

# Naturschutzentwicklung auf Bundesebene im 20. Jahrhundert

Autor(en): **Munz, Robert**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Neujahrsblatt der Naturforschenden Gesellschaft Schaffhausen**

Band (Jahr): **50 (1998)**

PDF erstellt am: **21.07.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-585547>

## **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.

# Naturschutzentwicklung auf Bundesebene im 20. Jahrhundert

Robert Munz

## 1. Entwicklung bis zum ersten Weltkrieg

Einige wichtige, um die Jahrhundertwende vom Bund geschaffene Grundlagen sind:

1874 Bundesverfassung (BV) Art. 24: Walderhaltung.

BV Art. 25: Schutz des Hochwildes und der für die Landwirtschaft nützlichen Vögel.

1898 BV Art. 64 (ergänzt): Grundlage für den Erlass des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (ZGB).

1912 ZGB Art. 699: Allgemeines und unentgeltliches Betretungsrecht von Wald und Weide.

ZGB Art. 702: Für «die Erhaltung von Altertümern und Naturdenkmälern, die Sicherung der Landschaften und Aussichtspunkte vor Verunstaltung...» können durch das kantonale Recht Beschränkungen des Grundeigentums angeordnet werden.

ZGB Art. 724: Bodenfunde von wissenschaftlichem Wert fallen mit ihrer Entdeckung ins Eigentum des Kantons.



10 Der Rheinfall, früher Zankapfel, heute Naturlandschaft von nationaler Bedeutung. Aufnahme um 1950.

Gegen Ende des letzten Jahrhunderts scheint der Verfall historischer Bauten und die Verschacherung beweglichen Kulturgutes ein nicht mehr übersehbares Ausmass erreicht zu haben. Die beiden Räte sahen und anerkannten damals die moralische Pflicht der Eidgenossenschaft zum Handeln. Die Förderung der Denkmalpflege setzte ein, und die Erstellung des Landesmuseums wurde beschlossen. Noch weiter zurück geht der Schutz des Rütlis, der legendären Wiege unserer Eidgenossenschaft, ein Ort, der dann auch im zweiten Weltkrieg eine historische, heute von einzelnen Kreisen zu Unrecht in Zweifel gezogene Rolle spielte.

Unmittelbar vor dem ersten Weltkrieg, 1914, wurde, in erster Linie dank der Initiative der Brüder Sarasin aus Basel, der Schweizerische Nationalpark im Kanton Graubünden geschaffen. Das Ziel bestand darin, einen Teil unserer Heimat der natürlichen, vom Menschen unbeeinflussten Entwicklung zu überlassen; ein Ziel, das nach wie vor Berechtigung besitzt. Ein wesentliches Verdienst kam dabei dem ersten eidgenössischen Oberforstinspektor, Coaz (1822–1918), dem Schöpfer des schweizerischen Forstrechts, zu.

Der Nationalpark war von Anfang an ein Totalreservat. Doch auch ein solches bleibt Werk des Menschen, ist nicht «reine Natur». Der Mensch bestimmt die Grenzen des Schutzgebietes und beurteilt, welche Eingriffe «unmittelbar der Erhaltung des Parks dienen» und somit gemäss Art. 1 Abs. 2 Satz 2 des Nationalparkgesetzes zulässig sind. – So muss sich der Naturschützer bewusst sein, dass sogar ein wissenschaftlich noch so gut abgestütztes Urteil aus begrenzter Schau heraus erfolgt.

