

# Bundesblatt

Bern, den 15. Mai 1970 122. Jahrgang Band I

Nr. 19

Erscheint wöchentlich. Preis: Inland Fr. 40.- im Jahr, Fr. 23.- im Halbjahr, Ausland Fr. 52.- im Jahr, zuzüglich Nachnahme- und Postzustellungsgebühr. Inseratenverwaltung: Permedia Publicitas AG, Abteilung für Periodika, Hirschemattstrasse 36, 6000 Luzern, Tel. 041/23 66 66

10 564

## Botschaft

### des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Ergänzung der Bundesverfassung durch einen Artikel 24<sup>septies</sup> betreffend den Schutz des Menschen und seiner natürlichen Umwelt gegen schädliche oder lästige Einwirkungen

(Vom 6. Mai 1970)

Herr Präsident!

Hochgeehrte Herren!

Wir beehren uns, Ihnen hiermit den Entwurf zu einem Bundesbeschluss über die Ergänzung der Bundesverfassung durch einen Artikel 24<sup>septies</sup> betreffend den Schutz des Menschen und seiner natürlichen Umwelt gegen schädliche oder lästige Einwirkungen zu unterbreiten.

## I. Kurze Übersicht

Den massgeblichen Anstoss zum vorliegenden Verfassungsartikel gab eine Motion von Herrn Nationalrat Binder vom 13. März 1964, die uns von den eidgenössischen Räten am 12. Oktober 1965 überwiesen wurde. Die Motion hat folgenden Wortlaut:

Die Immissionen in Form von Lärm, Erschütterungen, Rauch und Abgasen haben besorgniserregende Ausmasse angenommen.

Die Gesundheit von Mensch und Tier steht in Gefahr, und vielerorts droht die Pflanzenwelt zu degenerieren.

Eine vernünftige wirtschaftliche Entwicklung, wie sie dem Volk Vollbeschäftigung und Wohlstand gebracht hat, soll keineswegs gestört oder gehemmt werden.

Aber in Industrie, Verkehr und Städtebau sollten diejenigen Vorsichtsmassnahmen getroffen werden, die nach dem jeweiligen Stand der Technik möglich sind, um Allgemeinheit und Nachbarschaft vor übermässigen Einwirkungen jeglicher Art zu schützen.

Die geltenden gesetzlichen Bestimmungen gewährleisten diesen Schutz vor Immissionen nicht hinreichend und zwingen zudem den betroffenen Mitbürger, den langen, vielfach umständlichen und kostspieligen Weg der Zivilklage zu benutzen.

Der Bundesrat wird deshalb eingeladen:

1. Einen einlässlichen Bericht über die Art und das Mass von Immissionen vorzulegen, soweit darüber der erstattete Lärmbericht nicht schon Auskunft gibt.
2. Die notwendigen verfassungs- und gesetzgeberischen Massnahmen vorzuschlagen, um einen wirksamen öffentlich-rechtlichen Immissionsschutz zu gewährleisten.

Was das *erste Begehren* der Motion betrifft, so wurde dieses hinsichtlich der Luftverunreinigung, d. h. der neben dem Lärm wichtigsten Einwirkung, bereits erfüllt, indem Ihnen im Frühjahr 1969 der «Zweite Bericht der Eidgenössischen Kommission für Lufthygiene» (vom 11. Dez. 1967) vorgelegt wurde (es sei auf die Darlegungen unter Abschn. II, Ziff. 2 verwiesen).

Mit der vorliegenden Botschaft zu einem neuen Artikel 24<sup>septies</sup> der Bundesverfassung soll nun dem *zweiten Begehren* der Motion Folge gegeben werden, soweit es sich um die Verfassungsgrundlage handelt; was die Ausführungsgesetzgebung betrifft, so sei auf die Ausführungen in Abschnitt VI, Ziffer 3, Buchstabe *b*, *dd* verwiesen. Dabei wird das erste Begehren noch in dem Sinne berücksichtigt, dass auch den Einwirkungen, die von geringerer Bedeutung als Lärm und Luftverunreinigung sind, Rechnung getragen wird.

Der neue Verfassungsartikel soll die Grundlage für einen umfassenden öffentlich-rechtlichen Schutz gegen schädliche oder lästige Einwirkungen bilden. Als *Schutzobjekt* wird nicht nur der Mensch, sondern auch seine natürliche Umwelt (insbesondere Tiere und Pflanzen, Luft und Boden) erfasst; Schutzobjekt sind ebenfalls unbelebte Gegenstände, soweit sie durch die Beeinträchtigung der natürlichen Umwelt betroffen werden. Unter den *Begriff der Einwirkung* fallen grundsätzlich alle bestehenden wie auch zukünftige Beeinträchtigungen und ferner sowohl schädliche als lästige Einflüsse. *Urheber* der Einwirkungen ist immer der Mensch. Die *Kompetenz* des Bundes zum *Erlass der Ausführungsgesetze* wird als Verpflichtung statuiert; dabei wird der Bund selbstverständlich nur insoweit gesetzgeberisch tätig werden, als es erforderlich ist. Beim *Vollzug* der Bundesvorschriften wird es sich weitgehend um technische Fragen handeln, so dass die Kantone auf gewissen Gebieten, sei es insgesamt oder doch zum Teil, nicht in der Lage wären, ihn allein zu übernehmen. Bund und Kantone werden sich daher in die Vollzugsaufgaben teilen müssen, und es wird der Gesetzgeber von Fall zu Fall über deren Zuweisung zu entscheiden haben.

## II. Ausgangslage

### 1. Schädliche oder lästige Einwirkungen

Der Mensch ist in zunehmendem Masse schädlichen oder lästigen Einwirkungen ausgesetzt. Die schädlichen Einwirkungen schädigen seine physische oder psychische Gesundheit; die lästigen Einwirkungen beeinträchtigen seine Leistungsfähigkeit und Lebensfreude.

Die Einwirkungen oder deren Ursachen können insbesondere bestehen in:

- a. *Luftverunreinigung* durch Gase, Dämpfe, Nebel, Staub oder Rauch; die wichtigsten Quellen sind die Heizungen und die Motorfahrzeuge, ferner auch gewisse industrielle und gewerbliche Prozesse;
- b. *Gewässerverschmutzung*, insbesondere durch flüssige und feste Abfälle und Abgänge, ferner durch undichte Rohrleitungen und Tankanlagen, durch

Verluste beim Transport, beim Umschlag und bei der Lagerung von Mineralölprodukten oder anderen wassergefährdenden Flüssigkeiten, durch Anwendung von Schädlingsbekämpfungsmitteln usw.;

c. *Lärm*, z. B. durch den Betrieb von Motoren, insbesondere in Motorfahrzeugen und Luftfahrzeugen, und von Maschinen, durch Überschallknall, oder auch als Wohnlärm;

d. *Gerüchen*;

e. *Erschütterungen*: diese können z. B. erzeugt werden durch Maschinen, Strassen-, Schienen- oder Luftfahrzeuge (so der Überschallknall durch Luftfahrzeuge);

f. *elektrischem Strom*;

g. *sichtbaren und unsichtbaren Strahlungen*, z. B. starkem oder wechselndem Licht, ionisierenden Strahlen, Laser-Strahlen, Radar usw.;

h. *zu starker Wärme* (z. B. Dampfturbinen).

Durch die Beeinträchtigung der natürlichen Umwelt können auch unbelebte Sachen betroffen werden, durch Luftverunreinigung z. B. Gebäude.

Der Einfluss gewisser Einwirkungen macht sich nicht sofort, sondern erst auf die Dauer bemerkbar, z. B. Verunreinigung der Luft durch krebserzeugende Stoffe.

