

# Natur- und Heimatschutz ziehen in die Bundesverfassung ein

Autor(en): **E.L.**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Heimatschutz = Patrimoine**

Band (Jahr): **57 (1962)**

Heft 1-de

PDF erstellt am: **22.07.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-173814>

## **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.

## *Natur- und Heimatschutz ziehen in die Bundesverfassung ein*

Wir stehen vor einem höchst bedeutsamen Ereignis: der Volksabstimmung über den Natur- und Heimatschutzartikel der Bundesverfassung. Am 28. September 1961 hat ihm der Ständerat mit 36 gegen 0 Stimmen einmütig zugestimmt. Der Nationalrat folgte am 6. Dezember 1961 ebenfalls einhellig nach. Handelte es sich um ein einfaches Bundesgesetz, so bestünde kein Zweifel, daß es nach drei Monaten durch die stillschweigende Zustimmung des Volkes in Kraft erwüchse. Über den neuen *Verfassungsartikel* hingegen werden Volk und Stände am 27. Mai 1962 abstimmen müssen.

Wir haben den Eindruck, daß selbst in unseren Kreisen die Bedeutung dieses Ereignisses noch nicht völlig erfaßt werde. Doch man stelle sich vor: die Bürgerschaft einer ganzen Nation schreitet zu den Urnen, um ihren Staat zu ermächtigen und zu beauftragen, den Heimat- und Naturschutz inskünftig tätig zu fördern und ihn überdies in seinem eigenen Tun und Lassen als verpflichtend zu beachten. Das hat es noch nirgends gegeben. Durch die kommende Volksabstimmung, an deren gutem Ausgang wir nicht zweifeln, wird der Gedanke des Heimat- und Naturschutzes in das Grundgesetz unseres Staates eingeschrieben, wird unseren Idealen die Sanktion im buchstäblichen Sinne des Wortes, will sagen die staatsrechtliche ‚Heiligung‘, erteilt werden. Eine höhere Anerkennung unseres jahrzehntelangen Bemühens läßt sich nicht denken.

Freilich, dem Wortlaut und wohl auch der Sache nach sind es ‚zahme‘ Bestimmungen, die der Bürger gutheißen wird. Wir geben ihren Wortlaut wieder:

*Art. 24<sup>sexies</sup>.* (Zum Glück können alle Eidgenossen Lateinisch und wissen, daß *sexies*, ‚Abschnitt 6‘ bedeutet.)

«Der Natur- und Heimatschutz ist Sache der Kantone. Der Bund hat in Erfüllung seiner eigenen Aufgaben das heimatliche Landschafts- und Ortsbild, geschichtliche Stätten sowie Natur- und Kunstdenkmäler zu schonen und, wo das allgemeine Interesse überwiegt, ungeschmälert zu erhalten.

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

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

Der Bundesrat ist mit dem Vollzug beauftragt.»

Wir verstehen, daß besonders unsere Freunde vom Naturschutz, nach allem, was sie erlebt haben, gerne eine schärfere Fassung gelesen hätten, daß sie finden, dem Bären seien die Zähne und Krallen ausgefallen, ehe er seine Pranke zum ersten Mal gehoben oder seinen Rachen zu bundeseigenem Gebrüll (oder wenigstens Brummen) habe öffnen können. Allein, wer die (Leidens-)Geschichte der nun herangereiften neuen Verfassungsbestimmung kennt, wird sich mit ihrem Inhalt als dem unter den heutigen Umständen möglichen zufriedengeben, wird vor allem ihre grundsätzliche Bedeutung würdigen und im übrigen auf die Ausführungsbestimmungen und eine großzügige, mit den Bedürfnissen der Zeit sich entfaltende Auslegung und Anwendung hoffen.

Ein kurzer Rückblick ist nötig. Bis heute war der Bund nach Verfassung und Gesetz nicht zuständig, in eigener Kompetenz Heimat- und Naturschutz zu treiben. Dennoch hat er im Sinne seiner zahlreichen ‚läßlichen Sünden zu gutem Zweck‘ für unsere Sache manches getan; es gab sogar Zeiten, da er dem

Heimatschutz ein jährliches Subventiönchen von 3000 Franken zuwendete, bis er es – als man in den dreißiger Jahren die schwindsüchtig gewordenen Bundesfinanzen zu sanieren versuchte – mit vielen anderen kulturellen Bundesalmosen abmurkste und auf dem Altar des Vaterlandes verbrannte.

