten und dergleichen gedacht. Ein Beispiel wäre etwa das Rütli, wenn sich die Frage heute erst stellen würde und das Rütli nicht schon seit langer Zeit als Besitz der Schweizerjugend geschützt wäre, oder auch das Schlachtfeld von Murten, wo der Bundesrat das Enteignungsrecht zur Überquerung einer Hochspannungsleitung unlängst verweigerte.

### *Absatz 3.*

«Er ist ferner befugt, Bestimmungen zum Schutze der einheimischen Tier- und Pflanzenwelt zu erlassen.»

1. Diese Bestimmung stellt eine neue Zuständigkeit, eine neue Gesetzgebungshoheit des Bundes dar. Die Expertenkommission bekennt sich zu dieser Rechtsvereinheitlichung, weil sie notwendig ist.

Der Schutz der einheimischen Tiere und Pflanzen, an den hier gedacht wird, ist vor allem der Schutz gegen das Aussterben oder doch gegen die starke Ausrottung.

Bei den Tieren kann dieses Ziel nicht etwa durch jagdpolizeiliche Vorschriften und ihre Anwendung vollkommen erreicht werden; denn es gibt mehrere Tierarten, die überhaupt nicht gejagt werden und die dennoch von der Gefahr des Aussterbens bedroht sind.

Die Schutzbestimmungen können in verschiedener Richtung gehen. Bei den Pflanzen werden sie namentlich in Verboten bestehen, sie zu pflücken oder in größeren Mengen zu pflücken, mit Wurzeln auszureißen, in den Handel zu bringen usw. Bei den Tieren wird es auf die einzelne Art ankommen. Es ist auch daran zu denken, daß solche Tiere an geeigneten Stellen wieder ausgesetzt und eingebürgert werden, daß ihnen Futter verabreicht wird, daß ihren Schädlingen auf den Leib gerückt wird usw. Wenn solche Tiere für den Menschen schädlich sind, können die Vorschriften des Bundes auch die Möglichkeit der Entschädigung vorsehen.

Der ideelle Reichtum von Natur und Heimat besteht gerade auch in der Tier- und Pflanzenwelt, die ihr Bild beleben und den Menschen eine Augenweide sind. Es ist sogar höchste Zeit, um die durch das Aussterben von Arten drohende Verarmung aufzuhalten.

2. Von Tierschutzvereinen und ähnlichen Vereinigungen ist der Wunsch eingereicht worden, es möchte die neue Verfassungsbestimmung auch den Tierschutz in diesem weiteren und bekannten Sinne in sich aufnehmen. Gemeint ist offenbar der Schutz der Tiere, auch der Haus- und Nutztiere, gegen Quälerei. Die Postu-

lanten haben vermutlich auch den Kampf gegen die Vivisektion im Sinne. Die Expertenkommission ist jedoch der Ansicht, daß dieser Schutz nicht mehr zum Natur- und Heimatschutz gehört; es ist der Schutz des Menschen vor Ekel und Abscheu, und es ist der Schutz der Kreatur als solcher, unabhängig von der heimatlichen Landschaft und Natur. Allerdings wird es Grenzfälle geben; man denke z. B. an eine allfällige Ausrottungsgefahr der Frösche durch den Froschschienkelkonsum. Solche Grenzfälle könnten sehr wohl in die künftigen Vorschriften einbezogen werden, sofern wirklich zugleich ein wesentliches Interesse des Natur- und Heimatschutzes betroffen wäre.

3. Die Vereinheitlichung von Bestimmungen des Tier- und Pflanzenschutzes (aber nicht aller Bestimmungen solcher Art) ist geboten, weil die Aussterbegefahr sich nicht an die Kantonsgrenzen hält und weil sie durch die Unterschiede der Energie, mit der die Kantone sie bekämpfen, noch gesteigert werden kann.

Der Vollzug der bundesrechtlichen Bestimmungen zum Schutze der einheimischen Tier- und Pflanzenwelt wird den Kantonen obliegen.

#### *Absatz 4.*

«Soweit die Kantone keine Anordnungen treffen oder diese nicht ausreichen, kann der Bund selbständige Maßnahmen zur Erhaltung von bedeutungsvollen Landschaften und Naturschönheiten treffen. Für die Beeinträchtigung wohlverworbener Rechte ist voller Ersatz zu leisten.»

1. Die Absätze 1–3 gründen sich auf den Gedanken, daß der Schutz der bedeutungsvollen schweizerischen Landschaften und von Naturschönheiten nach wie vor grundsätzlich den Kantonen obliegen soll.

Der neue Verfassungsartikel nach dem Vorschlag der Expertenkommission will auch davon absehen, den Kantonen in dieser Beziehung bestimmte bundesmäßige Pflichten aufzuerlegen.

Aus diesem Grund darf der vorgeschlagene Absatz 4 nicht als ein Fall der sogenannten Bundesexekution, d. h. der Erzwingung bundesmäßiger Pflichten der Kantone, verstanden werden.

Dagegen erachtet die Expertenkommission als notwendig, dem Bund die Möglichkeit des Eingreifens zu geben, wenn ein Kanton oder mehrere Kantone in einem wichtigen Fall versagen, indem sie keine oder keine genügenden Maßnahmen zum Schutze einer bedeutungsvollen Landschaft oder von Naturschönheiten von großer Bedeutung treffen. Dann soll der Bund und mit ihm das Schweizervolk nicht einfach zusehen müssen, wie etwas Irreparables geschieht. Diese Zuständigkeit des Bundes ist deshalb als eine subsidiäre und als eine Zuständigkeit in extremis gedacht. Es handelt sich um eine Art Bundesintervention in einem äußersten Fall, ähnlich wie auch BV Art. 16 die (politisch-militärische) Intervention des Bundes nur für den Fall in Aussicht nimmt, in dem ein Kanton bei der Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung versagt hat. Dann soll also der Bund an Stelle des Kantons (aber nicht notwendig ohne Zusammenarbeit mit ihm) das Nötige vorkehren.