Es handelt sich dabei nur um Einwirkungen, die vom Menschen ausgehen.

In diesem Zusammenhang sei darauf hingewiesen, dass die rationellste Ausnützung der heutigen Möglichkeiten der Technik sehr oft in erheblichem Masse schädliche oder lästige Einwirkungen auf den Menschen und seine natürliche Umwelt zur Folge hat. Bis heute ist die Inanspruchnahme der Elemente der natürlichen Umwelt durch die Wirtschaft in der Regel als unentgeltlich betrachtet worden, so dass die Bevölkerung oder das Gemeinwesen die sogenannten «external costs» tragen musste.

Es kann aber nicht weiter hingenommen werden, dass Unternehmen, die solche Einwirkungen erzeugen, zu deren Minderung nur deshalb – zum Nachteil der Bevölkerung – nicht Hand bieten, weil dadurch Kosten entstehen. Die Bevölkerung ist immer weniger gesonnen, diese Einwirkungen zu dulden. Es müssen die Einbussen gegenüber dem wirtschaftlichen Optimum einerseits und die Vorteile, die sich für die Gesundheit und das Wohlbefinden der Bevölkerung ergeben, andererseits gegeneinander abgewogen werden. Den Betrieben wäre ein Teil der nötigen Schutzmassnahmen in Form von technischen Auflagen oder Bedingungen aufzuerlegen.

Wenn nicht mehr als bis heute unternommen wird, um den schädlichen oder lästigen Einwirkungen vorzubeugen oder bereits eingetretene Schäden oder Beeinträchtigungen zu beheben, so können Gesundheit und Wohlbefinden der Bevölkerung sehr empfindlich beeinträchtigt werden. Damit aber vermehrte Schritte unternommen werden, muss die Kompetenz des Bundes erweitert werden.

## 2. Bis heute unternommene Arbeiten

(Kurzer historischer Abriss)

Durch eine uns von den eidgenössischen Räten am 19. Dezember 1956 überwiesene Motion von Herrn Ständerat Stüssi wurden wir beauftragt, Bericht und Antrag über rechtliche Massnahmen zur wirksamen und zeitgemässen *Lärmbekämpfung* zu unterbreiten. Die Motion hatte folgenden Wortlaut:

Die letzten Jahrzehnte haben mit der starken Entwicklung der Technik auf allen Tätigkeitsgebieten zu einem rasch anwachsenden Lärm geführt, der wegen seiner ständigen und übermässigen, teilweise übermächtigen Einwirkung eine grosse Gefahr für die Gesundheit und Leistungsfähigkeit des Grossteils unserer Bevölkerung darstellt. Dieser ungünstigen Einwirkung kann nicht länger freier Lauf gelassen werden.

Die bestehenden Bestimmungen des Zivilrechts und des Polizeirechts genügen nicht, um den gesteigerten Lärm zu bekämpfen; sie sind überholt. Es ist deshalb dringendes Erfordernis, dass den Auswüchsen der technischen Entwicklung durch eine erweiterte Rechtsordnung begegnet und die Technik zur Schaffung und Anwendung geeigneter Schutzmittel zur Bekämpfung des übermässigen Lärms gezwungen wird.

Der Bundesrat wird daher beauftragt, den eidgenössischen Räten bald Bericht und Antrag über rechtliche Massnahmen zur wirksamen und zeitgemässen Lärmbekämpfung zu unterbreiten.

Ferner wurden wir durch ein vom Nationalrat am 19. Dezember 1956 angenommenes Postulat von Herrn Nationalrat Philipp Schmid ersucht zu prüfen, ob der Bund – eventuell in Verbindung mit den kantonalen Behörden – gegen die Lärmentwicklung wirksame Vorkehren treffen könnte. Das Postulat lautete folgendermassen:

Die Lärmentwicklung nimmt ein Ausmass an, dass deren Eindämmung mit allen Mitteln versucht werden sollte. In den Städten und Fremdenkurorten wird diese Entwicklung zur Plage. Für die Fremdenkurorte hat das Problem eine besondere Bedeutung.

Durch das Anwachsen des Flugverkehrs und der zukünftigen Verwendung von Düsenflugzeugen wird der Lärm auch in der Luft noch stärker werden.

In andern Staaten versucht man, dieser gesundheitsschädigenden Entwicklung entgegenzutreten. In unserem Lande bestehen wohl verstreut in verschiedenen Gesetzen rechtliche Vorschriften, die zur Bekämpfung des Lärms dienen könnten. Vorläufig sind sie aber wirkungslos.

Der Bundesrat wird deshalb ersucht zu prüfen, ob der Bund eventuell in Verbindung mit kantonalen Behörden gegen die Lärmentwicklung wirksame Vorkehren treffen könnte.

Um diesen Aufträgen nachzukommen, bestellte der Bundesrat mit Beschluss vom 21. Oktober 1957 eine eidgenössische Expertenkommission und beauftragte sie, das Lärmproblem vom medizinischen, technischen und rechtlichen Standpunkt aus möglichst umfassend zu untersuchen und dem Bundesrat rechtliche Massnahmen zur Lärmbekämpfung vorzuschlagen.

Diese Expertenkommission richtete am 14. Dezember 1962 an den Bundesrat einen ausführlichen Bericht, der 1963 unter dem Titel «Lärmbekämpfung in der Schweiz» vom Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement veröffentlicht wurde. Zu diesem Expertenbericht nahm der Bundesrat in seinem Bericht vom 13. April 1966 (BBI 1966 I 621) Stellung; er gab darin bekannt,

welche Massnahmen er, ausser der Schaffung einer Abteilung Akustik und Lärmbekämpfung bei der Eidgenössischen Materialprüfungs- und Versuchsanstalt (EMPA), zur Lärmbekämpfung auf den einzelnen Gebieten getroffen hat. Zudem entwarf er ein Programm für weitere Massnahmen. Die Expertenkommission und der Bundesrat vertraten in ihren Berichten auf Grund der damaligen Lage die Auffassung, dass für die Lärmbekämpfung grundsätzlich die Verfassungsgrundlagen genügen würden. Der Bundesrat erklärte sich aber bereit, im Zusammenhang mit der Bearbeitung der Motion Binder auch die Frage einer erweiterten Verfassungsgrundlage für die Lärmbekämpfung nochmals einlässlich zu prüfen. Das Problem stellt sich nun z. B. für den Schallschutz in Wohnbauten.

Am 24. September 1958 nahm der Nationalrat folgendes Postulat von Herrn Nationalrat Grendelmeier vom 17. März 1958 an:

Der Bundesrat wird eingeladen – ähnlich wie es bezüglich des Gewässerschutzes geschehen ist – umgehend verfassungsmässige und gesetzgeberische, eventuell weitere Massnahmen zu ergreifen,

1. um der zunehmenden Verunreinigung der Luft durch Technik und Verkehr und der damit verbundenen Gefährdung der Volksgesundheit zu steuern und
2. um die Gesunderhaltung der Luft vor allem in den Wohngebieten sicherzustellen.

Veranlasst durch dieses Postulat und zwei Kleine Anfragen (Grendelmeier vom 11. März 1960 und Büchi vom 29. Juni 1960) beauftragten wir am 17. Januar 1961 das Eidgenössische Departement des Innern, eine nichtständige, konsultative Kommission für *Lufthygiene* einzusetzen; diese wurde mit Bundesratsbeschluss vom 19. Januar 1962 durch eine ständige Kommission ersetzt. Die nichtständige Kommission arbeitete einen «Ersten Bericht» (vom 20. Juni 1961) und die ständige Kommission einen «Zweiten Bericht» (vom 11. Dez. 1967) sowie verschiedene Richtlinien aus. Am 25. Februar 1964 unterbreitete die Kommission dem Departement des Innern eine Eingabe mit dem Antrag, es sei durch Ergänzung von Artikel 24<sup>quater</sup> der Bundesverfassung die Grundlage für den Erlass eidgenössischer Vorschriften über die Verhütung von Luftverunreinigungen zu erweitern.