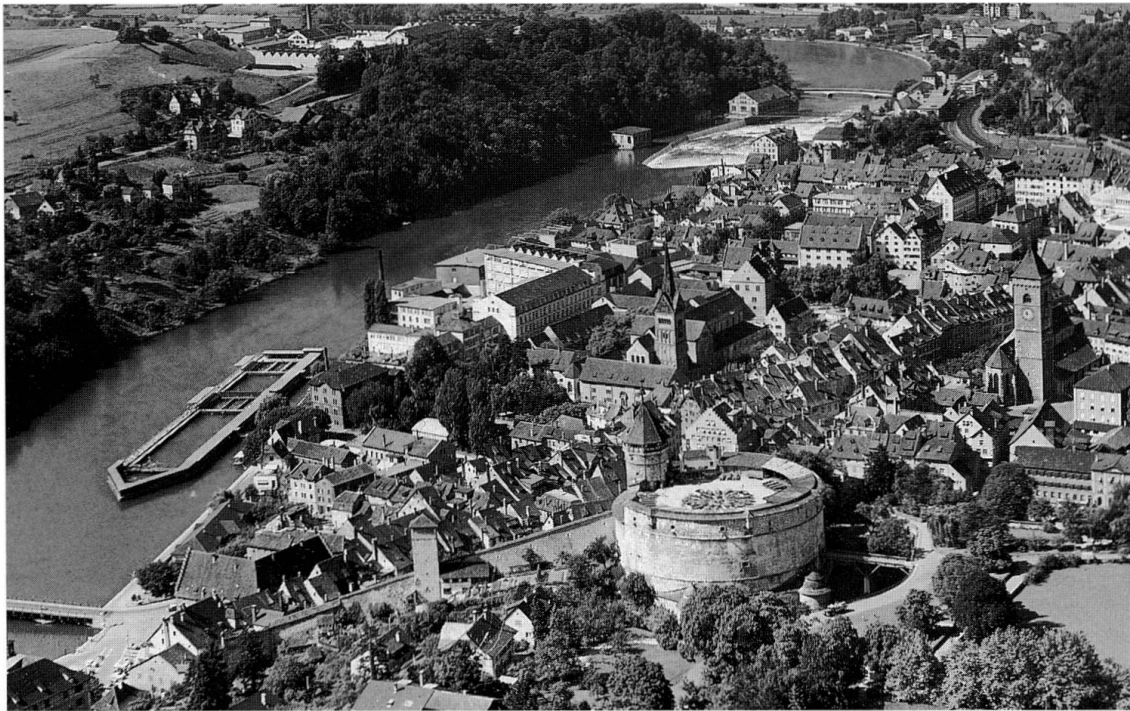
Der Bär, dessen letztes Exemplar 1904 im nachmaligen Parkgebiet erlegt worden war, genösse heute doppelten rechtlichen Schutz, nämlich örtlich durch das Parkstatut und gesamtschweizerisch durch das Jagdgesetz.

Der Hirsch, in der Schweiz Mitte letzten Jahrhunderts ausgestorben, ist in dessen letztem Viertel, vermutlich von der neuen strengen eidgenössischen Jagdregelung profitierend, von Osten her neu eingewandert und hat sich, obwohl eigentlich kein Gebirgstier, in unserem Alpengebiet gut eingelebt.

Bemerkenswert ist, dass sowohl Nationalpark als auch Denkmalpflege ursprünglich der verfassungsrechtlichen Grundlage ermangelten. Diese entstand erst 1962, mit Art. 24sexies BV, dem Natur- und Heimatschutzartikel, auf dessen Basis dann 1966 das Natur- und Heimatschutzgesetz (NHG) erlassen wurde. Der Nationalpark erhielt 1980 sein eigenes Bundesgesetz.

## **2. Entstehung der Eidgenössischen Natur- und Heimatschutzkommission**

Dem Ersten Weltkrieg, von 1914 bis 1918, folgten soziale Spannungen und Wirtschaftskrisen. Der zuvor mit Hotel- und Bergbahnbau überbordende



11 Denkmalschutzensemble von nationaler Bedeutung: Munot, Areal des Klosters zu Allerheiligen, Kirchen Münster und St. Johann mit der Altstadt Schaffhausen; festgehalten im ISOS, dem Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz. Aufnahme aus den 50er Jahren.

Tourismus war weitgehend erlahmt. So standen andere Sorgen als der Naturschutz im Mittelpunkt des politischen und gesellschaftlichen Lebens.

1924 wurde von Nationalrat Gelpke ein erster Vorstoss für ein Bundesgesetz mit dem Zwecke des Schutzes von «Landschaftsbildern», «Naturdenkmälern» und «historischen Bauten» unternommen, dem jedoch kein Erfolg beschieden war. Die Eidgenossenschaft sei zum Erlasse eines solchen Gesetzes – das überdies weder notwendig noch zweckmässig erscheine – nicht zuständig, lautete das Ergebnis einer eingehenden Prüfung durch das Bundesamt für Justiz.

