

– Die Rückwirkungsklausel in der Übergangsbestimmung ist als unverhältnismässiger Eingriff in die Eigentumsgarantie aufzuheben.

Texte de l'initiative du 29 octobre 1992

Le canton des Grisons demande à l'Assemblée fédérale suisse de modifier voire compléter l'article 24sexies alinéa 5 de la constitution, de sorte:

- que continue à être assurée, de manière adéquate, la protection des marais et des sites marécageux qui sont d'une beauté particulière et qui présentent un intérêt national;
- qu'il soit possible - dans des cas exceptionnels, et dès lors qu'il s'agira de fixer le but recherché et d'arrêter les mesures à prendre - de mettre en balance, d'une part, la protection des marais et des sites marécageux, d'autre part, les intérêts économiques de la région, en particulier ceux des secteurs agricole, sylvicole et touristique;
- que soit abrogée la clause de rétroactivité qui figure dans la disposition transitoire et qui porte démesurément atteinte à la garantie de la propriété.

92.311

**Standesinitiative Nidwalden
Schutz der Moorlandschaften
Initiative du canton d'Unterwald-le-Bas
Protection des marais**

Beschluss des Nationalrates vom 16. März 1995
Décision du Conseil national du 16 mars 1995

Wortlaut der Initiative vom 3. Dezember 1992

Der Kanton Nidwalden reicht in der Form der allgemeinen Anregung, gestützt auf Artikel 93 Absatz 2 der Bundesverfassung, folgende Initiative zur Abänderung von Artikel 24sexies der Bundesverfassung ein:

Ein angemessener Schutz von Moorbiotopen und Moorlandschaften von nationaler Bedeutung und besonderer Schönheit soll gewährleistet werden.

Die Schutzziele sind so festzulegen, dass eine Interessenabwägung zwischen dem Moor- und Moorlandschaftsschutz sowie regionalwirtschaftlichen Aspekten, namentlich Alp- und Forstwirtschaft, Tourismus, Militär und für die Region wichtigen Gewerbebetrieben möglich ist. Bauten und Anlagen sowie Bodenveränderungen sollen zulässig sein, soweit sie aus regionalwirtschaftlichen Gründen erforderlich sind und den Schutzziele nicht widersprechen.

Die Rückwirkungsklausel in der Übergangsbestimmung ist aufzuheben.

Texte de l'initiative du 3 décembre 1992

Se fondant sur l'article 93 alinéa 2 de la constitution, le canton d'Unterwald-le-Bas dépose, en vue d'une modification de l'article 24sexies de la constitution, l'initiative suivante sous la forme d'une demande conçue en termes généraux:

Il convient de garantir une protection adéquate des marais et des sites marécageux d'une beauté particulière présentant un intérêt national.

Le but visé par cette protection sera défini de manière à permettre la pondération des intérêts en présence; à cet effet, il conviendra de tenir compte, d'une part, de la protection des marais et des sites marécageux, et, d'autre part, des impératifs de l'économie régionale, notamment, de l'économie alpestre et forestière, du tourisme, de l'armée et des entreprises industrielles ou commerciales importantes pour la région. Toute installation ou construction ainsi que toute modification du terrain seront admises dans la mesure où elles s'imposent pour des motifs relevant de l'économie régionale et où elles ne sont pas contraires au but visé par la protection.

La clause de rétroactivité dans la disposition transitoire sera abrogée.

93.300

**Standesinitiative Zug
Schutz der Moorlandschaften
Initiative du canton de Zoug
Protection des marais**

Beschluss des Nationalrates vom 16. März 1995
Décision du Conseil national du 16 mars 1995

Wortlaut der Initiative vom 12. Januar 1993

Gestützt auf Artikel 93 Absatz 2 der Bundesverfassung fordert der Regierungsrat des Kantons Zug die Bundesbehörden auf, Artikel 24sexies Absatz 5 der Bundesverfassung so zu ändern, dass beim Schutz von Gebieten von besonderer Schönheit und nationaler Bedeutung das Schwergewicht klar auf den Schutz von Mooren fällt. Der Schutz von Moorlandschaften ist beizubehalten, jedoch sind die Interessen der Landwirtschaft wie auch der Forstwirtschaft abzuwägen, ferner auch die Interessen der Bevölkerung an Erholungsräumen. Die Übergangsbestimmung mit ihrem Abbruchgebot für rechtskräftig bewilligte Bauten und Anlagen ist aufzuheben.

Texte de l'initiative du 12 janvier 1993

En vertu de l'article 93 alinéa 2 de la Constitution fédérale, le Conseil d'Etat du canton de Zoug demande aux Chambres fédérales de modifier l'article 24sexies alinéa 5 de la constitution de sorte que la protection des sites qui sont d'une beauté particulière et qui présentent un intérêt national profite avant tout aux marais. Il leur demande encore de maintenir la protection des sites marécageux, mais de soupeser les intérêts des secteurs agricole et sylvicole, et ceux de la population qui a besoin de zones de détente. Il leur demande enfin d'abroger la disposition transitoire, qui exige que soit démantelée toute installation ou toute construction postérieure au 1er juin 1983.

Schüle Kurt (R, SH) unterbreitet im Namen der Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie (Urek) den folgenden schriftlichen Bericht:

Zielsetzung der Initiativen

Die Kantone Obwalden, Schwyz, Graubünden, Nidwalden und Zug haben zwischen September 1992 und Januar 1993, gestützt auf Artikel 93 Absatz 2 der Bundesverfassung, Initiativen eingereicht, die eine Abänderung des Artikels 24sexies der Bundesverfassung erreichen wollen, und zwar aus den beiden folgenden Gründen:

1. Die Interessenabwägung zwischen dem Moor- und Moorlandschaftsschutz einerseits und einer ausgewogenen regionalwirtschaftlichen Entwicklung andererseits sollte gemäss Verfassung möglich sein.

2. Die Übergangsbestimmung mit ihrem Abbruchgebot für rechtskräftig bewilligte Bauten und Anlagen sei aufzuheben.

Begründung der Initiativen

Die Kantonsregierungen begründen ihre Initiativen ausführlich aufgrund der Grossratsverhandlungen.