In der Begründung führte die Kommission u. a. aus, die durch bestimmte industrielle und gewerbliche Anlagen und Prozesse, die Hausfeuerungen und den Motorfahrzeugverkehr hervorgerufene Luftverunreinigung bedeute schon jetzt eine erhebliche Belästigung der Bevölkerung und es seien auch verschiedentlich Schädigungen an Tieren und Pflanzen festgestellt worden. Für die Zukunft sei mit einer Zunahme der Quellen von Luftverunreinigungen zu rechnen, vor allem als Folge der fortschreitenden Entwicklung von Industrie und Gewerbe, des Betriebes von Erdölraffinieren und thermischen Kraftwerken, der wachsenden Wohndichte mit entsprechender Zunahme der Heizungs- und Kehrlichtverbrennungsanlagen sowie des immer lebhafteren Motorfahrzeugverkehrs. Für die Schweiz ganz allgemein, nicht zuletzt aber auch als Ferien- und Erholungsland, ergebe sich daraus die Notwendigkeit, Massnahmen zu treffen, um einer unhaltbaren Entwicklung, wie sie aus dem Ausland bekannt sei,

rechtzeitig, wirksam und in umfassender Weise vorzubeugen. Auf die freiwillige Durchführung der sich aufdrängenden Massnahmen sei erfahrungsgemäss kein genügender Verlass. Behördliche Vorschriften seien daher nicht zu umgehen. Der Bund sowie die Kantone und Gemeinden hätten bereits nach verschiedenen Richtungen verbindliche Ordnungen aufgestellt, die aber zum Teil inhaltliche Lücken aufwiesen und nicht überall in vollem Umfange durchgesetzt würden. Weder das Zivilgesetzbuch, das seinerzeitige Fabrikgesetz, das Strafgesetzbuch und das Strassenverkehrsgesetz noch die kantonalen und kommunalen Baugesetze und Bauordnungen, feuerpolizeilichen Vorschriften usw. hätten eine befriedigende Regelung herbeizuführen vermocht.

Die Kommission erklärte weiter, eine Ordnung auf eidgenössischer Ebene sei notwendig, weil eine Luftverunreinigungsquelle oft mehrere Gemeinden oder Kantone in Mitleidenschaft ziehe und eine uneinheitliche Ordnung eine wirksame Bekämpfung der Luftverunreinigung erschweren würde. Dazu komme, dass zweifellos die Mehrzahl der Kantone nicht über die Fachleute verfüge, um das sehr komplexe Problem der Luftverunreinigung, bei dem nicht nur technische, sondern ebenso sehr auch medizinische Gesichtspunkte von Bedeutung seien, in befriedigender Weise zu lösen. Die Volkswirtschaftsdirektoren verschiedener Kantone hätten die Notwendigkeit und Dringlichkeit einer eidgenössischen Regelung entschieden bejaht.

Herr Nationalrat Vetsch lud uns mit einem Postulat vom 11. März 1964, das vom Nationalrat am 3. Juni 1964 angenommen wurde, ein, das Problem der *Luftverunreinigung* umfassend zu prüfen und die verfassungsrechtlichen Grundlagen vorzubereiten. Das Postulat hat folgenden Wortlaut:

Die Reinhaltung der Luft als wichtiges Lebenselement stellt im Zeichen der zunehmenden Industrialisierung neben dem Schutz unserer Gewässer eine ernste und vordringliche Aufgabe dar. Auch im Blick auf die geplante Errichtung mehrerer thermischer Kraftwerke, die auf Ölbasis betrieben werden sollen, drängt sich eine wirksame Mitarbeit des Bundes zur Verhütung schädlicher Auswirkungen solcher Werke auf.

Der Bundesrat wird deshalb eingeladen, das Problem der Luftverunreinigung einer umfassenden Prüfung zu unterziehen, die verfassungsrechtlichen Grundlagen vorzubereiten und den eidgenössischen Räten Bericht und Anträge zu unterbreiten.

Der Bundesrat wies in seiner Antwort u. a. auf die Arbeit der Eidgenössischen Kommission für Lufthygiene und auf die bereits im Gange befindliche Prüfung einer neuen Verfassungsgrundlage hin.

### 3. Ausländische und internationale Arbeiten

#### a. Ausländische Arbeiten

##### aa. Einwirkungen im allgemeinen

In der *Bundesrepublik Deutschland* als solcher besteht noch keine umfassende und einheitliche Gesetzgebung; eine solche ist jedoch in Vorbereitung. Zudem hat z. B. das bevölkerungsreiche Land *Nordrhein-Westfalen* schon am

30. April 1962 ein allgemeines «Immissionsschutzgesetz» erlassen, wobei noch zu bemerken ist, dass die deutschen Bundesländer bedeutend grösser als die schweizerischen Kantone sind. Gemäss § 1 (2) dieses Gesetzes werden die Immissionen als durch Luftverunreinigungen, Geräusche oder Erschütterungen (Emissionen) hervorgerufene Einwirkungen auf Personen oder Sachen bezeichnet.

In *Grossbritannien* wurde Ende 1969 eine ständige Königliche Kommission für «Environmental pollution» eingesetzt, nachdem schon vor einiger Zeit ein Nationaler Rat für Umweltforschung ins Leben gerufen worden war.

Besondere Bedeutung wird dem Problem in den *USA* beigemessen. Im Jahre 1969 wurde zur Vorbereitung einer grossen Regierungsaktion gegen alle Arten von Verunreinigungen ein besonders Regierungsorgan (Environmental Quality Council) geschaffen, das unter dem Vorsitz von Präsident Nixon steht. Ferner wurde im Januar 1970 in Washington die Errichtung eines Büros für Umweltbedingungen bekanntgegeben, das sich vor allem mit der Luftverschmutzung und dem Fluglärm befassen soll, und im Februar 1970 schlug Präsident Nixon ein umfassendes Programm zur Lösung der Umweltprobleme vor.

#### *bb. Lärm*

Im Ausland wird der Lärmbekämpfung immer mehr Bedeutung beigemessen. Als Beispiel sei auf den *englischen Bericht einer Expertenkommission «Noise, Final Report»* (London, Her Majesty's Stationary Office, 1963) hingewiesen. In der *Bundesrepublik Deutschland* bestehen einlässliche Regelungen auf Bundesebene, z. B. Gesetz zum Schutz gegen Baulärm (vom 9. September 1965) sowie eine Technische Anleitung zum Schutz gegen Lärm vom 16. Juli 1968 betreffend den Lärm von Industrie- und Gewerbebetrieben.

#### *cc. Luftverunreinigung*

Der Bekämpfung der Luftverunreinigung wird in den meisten industrialisierten Staaten grösste Bedeutung beigemessen. Von den verschiedenen Gesetzgebungen seien folgende erwähnt:

*Bundesrepublik Deutschland:* In den meisten Bundesländern wurde auf dem Gebiete der Luftreinehaltung legiferiert. Die einzelnen Bundesländer haben ihre Bestimmungen dem unter Buchstabe *aa* bereits erwähnten Immissionsschutzgesetz von Nordrhein-Westfalen angepasst.