Das Thema war mit dieser Antwort nicht erledigt. 1931 reichte Nationalrat Oldani folgende, vor allem sozialpolitisch untermauerte und später zu einem Postulat abgeschwächte Motion ein: «Angesichts der Tatsache, dass die Ufer unserer Seen und Flüsse sowie andere volkshygienische Naturanlagen wie Wälder usw. immer mehr den öffentlichen Interessen entzogen werden und dass deren Benützung und freie Begehung bald unmöglich wird, wird der Bundesrat ersucht, den Entwurf zu einem weitblickenden Naturschutzgesetz einzubringen. Bei diesem Anlass dürften auch die Bedingungen über den Schutz der Fauna und Flora sowie die Fragen der Reservationen eine zeitgemässe Anpassung erfahren.»

Im Jahre darauf, 1932, gelangten mehrere gesamtschweizerische Organisationen gemeinsam mit der sogenannten Oltener Resolution an den Bundesrat und verlangten bessere Berücksichtigung des Natur- und Heimatschutzes, indem eine besondere Amtsstelle und eine Kommission geschaffen sowie ein entsprechendes Bundesgesetz vorbereitet werde. Als Begründung führten sie an:

- ungenügender Schutz des Wildes, insbesondere der Wildhühner,
- drohende Ausrottung des Steinadlers,
- ungenügender Schutz der Alpenpflanzen,
- mangelnder Schutz wichtiger Landschaften, wie Rheinfall, Silsersee, Vierwaldstättersee, oberer Zürichsee,
- ungenügender Schutz historischer Stätten, wie des Schlachtfeldes von Murten.

Als Ursachen für die Bedrohung der Natur finden wir unter anderem die Bautätigkeit, die Gesteinsausbeutung sowie bereits die Wasserkraftnutzung erwähnt.

Wohl als indirekte Reaktion auf die Oltener Resolution eröffnete das Eidgenössische Departement des Innern im Jahre 1933 bei den Kantonen ein Vernehmlassungsverfahren und stellte dabei die Frage, ob sie ein eidgenössisches Naturschutzgesetz für notwendig und wünschenswert hielten. Neun Kantone (Zürich, Bern, Nidwalden, Solothurn, Basel-Land, Schaffhausen, St. Gallen, Graubünden und Aargau) äusserten sich befürwortend, die übrigen ablehnend.

1934 folgte eine Eingabe des «Verbandes zur Erhaltung des Landschaftsbildes am Zürichsee» an das Eidg. Departement des Innern. Sie wies mit einer Begründung – die auch heute noch durchaus zuträfe – darauf hin, dass trotz (damals herrschender) Wirtschaftskrise der Schutz der Landschaft nicht als zweitrangig eingestuft werden dürfe. Zudem enthielt sie konkrete Vorschläge für Verfassungs- und Gesetzesbestimmungen und regte unter anderem an, «eine Expertenkommission berufener und erfahrener Vertreter des Natur- und Heimatschutzgedankens» einzusetzen. – Es ist kennzeichnend, dass dieser Vorstoss aus jener Region kam, welche bereits damals landesweit dem stärksten Baudruck ausgesetzt war.

Am 1. Mai 1936 wurde dann durch Bundesratsbeschluss die Eidgenössische Natur- und Heimatschutzkommission (ENHK) ins Leben gerufen. Am 20. Mai 1936 führte die ENHK unter dem Präsidium von alt Bundesrat Heinrich Häberlin ihre erste Sitzung durch und gab sich selber ein Reglement. Das Fehlen von Verfassungsartikel und Gesetz beschränkte die Kommission auf unverbindlich beratendes Wirken.

Die Gründung der ENHK entsprang dem heute leider oft missdeuteten Geiste, der dann in der schweizerischen Landesausstellung von 1939 (Landi) gestalteten Ausdruck fand. Der wohl aussagekräftigste Teil der Ausstellung, der sogenannte Höhenweg, trug die Bezeichnung «Heimat und Volk» und räumte der Landschaft einen wesentlichen Platz ein. – Die Landi zeigte auch den möglichen Weg für eine eigenständige neuzeitliche Architektur, die sich bewusst von derjenigen damals diktatorisch regierter Staaten abgrenzen wollte. Ihre Spuren verloren sich jedoch in den Fünfzigerjahren in einer zuvor noch nie dagewesenen baulichen Massenproduktion.