Sobald aber Vorstöße unternommen wurden, der Bund möge ein Gesetz zum Schutze der bedrohten Natur- und Kulturdenkmäler erlassen, kam von Bern die Antwort, daß man dazu mangels einer Verfassungsbestimmung nicht zuständig sei. Doch die Heimatfreunde drängten weiter und verlangten, dann müsse eben die Verfassung ergänzt werden. Dienstfertig fragte das Bundeshaus die kantonalen Regierungen an, ob sie bereit seien, dem Bund ihre Hoheitsrechte auf diesem Gebiete ganz oder teilweise abzutreten. Die Antworten lauteten wie erwartet: die Anfrage wurde überwiegend verneint. Darum wurde dem so hochgemuten, auch vom Heimatschutz brüderlich unterstützten Vorstoß des Schweizerischen Bundes für Naturschutz vom Jahre 1932 (sogenannte ‚Oltner Resolution‘, Motion Oldani im Nationalrat) drei Jahre später ein Staatsbegräbnis erster Klasse bereitet.

Mit vielen andern ist auch der Schreiber damals erwartungsvoll ins Bundeshaus gepilgert, um der Eröffnung des Ergebnisses der Rundfrage und der daraus sich ergebenden Meinung des Bundesrates beizuwohnen. Sechzehn Kantone waren gegen jede Bundesgesetzgebung; nur neun äußerten sich positiv unter der Voraussetzung, daß die Vorschriften überhaupt verfassungsmäßig zulässig wären (was ohne Ergänzung der Verfassung offenbar nicht zutraf). So blieb dem berichterstattenden Departementsvorsteher, Bundesrat Dr. Philipp Etter, nichts anderes übrig, als ‚zu bedauern‘. Doch entsprechend seiner Art, auch aus Trümmern wenn möglich noch etwas Brauchbares und Gutes zusammenzubauen, schlug er vor, wenigstens eine ‚Eidgenössische Natur- und Heimatschutzkommission‘ zu gründen. Einmütig, wenn auch mit einem von der Enttäuschung etwas bitteren Geschmack auf der Zunge, stimmte man zu, und ein Jahr später, am 1. Mai 1936, rief der Bundesrat die Kommission ins Leben. Folgende Aufgaben wurden ihr zur Lösung aufgetragen:

1. Sie sollte die Verbindung pflegen zwischen den Bundesbehörden und Verbänden und Institutionen für Natur- und Heimatschutz und zwischen den letzteren unter sich im Sinne einer fördernden Zusammenarbeit (diese Zusammenarbeit ist im Laufe der Zeit Wirklichkeit geworden).

2. Sie begutachtet Fragen des Natur- und Heimatschutzes zuhanden der Behörden des Bundes und der Kantone.

3. Sie fördert den Ausbau der Gesetzgebung des Bundes und der Kantone über Natur- und Heimatschutz und die interkantonale Zusammenarbeit auf diesem Gebiet.

4. Sie regt an oder unterstützt Maßnahmen zum Schutze gefährdeter Gegenstände des Natur- und Heimatschutzes.

Die Gründung und die ihr folgende Tätigkeit dieser eidgenössischen Kommission erwiesen sich als überaus bedeutungsvoll. Alt-Bundesrat Häberlin übernahm die Leitung und gab dem neuen Organ durch seinen nüchternen und zugleich mutigen Idealismus und seine Meisterschaft in der Kunst des politisch Möglichen bald das Gewicht und Ansehen, das sie bis heute bewahrt hat. Ihr derzeitiger Präsident ist alt Nationalrat Dr. Urs Dietschi, Solothurn. Nach der Annahme des Verfassungsartikels durch das Volk werden der Kommission neue, wichtige Aufgaben zuwachsen. – Auch der Landesvorstand des Schweizer Heimatschutzes arbeitet in ihr seit der Gründung mit, z. Zt. durch seinen Landesobmann, Staatsanwalt Arist Rollier, Bern, und Architekt Walter Henne, Obmann der Sektion Schaffhausen.