*Grossbritannien:* Seit dem «Public Act» vom Jahre 1936, der sich damals schon mit dem Problem der Luftreinehaltung befasste, wurden auf diesem Gebiete verschiedene Gesetze erlassen, so die beiden «Clean Air Act» von 1956 und 1968.

*USA:* Ausser der unter Buchstabe *aa* erwähnten Regierungsaktion zum Schutze der natürlichen Umwelt ist zu erwähnen, dass in den *USA* auf Bundesebene bereits im Jahre 1963 ein «Clean Air Act» erlassen wurde, der 1967 durch den «Air Quality Act» ersetzt wurde. Vor dem Inkrafttreten der Bun-

desgesetzgebung wurden Überwachung und Kontrolle der Luftreinhaltung ausschliesslich den einzelnen Staaten und Gemeinden überlassen. Durch die Bundesgesetzgebung wird eine Vereinheitlichung der Kriterien und Kontrollbestimmungen angestrebt.

## b. Internationale Arbeiten

### aa. Lärm

Immer mehr hat sich auch gezeigt, dass die Lärmbekämpfung ein Problem darstellt, das zum Teil international gelöst werden muss. Verschiedene internationale Organisationen bemühen sich, eine bessere Koordination und schliesslich einheitliche Regelungen zu erreichen. So befassten sich z. B. Expertengruppen der *Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung* (OECD) mit dem Verkehrslärm in den Städten und mit dem Knall des Fluges im Überschallbereich unter dem Gesichtspunkt der Forschung. Die *Europäische Wirtschaftskommission der UNO* (ECE) bereitet einheitliche Messmethoden und Normen für die Zulassung der Motorfahrzeuge vor. Die *Internationale Zivilluftfahrt-Organisation* (ICAO) widmet sich den Problemen des Fluglärms von Grossflugzeugen. Eine Studiengruppe der *Europäischen Verkehrsminister-Konferenz* (CEMT) hat die Verwaltungsmassnahmen gegen den Verkehrslärm behandelt. Auch die *Weltgesundheitsorganisation* (WHO) und der *Europarat* haben sich des Lärmproblems und des Umweltschutzes im weiten Sinne angenommen.

### bb. Luftverunreinigung

Eine Anzahl internationaler Organisationen befasst sich auch mit den Problemen der Lufthygiene. Die Schweiz ist an den Arbeiten der meisten Organisationen aktiv mitbeteiligt. Es sei u. a. auf folgende Organisationen hingewiesen:

Die *Weltgesundheitsorganisation* befasst sich in einigen ihrer regionalen Organisationen mit den Auswirkungen der Luftverunreinigung auf die menschliche Gesundheit.

*Meteorologische Weltorganisation* (WMO): Da zur natürlichen Umwelt des Menschen die Luft, d. h. die Atmosphäre, gehört, spielt die WMO, die sich mit dem wissenschaftlichen und technischen Studium dieser Probleme befasst, eine direkte Rolle in der Lufthygiene. Sie ist sich der Wichtigkeit ihrer Aufgabe bewusst und trägt Wesentliches bei zum Studium und zu einer besseren Kenntnis all dessen, was sich in der Atmosphäre abspielt. Aus diesem Grunde bildete sie verschiedene Arbeitsgruppen, deren Aufgabe vor allem darin besteht, ein meteorologisches Beobachtungsnetz auszubauen, welches zu einem besseren Verständnis der Lufthygiene und damit zu einer besseren Luftreinhaltung notwendig ist.

Die *Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung* bearbeitet Fragen der Messtechnik, der Nomenklatur und der technischen Verfahren zur Reinhaltung der Luft.



Der *Europarat* bemüht sich u. a. in einer Kommission für Lufthygiene um die Vereinheitlichung der technischen Vorschriften in den verschiedenen Ländern.

### III. Kritische Würdigung der Ausgangslage

(Unzulänglichkeiten des gegenwärtigen Rechtszustandes)

#### 1. Zivilrechtliche Regelung

Gewisse Vorschriften des Privatrechts betreffen den «Immissionsschutz». Hierher gehört insbesondere die Beschränkung des Grundeigentümers in der Ausübung seines Eigentums den Nachbarn gegenüber (Nachbarrecht); Artikel 684 ZGB untersagt alle übermässigen Einwirkungen. Ferner regelt Artikel 679 ZGB die Verantwortlichkeit des Grundeigentümers. Die Anwendung dieser Artikel wird dadurch erschwert, dass der Beeinträchtigte selber die Initiative zum Vorgehen ergreifen und den umständlichen und bei einem Unterliegenden teuren Weg des Zivilprozesses beschreiten muss.

Schwierigkeiten ergeben sich auch daraus, dass es sich grundsätzlich nur um Einwirkungen handelt, die von einem bestimmten Grundstück ausgehen.

Die Artikel 41 ff. OR (Entstehung einer Obligation aus unerlaubter Handlung) setzen das Vorliegen eines Schadens und in der Regel eines Verschuldens voraus. Sie bedingen ebenfalls die Durchführung eines Prozesses.

Die Zivilklage setzt immer einen oder mehrere bestimmte Urheber einer Einwirkung voraus, was im öffentlichen Recht nicht zutrifft.

Die zivilrechtlichen Vorschriften genügen heute für die Durchsetzung des «Immissionsschutzes» nicht mehr, so dass sich ein Ausbau der öffentlich-rechtlichen Regelung aufdrängt.

#### 2. Öffentlich-rechtliche Regelungen

##### a. Kantone

Soweit der Bund nicht auf einzelnen Gebieten die Kompetenz zur Regelung des Schutzes gegen Einwirkungen bereits besitzt (vgl. die Ausführungen unter Buchst. b), sind die Kantone dafür zuständig. Die Kantone haben von dieser Zuständigkeit teilweise und in beschränktem Ausmass Gebrauch gemacht. Trotz diesen Bemühungen und den zunehmenden Anstrengungen der Wirtschaft gibt es aber immer noch Gebiete, in denen die Kantone keine oder nur ungenügende Regelungen getroffen haben, wie z. B. auf dem Sektor des Schallschutzes in Wohnbauten (wir verweisen auf unseren Bericht vom 13. April 1966 betreffend die Lärmbekämpfung, Ziffer 15 (BBl 1966 I 621)). Auch werden die bestehenden Regelungen von den Kantonen vielfach nicht befriedigend angewendet: es fehlen ihnen zum Teil die erforderlichen technischen Mittel und das nötige qualifizierte Fachpersonal. Als Beispiele seien ge-

nannt: Abgänge von Feuerungsanlagen (insbesondere Hausfeuerungen) (vgl. den 2. Bericht der Eidg. Kommission für Lufthygiene, Ziff. 9.2.1), Maschinen- und Apparatelärm (vgl. unseren Bericht betr. die Lärmbekämpfung, Ziff. 11 und 13). Wie die Erfahrung der letzten Jahre zeigt, werden diese Mängel auch in Zukunft ohne Eingreifen des Bundes nicht behoben werden können.