In den gleichen Zusammenhang – Aufwertung des Heimatverständnisses, hier im kulturellen Bereich – gehörte die Deklaration des Rätoromanischen als vierte Landessprache durch Revision der BV vom 20. Februar 1938. Vier Kulturen, nicht etwa kulturelle Minderheiten, je in ihren eigenen Räumen sich entfaltend, galten als wesentliche Grundlage für das Selbstverständnis unseres Landes. Kulturelle Vielfalt im damaligen Sinne hat nichts zu tun mit der modernen «Multikultur», welcher die Beziehung zur Landschaft fehlt.

Ebenfalls in die Zeit kurz vor dem Krieg fällt die Entscheidung über die Erhaltung der «Hohlen Gasse», legendäre Stätte von Gesslers Tod unter dem



12 Blick über den Hemmentaler Teil der Kulturlandschaft Randen, seit 1977 im Bundesinventar der Landschaften und Naturdenkmäler von nationaler Bedeutung. Aufnahme 1952.

Pfeile Tells; die Aktion kann als Rettung eines historischen Weges vor dem wachsenden Strassenverkehr und zugleich als Kundgebung gegen die auf Unterdrückung zusteuernende Politik in unserer europäischen Nachbarschaft interpretiert werden. Auch hier ein Zeugnis für die damals herrschende Abneigung gegen Diktatur und Machtstreben, wiewohl heute von schlecht orientierten Publizisten das Gegenteil behauptet wird.

Der im September 1939 ausgebrochene Zweite Weltkrieg liess den Boden als Ernährungsbasis in den Vordergrund treten. Gemäss dem hierfür vom Agronomen F. T. Wahlen entwickelten Plan hatte möglichst jede sich eignende Fläche der landwirtschaftlichen Produktion zu dienen. Eigenversorgung und Verteidigungsbereitschaft, aus Unkenntnis der damaligen Verhältnisse heute oft falsch beurteilt, waren unentbehrliche Pfeiler für ein selbständiges Überleben inmitten einer von Gewalt und Zerstörung erschütterten Umgebung. Natur- und Landschaftsschutz verloren zwar an Aktualität, kamen aber doch nicht völlig zum Erlahmen. Die Landschaft verkörperte die Heimat, für welche es Opfer zu erbringen galt.

### **3. Verfassungsartikel und Bundesgesetz über Natur- und Heimatschutz**

Bereits 1945, noch vor Einsetzen des grossen Wachstumsschubes, forderte der damalige Solothurner Nationalrat Urs Dietschi in einem Postulat Anstrengungen des Bundes für den Landschaftsschutz sowie die Einrichtung einer mit dieser Aufgabe zu betrauenden Fachstelle. Dieser Vorstoss wurde von der damaligen ENHK in ausführlicher Stellungnahme begrüsst.

1948 erfolgte dann bei den Kantonen – dies das erste Mal nach dem Kriege – erneut eine Umfrage über die Wünschbarkeit eines Bundesgesetzes. Eine knappe Mehrheit antwortete bereits befürwortend; ablehnend äusseren sich nur noch neun. Daraus zog der Bundesrat die Folgerung, mit verfassungsrechtlichen Schritten noch zu warten, jedoch die zugunsten von Natur und Heimat bereits bestehenden Instrumente voll auszuschöpfen.