(Die Akten stehen den Ratsmitgliedern beim Sekretariat der Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie zur Verfügung.)

Stand der Arbeiten in der Bundesversammlung und der Verwaltung zum gleichen Gegenstand

Am 18. Juni 1992 haben Nationalrat Schnider (92.3254) eine Motion (112 Mitunterzeichner) und die Ständeräte Frick (92.432) und Morniroli (92.433) sowie am folgenden Tag Na-

tionalrat Blatter (92.434) eine parlamentarische Initiative eingereicht. Am 30. Juni 1992 hat die Urek-NR eine Motion (Ad 91.045) beschlossen, mit der sie auch eine Revision des Artikels 24sexies der Bundesverfassung verlangt. Nationalrat Schnider hat am 7. Oktober 1994 seine Motion (94.3455) noch einmal eingereicht, nachdem die erste nach der zweijährigen Frist ohne Behandlung im Rat abgeschrieben worden ist.

Zur gleichen Zeit fand die Beratung der Botschaft (91.045) betreffend die Revision des Bundesgesetzes über den Natur- und Heimatschutz statt.

Erwägungen der Kommission

Mit den neuen Bestimmungen in den Artikeln 23a (Schutz der Moore), 23abis (Begriff und Abgrenzung der Moorlandschaften), 23b (Schutz der Moorlandschaften) und 23c (Gestaltung und Nutzung der Moorlandschaften) sowie in Artikel 25a (Wiederherstellung von Mooren und Moorlandschaften) haben die eidgenössischen Räte den Anliegen der Standesinitiativen soweit wie möglich Rechnung getragen. Die Kommission ist deshalb der Auffassung, dass die Anliegen der Standesinitiativen dadurch als erfüllt zu betrachten sind. Deswegen sind auch die oben erwähnten parlamentarischen Vorstösse bereits zurückgezogen worden.

Nachdem die Einigungskonferenz am 24. Februar 1995 die letzte Differenz (Verfahrenseintritt der Gemeinden und Organisationen) ausgeräumt hat, haben die eidgenössischen Räte in der Frühjahrssession 1995 diesem Einigungsvorschlag zugestimmt und die gesamte Revision des Bundesgesetzes über den Natur- und Heimatschutz in der Schlussabstimmung angenommen. Damit sind alle Bedingungen erfüllt, um diesen Standesinitiativen betreffend Moorlandschaften, weil inhaltlich erfüllt, keine Folge geben zu müssen.

Schüle Kurt (R, SH) présente au nom de la Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie (Ceate) le rapport écrit suivant:

Objectifs visés

S'appuyant sur l'article 93 alinéa 2 de la constitution, les cantons d'Unterwald-le-Haut, de Schwytz, des Grisons, d'Unterwald-le-Bas et de Zoug ont chacun déposé entre le mois de septembre 1992 et le mois de janvier 1993 une initiative visant à modifier l'article 24sexies de la constitution. Plus précisément, ces cantons souhaitent:

1. que soit inscrit dans la constitution le principe d'une confrontation des intérêts entre la protection des marais et des sites marécageux d'une part, et le développement économique de la région concernée d'autre part;
2. que soit abrogée la disposition transitoire qui prévoit le démantèlement de toute installation ou construction postérieure au 1er juin 1983.

Développement des initiatives

Les gouvernements des cantons concernés renvoient chacun aux délibérations du Grand Conseil pour appuyer leur initiative (les députés peuvent consulter les dossiers au secrétariat de la commission).

Etat des travaux sur le même objet dans l'Assemblée fédérale et dans l'administration

Le 18 juin 1992, M. Schnider (92.3254), conseiller national, a déposé une motion (appuyée par 112 cosignataires). MM. Frick (92.432) et Morniroli (92.433), conseillers aux Etats, ont déposé chacun une initiative parlementaire visant peu ou prou les mêmes objectifs, suivis le lendemain par M. Blatter (92.434), conseiller national. Le 30 juin 1992, la Ceate-CN avait elle-même déposé une motion (ad 91.045) visant à modifier l'article 24sexies de la constitution. Le 7 octobre 1994, M. Schnider, conseiller national, a à nouveau déposé la motion (94.3455) qu'il avait déposée deux ans auparavant, celle-ci ayant été classée pour n'avoir pas été examinée par le Conseil dans le délai impératif de deux ans.

Parallèlement étaient en cours les travaux relatifs à la révision de la loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage (91.045).

Considérations de la commission

En approuvant les dispositions des articles 23a (Protection des marais), 23abis (Définition et délimitation des sites marécageux), 23b (Protection des sites marécageux), 23c (Aménagement et exploitation des sites marécageux) et 25a (Rétablissement de marais et de sites marécageux), les Chambres ont tenu compte autant que possible des préoccupations exprimées par les cantons par voie d'initiative. La commission est donc d'avis que, matériellement, les objectifs visés par les initiatives des cantons cités plus haut ont de fait été atteints, ce que confirme d'ailleurs le fait que les interventions parlementaires susmentionnées du présent rapport ont été retirées.

La dernière divergence (qui portait sur les conditions dans lesquelles les communes et organisations étaient admises à recourir) ayant été éliminée par la Conférence de conciliation le 24 février 1995, les Chambres ont approuvé le compromis proposé à la session de printemps et adopté en votation finale la version révisée de la loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage. Le dernier obstacle formel ayant ainsi été levé, il n'y a plus de raison de donner suite aux initiatives précitées.

Antrag der Kommission

Die Kommission beantragt einstimmig, den Standesinitiativen keine Folge zu geben.

Antrag Maissen

Den Initiativen der Kantone Obwalden, Schwyz, Graubünden, Nidwalden und Zug betreffend Schutz der Moorlandschaften sei insofern Folge zu geben, als dass der Bundesrat beauftragt wird, im Rahmen des Reformprojektes der Totalrevision der Bundesverfassung die bezüglich der Zuständigkeitsordnung zwischen Bund und Kantonen sowie den Verfahren aus Artikel 22quater BV (Raumplanung) und Artikel 24sexies BV (Natur- und Heimatschutz) sich ergebenden Gegensätzlichkeiten zu bereinigen.