### b. Bund

Auf gewissen Gebieten besitzt der Bund schon die Kompetenz zur Regelung des Schutzes gegen Einwirkungen, aber überwiegend nur als Bestandteil einer umfassenden Kompetenz zur Regelung einer Sachfrage. Als Beispiele seien genannt:

- Heerwesen und Militär: Art. 20 BV
- Bodenrecht und Landesplanung: Art. 22<sup>ter</sup> und 22<sup>quater</sup> BV
- Schifffahrt: Art. 24<sup>ter</sup> BV
- Gewässerschutz: Art. 24<sup>quater</sup> BV
- Strahlenschutz: Art. 24<sup>quinquies</sup> Abs. 2 BV
- Eisenbahnen: Art. 26 BV
- Polizeiliche Beschränkung der Handels- und Gewerbefreiheit: Art. 31<sup>bis</sup> Abs. 2 BV
- Arbeitnehmerschutz: Art. 34<sup>ter</sup> Abs. 1 Buchst. a BV
- Nationalstrassen: Art. 36<sup>bis</sup> Abs. 1 und 2 BV
- Motorfahrzeuge: Art. 37<sup>bis</sup> BV
- Luftfahrzeuge: Art. 37<sup>ter</sup> BV
- Gesundheitspolizei: Art. 69<sup>bis</sup> BV.

Diese Kompetenzordnung weist folgende Mängel auf:

1. Bei den in Frage stehenden Kompetenzen handelt es sich, soweit es um die Bekämpfung von Einwirkungen geht, nur um *fakultative Kompetenzen*. Daher wurde von ihnen bisher nur teilweise Gebrauch gemacht. Es seien folgende Erlasse angeführt:
  - Bundesgesetz vom 16. März 1955 über den Schutz der Gewässer gegen Verunreinigung (AS 1956 1533)
  - Bundesgesetz vom 23. Dezember 1959 über die friedliche Verwendung der Atomenergie und den Strahlenschutz (AS 1960 541) Art. 11, Verordnung vom 19. April 1963 über den Strahlenschutz (AS 1963 279)
  - Arbeitsgesetz vom 13. März 1964 (AS 1966 57) Art. 6—8, Verordnung III vom 26. März 1969 zum Arbeitsgesetz (AS 1969 561)
  - Bundesgesetz vom 19. Dezember 1958 über den Strassenverkehr (AS 1959 679) Art. 8 Abs. 2, Verordnung vom 13. November 1962 über die Strassenverkehrsregeln (AS 1962 1364) Art. 33, Verordnung vom 27. August 1969 über Bau und Ausrüstung der Strassenfahrzeuge (AS 1969 821) Art. 31 Abs. 3 sowie Anhänge 3 und 4
  - Bundesgesetz vom 21. Dezember 1948 über die Luftfahrt (Luftfahrtgesetz) (AS 1950 471) Art. 8, 12 und 15, Vollziehungsverordnung vom 5. Juni 1950 zum Luftfahrtgesetz (AS 1950 496).

2. Es bestehen *Lücken* und es fehlt auch eine *Kompetenz zur Regelung künftiger Einwirkungen*. Die Lücken in der Kompetenzordnung beziehen sich z. B. auf die Gebiete der Lufthygiene und des Schallschutzes von Bauten. Was die künftigen Einwirkungen anbelangt, so muss u. a. an weitreichende Entwicklungen gedacht werden. Wenn z. B. die Technik es eines Tages ermöglicht, das Klima des Landes zu verändern, das Wetter zu beeinflussen oder die Gletscher zu schmelzen, und wenn solche Forderungen erhoben werden, so muss der Bund die Kompetenz haben, einzugreifen. Artikel 24<sup>sexies</sup> der Bundesverfassung bietet keine Handhabe.
3. Es handelt sich weitgehend um *abgeleitete Kompetenzen*, deren Bestehen oft durch Auslegung und eventuell sogar durch die Einholung von Gutachten abgeklärt werden muss.
4. Die erwähnten Kompetenzen sind in den verschiedensten Verfassungsartikeln begründet. Wegen dieser *Verstreutheit* fehlt es an einer einheitlichen Konzeption in der Anwendung. Im übrigen bedeutet die Bekämpfung schädlicher oder lästiger Einwirkungen für die verschiedenen Bundesstellen nur eine Nebenaufgabe.

### 3. Interkantonale Beziehungen

Selbst wenn ein Kanton über eine genügende Gesetzgebung sowie über die notwendigen technischen Mittel und Fachleute verfügt, können seine Einwohner durch die Einwirkungen aus anderen Kantonen belästigt werden. Es können ihnen sogar empfindliche Schäden zugefügt werden.

### 4. Internationale Beziehungen

Auch wenn die Kantone von ihren Kompetenzen zur Regelung des Schutzes vor schädlichen oder lästigen Einwirkungen weitgehend Gebrauch machen könnten, dürfte der Bund, was die Unterzeichnung von internationalen Verträgen betrifft, auf gewisse Schwierigkeiten stossen, die sich im Hinblick auf die Durchsetzung der Verträge ergeben könnten; solche Schwierigkeiten würden bei Vorliegen einer allgemeinen Bundeskompetenz nicht auftreten. Es sei auf Abschnitt II, Ziffer 3, Buchstabe *b* verwiesen.

## IV. Konsultationen

### 1. Vernehmlassungsverfahren mit den Kantonen und interessierten Kreisen

Das Eidgenössische Departement des Innern, das beauftragt wurde, die sich aus der Motion Binder ergebenden Fragen zu behandeln, stellte in einem Rundschreiben vom 14. September 1966, im Einvernehmen mit dem Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement und dem Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartement, den Kantonsregierungen und den interessierten Amtsstellen und Kreisen folgende Fragen:

- Halten Sie eine Erweiterung der Gesetzgebungskompetenzen des Bundes auf dem Gebiete des Immissionsschutzes ganz allgemein für notwendig?
- Wenn ja, auf welche Gebiete sollte sich diese Kompetenzerweiterung erstrecken und welche Überlegungen sind hierfür entscheidend?
- Wenn nein, welche Gründe bewegen Sie dazu, eine Kompetenzerweiterung zu verneinen?
- Würden Sie für den Fall einer Erweiterung der Bundeskompetenzen einen generellen Immissionsschutzartikel oder die Aufteilung in verschiedene Einzelbestimmungen vorziehen?

Eine eindeutige Mehrheit der Kantone und der angefragten interessierten Stellen und Kreise, soweit letztere antworteten, sprach sich für einen allgemeinen, den ganzen Immissionsschutz umfassenden Artikel aus. In den wenigen ablehnenden Stellungnahmen wurde insbesondere geltend gemacht, der Bund habe bereits genügend Kompetenzen oder es solle eine Lösung auf dem Wege von interkantonalen Konkordaten und allgemeinverbindlichen Normen gesucht werden; einzelne Fachverbände verneinten die Notwendigkeit für ihr Sachgebiet. Weiter wurde in einzelnen Vernehmlassungen die Meinung vertreten, dass eine Erweiterung der Bundeskompetenzen nicht dringlich sei.

Auf Grund dieses Ergebnisses beantragte uns das Departement des Innern, es sei die Bundesverfassung durch Einfügung eines neuen Artikels 24<sup>septies</sup> zu ergänzen.

## **2. Expertenkommission**

Am 17. März 1969 beauftragten wir das Departement des Innern, einen Verfassungsartikel und eine entsprechende Botschaft an die Bundesversammlung auszuarbeiten und zu diesem Zweck eine Expertenkommission einzusetzen. Das Ergebnis der bei den Kantonen und interessierten Kreisen durchgeführten Umfrage sollte für diese Arbeiten richtungweisend sein. Die Expertenkommission hielt zwischen dem 21. August 1969 und dem 5. Februar 1970 unter dem Vorsitz von Herrn Professor Aubert, Neuenburg, vier Sitzungen ab und arbeitete in Verbindung mit dem Eidgenössischen Gesundheitsamt den Entwurf zu einem Verfassungsartikel und den Botschaftstext aus.

## **V. Richtlinien für die Regierungspolitik**

In unserem Bericht vom 15. Mai 1968 über die Richtlinien für die Regierungspolitik in der Legislaturperiode 1968–1971 (BBl 1968 I 1204) haben wir erklärt, dass wir der Bundesversammlung in absehbarer Zeit eine Vorlage zu einem umfassenden «Immissionsschutz»-Artikel der Bundesverfassung unterbreiten werden.

Mit dem vorliegenden Entwurf zu einem Verfassungsartikel betreffend den Schutz des Menschen und seiner natürlichen Umwelt gegen schädliche oder lästige Einwirkungen verwirklichen wir diese Absicht.

## VI. Anträge

### 1. Notwendigkeit der Ergänzung der Bundesverfassung

Aus der unter Abschnitt III dargelegten Würdigung der Ausgangslage und dem eindeutigen Ergebnis des Vernehmlassungsverfahrens von 1966 (vgl. die Ausführungen unter Abschn. IV, Ziff. 1) geht hervor, dass eine Ergänzung der Bundesverfassung notwendig ist und allgemein gewünscht wird. Der Bundesgesetzgeber ist zu verpflichten, einerseits auf den zahlreichen Gebieten, die schon in seinem Kompetenzbereich liegen, dem Schutz gegen die unter Abschnitt II, Ziffer 1 erwähnten Einwirkungen vermehrte Aufmerksamkeit zu schenken und andererseits vor allem die bestehenden Lücken zu schliessen und auch zukünftige Einwirkungen zu bekämpfen. Die Verpflichtung muss dabei, insbesondere auf Grund der letzten Erwägung, allgemein gefasst sein. Mit einer Formulierung, die nur die aufgedeckten Lücken schliessen würde, wäre der Sache nicht gedient. In diesem Sinne sprach sich auch die Mehrheit der im Jahre 1966 konsultierten Kantone und interessierten Kreise aus.

Es erhebt sich die Frage, ob mit der Schaffung einer allgemeinen Bundeskompetenz der Bundesgesetzgeber nicht verleitet werden könnte, in Gebiete einzugreifen, für die verfassungsrechtlich die Kantone zuständig sind, beispielsweise in das Gebiet der Baupolizei. Bedenken dieser Art halten wir nicht für stichhaltig. Der Inhalt einer allgemeinen Kompetenz des Bundes wird durch den Sinn und das Ziel dieser Kompetenz – nämlich den Schutz des Menschen und seiner natürlichen Umwelt gegen schädliche oder lästige Einwirkungen – bestimmt und begrenzt. Weiter darf der Bundesgesetzgeber nicht gehen. Soweit der Bund nicht auf die Verfolgung dieses Zieles begrenzte Bestimmungen erlässt, bleibt die Zuständigkeit der Kantone in dem verfassungsrechtlich ihnen vorbehaltenen Bereich unangetastet. Die Abgrenzung kann im Einzelnen allerdings erst auf Gesetzesstufe nach Abwägung aller Gesichtspunkte und unter Herstellung eines Einvernehmens mit den Kantonen vorgenommen werden.

Bei der Ausgestaltung der gesetzlichen Ordnung wird sich auch die Frage stellen, ob eine Ergänzung des Bundesrechts durch – vorher oder nachher erlassene – Vorschriften der Kantone und allenfalls der Gemeinden auf dem gleichen Gebiete nicht zu einer Unübersichtlichkeit und zu Schwierigkeiten in der Durchsetzung solcher Vorschriften führen könnte. Diese Befürchtung scheint uns unbegründet zu sein. Wie auf allen Gebieten, in denen der Bund zuständig erklärt wird, die kantonalen Vorschriften sich dem Bundesrecht anzupassen oder unterzuordnen haben, wird auch in bezug auf den Schutz gegen schädliche oder lästige Einwirkungen das Bundesrecht in erster Linie massgebend sein und werden die Kantone diesem ihre besonderen oder ergänzenden Vorschriften angleichen müssen. (Rest des Absatzes nach Antrag EDI streichen.)

Der Schutz gegen Einwirkungen ist heute ein verfassungswürdiges Anliegen. Es geht um höchste Güter: um den Schutz gegen die Bedrohung unseres Lebensraumes, also um den Schutz der Heimat, und damit vorab um den Schutz des

Menschen. Der Bund soll sich in seinem Grundgesetz, der Verfassung, zu diesem Schutz bekennen.

## 2. Wortlaut des neuen Verfassungsartikels

Gestützt auf die vorstehenden Darlegungen schlagen wir Ihnen folgende Fassung für den neuen Verfassungsartikel vor:

### Art. 24<sup>septies</sup>

<sup>1</sup> Der Bund erlässt Vorschriften über den Schutz des Menschen und seiner natürlichen Umwelt gegen schädliche oder lästige Einwirkungen. Er bekämpft insbesondere die Luftverunreinigung und den Lärm.

<sup>2</sup> Der Vollzug der Vorschriften wird, soweit das Gesetz ihn nicht dem Bunde vorbehält, den Kantonen übertragen.

## 3. Erläuterungen zum neuen Verfassungsartikel

### a. Stellung des Artikels

Der neue Artikel kann nicht mit dem *Gewässerschutz-Artikel* (Art. 24<sup>quater</sup>) verbunden werden, und zwar aus folgenden Erwägungen: Die verfassungsmässigen Grundlagen und die Gesetzgebung über das Wasser sind in Revision begriffen. Mit einer uns von den eidgenössischen Räten im Jahre 1965 überwiesenen Motion von Herrn Ständerat Rohner wurden wir eingeladen, die nötigen verfassungsmässigen Befugnisse des Bundes auf dem Gebiete der Wasserwirtschaft und einer einheitlichen Ordnung des Wasserrechts vorzubereiten sowie die Entwürfe für eine umfassende Wasserrechtsgesetzgebung zur Sicherung einer haushälterischen Nutzung unserer Wasserschätze und einer ausreichenden Versorgung mit Trink- und Brauchwasser auszuarbeiten. Die Verwirklichung der in dieser Motion enthaltenen Gedanken würde den Gewässerschutz auf Bundesebene in einen neuen, viel umfassenderen Rahmen stellen, d. h. auch die Bewirtschaftung des Wassers umfassen, wobei den Massnahmen zum eigentlichen Schutz gegen schädliche oder lästige Einwirkungen keine zentrale Bedeutung zukäme. Abgesehen davon schliesst der Gewässerschutzbegriff schon gestützt auf die geltende Gesetzgebung nicht nur den Schutz gegen schädliche oder lästige Einwirkungen ein.

Eine gewisse Überschneidung der beiden Artikel lässt sich allerdings nicht vermeiden; was insbesondere den Vollzug betrifft, so geht Artikel 24<sup>quater</sup> Satz 2 als «lex specialis» Artikel 24<sup>septies</sup> Absatz 2 vor. Es werden sich aber auch mit anderen Verfassungsartikeln, deren Ausführungsgesetzgebungen Schutzmassnahmen vorsehen, Überschneidungen ergeben (z. B. Art. 25 betreffend Fischerei und Jagd, Art. 26<sup>bis</sup> betreffend Rohrleitungsanlagen).

Was insbesondere noch das Verhältnis zu *Artikel 24<sup>sexies</sup> betreffend den Natur- und Heimatschutz* anbelangt, so ist folgendes zu sagen: Artikel 24<sup>sexies</sup> Absatz 3 erfasst nicht die natürliche Umwelt des Menschen im Sinne von

Artikel 24<sup>septies</sup> Absatz 1 (vergleiche die Ausführungen zu Buchst. *b*, *aa* unten), so dass sich keine Überschneidungen ergeben. Dagegen können Tiere und Pflanzen gemäss Artikel 24<sup>sexies</sup> Absatz 4 auch unter Artikel 24<sup>septies</sup> Absatz 1 fallen, sofern sie zur natürlichen Umwelt des Menschen gehören.