Als dann zur Elektrizitätsgewinnung die Nutzung der einzigartigen Stromschleife des Rheins bei Rheinau sowie des Spöl im Nationalpark an der Reihe waren, schien vielen die Grenze des Tragbaren überschritten. Spontan gebildete Gruppen von Naturschützern – aus welchen der heute als gesamtschweizerische Organisation anerkannte Rheinaubund hervorging – griffen zum politischen Instrument der Verfassungsinitiative, das hier erstmals mit dem Ziel der Verhinderung eines konkreten Vorhabens und zwecks Bewahrung unversehrter Landschaft Anwendung fand. – Zwar schrieb das Bundesgesetz über die Nutzbarmachung der Wasserkräfte bereits seit 1916 Rücksichtnahme auf Naturschönheiten vor. Ein prozessuales Verfahren, in



13 Natürlich fließender Rhein bei Rüdlingen mit Kiesufern und Erosionsabrutschen.  
Aufnahme um 1910.



14 Kanalisierter, begradigter Rheinlauf mit erhaltenem Altlaufarm und Aueninseln.  
Aufnahme 1953.



welchem diese Bestimmung hätte durchgesetzt werden können, fehlte jedoch. So blieb die Berücksichtigungspflicht weitgehend «toter Buchstabe».

Die zwei eingereichten Initiativen vermochten in Abstimmungen von 1954 und 1956 keine Mehrheiten zu sammeln. Damit vertiefte sich bei den noch heimatverbundenen Menschen der Eindruck, die Landschaft sei gänzlich der Willkür von Wirtschaft und Technik ausgeliefert und die Gestaltung unseres Lebensraumes der demokratischen Mitbestimmung entzogen. Dieses Problem beschäftigte Öffentlichkeit, Politik und Wirtschaft. 1958 widmete der Rektor der ETH, Frey-Wissling, seine Rektoratsrede dem Thema «Naturschutz und Technik». Und im Zürcher «Tages-Anzeiger» schrieb der bekannte Publizist Manfred Kuhn in einem vielbeachteten Aufsatz über den «Ausverkauf der Heimat» unter anderem: «Vor dem Forum der Geschichte dürfte der Impuls, der von Rheinau ausgegangen ist, dereinst eine ganz andere Bewertung erfahren als unter den Zeitgenossen» und «Wenn jemals ein dringlicher Bundesbeschluss im Sinne von Artikel 89bis der Bundesverfassung berechtigt gewesen ist, dann hier und jetzt betreffend Heimatschutz.» Der dringliche Bundesbeschluss kam tatsächlich, aber erst 14 Jahre später; zwar nicht unter dem Titel «Heimatschutz», sondern unter dem Titel «Raumplanung», mindestens jedoch mitveranlasst durch die ENHK, welche in einem Schreiben an den Bundesrat auf die verantwortungslose Vermarktung und Überbauung unserer schönsten Gegenden aufmerksam gemacht hatte (Bundesbeschluss über dringliche Massnahmen auf dem Gebiete der Raumplanung vom 17. März 1972).

Die nationalrätliche Kommission, welche sich mit der Volksinitiative zum Schutze der Stromlandschaft Rheinau zu befassen gehabt hatte, beauftragte 1954 den Bundesrat, die Aufnahme eines der Erhaltung und Sicherung der landschaftlichen Schönheiten unseres Landes dienenden Artikels in die Bundesverfassung zu prüfen. Die Expertenkommission unter dem Vorsitz von Urs Dietschi erarbeitete einen ersten Vorschlag. Im nachfolgenden Vernehmlassungsverfahren sprachen sich bereits 18 Kantone klar für und nur noch fünf Kantone gegen einen Natur- und Heimatschutzartikel aus.

Dietschi blieb nicht abwartend. 1958 lud er zusammen mit 26 Mitunterzeichnern den Bundesrat ein, «zu prüfen, ob nicht durch Initiative des Bundes ein Nationalfonds für Naturschutz, Heimatschutz und Landesplanung geschaffen werden könnte...» 1991, also 33 Jahre später, anlässlich des 700-jährigen Bestehens der Eidgenossenschaft, wurde diese Idee mit der Schaffung des Fonds Landschaft Schweiz (FLS) endlich verwirklicht (Bundesbeschluss über Finanzhilfen zur Erhaltung und Pflege von naturnahen Kulturlandschaften vom 3. Mai 1991). Vom FLS wird z. B. die Pflege der Kulturlandschaft Randen unterstützt.

In der Botschaft an das Parlament, mit welcher dann 1961 der Bundesrat die Einfügung des heutigen Artikels 24sexies in die Bundesverfassung befürwortete (Bundesblatt 1961 I S. 1093 ff.), war – kennzeichnend für die damals herrschende Stimmung – unter anderem zu lesen:

«Die atemberaubende Entwicklung der Wirtschaft, Wissenschaft und Technik in den letzten Jahrzehnten und Jahren wird weitergehen; sie kann und soll auch nicht aufgehalten werden, denn sie ist die unvermeidliche und notwendige Begleiterscheinung des Anwachsens der Bevölkerungsziffer und der Ausbreitung der Zivilisation.»

Nach der einstimmigen Annahme durch die beiden Räte fand der neue Verfassungsartikel am 27. Mai 1962 bei vierfachem Mehr der Ja- gegenüber den Neinstimmen und positivem Ergebnis in sämtlichen Kantonen die Genehmigung von Volk und Ständen.

Ein 1963 abgelieferter Vorentwurf bildete die Grundlage für das Vernehmlassungsverfahren und für die Botschaft des Bundesrates vom 12. November 1965 «zum Entwurf eines Bundesgesetzes über den Natur- und Heimatschutz» (Bundesblatt 1965 III S. 89 ff.). – Beim Parlament fiel die Gesetzesvorlage auf günstigen Boden. Nach nur unbedeutenden Änderungen wurde sie am 1. Juli 1966 angenommen. Das überzeugende Ergebnis der Verfassungsabstimmung hatte politischen Wind in die Segel gebracht.

Die Tatsache, dass der Weg vom Verfassungsartikel zum Gesetz nur vier Jahre benötigte, ist beachtlich. Bei der Raumplanung brauchte es für die gleiche Strecke 11, beim Umweltschutz 13 und beim Gewässerschutz (aufgrund des Art. 24bis BV von 1975) gar 16 Jahre.

Das NHG überzeugte bereits durch seine überschaubare Grösse von nur 26 Artikeln, durch den klaren Aufbau und eine gut verständliche Sprache. Das Referendum blieb unbenutzt. Auf Anfang 1967 trat das Gesetz in Kraft, zusammen mit der Vollziehungsverordnung vom 27. Dezember 1966, welche seitdem durch die Verordnung vom 16. Januar 1991 ersetzt worden ist.

Dieter Burckhardt, Sekretär des Schweizerischen Bundes für Naturschutz, als solcher um eine wissenschaftlich untermauerte, von parteipolitischen Wellenbewegungen abgesicherte Tätigkeit der privaten Organisationen bemüht, äusserte sich rückblickend zum zehnjährigen Bestehen des NHG: «Sicher hat das Bundesgesetz die Probleme des Natur- und Heimatschutzes nicht gelöst. Aber es hat dessen Stellung wesentlich gefestigt und gefördert. Vielleicht liegt die Stärke des Gesetzes gerade in seinen bescheidenen, aber realistischen und vollziehbaren Forderungen. Der Spatz in der Hand, von dem bei der Beratung des Gesetzes durch die Räte die Rede war, war besser als die Taube auf dem Dach.» Die einzige umfang-

reiche Revision des NHG, die allerdings ausser dem Moorschutz materiell nicht wesentlich Neues brachte, ist am 24. März 1995 abgeschlossen worden.

Wenn wir das NHG als politische Leistung, ja als Kehrtwende würdigen, so müssen wir erneut daran erinnern, dass sich bis dahin der Landschaftschutz auf stetem Rückzug befunden hatte. Bescheidenes Ziel war lediglich, fast museal die schönsten und berühmtesten Landschaften zu erhalten. Als Instrument in diesem Sinne gedacht war das 1959 von den Natur- und Heimatschutzorganisationen in Angriff genommene «Inventar der zu erhaltenden Landschaften und Naturdenkmäler von nationaler Bedeutung», das – völlig ausserhalb der politischen und staatlichen Institutionen – zeitlich ungefähr parallel zu Verfassungsartikel und NHG entstand. Unter der Geltung des NHG ist dann dieses Werk zum Bundesinventar BLN umgearbeitet und als solches mit Rechtskraft versehen worden.

Der Rheinaubund hat sein Heft «natur + mensch» Nr. 5, 1996 ganz der Geschichte des Natur- und Heimatschutzes in der Schweiz gewidmet. Dieser Artikel, stark gekürzt und überarbeitet, erschien in jenem Heft.