Proposition de la commission

La commission propose, à l'unanimité, de ne pas donner suite aux initiatives.

Proposition Maissen

Il convient de donner suite aux initiatives des cantons d'Obwald, de Schwytz, des Grisons, de Nidwald et de Zoug concernant la protection des marais en sorte que le Conseil fédéral soit chargé, dans le cadre du projet de révision totale de la constitution, d'éliminer les contradictions existantes, du point de vue de la répartition des compétences entre la Confédération et les cantons, entre la procédure prévue à l'article 22quater de la constitution (aménagement du territoire) et celle prévue à l'article 24sexies (protection de la nature et du paysage).

Schüle Kurt (R, SH), Berichterstatter: Wir haben Ihnen einen schriftlichen Bericht unterbreitet, aus dem hervorgeht, dass die Anliegen der Standesinitiativen mit der Revision des Natur- und Heimatschutzgesetzes als erfüllt betrachtet werden können und dass wir darum vorschlagen, den Initiativen keine Folge zu geben.

Nun hat aber Kollege Maissen einen anderen Antrag gestellt, und ich würde vorschlagen, dass er seinen Antrag zuerst begründen kann.

Maissen Theo (C, GR): Das Anliegen dieser fünf Kantone wirft in einem zentralen Punkt die Frage der Interessenabwägung auf. Dieser Begriff ist ein allgemein verwendeter, im Zusammenhang mit diesen Initiativen hingegen ganz klar ein raumplanungsrechtlicher Begriff. Es geht darum, die Nutzungsansprüche raumplanerisch zu koordinieren. In diesem Sinne wird die Interessenabwägung im Raumplanungsrecht benutzt und angewendet. In diesem Zusammenhang reklamieren die Kantone gleichzeitig ihre Planungshoheit. Ich muss Ihnen Artikel 22quater der Bundesverfassung zitieren. Dort steht: «Der Bund stellt auf dem Wege der Gesetzge-

bung Grundsätze auf für eine durch die Kantone zu schaffende, der zweckmässigen Nutzung des Bodens und der geordneten Besiedlung des Landes dienende Raumplanung.» Es ist also den Kantonen überlassen, diese Raumordnung durchzuführen.

Ein zweites Anliegen dieser fünf Kantone ist die Frage der Rückwirkungsbestimmung, die in der Übergangsbestimmung zu Artikel 24sexies Absatz 5 der Bundesverfassung formuliert ist. Wichtig ist, dass festgestellt wird, dass der Moorschutz von den Kantonen nicht bestritten ist. Das ist auch meine Position, aber es geht um die Frage der Zuständigkeitsregelungen in der Raumordnungspolitik. Es geht um die Frage der Verfahren, um die Frage der Stellung der Kantone und der Gemeinden. Schliesslich ist ein wesentlicher Punkt, dass im Bundesgesetz über die Raumplanung (RPG) festgehalten ist, dass die Raumplanung unter Information und Mitwirkung der Bevölkerung zu erfolgen hat.

Wenn wir nun davon ausgehen, dass wir diese Standesinitiativen ernst nehmen, sind folgende Fragen zu prüfen:

1. Sind die Anliegen und Begehren der Kantone mit der Revision des Bundesgesetzes über den Natur- und Heimatschutz (NHG) erfüllt?

2. Sind die Anliegen verfassungsrechtlich korrekt und gesetzlich kohärent erfüllt?

Zur Beantwortung der Frage 1: Es sind dabei drei Problemfelder zu beachten: Mit der Revision des NHG vom 19. Juni 1987 wurde ein Gegenvorschlag zur sogenannten Rothenthurm-Initiative gemacht. Es wurde mit dieser Revision der Biotopschutz geregelt. In der damaligen Botschaft des Bundesrates wurde vorgeschlagen, diesen Biotopschutz über Raumplanungsverfahren zu regeln. Im Ständerat wurde dann eine «Vereinfachung» beschlossen und auf Raumplanungsverfahren verzichtet. Ich komme nachher darauf zurück, welche Konsequenzen das hat.

Zweiter Problemfeldbereich: Die Rothenthurm-Initiative wurde am 6. Dezember 1987 angenommen. Hier ist ebenfalls ein Widerspruch zum Raumplanungsartikel in der Bundesverfassung festzustellen, indem hier der Bund direkt die Raumnutzung ordnet. Die Konsequenzen daraus: Mit dem NHG-Biotopschutz besteht eine Gesetzeskonkurrenz zwischen dem RPG und dem NHG, indem die Planungshoheit der Kantone unterlaufen wird; die für die Nutzungsordnung massgebenden demokratischen Verfahren und die Interessenabwägung, die entscheidender Bestandteil in der Raumordnungspolitik ist, fallen praktisch weg. Dasselbe gilt für den Moorschutz. Auch hier ist dieser Widerspruch festzustellen. Nun gibt es einen Weg, um aus diesem Dilemma herauszukommen. Es ist an sich nichts Neues, dass der Bund selber plant und raumbeeinflussend wirkt. Ich denke zum Beispiel an die Nationalstrassen oder neuestens an das Alpentransitprojekt.

Und hierfür, wenn der Bund selber plant, sind Instrumente vorgesehen, nämlich sogenannte Konzepte und Sachpläne des Bundes. Nun stellt sich natürlich die Frage, in welchem Zusammenhang die Möglichkeit des Sachplanes zum Biotop- und Moorschutz steht. Wir haben im Kanton Graubünden diese Fragen diskutiert. Das zuständige Departement des Kantons hat am 16. Oktober 1991 vom Bundesamt für Raumplanung ein Schreiben erhalten, in welchem festgehalten wird, die Umschreibung der Biotope und der darin zulässigen Nutzung könne als Sachplan verstanden werden.