Es wird Sache der Ausführungsgesetzgebung sein, die Abgrenzung gegenüber anderen Gesetzgebungen vorzunehmen.

Da Artikel 24<sup>septies</sup> ähnliche Ziele wie die Artikel 24<sup>quater</sup> und 24<sup>sexies</sup>, wenn auch in viel umfassenderer Weise, verfolgt, rechtfertigt es sich, ihn in unmittelbarer Nachbarschaft dieser Artikel einzufügen.

## **b. Bemerkungen zu Absatz 1**

### *aa. Gegenstand des Schutzes*

Der Verfassungsartikel erfasst als Schutzobjekt in erster Linie den *Menschen*, weiter aber auch seine *natürliche Umwelt*, und zwar als solche. Zur natürlichen Umwelt gehören insbesondere Tiere und Pflanzen einerseits, Luft und Boden andererseits, d. h. grundsätzlich alles, was zum Leben nötig ist. Unbelebte Gegenstände sind nur soweit Schutzobjekt, als sie durch die Beeinträchtigung der natürlichen Umwelt betroffen werden.

Nicht unter den Verfassungsartikel fallen Gegenstände, die aus Gründen des Natur- und Heimatschutzes (z. B. Natur- oder Kulturdenkmäler) oder der Ästhetik (z. B. Landschaftsbilder) schützenswert sind, da sie nicht zur natürlichen Umwelt im Sinne der neuen Verfassungsbestimmung gehören.

Die radioelektrischen Wellen zur Zeichen-, Laut- und Bildübertragung gehören ihrerseits nicht zur natürlichen Umwelt, so dass der Radiostörschutz vom neuen Verfassungsartikel nicht erfasst wird.

### *bb. Begriff der Einwirkung*

Durch den Verfassungsartikel werden grundsätzlich die Einwirkungen erfasst, die in Abschnitt II, Ziffer 1 angeführt sind.

Es handelt sich immer um künstliche Einwirkungen, d. h. um Einwirkungen, deren Urheber der Mensch ist.

Aus der Aufzählung in Abschnitt II, Ziffer 1 geht hervor, dass es zahlreiche und sehr verschiedene Einwirkungen gibt. Der Begriff der Einwirkung ist daher weit gefasst. Er muss im übrigen nicht nur die schon bestehenden, sondern auch zukünftige Beeinträchtigungen einschliessen.

Zu den bisher verwendeten Begriffen «Emission» und «Immission» ist folgendes zu sagen: Der Begriff «Emission» bezieht sich auf das schädigende oder belästigende Verhalten, der Begriff «Immission» auf dessen Auswirkungen. Die «Emission» wird wegen ihrer Auswirkungen bekämpft; der «Immission» «Emission» wird wegen ihrer Auswirkungen bekämpft; der «Immission» kann an der Quelle vorgebeugt werden, indem ihre Ursache bekämpft wird. Die beiden Begriffe gestatten die gleichen Massnahmen und sind juristisch

gleichwertig. Abgesehen davon gehören sie genau genommen weder zum deutschen (es handelt sich um Latinismen) noch (was den Ausdruck «immission» betrifft) zum französischen Wortschatz. Der Expertenkommission schienen daher die Ausdrücke «Einwirkung» und «atteinte» angemessener zu sein. Der Begriff «Einwirkung» ist dabei als umfassender zu verstehen als die Begriffe «Emission» und «Immission». Eine Einwirkung wäre z. B. auch die stark nachteilige Veränderung, der die natürliche Beschaffenheit des Erdreichs, das Wetter oder das Klima unterworfen sein könnte.

#### cc. Begriffe «schädlich» und «lästig»

Unter Abschnitt II, Ziffer 1 wurden die Begriffe «schädlich» und «lästig» bereits kurz umschrieben.

Bei den *schädlichen* Einwirkungen handelt es sich um Einflüsse, die das Leben oder die physische oder psychische Gesundheit des *Menschen* schädigen oder einen Schaden an seiner *natürlichen Umwelt* verursachen. Es wurde bewusst der Ausdruck «schädlich» und nicht etwa das Wort «gefährlich» gewählt, weil er umfassender erscheint. Es sei im übrigen noch einmal darauf hingewiesen, dass verschiedene schädliche Einwirkungen, z. B. gewisse Luftverunreinigungen, sich nicht sofort, sondern erst mit der Zeit bemerkbar machen. Diese Schäden müssen unbedingt auch erfasst werden.

Die *lästigen* Einwirkungen kennzeichnen sich dadurch, dass sie die betroffenen Menschen in ihrem Dasein beeinträchtigen, ohne ihnen einen eigentlichen Schaden zuzufügen. Die Belästigungen können beim Menschen dazu führen, dass die Leistungsfähigkeit und die Lebensfreude, der Naturgenuss, das Gefühl der Ungestörtheit, das private Leben überhaupt beeinträchtigt werden. Darin liegt ein Angriff auf die Persönlichkeit und damit auf die Freiheit.

#### dd. Die Kompetenz des Bundes

Durch die vorliegende Verfassungsvorschrift wird der Bund *verpflichtet*, und zwar in umfassender Weise, Ausführungsgesetze über den Schutz gegen schädliche oder lästige Einwirkungen zu erlassen. Nach der heutigen Sach- und Rechtslage drängt sich eine solche Lösung auf; eine bloss *Befugnis* zur Gesetzgebung würde nicht genügen. Dabei wird der Bund selbstverständlich von seiner allgemeinen Kompetenz nur insoweit Gebrauch machen, als es erforderlich ist. Auch wird er darauf bedacht sein, nicht unnötigerweise in die Gesetzgebungskompetenz der Kantone und Gemeinden einzugreifen und nicht neue Regelungen dort zu treffen, wo die alten sich bewährt haben.

Was die *Ausführungsgesetzgebung* betrifft, so kann diese noch nicht umschrieben werden; sie hängt weitgehend von der technischen Entwicklung ab. Immerhin sollten in erster Linie und sobald als möglich die *Luftverunreinigung* und der *Lärm* vermehrt bekämpft werden. Diese werden daher ausdrücklich im Verfassungsartikel angeführt. Mit Bezug auf die Luftverunreinigung stellt sich z. B. das Problem der Feuerungsanlagen, insbesondere der Hausfeuerungen (vgl. den 2. Bericht der Eidg. Kommission für Lufthygiene, Ziff. 9.2.1)



und hinsichtlich des Lärms die Frage der Schallisolierung in Bauten, und zwar nicht nur in Wohnbauten (wie in unserem Bericht vom 13. April 1966 betr. die Lärmbekämpfung, Ziff. 15 (BBl 1966 I 621) ausgeführt), sondern auch in Schulen, Spitälern, wissenschaftlichen Anstalten, Fabriken usw. Bei den Feuerungsanlagen wird sich der Gesetzgeber fragen müssen, in welcher Weise er die Luftverunreinigung auf ein zulässiges Mass beschränken kann, ob er allgemein eine Höchstgrenze für das Mass der Luftverunreinigung festlegen oder ob er nur Normen für die Abgänge aufstellen will. Mit Bezug auf die Schallisolierung in Bauten wird der Gesetzgeber sich zu entscheiden haben, ob er z. B. nur eine Lärmgrenze (in Anzahl Dezibel) oder ob er auch die Mittel zur Einhaltung dieser Grenze (Konstruktionsart) vorschreiben will.