Es muß zugegeben werden, daß diese Zuständigkeit des Bundes zunächst etwas fremd anmutet. Der Bund wird im konkreten Fall auch nicht gerne zu dieser Intervention übergehen, weil er dem beteiligten Kanton nicht gerne den Vorwurf des Versagens macht. Es darf aber nicht vergessen werden, daß die Bestimmung gerade aus einem föderalistischen Denken heraus konzipiert wurde; der Bund soll nicht einschreiten dürfen, ohne daß der Kanton Gelegenheit hatte, von sich aus das Erforderliche vorzukehren. Mitunter wird sodann auch die bloße Möglichkeit des Einschreitens des Bundes ausreichen, um den Kanton anzuspornen. Absatz 4 kann also geradezu den Kantonen den Rücken stärken und eine glückliche Präventivwirkung entfalten.

Mit dem Begriffe der «bedeutungsvollen» Landschaften und Naturschönheiten soll angedeutet sein, daß es sich um Landschaften und Naturschönheiten handeln muß, an deren Erhaltung und Schonung das ganze Land oder doch ein großer Teil desselben ein Interesse hat. Es empfiehlt sich dagegen nicht, das Schutzobjekt hier so zu umschreiben, daß gesagt wird, die Landschaft oder Naturschönheit müsse die Kantonsgrenzen überschreiten und mehrere Kantone umfassen. Es kommen auch Landschaften und Naturschönheiten vor, die innerhalb eines einzigen Kantons gelegen sind und die dennoch zum Wohle des ganzen Landes oder eines großen Teiles desselben geschützt werden sollten.

Mit Absicht ist Absatz 4 so gefaßt worden, daß er den Natur- und Landschaftsschutz, nicht aber auch – in der Regel – den Heimatschutz im engeren Sinn umschließt. Beim Heimatschutz im engeren Sinn wird man sich doch wohl mit der abschließenden kantonalen Zuständigkeit begnügen müssen und lediglich Absatz 2 (Bundesunterstützung und Eigentumserwerb durch den Bund) vorbehalten.

2. Wenn der Bund ausnahmsweise auf Grund von Abs. 4 zum Einschreiten berufen ist, so soll er gehalten sein, die Eigentumsgarantie zu respektieren, d. h. Grundeigentümer und andere Träger wohlerworbener Rechte zu entschädigen, wo die Grundsätze über die Enteignung dies erheischen, oder für Entschädigung durch den beteiligten Kanton zu sorgen. Wer die Entschädigungspflicht endgültig zu tragen hat – Bund oder Kanton –, könnte soweit nötig in den Ausführungsbestimmungen zu Abs. 4 geregelt werden. Der Frage wird übrigens weitgehend die Spitze genommen, wenn man daran denkt, daß die Bundessubventionen nach Abs. 2 auch dafür bestimmt sein können, den Kantonen, auch abgesehen vom Fall des Abs. 4, die Durchführung ihres Natur- und Heimatschutzes zu erleichtern.

*Die Expertenkommission.*

## *Nagelprobe Nummer II: Schutz der Aarelandschaft und des Stadtbildes bei Aarburg*

«Die Wasserwirtschaft sucht heute immer deutlicher den Weg der Verständigung und ist da, wo die ideellen Schäden eines Werkbaues höher wären als der zu erwartende Kraftgewinn, zu fühlbarem Entgegenkommen bereit. Eine erste freie Aussprache zwischen einer Abordnung des Heimatschutzes und leitenden Männern der Wasserwirtschaft hat stattgefunden. Unsere Vertreter hörten die Zusage gerne, daß man keinen Anspruch erhebe auf den letzten Wassertropfen unserer Flüsse und Seen und Respekt habe vor den großen Wasserwundern unseres Landes. Allein sie mußten antworten, daß auch die schönsten Worte für sie nur Wert haben, wenn ihnen die entsprechenden Taten folgen.»

So hatten wir eben im Bericht über das Jahr 1956 geschrieben (siehe Seite 86 dieses Heftes), als die Bürgerschaft von Aarburg sich in einem Notruf an uns und die Öffentlichkeit wandte, damit man ihr helfe, ihr von den Ausbauplänen der «ATEL» (Aare-Tessin Elektrizitätsgesellschaft) bedrohtes einzigartiges Fluß- und Stadtbild zu retten. Der Bau des Werkes selbst ist nicht bestritten. Das alte, oberhalb der Stadt gelegene würde abgerissen und ein neues mit ertragreicheren Maschinen erstellt. Die Aare soll oberhalb des Werkes in Dämme gefaßt und höher gestaut werden, unterhalb des Maschinenhauses aber würde die Flußsohle ausgebaggert und der Wasserspiegel tiefer gelegt, so daß sich vom Ober- zum Unterwasser ein auf durchschnittlich 11,74 m erhöhter Wassersturz ergäbe. Die Kraftgewinnung stiege von 40 Millionen Kilowattstunden auf 215 Millionen, davon 92 Millionen Winterstrom. Der Plan leuchtet ein.