Nun, was heisst das, wenn der Biotop- und Moorschutz als Sachplan gemäss Raumplanungsgesetz anzusehen ist? Es ist natürlich evident, dass damit der Sachplan Moorschutz oder auch Biotopschutz im Zusammenhang mit der kantonalen Richtplanung zu sehen ist. Damit Sie sehen, dass diese Problematik nicht allein von mir aufgezeigt wird, zitiere ich hier doch aus einem Aufsatz von Meinrad Huser im Juristischen Zentralblatt 5/1994, wo folgendes zum Verhältnis Richtplan und Sachplan ausgeführt wird: «Der Richtplan ist als das Koordinationsinstrument anerkannt. Die Richtplanung ist die Phase, in der die verschiedenen Planungsträger eng zusammenarbeiten. Das Ergebnis der Zusammenarbeit konkretisiert sich im Richtplan; er soll die Sach- mit den Raumordnungszielen verbinden. In dieses Koordinationsin-

strument fliessen somit alle raumwirksamen Tätigkeiten jeglicher Planungsträger (Bund, Kanton und Gemeinden) ein. Weil der Richtplan mit dem Ziel der Koordination als kantonales Planungsinstrument das gesamte kantonale Gebiet abdeckt, sind folgerichtig darin auch die auf kantonalem Gebiet zu realisierenden Bundesplanungen aufzunehmen. Auch die Sachpläne, Planungsergebnis für Bundesprojekte, müssen ihren Platz im Richtplan finden. Der Bundesrat genehmigt zwar die Richtpläne und ihre Anpassung. Bei Konfliktsituationen, wenn also keine Einigung darüber gefunden werden kann, wie raumwirksame Tätigkeiten zwischen Kanton und Bund im Richtplan aufeinander abzustimmen sind, kann er aber nicht vorweg hoheitlich den Bundesanliegen zum Durchbruch verhelfen; dieser Konflikt muss im Bereinigungsverfahren ausgetragen werden.»

Ich war vom Kanton Graubünden in eine Arbeitsgruppe des Buwal «Moorschutz und Tourismus» delegiert und habe dort diese Frage des Sachplanes eingebracht. Zuerst wurde das von den Vertretern des Buwal begrüsst. Ich möchte hier feststellen, dass die Arbeiten dieser Arbeitsgruppe offen und konstruktiv waren. Als dann erkannt wurde, dass dieser Sachplan über den Richtplan, die Mitwirkung und die Möglichkeit der Bereinigung bis hin zum Nutzungsplan fortschreitet, wurde dieser Sachplan im Arbeitsbericht wieder relativiert, indem gesagt wurde, es könne nicht jeder Sachplan gleich beurteilt werden.

Nun ist es natürlich so, dass es nicht verschiedene Arten von Sachplänen gibt, sondern nur jenen gemäss Raumplanungsgesetz, und der ist nicht beliebig interpretierbar. Wir stellen hier also Widersprüchlichkeiten auf Verwaltungsebene fest, wie das Ganze gehandhabt werden soll.

Der dritte Problemfeldbereich betrifft die Rückwirkungsklausel. Wenn man den Text der Bundesverfassung in Artikel 24sexies liest, gibt es an und für sich keine Unterscheidung zwischen den Moorlandschaften im Rothenthurm und jenen in den andern Gebieten. Hier wird nun aber im Natur- und Heimatschutzgesetz im Artikel 25a differenziert. Ich meine, das ist eine moderate Lösung, und die Kantone dürften damit leben können.

Nun zur Beantwortung der Frage 1: Sind die Anliegen und Begehren der Kantone erfüllt? Nach meiner Meinung ist die Frage der Zuständigkeiten, die in den Standesinitiativen bezüglich der Raumplanung und der Raumordnungsansprüche angesprochen werden, nicht beantwortet. Damit ist die Frage der Planungshoheit der Kantone angesprochen: Das Verfahren der Bundesplanungen, sprich Sachplanung, wie es hier angewendet werden müsste, ist damit nicht geregelt. Wir stellen also einen Konflikt einerseits auf Verfassungsebene und andererseits auf Gesetzesebene fest.

Zur Beantwortung der Frage 2: Sind die Anliegen verfassungsrechtlich korrekt und gesetzlich kohärent erfüllt? Es ist festzuhalten, dass die Anliegen der Kantone bezüglich der raumplanungsrechtlichen Interessenabwägung mit der NHG-Revision unberücksichtigt sind. Hingegen ist die Rückwirkungsklausel vom Ablauf her so geregelt, dass es funktioniert. Nach meinem Dafürhalten funktioniert es aber verfassungsrechtlich nicht korrekt, weil zwischen verschiedenen Moorlandschaften differenziert wird.

Meine Schlussfolgerungen:

1. Wir haben einen ungelösten Konflikt und einen Widerspruch auf Verfassungsebene. Die Praxis funktioniert zum Nachteil von Kantonen, Gemeinden und auch Bürgern. Letzteres insbesondere deshalb, weil Information und Mitwirkung fehlen. Wir haben also ein Demokratiedefizit.

Ich muss vor allem darauf hinweisen, dass für den Biotopschutz weitere Inventare erarbeitet werden, sobald wir das Problem beim Moorschutz gelöst haben. So tauchen ständig wieder die Fragen auf, wie das Verhältnis der Planungshoheit der Kantone zu diesen speziellen Bundesplanungen sei.

2. In bezug auf die Rückwirkungsklausel meine ich – wie bereits erwähnt –, dass es vorderhand geht. Es ist aber eine problematische Entwicklung, wenn wir das Verfassungsrecht derart pragmatisch auslegen, dass man sich fragen muss, ob die Lösung noch verfassungskonform ist.

3. Nach meiner Meinung ist die Situation bezüglich des

Moorschutzes und der Moorlandschaften im Moment geregelt, wenn auch teilweise nicht befriedigend. Ich meine aber, dass es gerechtfertigt ist, diesen Regelungsbedarf im Rahmen des Reformprojektes der Bundesverfassung als Auftrag an den Bundesrat weiterzuleiten, ähnlich wie wir das bei den Volksrechten der Standesinitiative Solothurn gemacht haben. Denn wir haben hier ein echtes Konfliktpotential, das uns je länger, je mehr Schwierigkeiten bereiten wird. Ich bitte Sie also, meinem Antrag im Interesse klarer und effizienter Strukturen der Zuständigkeiten in der Raumordnungspolitik – dazu gehört letztlich auch der Natur- und Heimatschutz – zuzustimmen; dies nicht zuletzt auch wegen der Glaubwürdigkeit der Verfahren.