Aus unserem Bericht vom 13. April 1966 betreffend die Lärmbekämpfung sind auch der Fluglärm, Baulärm und Lärm der landwirtschaftlichen Maschinen einschliesslich Rasenmäher zu erwähnen (Ziff. 10, 11 und 13 des Berichts); ferner enthält der Bericht einen Hinweis auf das Problem der Förderung der technischen Entwicklung auf dem Gebiet der Lärmbekämpfung (Ziff. 20). Im übrigen stellt sich noch die Frage der Lärmbekämpfung bei den Schiffen. Sowohl die von Ihnen bereits im Jahre 1965 angenommene Motion von Herrn Ständerat Bächtold als auch die am 3. Juni 1969 eingereichte Motion von Herrn Nationalrat Wenger verfolgen das Ziel, u. a. den Lärm der Motorboote und anderer Kleinfahrzeuge durch eine Regelung über die Binnenschifffahrt zu bekämpfen.

Aus den vorstehenden Ausführungen ergibt sich, dass kaum ein *allgemeines* Ausführungsgesetz, sondern eher einzelne *Spezialgesetze* in Frage kommen dürften. In diesen Gesetzen wird auch festgelegt werden müssen, inwieweit ihr Vollzug den Kantonen zu übertragen ist.

### c. Bemerkungen zu Absatz 2

#### *Vollzug der Bundesvorschriften*

Da es sich bei der Bekämpfung schädlicher oder lästiger Einwirkungen weitgehend um technische Fragen handelt, wären die Kantone auf gewissen Gebieten, sei es insgesamt oder doch zum Teil, weder in technischer noch in personeller Beziehung in der Lage, den Vollzug zu übernehmen. Bund und Kantone werden sich daher in die Vollzugsaufgaben teilen müssen.

Die Zuweisung dieser Aufgaben ist allerdings komplex und kann nicht schon auf der Verfassungsstufe, sondern erst auf der Gesetzesstufe vorgenommen werden, d. h. der Gesetzgeber wird von Fall zu Fall entscheiden müssen. In die Verfassungsvorschrift kann somit nur der *Grundsatz der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen* aufgenommen werden. Bei dieser Lösung handelt es sich allerdings um eine für unsere Verfassung neue Formel; sie ist aber der Sachlage angemessen.

Es sei noch darauf hingewiesen,

- dass der Nationalrat am 12. Dezember 1966 im Zusammenhang mit der Beratung unseres Berichts betreffend die Lärmbekämpfung (BBl 1966 I

621) ein Postulat angenommen hat, das die Errichtung einer *Zentralstelle für Lärmbekämpfung* bezweckt, und

- dass Herr Nationalrat Schmidt-Lenzburg am 13. März 1969 eine Motion von allgemeinerer Tragweite eingereicht hat, welche die Schaffung eines *Ambtes für Immissionsschutz* zum Ziele hat und die am 2. März 1970 von Nationalrat als Postulat angenommen worden ist.

#### **d. Frage der Statuierung eines verfassungsmässigen Grundrechts**

In der Expertenkommission wurde die Frage aufgeworfen, ob der Schutz des Menschen und seiner natürlichen Umwelt gegen schädliche oder lästige Einwirkungen nicht in Form eines Grundrechts in der Verfassung verankert werden könnte. Die Kommission lehnte aber mehrheitlich eine solche Konzeption ab, und zwar aus folgenden Gründen: Das Ziel der bisherigen staatlichen Gesetzgebung, sei sie eidgenössisch oder kantonale, geht sicher dahin, dem Menschen einen Schutz gegen solche Einwirkungen zu garantieren. Die vorgeschlagene neue Kompetenz des Bundes bezweckt, diese Garantie noch wirksamer zu gestalten. Die Aufnahme eines Rechts des Menschen auf eine positive Leistung des Staates wäre aber ein Novum für das schweizerische Verfassungsrecht. Ein solches Recht könnte nur sehr summarisch umschrieben werden. Die Verwaltungsbehörden und Gerichte könnten es nicht direkt, sondern nur gestützt auf die Ausführungsgesetze verwirklichen. Die verfassungsmässige Garantie würde lediglich ein Gesetzgebungsprogramm darstellen, und nur durch die Gesetzgebung könnten die Rechtsverhältnisse zwischen den Privaten ausreichend geregelt werden. Der vorgeschlagene, den Bundesgesetzgeber verpflichtende Kompetenzartikel enthält im Grunde genommen nichts anderes, aber er ist in eine Form gekleidet, die der Konzeption unserer Verfassung besser entspricht.

### **VII. Finanzielle und personelle Auswirkungen**

Wie schon unter Abschnitt VI, Ziffer 3, Buchstabe c am Ende ausgeführt wurde, hat der Nationalrat am 2. März 1970 eine Motion von Herrn Nationalrat Schmidt-Lenzburg vom 13. März 1969, welche die Schaffung eines Ambtes für Immissionsschutz bezweckt, als Postulat angenommen.

Da die Vollzugsaufgaben erst nach Annahme des vorliegenden Verfassungsartikels und der Ausführungsgesetze überblickt werden können, wobei ein schrittweises Vorgehen in Frage kommen wird, lassen sich über die finanziellen und personellen Auswirkungen noch keine Angaben machen.

### **VIII. Anträge betreffend Abschreibung von Motionen und Postulaten**

Wir beantragen Ihnen, die Motion Binder (Nr. 8974) und das Postulat Vetsch (Nr. 8972) abzuschreiben.

Gestützt auf die vorstehenden Ausführungen beehren wir uns, Ihnen die Annahme des beiliegenden Beschlussesentwurfs zu beantragen.

Genehmigen Sie, Herr Präsident, hochgeehrte Herren, die Versicherung unserer vollkommenen Hochachtung.

Bern, den 6. Mai 1970

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Der Bundespräsident:

**Tschudi**

Der Bundeskanzler:

**Huber**

(Entwurf)

**Bundesbeschluss**  
**über die Ergänzung der Bundesverfassung durch einen Artikel 24<sup>septies</sup>**  
**betreffend den Schutz des Menschen und seiner natürlichen Umwelt**  
**gegen schädliche oder lästige Einwirkungen**

*Die Bundesversammlung  
der Schweizerischen Eidgenossenschaft,*

in Anwendung der Artikel 85 Ziffer 14, 118 und 121 Absatz 1 der Bundesverfassung,

nach Einsicht in eine Botschaft des Bundesrates vom 6. Mai 1970,

*beschliesst:*

I

In die Bundesverfassung wird folgende Bestimmung aufgenommen:

Art. 24<sup>septies</sup>

<sup>1</sup> Der Bund erlässt Vorschriften über den Schutz des Menschen und seiner natürlichen Umwelt gegen schädliche oder lästige Einwirkungen. Er bekämpft insbesondere die Luftverunreinigung und den Lärm.

<sup>2</sup> Der Vollzug der Vorschriften wird, soweit das Gesetz ihn nicht dem Bunde vorbehält, den Kantonen übertragen.

II

<sup>1</sup> Dieser Beschluss wird der Abstimmung des Volkes und der Stände unterbreitet.

<sup>2</sup> Der Bundesrat ist mit dem Vollzug beauftragt.

**Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Ergänzung der Bundesverfassung durch einen Artikel 24septies betreffend den Schutz des Menschen und seiner natürlichen Umwelt gegen schädliche oder lästige Einwirkungen (Vom 6. Mai 1970)**

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1970
Année	
Anno	
Band	1
Volume	
Volume	
Heft	19
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	10564
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	15.05.1970
Date	
Data	
Seite	761-780
Page	
Pagina	
Ref. No	10 044 686

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.