Nach dem Zweiten Weltkrieg, im Jahre 1948, frug Bern die Kantone erneut an, wie es um das Bedürfnis nach einer eidgenössischen Regelung des Heimat- und Naturschutzes in der Schweiz stehe. Nunmehr teilten dreizehn Stände mit, daß sie ein eidgenössisches Rahmengesetz begrüßen oder mindestens als nützlich empfinden würden. Neun erachteten es als unnötig bzw. lehnten es ab. Drei blieben unentschieden. «Die Entwicklung der Auffassungen war also in der Richtung der vermehrten Einflußnahme des Bundes gegangen, erreichte jedoch noch nicht den Stand, der ein Eingreifen als opportun erscheinen ließ.» (Zitat aus der Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung vom 19. Mai 1961, S. 4.)

Allein diese für das Bundeshaus so wohltuende, d. h. nur in Jahrzehnten sich vollziehende Entwicklung des kantonalen Denkens ging jäh zu Ende. Die Stürme um das Kraftwerk Rheinau, das Spölwerk und den Nationalpark brausten über das Land hin und wühlten die Gemüter auf – hüben und drüben. Schließlich lehnten Behörden, Volk und Stände die von dem sogenannten Rheinaukomitee in Lauf gesetzten Verfassungsinitiativen gegen die beiden Werke mit großen Mehrheiten ab, aber es blieb ein verbreitetes Unbehagen zurück, das sich zu der Einsicht verdichtete, es genüge nicht, wenn die Natur- und Heimatfreunde einerseits und die Techniker und Wirtschaftsführer andererseits sich alle paar Jahre auf der öffentlichen Walstatt die Köpfe wund schlugen und das Volk am Ende genötigt werde, den Anliegen des Heimat- und Naturschutzes aus Vernunftgründen den Tritt zu versetzen. Vielmehr sei die Zeit nun reif geworden zu einer bundesrechtlichen Regelung, die den Rahmen abgeben werde für eine aufbauende und weitsichtige Hege und Pflege der Natur- und Heimatgüter unseres Landes.

Es waren die Kammern selbst, die den Bundesrat beauftragten, «die 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». Bald konnte der Bundesrat bekanntgeben, daß er einer kleinen Expertenkommission unter dem Vorsitze des Präsidenten der eidgenössischen Natur- und Heimatschutzkommission Auftrag erteilt habe, einen solchen Verfassungsartikel zu entwerfen. Auch der Präsident unserer Vereinigung, Dr. Erwin Burckhardt, St. Gallen, und unser Vorstandsmitglied Dr. Ing. J. Killer, Baden, arbeiteten in dieser Kommission, der hervorragende Rechtsgelehrte, wie der Staatsrechtler Prof. Hans Huber, Bern, und Prof. M. Imboden, Basel, angehörten, mit. In freier und zugleich tiefgründiger Abwägung des Wünschbaren und Möglichen wurde schließlich der maßvolle Vorschlag erarbeitet und begründet, dessen Bestimmungen wir einleitend wiedergegeben haben.

In einer ersten Fassung wollte man weiter gehen und dem Bund das Recht geben, in Kantonen, die sich nicht in der Lage zeigten, die sich stellenden Probleme zu lösen, von sich aus das Nötige vorzukehren. Dieses subsidiäre Recht zur eidgenössischen Intervention stieß jedoch sofort auf den Widerstand der auf ihre Selbständigkeit erpichten Stände und mußte der weit mildereren heutigen Fassung weichen. Sie aber fand nun bei der allgemeinen Rundfrage die Zustimmung von achtzehn Kantonen (und aller Verbände des Heimat- und Naturschutzes). Unter den fünf ablehnenden Ständen befanden sich eigenartigerweise drei, die zehn Jahre zuvor zu den Befürwortern gehört hatten. Über die Gründe dieses Gesinnungswechsels ist aus der Botschaft des Bundesrates nichts zu erfahren. Immerhin, mit der komfortablen Mehrheit von achtzehn zustimmenden Ständen im Rücken konnte der Bundesrat guten Mutes mit einem Vorschlag und der ihn begleitenden Botschaft vor die Räte treten, und das Ergebnis der Beratungen zeigte, daß er in jeder Hinsicht wohlberaten

war. – Nun muß in der bevorstehenden Volksabstimmung noch die Mehrheit der stimmenden Bürger und Stände die Vorlage gutheißen. Dann endlich wird das große, lang angestrebte Ziel, den Natur- und Heimatschutz in der Bundesverfassung verankert zu sehen, endlich erreicht sein.

Den ‚Radikalen‘ in unseren eigenen Reihen und drüben im Naturschutz erscheint die vorgeschlagene Bestimmung freilich reichlich bescheiden. Schon der erste Satz, der sagt, daß der Natur- und Heimatschutz Sache der Kantone sei, will ihnen nicht gefallen. Und doch spricht er eigentlich nur eine Selbstverständlichkeit aus. Die Betreuung der kulturellen Werte gehört zu den primären Aufgaben unserer Kantone, und es dürfte kaum einen geben, der nicht heute schon Gesetze und Verordnungen besäße, die sich direkt oder mittelbar mit Fragen des Heimat- und Naturschutzes befassen. Doch genügen sie in unserer Zeit? Werden sie angewandt? Sollten die Kantone nicht ein mehreres tun? Nun, inskünftig werden alle – und falls es Saumselige unter ihnen geben sollte, gerade sie – durch die Bundesverfassung daran erinnert, daß Heimat- und Naturschutz zu den von ihnen zu erfüllenden Aufgaben gehören. Die Bestimmung hat, das wird die Zukunft erweisen, bestimmt mehr als nur deklamatorischen Wert.

Im zweiten Satz legt die Eidgenossenschaft sich die Verpflichtung auf, in Erfüllung ihrer eigenen Aufgaben das heimatliche Landschafts- und Ortsbild, geschichtliche Stätten sowie Natur- und Kulturdenkmäler zu schonen und, wo das allgemeine Interesse überwiegt, ungeschmälert zu erhalten. Auch das ist bedeutungsvoll und sollte nicht den Spott der Enttäuschten hervorrufen. Warum höhnen sie? Weil schon bis heute die gleiche Bestimmung im eidgenössischen Wasserrechtsgesetz stand! Auch dort heißt es im berühmten Art. 22, daß «Naturschönheiten zu schonen und da, wo das allgemeine Interesse an ihnen überwiegt, ungeschmälert zu erhalten seien». Und trotzdem sei Rheinau gebaut worden und habe das Spölwerk im Nationalpark nicht verhindert werden können. Nun, bei der Abwägung der ideellen und materiellen Interessen haben Regierung und Volk eben gefunden, die auf dem Spiele stehenden Naturschönheiten würden nicht so sehr beeinträchtigt, daß der Bau der Werke unterbleiben müßte. Daß man hierüber auch heute noch in guten Treuen anderer Meinung sein kann, ist klar, doch in allen Ermessensfragen muß die Waage sich schließlich nach der einen oder andern Seite neigen. Die Volksabstimmungen hätten gerade so gut das entgegengesetzte Ergebnis zeitigen können.

Wenn daher in Zukunft der Bund in allen seinen Aufgaben – man denke nur an den eben beginnenden Bau der Autobahnen und Nationalstraßen! – die Grundsätze des Heimat- und Naturschutzes zu beachten hat, so bedeutet das eine große Selbstverpflichtung der Eidgenossenschaft und gibt nicht zuletzt den freien Heimat- und Naturschutzverbänden das Recht, von den Behörden die Erfüllung dieser Pflicht zu verlangen. Wie sie dieses Recht geltend machen können, wird in den vom Bundesrat zu erlassenden Ausführungsbestimmungen festzulegen sein. Die sogenannte Aktivlegitimation, die ihnen heute im Verfahren gegen Verwaltungsakte des Bundes bekanntlich bestritten wird (siehe Aufsatz von Dr. Oskar Lutz, St. Gallen, im ‚Heimatschutz‘, Jahrgang 1960, Nr. 3, S. 71 ff.), muß in den kommenden Ausführungsbestimmungen in jedem Falle gewährleistet werden, sonst blieben wir auch in Zukunft darauf beschränkt, in der Presse Alarm zu blasen und Petitionen in die eidgenössische Aktenschublade nach Bern zu senden. Und wo kein Kläger sein dürfte – fände sich auch kein Richter! Dies könnte nicht der Sinn der neuen Verfassungsbestimmung sein.

Die größte und zweifellos erfreulichste Bedeutung dürfte dem Absatz drei zukommen, der den Bund ermächtigt, die Bestrebungen des Heimat- und Na-

turschutzes durch Beiträge zu unterstützen sowie Naturreserve, geschichtliche Stätten und Kulturdenkmäler von nationaler Bedeutung vertraglich oder auf dem Wege der Enteignung zu erwerben oder zu sichern.

Der erste Teil des Absatzes erweist sich in schöner Klarheit als eine sogenannte Förderungsbestimmung. Sehr zutreffend stellt die Botschaft fest, daß die Unterlegenheit der Kantone und privaten Organisationen auf dem Gebiete des Natur- und Heimatschutzes gegenüber den mannigfaltigen Bedrohungen und Gegenströmungen in erster Linie auf den Mangel an finanziellen Mitteln zurückzuführen sei. Ihnen darf und soll der Bund in Zukunft mit seiner weit dickeren Geldkatze zu Hilfe eilen, soweit die kantonale Kraft nachgewiesenermaßen nicht ausreicht. Auf dem Gebiet der eigentlichen Baudenkmalpflege tut er das heute schon mit respektabler, inskünftig auch verfassungsmäßig untermauerter Großzügigkeit. Und seit der Heimatschutz über seine Talergelder und die ‚Spende der Wirtschaft‘ verfügt, arbeitet er mit der eidgenössischen Kommission für Denkmalpflege (Präsident Prof. Dr. Linus Birchler) freundschaftlich Hand in Hand. Auch mit der Stiftung Pro Helvetia ergeben sich immer wieder Gelegenheiten zu fruchtbarem Zusammenwirken.

Neu und groß aber werden die Aufgaben des Bundes vor allem beim Schutze der Naturdenkmäler und der Sicherung der Erholungslandschaften für die städtische Bevölkerung sein. Hier verlangt schon die Gegenwart und wird erst recht die Zukunft von der öffentlichen Hand Opfer in bisher unbekanntem Umfang verlangen; hier geht es tatsächlich um Millionen. Zum Glück sind sie vorhanden, die Frage ist nur, ob man bereit sei, sie einzusetzen. Dem freien Heimat- und Naturschutz wird die Aufgabe zufallen, mit den staatlichen Heimat- und Naturschutzkommissionen die Nachweise zu erbringen, wo und in welchem Maße der Bund mit seinen Mitteln helfend beistehen müsse. – Auch hier deutet alles auf eine kommende enge Zusammenarbeit hin.

Der letzte Absatz des Verfassungsartikels will den Bund ermächtigen, Bestimmungen zum Schutze der einheimischen Tier- und Pflanzenwelt zu erlassen. Da Tiere und Pflanzen über die ganze Schweiz hin bedroht sind, drängen sich einheitliche Bestimmungen auf. Über den Schutz der jagdbaren Tiere, einschließlich Vögel und Fische, bestehen bereits eidgenössische Vorschriften, die sich bewährt haben. Zu regeln bleibt noch der Pflanzenschutz und der Schutz der vielen nicht jagdbaren Kleintiere. Man kann nur hoffen, daß die Schutzbestimmungen möglichst bald erlassen werden. –

Damit können wir unseren Überblick schließen, obwohl noch manches zu erläutern und zu würdigen wäre. Wir hoffen jedoch, unsere Darlegungen werden unsere Mitglieder erkennen lassen, daß die Aufnahme einer Bestimmung über den Natur- und Heimatschutz in das Grundgesetz der Schweizerischen Eidgenossenschaft ein großes Ereignis in der mehr als 50jährigen Geschichte unserer Bewegung sein wird – eine Krönung, wenn wir rückwärts schauen, und eine höchste Gewährleistung, wenn wir in die Zukunft blicken. Darum helfe jeder mit, daß die kommende Abstimmung zu einer machtvollen Vertrauenskundgebung des Schweizervolkes zugunsten unserer Sache werde. E. L.