Schüle Kurt (R, SH), Berichterstatter: Der Antrag Maissen hat der Kommission nicht vorgelegen. Ich kann mich dazu materiell also nicht im Namen der Kommission äussern. Aber ich darf an dieser Stelle festhalten, dass wir die Anliegen und Interessen der Kantone sehr ernst genommen haben. Wir haben im Rahmen der Revision des Bundesgesetzes über den Natur- und Heimatschutz (NHG) Anhörungen vorgenommen. Die Kantone, die die Standesinitiativen eingereicht haben, wurden in der Kommission angehört, und wir haben bei der Beschlussfassung über das NHG den Bedenken, wie sie von Herrn Maissen vorgebracht worden sind, bestmöglich Rechnung zu tragen versucht.

Ein Problem konnten wir nicht vom Tische wischen: das ist die absolut formulierte Rothenthurm-Initiative, die von Volk und Ständen gutgeheissen worden ist und die jetzt einen verfassungskonformen Vollzug verlangt. Aber wir haben – Herr Maissen hat Artikel 25a NHG angesprochen – dort, wo es um das rückwirkende Recht geht, eine Lösung getroffen, die das Maximum dessen ist, was mit dieser Verfassungsnorm noch vereinbart werden kann. Wir haben es den Kantonen übertragen, die Anlagen zu bezeichnen, die aufgrund der Rückwirkungsklausel der Rothenthurm-Initiative wieder zu entfernen sind.

Zurück zum Antrag Maissen: Die Kommission hat das Anliegen der Standesinitiativen durch die erwähnte Revision des NHG einstimmig als erfüllt betrachtet, mit der der Moorschutz im Rahmen des geltenden Verfassungsrechtes umfassend geregelt worden ist.

Die Initiativen unserer Kollegen Frick und Morniroli wurden daraufhin zurückgezogen, und der Nationalrat hat am 16. März 1995 ebenfalls beschlossen, dass diesen fünf Standesinitiativen keine Folge zu geben sei.

Formell handelt es sich um Standesinitiativen aus dem Jahre 1992. Inzwischen haben wir das Verfahren geändert. Stimmen Sie dem Antrag Maissen zu, so ginge das Geschäft nach Artikel 21 octies des Geschäftsverkehrsgesetzes vorweg an den Nationalrat zurück.

Ein Problem des Antrags Maissen ist, dass wir damit den Bundesrat verpflichten würden, zu handeln. Dabei müssen wir bei Standesinitiativen in gleicher Weise wie bei den parlamentarischen Initiativen selbst ans Werk gehen. Ich frage mich, ob es opportun ist, diese Standesinitiativen bis 1998 pending zu halten. Dann erst wird uns der Bundesrat den Entwurf zur Totalrevision der Bundesverfassung vorlegen. Kollege Maissen hat darüber hinaus den Standesinitiativen doch einen etwas anderen Sinn gegeben, insbesondere mit seiner Forderung, auf Verfassungsebene eine Kompetenzklärung herbeizuführen.

Eine Alternative wäre, dass Herr Maissen sein Anliegen in die Form der Motion kleidet, um so die Frage der Neuordnung des Verfassungsrechtes im Bereich Raumplanung und Natur- und Heimatschutz anzugehen.

In diesem Sinne sollten wir dem Antrag der Urek folgen und den Initiativen keine Folge geben.

Iten Andreas (R, ZG): Ich kann die Bedenken von Kollege Maissen an einem praktischen Beispiel illustrieren. Ich habe den Briefwechsel der Regierung des Kantons Zug mit Ihnen, Frau Bundesrätin, und mit dem Buwal vor mir. Der Kanton Zug bemühte sich darum, dass das Gebiet von Unterägeri nicht zur Moorlandschaft erklärt werde. Ich glaube nicht,

dass dieses Gebiet den Charakter einer Moorlandschaft hat. Es entspricht nicht den phänotypischen Eigenschaften, wie sie im Bericht «Die Moorlandschaften der Schweiz» festgelegt worden sind.

Der Kanton Zug hat, wie ihm durch das Buwal bestätigt wurde, zum Schutz der Moore schon früh und freiwillig sehr viel getan. Er hat als erster sämtliche Biotope von nationaler Bedeutung unter Schutz gestellt. Er hat im Rahmen der kantonalen Richt- und Nutzungsplanung und mit Erlass von Planungszonen betreffs Moorschutz alle Biotope rechtsgültig und vorsorglich geschützt. Es wurden kleinere Moorbiotope und Auenwälder unter Schutz gestellt und mit ausreichenden Pufferzonen als kantonale Naturschutzgebiete ausgeschrieben.

Die Korporation Unterägeri, in deren Gebiet die Moorlandschaft fällt, hat am 7. April dieses Jahres anlässlich einer Gemeindeversammlung zusätzliche gemeindliche Schutzgebiete ausgeschrieben. Mit dem Kanton wurden Verträge abgeschlossen, die der Erhaltung und Bewirtschaftung der Moore dienen.

Die Korporationsgemeinde und der Kanton sind also sehr an der Erhaltung der Landschaft und der sich darin befindenden Biotope und Moore interessiert. Sie tun alles, damit diese erhalten bleiben. Nun geht die Verfügung als Moorlandschaft dem Kanton und der Korporation zu weit. Darüber wurde an der Gemeindeversammlung orientiert. Die Korporation hat einen Allmend-Naturschutzplan erlassen. Dieser ist sehr sorgfältig erarbeitet worden. Der Korporationsrat schreibt, dass die Allmend – das ist das fragliche Gebiet – keine Moorlandschaft im Sinne des Rothenthurm-Artikels sein könne. Der Bundesrat ist ja bei der Festlegung von Moorlandschaften an sich frei; er kann nach freiem Ermessen Gebiete auswählen. Es ist aus der Rothenthurm-Initiative nicht abzuleiten, welche Gebiete Moorlandschaften werden sollen.

Ich zitiere aus der Gemeindevorlage, um zu zeigen, wie es in einer Gemeinde so zu- und hergeht: «Von der in den Perimeter einbezogenen Fläche von 300 Hektaren sind lediglich 14 Prozent oder 42 Hektaren als moortypische Fläche kartiert. Das Vorhaben nimmt in keiner Art und Weise auf die landwirtschaftliche Struktur in unserer Gemeinde Rücksicht. Das einbezogene Land ist und bleibt weitgehend wertvolles Kulturland. Diese Nutzung aufgrund einer Fehlinterpretation aufzugeben kann nicht akzeptiert werden. Die Korporationsbürger haben seit Jahrhunderten die Nutzung der Allmend selber bestimmt. Mit Schreiben vom 29. Mai 1992 haben wir den Regierungsrat des Kantons Zug dringend aufgefordert, sich mit allen Mitteln dafür einzusetzen, dass auf die Moorlandschaft von nationaler Bedeutung in Unterägeri verzichtet wird. Am 5. Oktober 1992 hat sich der Regierungsrat im Rahmen der Vernehmlassung betreffend Moorlandschaften gegen die Aufnahme der Moorlandschaft Unterägeri ausgesprochen. Am 3. Mai 1993 erfolgte mit dem Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft eine Besichtigung der Allmend. An dieser Besprechung wurde eine Reduktion des Perimeters in Aussicht gestellt. Wir haben, unterstützt durch die Baudirektion und den Gemeinderat, die Moorlandschaft in aller Form abgelehnt. Im Brief vom 20. Juli 1993 an das Buwal teilten wir mit, dass wir eine Moorlandschaft Unterägeri nie akzeptieren werden, weil hierfür keine rechtlichen Grundlagen bestehen. Ein Entscheid in dieser Frage steht bis heute noch aus. Sollte jedoch wider Erwarten vom Bund eine Moorlandschaft Unterägeri verfügt werden, schlagen wir vor, sich erneut dagegen einzusetzen und den Korporationsrat zu ermächtigen, die geeigneten rechtlichen und finanziellen Mittel einzusetzen. Wir sind überzeugt, dass sich der Aufwand gegen eine solche Bevormundung lohnen würde.» Abschliessend heisst es in dieser Vorlage: «Naturschutz ja, aber in einer Art und Weise, zu der auch der Grundeigentümer ja sagen kann.»

Zu diesen Ausführungen des Korporationsrates möchte ich folgendes sagen:

1. Das Buwal sollte unbedingt nochmals mit der Korporation Unterägeri, mit dem Gemeinderat, der Baudirektion über die Opportunität der Bestimmung dieses Gebietes als Moorland-

schaft verhandeln. Dabei erwarte ich Flexibilität und Entscheidungen nach dem Verhältnismässigkeitsprinzip. Die Schutzmassnahmen der Korporationsgemeinde sind sehr wertvoll.

2. Landschafts- und Moorschutz gegen den Willen einer starken Korporation und ihrer Bürgerschaft durchsetzen zu wollen, ist meines Erachtens falsch. Man muss die Eigentümer für sich und die Sache gewinnen. Das ist bis jetzt in Unterägeri nicht gelungen.

3. Der Allmend-Naturschutzplan, der alle wertvollen Biotope einbezieht, wäre eine gute Grundlage für ein Gespräch und für Entscheidungen, die allen dienen.

4. Bei einem Gespräch auf der Korporationskanzlei musste ich vernehmen, dass der Rat über das weitere Vorgehen im dunkeln tappt. Transparenz über die Verfahrensschritte würden der Sache dienen.

Obwohl ich dem Antrag der Urek zustimme, bitte ich Frau Bundesrätin Dreifuss und das Buwal, meine vier Punkte im weiteren Vorgehen zu berücksichtigen. Aufgrund dieser Ausführungen könnte ich einer Motion Maissen zustimmen.

Frick Bruno (C, SZ): Ich muss Sie bitten, dem Antrag der Kommission zu folgen. Das Anliegen von Kollege Maissen ist zwar berechtigt, aber er setzt auf ein falsches Vehikel. Ich möchte das kurz darlegen:

Erinnern wir uns, woher alle diese Standesinitiativen und parlamentarischen Initiativen kommen. Nach Annahme des Rothenthurm-Artikels in seiner harten, aber gleichzeitig recht interpretationsbedürftigen Fassung ging es darum, die Bestimmung im Natur- und Heimatschutzgesetz umzusetzen. Anfangs hatten viele Moorkantone, und aus einem solchen komme auch ich, berechnete Bedenken. Es wurde befürchtet, dass regionalwirtschaftliche Anliegen vergessen und land- und forstwirtschaftliche Anliegen zu wenig berücksichtigt würden. Zudem machte die harte Rückwirkungsklausel mit dem Abbruchgebot allen grosse Sorgen.

Aus dieser Konstellation erwachsen die Standes- und die parlamentarischen Initiativen. Diese Initiativen waren vor allem Waffen in der Hinterhand. Sie haben es ermöglicht, die Umsetzung sachgerecht zu vollziehen. Sie erinnern sich: In hartem Ringen haben wir in der Kommission und in diesem Rat mit mehreren Differenzvereinbarungen eine Lösung erarbeitet, die nun von allen mitgetragen werden kann.

Die Initiativen – parlamentarische und Standesinitiativen – haben ihren Zweck erreicht. Die Kommission ist einstimmig der Ansicht, dass sie abgeschrieben werden können. Das Institut «als erfüllt abschreiben» gibt es leider nicht, sonst hätte man es gewählt. Wir haben nur die Möglichkeit, den Vorstössen keine Folge zu geben.

Nun stört also Herr Maissen diesen «Gottesdienst». Das nehme ich ihm an sich nicht übel. Ungestörte Gottesdienste nützen nämlich mehr den Frömmern als den echten Gläubigen. Man muss ab und zu neue Gedanken hineinbringen. Aber was will Herr Maissen? Herr Maissen stört sich vor allem daran, dass die Planungshoheit der Kantone beschränkt sei, dass zu viele verschiedene Planungen miteinander konkurrieren würden, nicht aufeinander abgestimmt seien, und zudem den Kantonen die Planungshoheit weggenommen würde.

Dieses Anliegen ist absolut berechtigt. Wir müssen gelegentlich darauf kommen, dass diese verschiedenen Inventarisierungen, die verschiedenen Planungen verschiedenster Bundesämter und Stufen kohärenter, kompakter gemacht werden. Das Anliegen ist berechtigt. Die Frage ist aber, ob dieses Anliegen mittels Aufrechterhaltung dieser Standesinitiativen verwirklicht werden soll. Aus folgenden zwei Überlegungen bin ich nicht dieser Ansicht:

1. Der Rothenthurm-Artikel schreibt, wenn Sie ihn lesen, nicht vor, wer die Moorlandschaften zu definieren hat, wer die Planung durchzuführen hat. Erst auf Stufe Natur- und Heimatschutzgesetz haben wir festgelegt, dass der Bund die Moorlandschaften festzulegen hat. Wenn wir diese Kompetenz ändern wollen, müssen wir das Gesetz ändern. Dazu brauchen wir aber keine Standesinitiative, die das nicht einmal konkret vorsieht.

Wenn wir das Ziel von Herrn Maissen erreichen wollen, müssen wir also ein neues Pferd satteln. Das alte Pferd hat sein Rennen gemacht. Es ist müde. Es hat gesiegt. Wenn wir ein neues Rennen gewinnen wollen, müssen wir ein anderes Pferd satteln.

2. Es stört mich, wenn immer neue Anliegen einfach auf die Totalrevision der Bundesverfassung verschoben werden. Es ist nicht der Sinn der Totalrevision, alles, was sich in den nächsten zwei, drei Jahren noch anhäuft, irgendwie bereinigen zu wollen. Das ist gegen den Sinn, den wir der Totalrevision mit dem Auftrag aus dem Jahre 1987 und der Motion Meier Josi (93.3218) gegeben haben, und es ist auch politisch nicht möglich.

Aus diesen Gründen möchte ich nahelegen, dass wir hiezu eine Motion machen. Das kann der Initiant machen. Die Kommission hätte die Initiative in eine Motion umformulieren können. Sie hat das nicht getan. Auf dem Weg der parlamentarischen Initiative kann das gute Anliegen leider nicht verwirklicht werden – müssten wir doch ein neues Pferd satteln, das genau diesen Sattel trägt. Dieses Pferd können wir, Herr Maissen, mit frischen Kräften an den Start und über die Zielinie bringen.

Dreifuss Ruth, conseillère fédérale: Les initiatives dont nous traitons ont atteint l'objectif qui était le leur. Elles ont manifesté l'inquiétude que les cantons avaient quant à l'application de l'article «Rothenthurm» de la constitution. De ce fait, elles ont certainement joué un rôle dans la recherche des solutions qui ont marqué les débats autour de la loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage.

Nous avons été très loin dans une interprétation marquée au sceau de la raison et de la proportionnalité en acceptant de différencier aussi l'intervention dans les sites marécageux et dans les biotopes, que la constitution ne prévoit effectivement pas. Nous avons été aussi très loin dans la collaboration avec les cantons pour la mise au point de l'inventaire des sites marécageux. A ce titre, ces initiatives ont joué leur rôle et ont bien mérité leur repos, c'est-à-dire que vous leur donniez ou non une suite, puisque c'est le seul choix que vous avez.

J'ai parlé de l'inventaire des sites marécageux et j'en viens à la remarque faite par M. Iten Andreas. Je m'étonne un peu d'ailleurs de sa remarque quant à l'ignorance dans laquelle serait la corporation d'Unterägeri quant à la procédure choisie, étant donné que cette procédure a toujours été très clairement, par écrit et par oral, confirmée à tous les cantons et en particulier aux cantons qui ont, comme c'est le cas dans votre canton, de grandes surfaces de sites marécageux.

Il y a eu des négociations entre l'Ofep et les cantons, et ceci jusqu'au niveau des communes également concernées. Malheureusement, comme vous le savez, deux cantons ayant donné la préférence à de telles négociations après l'achèvement de la loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage, nous avons dû étendre la mise au point de cet inventaire au niveau national; il n'est pas encore tout à fait achevé dans la mesure où les cantons des Grisons et de Berne nous ont encore soumis un certain nombre de problèmes.

Sur les quelque 91 paysages concernés – je n'ai pas les chiffres sous les yeux –, nous avons trouvé pour la plupart une solution satisfaisante de part et d'autre, sans la moindre difficulté ou par ajustement réciproque, mais nous savons aussi que nous avons encore quelques lieux problématiques – je crois qu'il y en a cinq ou six. Unterägeri en fait partie, je le sais et j'en suis tout à fait consciente, mais c'est un problème que nous avons dû mettre de côté en attendant d'avoir terminé l'ensemble de l'inventaire.

Les cantons savent très bien qu'ils seront encore appelés à une brève consultation sur l'ensemble de l'inventaire, qu'il m'appartiendra ensuite de transmettre au Conseil fédéral. Il est donc clair qu'en tant que responsable de ce département, je n'interviendrai que sur le tableau d'ensemble, puis sur les points les plus délicats, sur lesquels l'ensemble des cantons auront pu prendre position, avant de décider sous quelle forme je le transmettrai au Conseil fédéral.

La fin de cet inventaire est – j'espère que nous pourrions tenir les délais – prévu pour la fin de cette année. Il y aura ensuite les deux ou trois mois nécessaires pour s'entendre sur les zones où le désaccord régnait encore, et pour que le Conseil fédéral en décide. C'est donc une procédure claire – je crois que ça fait deux ans au moins, sinon plus, qu'elle l'est – qui a été explicitée à tous les cantons; à charge pour eux de l'expliquer aux communes qui leur posent la question.

Tout ce que je peux vous dire, c'est que nous savons qu'il y a là un vent de révolte qui souffle – vous l'avez bien exprimé en lisant le compte rendu de la réunion de la corporation – et qui sera certainement pris très au sérieux. Si besoin est, j'irai voir sur place avec mes collaborateurs les raisons de cette révolte et la façon d'en tenir compte. La procédure se déroulera telle qu'elle a été communiquée aux cantons ainsi qu'aux Commissions de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie des deux Chambres lorsque j'avais été interrogée à ce sujet.

Nous considérons donc que ces initiatives ont atteint leur objectif et que la proposition Maissen conduirait à des difficultés majeures puisqu'on ne peut pas renvoyer tel quel au Conseil fédéral quelque chose qui devrait ensuite être traité au niveau du Parlement, de par la nature même de l'objet.

Permettez-moi d'ajouter une remarque, au cas où vous seriez tentés de présenter une motion de même contenu. Le Conseil fédéral considère que, dans la révision («Nachführung») de la constitution – il espère ouvrir très prochainement une vaste procédure de consultation –, il ne modifiera aucun texte adopté par le peuple et les cantons au cours des dix dernières années, si mes souvenirs sont exacts, ou des cinq dernières années. Par exemple, l'article constitutionnel issu de l'acceptation de l'initiative de Rothenthurm tomberait dans ce délai. Le Conseil fédéral considère que ce n'est pas son rôle que de modifier quelque chose qui a été adopté par le peuple et les cantons.

La «Nachführung» est un travail de mise à jour de la constitution, qui s'arrête devant les décisions les plus récentes prises par le peuple et les cantons. Cela est sage et l'opinion publique, ou, pour utiliser un terme plus noble et plus digne de la démocratie, les citoyennes et les citoyens de ce pays n'accepteraient pas que, sous prétexte d'une mise à jour de la constitution, on annule des décisions prises récemment. Ils auraient le sentiment – c'est là le point délicat – que la mise à jour est plus qu'une mise à jour, qu'elle pourrait être une modification de leur volonté politique, volonté exprimée sans la moindre équivoque dans le cas de l'article sur la protection des marais.

Je ne veux pas anticiper, mais je crois pouvoir dire que, même sous la forme d'une motion, le Conseil fédéral vous recommanderait de rejeter la proposition Maissen, à savoir d'inclure cela dans la réforme de la constitution.

Je ne suis pas en mesure de répondre à toutes les remarques que vous avez faites puisque les procédures d'aménagement du territoire ne sont pas du ressort de mon département et que, de ce fait, je les connais moins bien que les procédures d'inventaire de protection de la nature auxquelles vous avez également fait allusion. Il se peut qu'il y ait effectivement certaines collisions, mais elles seront souvent plus faciles à régler au niveau législatif qu'au niveau constitutionnel, c'est alors la voie qu'il faudrait choisir.

Je vous prie donc de ne pas suivre la proposition Maissen et de considérer que nous avons fait du bon travail depuis l'époque où ces initiatives ont été déposées.

Maissen Theo (C, GR): Kurz eine Stellungnahme zu den Äusserungen: Was das Formelle betrifft, Herr Schüle, da habe ich das Ganze von unserem Beschluss zur Standesinitiative Solothurn abgeleitet, wo wir ja das gleiche gemacht haben. Wir haben der Standesinitiative, nicht einer parlamentarischen Initiative, Folge gegeben und gleichzeitig in den Erläuterungen gesagt, das sei ein Auftrag für die Totalrevision der Bundesverfassung. Dies einfach, damit man sieht, wo ich mich angelehnt habe.

Was ich ganz klar nicht wollte, war eine Diskussion über den eigentlichen Moor- oder Biotopschutz im Sinne von Flächen,

sondern ich wollte tatsächlich das Verfahren beleuchten. Ich wollte aufzeigen, dass es hier Probleme gibt, dass die Planungshoheit der Kantone systematisch unterwandert wird, dass die Koordination der Nutzungen nicht mehr so erfolgt, wie sie nach dem Raumplanungsartikel in der Bundesverfassung an und für sich geschehen sollte, und dass wir ein echtes Demokratiedefizit haben. Weil dieser Biotopschutz eine Aufgabe ist, die weiter geht, müssen wir das einmal regeln. Es ist natürlich so, Frau Dreifuss, dass die Kantone gewiss gut mitgearbeitet haben, aber – ich weiss das aus eigener Erfahrung – oftmals doch mit der Faust im Sack. Man musste ja mitmachen, damit man mitwirken und Einfluss nehmen konnte.

Ich bin froh um diese Diskussion, die wir geführt haben. Ich meine, es hat sich gezeigt, dass eine Sensibilität für diese Frage da ist. Um das Bild von Kollege Frick mit dem alten Pferd zu nehmen: Ich habe nun das alte Pferd einfach genommen, um noch einmal ein paar Furchen zu pflügen und will nun – um bei diesem Bild zu bleiben – die Saat mit einer Motion machen. Ich ziehe den Antrag zurück.

Präsident: Herr Maissen hat seinen Antrag zurückgezogen.

*Angenommen gemäss Antrag der Kommission
Adopté selon la proposition de la commission*

*Schluss der Sitzung um 20.00 Uhr
La séance est levée à 20 h 00*

Standesinitiative Zug Schutz der Moorlandschaften

Initiative du canton de Zoug Protection des marais

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1995
Année	
Anno	
Band	III
Volume	
Volume	
Session	Sommersession
Session	Session d'été
Sessione	Sessione estiva
Rat	Ständerat
Conseil	Conseil des Etats
Consiglio	Consiglio degli Stati
Sitzung	19
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	93.300
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	19.06.1995 - 18:15
Date	
Data	
Seite	674-679
Page	
Pagina	
Ref. No	20 026 028

Dieses Dokument wurde digitalisiert durch den Dienst für das Amtliche Bulletin der Bundesversammlung.
Ce document a été numérisé par le Service du Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale.
Questo documento è stato digitalizzato dal Servizio del Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale.