

Ständerat hat ihn bereits gefasst und deshalb ist in Artikel 2, Abschnitt 1, in Klammern beizufügen, «Artikel 2 des Bundesgesetzes über die Investitionsrisikogarantie». Das erschien damals als selbstverständlich, weil Bundesbeschluss und Bundesgesetz miteinander beraten worden sind, so dass man übersehen hat, dass hier noch diese Beziehung hergestellt werden muss. Ich bitte Sie, diesen Anträgen zuzustimmen.

M. Galli, rapporteur: Il s'agit d'une question de pure procédure. Nous avons adopté à l'époque l'arrêté fédéral concernant le maximum des engagements totaux pouvant être pris au titre de la garantie contre les risques de l'investissement. Cet arrêté n'est pas encore entré en vigueur, car le délai référendaire n'avait pas été fixé. Selon l'opinion de l'administration, il ne s'agit pas ici d'un arrêté fédéral qui doit être soumis au référendum, étant donné que cet arrêté ne fait que fixer des limites dans le cadre d'une loi déjà existante.

Comme tel, cet arrêté n'a pas une portée législative à lui seul.

Si la possibilité d'un référendum, selon l'article 3 de la loi sur les rapports entre les conseils, n'existe pas, il faut alors absolument indiquer la base sur laquelle on s'appuie pour supprimer ce droit de référendum.

On resterait donc dans une impasse. Les deux commissions du Conseil des Etats et du Conseil national, celle du Conseil ont accepté un «Rückkommensantrag», selon lequel l'article 2 de l'arrêté fédéral, concernant le maximum des engagements totaux pouvant être pris au titre de la garantie contre les risques de l'investissement, serait modifié.

On rappellerait, tout d'abord, la base légale selon laquelle l'arrêté n'est pas soumis au référendum. L'article 2 dirait donc: «Le présent arrêté de portée générale n'est pas soumis au référendum (art. 2 de la loi sur la garantie contre les risques de l'investissement).» Cette procédure est parfaitement correcte et légale. A la fin de la procédure, un deuxième vote sur l'ensemble est nécessaire.

De plus, il s'agit de fixer la mise en vigueur et celle-ci est prévue pour le 1^{er} novembre 1970, bien qu'elle eût dû, en principe, avoir lieu plus tôt si cette faute de procédure ne s'était pas produite. Le deuxième alinéa de l'article 2 dira donc que «l'arrêté entre en vigueur le 1^{er} novembre 1970».

Votre commission vous propose d'adopter cette modification de l'article 2, afin que l'on puisse encore passer au vote final pendant cette session.

Präsident: Wird zum Antrag der Kommission das Wort verlangt? – Das ist nicht der Fall. Wird ein anderer Antrag gestellt? – Das ist ebenfalls nicht der Fall. Damit sind die Ergänzungsanträge der Kommission zu Artikel 2 angenommen.

An den Ständerat – Au Conseil des Etats

10 564. Immissionsschutz. Verfassungsartikel Protection contre les émissions. Article constitutionnel

Botschaft und Beschlussentwurf vom 6. Mai 1970
(BBl I, 761)

Message et projet d'arrêté du 29 avril 1970 (FF I, 773)

Antrag der Kommission

Eintreten.

Proposition de la commission

Passer à la discussion des articles.

Berichterstattung – Rapports généraux

Bratschi, Berichterstatter: Ich gestatte mir, jetzt nicht nur zum Eintreten zu sprechen, sondern meine Bemerkungen auch gleich zur Detailberatung vorzutragen. Damit werde ich jetzt etwas länger, dafür nur einmal sprechen.

Die Technik hat eine Fülle an Gütern in unserem Jahrhundert hervorgebracht. Jede technische Neuerung wurde gepriesen, und lange Zeit ist die Technik als eigentliche Verkörperung des Fortschrittes bewundert worden. Erst in den letzten Jahren hat sich bei den Menschen der Industrieländer ein Gesinnungswandel eingestellt. Heute sind viele Menschen nicht mehr gewillt, den Fortschritt der Technik dem Fortschritt schlechthin gleichzustellen. Damit treten auch die Schattenseiten der Technik immer mehr ins Volksbewusstsein ein.

In den fünfziger Jahren hat die starke Zunahme des Lärms dazu geführt, dass, gestützt auf verschiedene parlamentarische Vorstösse, eine Expertenkommission zur Abklärung der technischen, medizinischen und rechtlichen Probleme der Lärmbekämpfung eingesetzt wurde. Die Arbeiten dieser Kommission dauerten fünf Jahre und gipfelten in einem Bericht von 350 Seiten. Der Bundesrat selbst hat in seinem Bericht an die Bundesversammlung vom 13. April 1966 seine Auffassung umrissen. Es geht daraus hervor, dass der Bund dem Verkehrslärm, dem Feind Nummer 1, durch sukzessive Herabsetzung der Geräuschnormen der Motorfahrzeuge zu begegnen sucht. Er stellt auch bezüglich des Baulärms fest, dass eine spürbare Reduktion nur durch den Erlass von Geräuschnormen für Baumaschinen zu erreichen sind. Zu ähnlichen Schlüssen kommt er bei verschiedenen andern Lärmquellen, wie bei den lästigen Motorsägen, den Motorrasenmähern wie auch beim Schallschutz für Wohnungen, wobei er des öfters auf die ungenügende Gesetzgebungs-kompetenz des Bundes hinweist.

Zusammenfassend stellt der Bundesrat fest, dass der Fortschritt in der Lärmbekämpfung weitgehend davon abhängt, ob es gelinge, geräuscharme Maschinen aller Art herzustellen. Ein Mittel dazu seien polizeiliche Vorschriften, die einen Druck auf die Hersteller ausüben, indem sie Maschinen, die eine gewisse Geräuschnorm überschreiten, nicht zulassen.

Ziemlich parallel zur Lärmbekämpfung setzte die Bekämpfung der Grundwasserverunreinigung ein, allerdings mit dem Unterschied, dass hier, gestützt auf Artikel 24quater der Bundesverfassung, seit 1955 ein Bundesgesetz zur Verfügung stand, das trotz vieler Mängel einen erfolgreicher Kampf ermöglichte. Nach den neuesten Statistiken des Eidgenössischen Amtes für Gewässerschutz

stehen heute bereits an die dreihundert Reinigungswerke für über vierhundert Gemeinden in Betrieb. Zahlreiche weitere Anlagen befinden sich zur Zeit im Bau. Wenn einmal diese Einrichtungen ihrer Aufgabe dienen, werden an die 60% der Bevölkerung und der Industriebetriebe an modernen Reinigungswerken angeschlossen sein.

Nachdem der Bundesrat bereits dem Parlament eine Vorlage für ein verbessertes Gewässerschutzgesetz vorgelegt hat, dürften die guten Aussichten für die Zukunft sich noch erhöhen. Experten, wie Professor Jaag, versichern uns, dass auch ein noch so übel verschmutzter Fluss oder Bach bald einmal sauber und lauter fliesst, wenn durch Inbetriebnahme einer ARA die Verschmutzungsquelle behoben ist. Es kann deshalb vieles wieder gut gemacht werden, was in jahrzehntelanger Nachlässigkeit verdorben worden ist. Dass unsere Anstrengungen nicht nachlassen dürfen, erhärtet eine weniger erfreuliche Feststellung von Professor Jaag bezüglich unserer Seen. Die Erholung unserer aus dem Gleichgewicht geratenen Seen wird langsamer vor sich gehen. Auf dem Seegrund haben sich teilweise viele Meter mächtige Schichten von Faulschlamm angesammelt. Bis diese neutralisiert und ausgeschwemmt sind, kann es mitunter viele Jahre dauern. Es wird bei der Bekämpfung der Gewässerverschmutzung insbesondere darum gehen, dass der Wettlauf zwischen der stets sich vermehrenden Bevölkerung und der zunehmenden Industrialisierung einerseits und der Inbetriebnahme der erforderlichen Reinigungsanlagen andererseits gewonnen wird, das heisst, dass die zusätzliche Belastung nicht grösser wird als die Verbesserung der Verhältnisse, die wir durch unsere Massnahmen erreichen. Dieser Kampf wird dann erfolgreich sein, wenn wir uns endlich zur These durchringen, dass demjenigen, der ein Gewässer verschmutzt, auch die Pflicht erwächst, mit eigenen Mitteln und auf seine eigenen Kosten den Schaden wieder zu beheben.

Schliesslich hat in den letzten Jahren insbesondere die zunehmende Luftverunreinigung die Öffentlichkeit beunruhigt. Ebenfalls durch parlamentarische Vorstösse angeregt, wurde anfangs der sechziger Jahre eine Kommission für Lufthygiene eingesetzt, die in zwei Berichten zum Problem der Luftverunreinigung Stellung nahm. Die Kommission kommt zum Schluss, dass unsere Luft in zunehmendem Masse einer Verschmutzung durch Kohlenoxyd der Motorfahrzeuge und Schwefeldioxyd der Ölheizungen ausgesetzt ist. Dazu kommt die in der Regel offensichtliche Luftverunreinigung durch Industrie- und Gewerbebetriebe. Gesundheitsschäden beim Menschen konnten bis heute indessen glücklicherweise in der Schweiz nicht nachgewiesen werden. Dagegen hat die Immission von Fluor und Fluorverbindungen in der Umgebung verschiedener Betriebe zu Schädigungen bei Tieren und Pflanzen geführt. Der Bericht kommt zum nicht gerade optimistischen Schluss, dass auf Grund der demographischen und wirtschaftlichen Entwicklung der letzten Jahre in Zukunft die Luftverunreinigung zunehmen und vermehrt zu Belästigungen und auch zu Schäden führen werde, wenn nicht gezielte Vorkehren getroffen würden. In einer psychologischen Würdigung kommt der Bericht zu einer Schlussfolgerung, die ich dem Rat wegen ihrer umfassenden Art nicht vorenthalten möchte: «Die Luftverunreinigung wird von manchen als unheimliche Folge der rücksichtslosen, übermächtigen und vor nichts zurückschreckenden Technisierung erlebt, die fortschreitend und unauffällig alle Bereiche des Lebens infiltriert und auch vor den unentbehrlichen, natürlichen Lebenselementen wie Erde, Luft und Wasser je länger desto weniger halt macht. Der Einzelne fühlt sich der technischen Expansion, die die

natürliche Umwelt mehr und mehr beeinträchtigt und mit Lärm und Gestank selbst in seine Wohnung eindringt, hilflos ausgeliefert. Instinktiv empfindet er, dass das rücksichtslose Verdrängen der Natur im Interesse eines vielfach doch fragwürdigen technischen Komforts an die Grundlagen zwar vielleicht nicht der körperlichen, um so mehr aber der seelischen Existenz greift. Der Mensch braucht für seine seelische Entwicklung, für sein seelisches Gleichgewicht und für seine innere Freiheit eine intakte natürliche Umgebung. Diese zu erhalten ist der tiefere Sinn des Naturschutzes, aber auch des Gewässerschutzes und der Lufthygiene.»

Ein Blick in die Tagespresse zeigt uns, dass die Frage der Reinhaltung der Luft auch heute noch in keinem Industriestaat gelöst ist. Nach Pressemitteilungen hatten im vergangenen Sommer wieder verschiedene Grossstädte und Industriezentren unter dem sogenannten Smog zu leiden. Smog ist ja bekanntlich eine Zusammensetzung der beiden Wörter Smoke und Fog, also eine Kombination von Rauch und Nebel, was ziemlich gut die Ursache des Smogs kennzeichnet. Dieses Jahr litten insbesondere Tokio, Sidney und New York darunter. In der letztgenannten Stadt, also in New York, musste Bürgermeister John Lindsay zur Verminderung der Luftverschmutzung die Abfallverbrennungsanlagen stilllegen lassen. Zugleich forderte er diesen Sommer die Autofahrer auf, die Fahrten in die Innenstadt auf das Allernotwendigste zu beschränken. In Japan wiederum kamen dieses Jahr erstmals tragbare Sauerstoffgeräte für jedermann auf den Markt. Man kaufte dort frische Luft so quasi im Warenhaus ab der Stange. Auch in europäischen Industriezentren ist der Smog berüchtigt. Von seiner Geburtsstadt London abgesehen ist er seit Jahren auch im Ruhrgebiet und in den oberitalienischen Industriezentren ein ungebeter Gast. Die Gewässerverschmutzung ist auch heute noch vielerorts nicht behoben. Über die akute Verschmutzung der Tessiner Gewässer beispielsweise berichtete die «Neue Zürcher Zeitung» am vergangenen 26. August. Diesen Sommer wurden an über siebzig Stellen des Luganer-sees, nämlich in einer Entfernung von jeweils dreissig Metern vom Ufer, also vorwiegend in Badezonen, Wasserproben entnommen. Sie zeigten eine Verschmutzung und einen Kolibazillengehalt, die den grössten Teil der getesteten Stellen für Badende in die Kategorien «gefährlich» und «nicht ratsam» verwies.

Die Lärmplage ist ebenfalls noch weit davon entfernt, auch nur einigermaßen behoben zu sein. Die ständige Verdichtung des Strassenverkehrs lässt den Verkehrslärm eher zu- statt abnehmen, und der Fluglärm hat ein Ausmass erreicht, der insbesondere für die Anwohner von Flughäfen das erträgliche Mass überschreitet.

Dieser kurze Abriss soll dartun, dass die bisherigen Anstrengungen zur Bekämpfung der Missstände, die uns die Technik als Beigabe zu ihrem Fortschritt gebracht hat, nicht ausreichen, um eine ernsthafte Besserung zu erzielen. Bei aller Anerkennung des technischen Fortschrittes müssen wir feststellen, dass die Technik eigengesetzlich zu Perfektion und zum Übermass drängt. Die Technik fragt nicht danach, welches Mass und Tempo an Expansion dem Menschen noch zuträglich ist. Dem Techniker sind im Grundsatz Können und Dürfen eins, was technisch möglich ist wird auch ausgeführt, sei es für die Umwelt nun gut oder schädlich.

Gerade die rationellsten Ausnutzungsmöglichkeiten der Technik führen oft zu schädlichen oder lästigen Einwirkungen. Die Wirtschaft hat die Elemente der natürlichen Umwelt Luft, Wasser, Licht bis dahin denn auch als unentgeltlich betrachtet, so dass diese Kosten einfach die

Bevölkerung oder das Gemeinwesen als sogenannte «external costs» tragen musste. Herbert Lüthi hat mit seiner Betrachtung über die «Mathematisierung der Sozialwissenschaften» sicher recht, wenn er sagt, dass die wirklichen Knappheiten der sogenannten Wohlstandsgesellschaft heute ganz anderwo liegen als im Bereiche der Güterversorgung, dass gerade das, was bisher nicht in die Volkswirtschaftsrechnung einging, nämlich die Natur, nicht mehr gratis ist. Hier muss die Umkehr einsetzen. Hier muss – wie Ständerat Willi Rohner sagte – nicht der Gedanke des Fortschrittes, sondern umgekehrt der Fortschritt des Gedankens kommen, also eine Änderung unserer Grundeinstellung. Professor Oftinger stellt mit Recht fest, dass die Technik ebenso viel Mühe und Kosten aufwenden sollte, um die Störungen der Umwelt zu vermeiden, wie dafür, ihre unmittelbaren technischen oder wirtschaftlichen Ziele zu erreichen. Bei einer technischen Schöpfung seien die Abwehrmittel gegen solche Störungen zum vornherein mitzuplanen und in konstruktiver und wirtschaftlicher Hinsicht in Rechnung zu stellen. Diese Umstellung vom bisherigen Nützlichkeits- und Profitdenken in Wirtschaft und Technik auf eine Inrechnungstellung der negativen Auswirkungen und deren Ausschliessung durch eigene zusätzliche Aufwendungen und Kosten ist die Hauptforderung, die der Umweltschutz von unserer Industrie und Wirtschaft fordert, und die der Gesetzgeber mit seiner Gesetzgebung durchsetzen muss. Wie Professor Oftinger schlüssig nachweist, ist nämlich auch die bisherige Gesetzgebung noch völlig der überholten Einstellung von Wirtschaft und Technik verhaftet. Als Beispiel führt er das Arbeitsgesetz von 1964 an, das den Schutz der Umgebung eines Betriebes nicht nur von schädlichen, sondern auch von lästigen Immissionen vorschreibt, aber eben mit zwei entscheidenden Einschränkungen, nämlich dem «Stand der Technik» und den «Verhältnissen des Betriebes». Der Gesetzgeber macht es also wie in andern Fällen bis anhin vom Stand der Technik abhängig, ob eine Abwehr der Immissionen einsetzen soll, statt dass er einen bestimmten Standard der Abwehr vorschreibt und dadurch die Technik zwingt, Massnahmen zu treffen, um diesen Standard zu erreichen.

Den entscheidenden Unterschied zeigt ein Beispiel aus den USA, wo der kalifornische Gesetzgeber infolge der krassen Luftverschmutzung im Jahre 1960 drastische Beschränkungen des Ausstosses schädlicher Autoabgase forderte, mit der Ansetzung einer Frist, binnen der die Fabrikanten die erforderlichen Neuerungen beizubringen hatten. Das Resultat dieses gesetzlichen Zwanges: Die Erfindungen waren rechtzeitig verfügbar, obwohl sie zur Zeit des Erlasses der Vorschrift zum Teil noch gar nicht bestanden hatten. Der Gesetzgeber hat es also in der Hand, die Technik zu den erforderlichen Schutzmassnahmen zu zwingen. Er sollte dies inskünftig tun, statt abzuwarten, was die Technik von sich aus zu leisten gewillt ist. Nur so wird unsere Technik humanisiert, das heisst primär und umfassend auf den Menschen ausgerichtet werden können. Nur so wird der Mensch die Technik und nicht die Technik den Menschen beherrschen.

Mögen wir auch den Mut aufbringen wie der amerikanische Senat, der letzte Woche ein Gesetz einstimmig gegen die Luftverschmutzung angenommen hat, das den amerikanischen Automobilkonstrukteuren eine Frist von sechs Jahren setzt, um Autos zu entwickeln, deren Abgase die Luft nicht mehr verschmutzen.

Nach diesen mehr allgemeinen Ausführungen nun zum Vorschlag des Bundesrates im besondern: Zur Übertragung der Gesetzeskompetenz an den Bund sei festgestellt,

dass die Räte hiezu bereits durch Annahme der seinerzeitigen Motion Binder positiv Stellung genommen haben. Im weitern haben sich die Kantone im Vernehmlassungsverfahren für die Kompetenzübertragung an den Bund ausgesprochen. Schliesslich muss darauf hingewiesen werden, dass der Umweltschutz komplizierte technische Probleme bringt, zu deren Bewältigung den meisten Kantonen Mittel und Fachleute fehlen. Die Beeinträchtigungen sind überall praktisch die gleichen und machen – nehmen wir nur beispielsweise die Luftverschmutzung – vor den kantonalen Grenzen nicht Halt. Sie sind zum Teil sogar international zu bekämpfen, was eindeutig für die Bundeskompetenz spricht.

Die bisherige Gesetzgebung im Zivilrecht hat sich als ungenügend erwiesen, und im öffentlichen Recht waren die bisherigen Kompetenzen des Bundes zum Teil unsicher, lückenhaft oder nur beiläufig oder fakultativ niedergelegt. Welcher Interpretationskünste hat es beispielsweise bedurft, um den Schutz der Nachbarschaft gemäss Artikel 6 des Arbeitsgesetzes unter den Artikel 31 bis, Alinea 2, der Bundesverfassung zu subsumieren. Oder ein anderes Beispiel: Für die Öltanks hat der Bund die Gesetzgebungskompetenz über den Gewässerschutzartikel. Über die Ölbrenner mit ihrer schlimmen Luftverschmutzung aber darf der Bund nicht legiferieren. Die Bundeskompetenz erfasst im Verkehrsrecht – ein anderes Beispiel – die Luftverunreinigung durch Motorfahrzeuge nur beiläufig, und wo schon Bundeskompetenzen vorhanden sind, sind sie im allgemeinen bis anhin in bezug auf den Umweltschutz nur als Kann-Formel gefasst. Dies alles führt in Anbetracht der Verhältnisse zum zwingenden Schluss, dass dem Bund die Gesetzgebungskompetenz über den Umweltschutz und zwar in umfassender und verpflichtender Weise erteilt werden muss.

Der Bundesrat hat mit seinem Vorschlag für einen neuen Verfassungsartikel den Räten einen Text unterbreitet, der in seiner knappen und doch umfassenden Form der Deklaration eines Grundrechtes des Menschen auf Ruhe, reine Luft, gesundes Wasser, kurz auf seine natürliche Umwelt gleichkommt. Inhaltlich bewegt er sich damit im gleichen Rahmen wie jene Arbeitsgruppe der Universität Zürich, die im Zusammenhang mit den Vorschriften für die Totalrevision der Bundesverfassung die Gewährleistung des Rechtes des Menschen auf die natürliche Umwelt fordert. Auch in der Kommission wurde die Frage der Verankerung eines direkten Grundrechtes des Menschen auf die natürliche Umwelt diskutiert. Man hat davon Umgang genommen, weil die vorgeschlagene Fassung des Bundesrates eher klarer und präziser ist und den übrigen Artikeln in der Bundesverfassung besser entspricht. Es besteht materiell – und das sei festgehalten – zwischen den beiden Möglichkeiten grundsätzlich kein Unterschied. So oder so wird ein Markstein gesetzt, der den Beginn einer neuen Epoche im Verhältnis zwischen der Technik und dem Menschen markieren soll.

Die neue Verfassungsbestimmung ist ausserordentlich weit gefasst. Die gesetzgeberische Absicht ist eindeutig. Man will den Menschen und seine natürliche Umwelt nicht nur gegen das schützen, was heute die Technik an schädlichen oder lästigen Einwirkungen hervorbringt, sondern auch gegen das, was die Technik in Zukunft noch alles in dieser Richtung bringt. In Anbetracht der raschen technischen Entwicklung einerseits und der Langsamkeit der Gesetzgebung andererseits ist dieser fast – möchte ich sagen – präventive Schutz durch den Gesetzgeber verständlich. Es ergibt sich daraus allerdings eine gewisse Gefahr der juristischen Überdehnung dieser Verfassungsbestimmung.

Indessen besteht diese Überdehnungsgefahr fast bei allen Verfassungsartikeln. Sie fällt hier weniger ins Gewicht, weil auch, wie bereits gesagt, die künftige Entwicklung der Technik mit ihren negativen Auswirkungen erfasst werden soll. Auch hier wird die verfassungsrechtliche Kompetenz des Bundes schliesslich ihre Schranken in der Wachsamkeit des Gesetzgebers und schliesslich des Volkes finden.

Die weite und generelle Fassung des Verfassungstextes führt weiter zu Überschneidungen mit andern Verfassungsartikeln. So ergibt sich ein gewisser Widerspruch mit dem Gewässerschutzartikel. Artikel 24quater der Bundesverfassung überlässt nämlich den Vollzug beim Gewässerschutz vollständig den Kantonen und behält dem Bund nur ein Aufsichtsrecht vor. Der neue Verfassungsartikel ist mehr auf den Bund ausgerichtet und überlässt es dem Bundesgesetzgeber, von Fall zu Fall in der Gesetzgebung zu entscheiden, ob der Vollzug Sache des Bundes oder der Kantone sein soll. In solchen Fällen von Überschneidungen wird die allgemein übliche Regel spielen müssen, dass die *lex specialis* der Grundsatzbestimmung vorgehe.

Die meisten Überschneidungen werden sich indessen gegenseitig nicht wehtun, weil sie das gleiche oder doch ähnliche Ziele anstreben. So ist der Verfassungsartikel über Fischerei und Jagd allgemein gleichgerichtet und hat teilweise ebenfalls den Umweltschutz im Auge, zumindest bezüglich des Schutzes der für die Land- und Forstwirtschaft nützlichen Vögel. Eine klare Überschneidung ergibt sich mit dem Natur- und Heimatschutzartikel, besonders was den Schutz der Tier- und Pflanzenwelt betrifft. Der einzige Unterschied, der besteht, liegt auch hier darin, dass der Naturschutzartikel dem Bund bloss die Gesetzgebungskompetenz erteilt, der neue Umweltschutzartikel indessen dem Bund die Verpflichtung auferlegt, entsprechende Vorschriften zu erlassen. Dieser Unterschied ist wahrscheinlich weniger gewollt, als vielmehr historisch bedingt. So wie der Umweltschutzgedanke nach und nach gewachsen ist – nicht zuletzt dank dem ständigen Bemühen von Organisationen wie dem Schweizerischen Bund für Naturschutz, dem Schweizerischen Heimatschutz, dem SAC und dem Bund der Naturfreunde, um nur einige wenige zu nennen – so hat der Niederschlag in der Bundesverfassung auch erst nach und nach präzisere und strengere Gestalt angenommen. Es ist zu erwarten, dass Teilgebiete des Umweltschutzes, sofern sie künftig einer besonderen Behandlung in der Verfassung teilhaftig werden, noch strenger gefasst werden.

Im Mittelpunkt des neuen Artikels 24septies der Bundesverfassung steht der Mensch. Er ist primär das Schutzobjekt. Er soll gegen schädliche und lästige Einwirkungen geschützt werden, soweit diese Einwirkungen künstlicher Art, im weitesten Sinne des Wortes verstanden, sind. Neben dem Menschen, aber auch wegen des Menschen ist weiter als Schutzobjekt die natürliche Umwelt genannt. Es gehört dazu alles, was wir gemeinhin unter Natur verstehen, also all das, was in der langen Erdzeit über Jahrmillionen hinweg bis heute entstanden ist. Kurz gesagt gehört zur natürlichen Umwelt Luft, Wasser, Boden, Tierwelt und Pflanzenwelt. Diese fünf Sachen gehören zum Begriff «natürliche Umwelt des Menschen», so wie es die Kommission nach längerer Diskussion verstanden haben will.

Ob auch die Häuser in die natürliche Umwelt des Menschen einbezogen werden sollen, wurde von der Kommission des längern erwogen, aber schliesslich doch einhellig abgelehnt. Sicher gehören die Häuser zur Umwelt des Menschen, aber eben nicht zur natürlichen Umwelt. Hätte man mit dem Geltungsbereich des neuen Artikels

weitergehen und auch die Häuser einbeziehen wollen, so hätte man konsequenterweise das Wort «natürlich» fallen lassen müssen. Dann wäre aber die neue Bestimmung derart ins Uferlose ausgeweitet worden, dass die angestrebte Zielsetzung weit überschossen worden wäre. Denn auch Autos, Fernsehapparate, Waschmaschinen, das heisst die ganze technische Umwelt des Menschen, wäre damit erfasst und unter Schutz gestellt worden. Dies ist und kann im Rahmen dieser Verfassungsbestimmung nicht Absicht des Gesetzgebers sein, abgesehen davon, dass sich aus dem vorliegenden Verfassungsartikel indirekt auch ein Schutz der künstlichen Umwelt des Menschen ergeben kann, nämlich dann, wenn diejenigen Emissionen, die beispielsweise die Häuser schädigen, gleichzeitig auch den Menschen oder seine natürliche Umwelt schädigen oder beeinträchtigen; dann können sogar auch künstliche Umweltgegenstände des Menschen in den Genuss der neuen Schutzmassnahmen gelangen.

Ähnlich äusserte sich die Kommission bezüglich der sogenannten Autofriedhöfe, die nicht selten unser Landschaftsbild verschandeln. Die Kommission schloss sich dem Bundesrat an, der weder Natur- oder Kulturdenkmäler noch Gegenstände, die aus ästhetischen Gründen schützenswert erscheinen, wie eben auch ein Landschaftsbild, unter dem neuen Verfassungsartikel subsumiert. Wir dürfen gerade bei der materiellen Abgrenzung der neuen Bestimmung nicht ausser acht lassen, dass mit ihr der Bund ja nicht nur die Befugnis erhält, sondern ihm die Verpflichtung zur Gesetzgebung und zum Handeln auferlegt wird. Dies wiederum legt der Legislative eine weise Begrenzung der Spannweite des neuen Verfassungsartikels nahe. Was die Autofriedhöfe im besondern betrifft, so ist man seitens der juristischen Experten der Meinung, dass der Bund hierüber gestützt auf Artikel 37bis der Bundesverfassung legislieren kann, da logischerweise dieser Artikel nicht nur die Inverkehrsetzung der Motorfahrzeuge, sondern auch die Ausserverkehrsetzung, das heisst ihre Beiseitigung, umfassen müsste.

Bei der Formulierung «schädliche oder lästige Einwirkungen» müssen wir einer extensiven Interpretation das Wort reden. Man kann das Wort «Einwirkungen» nicht mit dem bisherigen Begriff «Immissionen» gleichsetzen. Der Begriff der Einwirkungen geht weiter. Eine Einwirkung wäre nach der Botschaft des Bundesrates zum Beispiel auch die stark nachteilige Veränderung, der die natürliche Beschaffenheit des Erdreiches, das Wetter oder das Klima unterworfen sein könnte. Die nationalrätliche Kommission hat, was die künstliche Beeinflussung des Wetters und des Klimas betrifft, nicht materiell Stellung genommen. Vielleicht wäre hier ein Gebiet, das mit Vorteil von der Spezialgesetzgebung des Gewässerschutzes näher geregelt würde.

«Schädliche Einwirkungen» sind Einflüsse, die das Leben oder die physische oder psychische Gesundheit des Menschen schädigen oder einen Schaden an der natürlichen Umwelt verursachen. «Lästige Einwirkungen» beeinträchtigen den Menschen in seinem Dasein, ohne ihm einen eigentlichen Schaden zuzufügen. Um es mit der drastischen Umschreibung von Professor Oftinger zu illustrieren: «Wir wollen nicht bloss durch die Luftverschmutzung nicht krank werden, sondern wir wollen gute Luft und nicht Gestank einatmen.» Man will also diese Beeinträchtigung des Menschen in seiner Leistungsfähigkeit und Lebensfreude, im Naturgenuss, im Gefühl der Ungestörtheit und des privaten Lebens überhaupt in weitgehendstem Masse ausschliessen, denn diese Beeinträchtigungen bedeuten

nichts anderes als einen Angriff auf die Persönlichkeit und damit auf die Freiheit jedes Menschen.

Schliesslich ist noch besonders darauf hinzuweisen, dass der erste Satz dieser Verfassungsbestimmung den Bund in umfassender Weise verpflichtet, Ausführungsgesetze über den Schutz des Menschen und seiner Umwelt zu erlassen. Es handelt sich also nicht bloss um eine Kann-Vorschrift, sondern um eine Muss-Vorschrift. Dabei wird der Bund wohl kaum ein umfassendes Gesetz über den Umweltschutz erlassen können, sondern seiner Verpflichtung eher in einer Reihe von Spezialgesetzen nachkommen. Er wird wohl auch ein neues Amt schaffen, das koordinierend den Umweltschutz an die Hand nehmen muss. Dieses neue Amt wird sehr eng mit dem Gesundheitsamt zusammenarbeiten müssen.

Der neue Verfassungsartikel nennt insbesondere die Lärmbekämpfung und den Kampf gegen die Luftverunreinigung. Bei der Lärmbekämpfung wird sich der Bund weitgehend an die Empfehlungen des Berichtes der seinerzeit eingesetzten Expertenkommission halten. Trotz seiner negativen Stellungnahme zur Schaffung einer koordinierten Zentralstelle für Lärmbekämpfung, wie sie die Expertenkommission gefordert hatte, wird sich der Bundesrat im Hinblick auf das leider doch schleppende Tempo bei der Lärmbekämpfung überlegen müssen, ob er sich auf diesem Gebiet nicht doch zu einer solchen Verwaltungsstelle bekennen muss.

Im Vordergrund der Lärmbekämpfungsmassnahmen des Bundes dürfte der Schallschutz in Wohnbauten stehen. Jährlich werden in der Schweiz tausende von Wohnungen mit ungenügendem Schallschutz gebaut. Dies könnte mit gesetzlichen Vorschriften ohne weiteres verhindert werden, da hier technisch keine Probleme mehr zu lösen sind. Die Mehrkosten hierfür belaufen sich nach dem Expertenbericht für Lärmbekämpfung auf höchstens 1,5% der Bau-summe. Diese Verteuerung ist sicher tragbar, wenn man bedenkt, dass damit ein elementares Postulat der Wohnhygiene erfüllt und der Wohnkomfort wesentlich erhöht werden kann.

Bei der Luftverunreinigung wird in erster Linie an die Bekämpfung der schädlichen und lästigen Einwirkungen der Ölfeuerungen im Winter, der Abgase der Motorfahrzeuge und der Rauch- und Russ-Emissionen verschiedener Industrie- und Gewerbebetriebe gedacht. Die Bekämpfung der Luftverunreinigung wird grosse technische und finanzielle Aufwendungen erfordern. Was die Normen über Heizöle und Vorschriften über Ölbrenner anbelangt, werden hier nur gesamtschweizerische oder sogar nur internationale Lösungen zum angestrebten Ziel führen. Über die Kontrolle der Ölfeuerungen hat die eidgenössische Kommission für Lufthygiene bereits Richtlinien erlassen und ausgearbeitet. Es wird Aufgabe des Bundes sein, diese für jedermann verpflichtend in Kraft zu setzen.

Einer eingehenden Diskussion rief in der Kommission der Absatz 2 des neuen Verfassungsartikels, der den Vollzug regelt. Allgemein wurde die Meinung vertreten – und darauf sei ganz besonders Gewicht gelegt –, dass der Bund auch beim Vollzug mit starker Hand führen muss, wenn der Umweltschutz des Menschen innert nützlicher Frist verwirklicht werden soll. Es wird sogar verschiedene Gebiete geben, bei denen der Bund den Vollzug ganz allein übernehmen wird. Dies hat nichts mit Zentralismus oder Föderalistenfeindlichkeit zu tun, sondern ergibt sich von selbst aus der zu regelnden Materie.

Vorkehren gegen die schädlichen oder lästigen Einwirkungen des Luftverkehrs wird der Bund wohl allein durchführen müssen, ebenso mit seiner kostspieligen tech-

nischen Forschung die Massnahmen des Strahlenschutzes. Auch wird der Bund die Führung und den Vollzug auf Gebieten übernehmen, wo die Kantone ganz einfach zu wenig durchschlagskräftig sind oder nicht über das technische Fachpersonal und die technischen Einrichtungen verfügen.

Umgekehrt wird es wiederum Gebiete geben, wo die Kantone ganz vorwiegend den Vollzug übernehmen. Dies wird dort der Fall sein, wo es sich vornehmlich um polizeiliche, um nicht zu sagen ortspolizeiliche Massnahmen handelt.

Die gewählte Formulierung im Verfassungstext bezüglich des Vollzuges lässt alle Möglichkeiten offen. Der Bund kann in der nun folgenden Gesetzgebung von Gesetz zu Gesetz frei bestimmen, ob er den Vollzug selber übernehmen oder ihn ganz oder teilweise den Kantonen überlassen will.

Die Kommission hat einstimmig Eintreten auf die Vorlage beschlossen und ihr am Schluss einstimmig, mit 20:0 Stimmen, zugestimmt. Namens der Kommission empfehle ich dem Rat, auf die Vorlage des Bundesrates einzutreten und den neuen Verfassungsartikel gemäss Vorschlag Bundesrat zu genehmigen.

Abschliessend möchte ich dem Departementsvorsteher und seinen Mitarbeitern sowie den beigezogenen Experten für die vorzüglich abgefasste Botschaft und den klaren und knappen und deshalb verfassungswürdigen Text meinen besten Dank aussprechen.

M. Primborgne, rapporteur: Dans une communication récente, adressée aux hommes de chez nous, la section suisse de l'Institut de la vie rappelle que le premier objectif du progrès matériel doit être l'amélioration de la qualité de la vie sur le plan physique comme aussi sur celui de la pensée. Ce n'est pas la négation d'une forme de progrès qui a remarquablement amélioré les conditions de vie de l'homme, mais la constatation du fait que nous n'avons pas trouvé l'équilibre et le bonheur. Que cela dépende aussi des formes de la pensée contemporaine, nous le savons. Mais une partie de l'angoisse de notre temps provient, à n'en pas douter, du fait que nous ne faisons pas tous les efforts nécessaires pour protéger l'environnement humain, le milieu naturel et ses cycles biologiques.

On s'explique dès lors qu'en dépit des conquêtes qui font vivre l'homme mieux et plus longtemps, de nouveaux dangers collectifs nous menacent ou nous ont atteints. C'est pourquoi notre collègue, M. Binder, Conseiller national, a raison d'écrire dans sa motion que les Chambres ont transmise au Conseil fédéral: «La santé de l'homme et des animaux est en danger et en maints endroits la nature menace de dégénérer.» Cela a pour effet que la capacité de travail de l'homme, sa joie de vivre, sa quiétude aussi ont diminué.

Pour protéger l'homme et son milieu naturel contre les atteintes nuisibles et incommodes, dans cet ordre temporel qui nous préoccupe et ne constitue qu'un des aspects de la vie de l'homme, on voit s'unir les Etats, les instituts de recherches, la littérature scientifique et populaire, les organisations internationales. C'est un appel qui devient pressant et qui s'adresse aux hommes qui se vouent aux sciences humaines et morales, aux représentants des religions aussi, en vue de mieux prévenir les hommes des dangers qui les menacent et d'essayer de coordonner le progrès sur les plans matériel et moral.

L'auteur des atteintes nuisibles et des préjudices portés au milieu naturel, l'air, le sol, l'eau, les animaux et les plantes, c'est toujours l'homme. C'est pourquoi le message

qui nous est adressé concerne aussi tous les hommes de chez nous. Il vient s'ajouter aux travaux déjà nombreux du Département de l'intérieur et spécialement de son service de la santé, du Département de justice et police, comme aussi des commissions extraparlimentaires qui nous ont donné les remarquables rapports sur la lutte contre le bruit et la pollution de l'air.

En accord avec notre commission, nous nous félicitons de l'excellente rédaction du texte que nous avons étudié et des informations d'un niveau élevé qui nous ont été données. Cela nous a permis de voter l'entrée en matière à l'unanimité, ce qui témoigne encore de l'urgence qu'il y a d'agir.

Il doit être établie une base qui permette une protection générale contre les atteintes nuisibles ou incommodes et la compétence de la Confédération d'édicter des lois doit revêtir – c'est le désir de votre commission – la forme d'une obligation.

Les relations entre la Confédération et les cantons sont évoquées dans le message en ces termes et confirment une situation que nous connaissons bien: «Dans tous les domaines dans lesquels la Confédération a été déclarée compétente, les prescriptions cantonales doivent s'adapter et se subordonner au droit fédéral; de même, ce sera le droit fédéral qui régira en premier lieu la protection de l'homme et de son milieu naturel et les cantons devront mettre leurs prescriptions particulières ou complémentaires en harmonie avec ce droit.»

La notion d'atteinte comprend les préjudices actuels et futurs; on ne saurait clore la liste qu'en donne le message car l'homme est à la fois ingénieux et imprévoyant. Vous connaissez sans doute l'exposé que fit au Conseil de l'Europe le prince de Liège sur ce thème; j'en tire la citation suivante: «Notre désinvolture est telle, a-t-il dit, que nous entendons construire des sociétés industrielles sans même songer à mesurer l'impact de la technologie sur le milieu de vie. Des rapports alarmants ne parlent pas seulement de la pollution ou de la disparition d'espèces ou de flore ou de faune. Ils n'hésitent pas à mettre en cause les capacités de survie de l'humanité si celle-ci continue à faire preuve d'autant d'imprévoyance que par le passé. Cette imprévoyance est d'autant plus étonnante que l'homme moderne prétend baser sa décision sur des éléments certains et sur un raisonnement scientifique.»

L'objet de la protection, nous y insistons, est l'homme, et son milieu naturel. Font partie de ce dernier les animaux et les plantes, l'eau, l'air et le sol. Vous avez pris connaissance des attributions dont la Confédération dispose déjà pour régler la protection contre les atteintes nuisibles dans certains domaines; les cantons et même certaines communes possèdent aussi des lois et des règlements. Mais, dans l'ensemble, la commission a parfaitement admis que cette réglementation est insuffisante car il doit exister un lien de causalité, une faute, et l'on doit recourir à des procès longs et coûteux si l'on se réfère au droit civil. En droit public, le professeur Aubert l'a démontré, «les compétences sont incertaines, lacunaires, accessoires et facultatives». Et je veux à ce sujet vous donner deux exemples: les citernes à mazout sont régies par le droit fédéral à l'article 24^{quater} de la constitution, mais les chaudières à mazout qui peuvent empestier l'atmosphère ne sont pas régies par le droit fédéral... comme si la protection de l'air importait moins que celle de l'eau... La législation sur la circulation routière comprend l'échappement des gaz mais pas comme but principal; on s'occupe davantage de la façon dont un automobiliste conduit son véhicule que du véhicule lui-même, dont le fonctionnement

peut provoquer un bruit intolérable pour l'homme qui est au travail ou au repos. C'est pourquoi, il ne faut plus de compétences si peu évidentes que le législateur fédéral commence par s'entourer d'expertises juridiques avant de savoir s'il peut agir.

Il ne faut plus parler d'une faculté d'intervention, mais d'un devoir. Il faut donc une compétence nouvelle qui soit à la fois claire et complète et qui mette la protection de l'homme et de son milieu naturel au rang qui convient. C'est là une des tâches majeures d'un Etat moderne.

Je veux relever encore à votre intention trois points mentionnés par M. le professeur Aubert. Notre commission a estimé qu'ils étaient parfaitement fondés. «Tout d'abord, à l'heure actuelle, la majorité des cantons ne disposent pas de l'appareil administratif et technique que requiert une protection efficace de l'homme et de son milieu naturel.

Deuxièmement, certains phénomènes qu'il s'agit de combattre ne s'arrêtent pas aux frontières des cantons et il ne servirait pas à grand'chose que certains d'entre eux s'efforcent de les combattre si leurs voisins ne les imitent pas...

Et en conclusion, il faut éviter toutes difficultés inutiles lors de la signature de traités internationaux, c'est pourquoi il convient que la compétence soit fédérale.»

C'est ce qui avait d'ailleurs été largement approuvé par les cantons lors de la première consultation en 1966 et 1967.

Nous ne voudrions pas laisser sans explication le problème de la protection des eaux contre la pollution, qui a été fréquemment évoqué au cours de nos débats. Ni la commission d'experts, ni le Conseil fédéral n'ont estimé devoir inclure l'eau dans l'article constitutionnel qui nous est soumis. Non pas parce que l'eau échappe au milieu naturel, mais bien plutôt à cause de l'existence de l'article 24^{quater} de la constitution qui stipule que «La Confédération a le droit de légiférer pour protéger les eaux superficielles et souterraines contre la pollution. L'exécution des décisions prises est réservée aux cantons sous la surveillance de la Confédération.» Ce texte, vous le voyez, montre qu'on a désiré laisser aux cantons la tâche d'assainir et de protéger les eaux, mais en dépit d'une interprétation, par le tribunal fédéral, de la loi du 16 mars 1955, on a souvent reproché à cette dernière une portée que le législateur n'avait pas voulue.

La commission a approuvé l'idée que l'article 24^{quater} ne devait pas être abrogé ou modifié. Lors de ses travaux, elle était dans l'attente d'un message à l'appui d'un projet de loi fédérale sur la protection des eaux contre la pollution. Ce message nous est parvenu et nous nous permettons de vous renvoyer aux explications données à la page 16 du texte français, qui traite principalement du rejet de l'initiative populaire, le Conseil fédéral estimant que la loi présentée doit donner satisfaction aux auteurs de l'initiative.

L'existence de cette manifestation populaire qu'est l'initiative n'est pas non plus étrangère à notre prise de position car nous n'aurions pas voulu, par une proposition d'inclusion de l'eau dans l'article 27^{septies} que nous discutons maintenant, préjuger du sort que le peuple fera à ce texte s'il n'est pas retiré. Ce problème de l'eau nous permet de relever qu'il n'est plus question, de nos jours, uniquement de la qualité de l'eau mais de la quantité disponible. Les auteurs de l'initiative l'avaient relevé d'ailleurs et nous avons entendu à ce sujet des informations convaincantes de la part de M. le directeur Sauter, que nous remercions pour sa contribution générale à notre information. S'il n'est pas indiqué d'inclure l'eau dans

l'article en discussion vu l'existence d'un article constitutionnel et le projet de loi qui vient de nous parvenir, il n'est pas question non plus d'étendre la portée de la législation proposée au-delà du milieu naturel: cela équivaldrait à nier qu'il existe déjà quantité de lois et de mesures protectrices efficaces. Nous ne voulons pas faire, comme on nous l'a reproché, œuvre colossale, donc déraisonnable. Le texte de l'article 24septies précise que la Confédération combat, en particulier, la pollution de l'air et le bruit. Cela nous a valu d'entendre les renseignements de M. le professeur Högger et de M. Beat Bühler, avocat à la division fédérale de police. Nous remercions ces deux Messieurs pour le talent dont ils ont fait preuve dans leurs explications.

Pour la pollution de l'air, le professeur Högger, qui est président de la commission fédérale pour l'hygiène de l'air, a relevé que les cantons ne sont pratiquement pas outillés pour appliquer des mesures qui exigent des solutions techniques compliquées. Il a démontré qu'un groupe scientifique et technique est nécessaire pour réunir et exploiter tous les documents destinés à juger de la pollution de l'air et des moyens de la combattre. Connaissances et expériences sont certes loin d'être suffisantes, mais on doit utiliser ce qu'on sait car le degré de pollution ne saurait augmenter par rapport à la situation actuelle. La commission fédérale pour l'hygiène de l'air a du reste déjà établi des principes auxquels on peut déjà se référer. Dans cette course où sont engagées d'une part la production croissante de déchets qui provient d'une société humaine toujours plus nombreuse et industrialisée et, d'autre part, notre capacité technique de maîtriser ces déchets, la production des déchets l'emporte de beaucoup sur la lutte entreprise pour en neutraliser les effets. On doit relever cette intéressante et inquiétante déclaration de M. le directeur Sauter: «La société industrielle use rapidement ce que la nature a créé et entretenu en de longs processus biologiques, mais elle ne le remplace pas.»

Quant à la lutte contre le bruit, il n'existe pas encore de propositions formulées. Le Conseil fédéral nous a fait connaître ses vues de principe dans le rapport du 13 avril 1966. Les dispositions à prévoir devront être formulées dans les lois spéciales ou dans la législation existante. En effet, la protection contre les atteintes nuisibles ou incommodes ne peut être séparée de la matière traitée. C'est ainsi, par exemple, que l'Office fédéral de l'air et le Département de police conserveront leurs attributions pour régler le trafic aérien et la circulation routière, y compris le problème des émissions nuisibles ou incommodes.

Une brève énumération des domaines au sujet desquels il faudrait légiférer serait la suivante:

- protection contre le son dans les habitations,
- lutte contre le bruit des machines de construction,
- la navigation aérienne et tout particulièrement le bruit résultant du dépassement du mur du son; une initiative a été lancée à ce sujet,
- la navigation sur nos lacs et nos rivières, le bruit des bateaux à moteur y fait l'objet de plaintes croissantes.

Pour les véhicules à moteur qui forment la source de bruit la plus constante et la plus large, c'est avant tout un problème d'application par les cantons et on devra tendre à l'abaissement des normes de bruit.

Enfin, la protection de l'environnement en relation avec la législation sur l'aménagement du pays revêt une grande importance. Le maintien de zones de repos ainsi que la répartition des zones d'habitation et d'industrie seront décisifs pour la protection de l'environnement.

On admet sans autre que dans la plupart des domaines de la lutte contre le bruit, la collaboration internationale est indispensable.

Il convient enfin de relever l'idée, que nous avons approuvée, de la création d'un office chargé de coordonner les efforts et les initiatives et qui devra représenter en premier lieu le point de vue de la protection de l'environnement face aux différents intérêts. Votre commission voit dans cette intention le moyen pour la Confédération d'exercer une compétence que nous voudrions large.

La législation qui vient nous contraindra à payer le prix qu'il faut pour que ces maladies de pléthore qui sont celles de notre civilisation ne nuisent pas davantage à nos existences. L'utilisation du milieu naturel ne doit plus être considérée comme inépuisable et gratuite.

J'ai entendu tout à l'heure le président de notre commission faire état d'une question de M. le Professeur Aubert. J'avais malheureusement oublié de la noter dans mon rapport. Cette question nous a été posée par notre conseiller à la commission de la part de la commission Rohner. Il voulait savoir si le déclenchement artificiel des précipitations, qui engendre la modification du climat, était traitée au sein de notre commission. M. Aubert signalait que l'administration qui a préparé l'avant-projet d'article sur l'économie hydraulique a prévu un alinéa qui donnerait à la Confédération la compétence de régler de tels cas. Nous ne voudrions pas, si vous reteniez une interprétation de l'article 24septies permettant de telles modifications du climat et si les nouveaux articles relatifs à l'économie hydraulique étaient acceptés, être en présence d'un nouveau chevauchement.

Par la bouche de notre collègue de la commission. M. Schmitt, Genève, la commission a partagé l'idée que la question qui nous était posée était avant tout une question d'experts et non pas une question de droit. Nous en avons conclu qu'elle n'était pas du ressort de notre commission.

Le président de la commission ayant décidé tout à l'heure de traiter l'ensemble du problème, j'en viens à vous expliquer la rédaction de l'article qui nous est soumis.

Deux problèmes essentiels ont été débattus lors de la discussion au sein de la commission:

Au sujet du 1^{er} alinéa, on a parlé avant tout de la relation du nouvel article sur la protection du milieu naturel avec d'autres articles destinés également à cette protection, notamment à celle des eaux.

En ce qui concerne le 2^e alinéa, qui régleme les compétences en matière d'exécution, on a examiné à fond la relation des compétences de la Confédération et des cantons. Plusieurs propositions d'amendement ont été présentées, mais finalement la préférence a été donnée, par une forte majorité, à la version du Conseil fédéral.

La relation de la nouvelle disposition réglementant la protection du milieu naturel avec d'autres articles constitutionnels, notamment en ce qui concerne la protection des eaux (art. 24quater) a déjà été évoquée lors du débat sur l'entrée en matière.

La commission s'est en effet demandé si l'article 24quater sur la protection des eaux ne devrait pas être inséré dans le nouvel article constitutionnel, en ce sens que l'on pourrait dire dans le 1^{er} alinéa: «En particulier, elle combat la pollution de l'air, la pollution des eaux et le bruit.» Ceci aurait comme avantage que, contrairement à ce que prévoit l'article 24quater actuellement en vigueur, la Confédération serait non seulement habilitée mais tenue d'édicter des prescriptions sur la protection des eaux. La Confédération pourrait en outre se charger elle-même de l'exécution, alors que, d'après l'article 24quater actuel,

l'exécution reste de la compétence des cantons sous la surveillance de la Confédération. La commission est unanimement d'avis que l'article 24^{quater} doit rester dans sa forme actuelle et que la protection des eaux ne devrait pas être insérée dans le nouvel article sur la protection du milieu naturel. Les raisons qui l'ont amenée à prendre cette décision furent notamment les suivantes:

La révision totale de la loi sur la protection des eaux prévoit des subventions plus élevées, une responsabilité accrue et des dispositions pénales plus sévères. Ces mesures devraient permettre d'obtenir une protection des eaux suffisante, sur la base de l'article constitutionnel existant. En ce qui concerne l'article sur la protection du milieu naturel, celui que nous discutons, il s'agit d'une œuvre légale qui ne devrait pas entraîner sans nécessité la modification d'autres articles. D'ailleurs, le nouvel article crée non seulement des chevauchements avec celui qui traite de la protection des eaux, mais encore avec d'autres articles, tels ceux qui concernent la protection contre les radiations et la protection de la nature et du paysage. Le nouvel article constitutionnel devrait être conçu tout différemment si l'on voulait y inclure tous les dangers qui sont déjà réglementés par d'autres articles. On pourra le faire lors de la révision totale de la constitution.

Votre commission s'est aussi demandé si le nouvel article constitutionnel pourrait servir de base à la perception d'un émolument pour l'enlèvement de voitures automobiles devenues inutilisables. Cette question a été tranchée par la négative car on ne peut guère parler ici d'atteinte portée à l'homme. En revanche, l'article 37^{bis} de la constitution fédérale (la Confédération a le pouvoir d'édicter des prescriptions sur les automobiles et les cycles) paraît être une base suffisante.

Pour terminer, en ce qui concerne les compétences pour l'exécution des prescriptions fédérales (2^e alinéa), le projet du Conseil fédéral prévoit de charger les cantons de l'exécution des prescriptions à moins que la loi ne la réserve à la Confédération. Cela veut dire que l'exécution des prescriptions incombe en principe aux cantons, mais que cette compétence peut être expressément déléguée à la Confédération par la loi. La commission s'est occupée à ce propos de trois propositions d'amendement:

La commission des experts, qui s'est occupée de l'élaboration de l'article constitutionnel et du message, a proposé de formuler le 2^e alinéa comme suit: «L'exécution des prescriptions fédérales relève de la compétence de la Confédération et des cantons». Cette proposition émane d'un membre de la commission. Elle aurait l'avantage de faire ressortir dans le texte constitutionnel la collaboration de la Confédération et des cantons. D'un autre côté, il y aura probablement plusieurs lois concernant l'exécution de cet article et cette proposition pourrait amener à croire que, dans chacune de ces lois, on devrait confier aux cantons une partie de l'exécution. Cependant, il peut être parfaitement possible que, dans la réglementation d'une matière déterminée, l'exécution doive en être réservée exclusivement à la Confédération parce que les cantons ne sont pas en mesure de l'assurer vu le manque de personnel, de moyens financiers ou pour d'autres raisons. C'est ainsi, par exemple, que l'exécution de la loi sur la navigation aérienne incombe pour ainsi dire exclusivement à la Confédération.

Une autre proposition, analogue à celle de la commission des experts, avait la teneur suivante: «L'exécution des prescriptions fédérales par la Confédération et les cantons doit être réglementée par la législation». Cette proposition a également été rejetée, en grande partie pour

les mêmes raisons que celles qui ont motivé le rejet de la proposition de la commission des experts.

Une autre proposition était conçue en ces termes: «La législation fédérale peut confier aux cantons l'exécution de tout ou partie des prescriptions fédérales». Cette version part de l'idée que, d'après la constitution, l'exécution incombe en principe à la Confédération qui peut toutefois, par une loi, déléguer cette compétence aux cantons. Elle est donc contraire au projet du Conseil fédéral qui voudrait laisser en premier lieu cette exécution aux cantons. La commission a repoussé cette proposition à la majorité parce qu'elle estimait inopportun, pour des considérations de fédéralisme, de renforcer la compétence de la Confédération dans la constitution.

Bien qu'on ait été parfaitement conscient qu'une protection efficace du milieu naturel n'est possible qu'avec l'aide des cantons et des communes, on a voulu donner à la Confédération, déjà dans la constitution, la possibilité de se charger elle-même de l'exécution, par voie législative, si cela était nécessaire. Selon l'opinion de la commission, cette volonté est le plus clairement exprimée dans la proposition du Conseil fédéral, sans que les principes fédéralistes soient ignorés. C'est la raison pour laquelle, en votation finale, la commission a accepté à l'unanimité la proposition du Conseil fédéral.

Pour tous ces motifs, je vous propose d'entrer en matière et d'accepter le texte qui vous est proposé.

Allgemeine Beratung – Discussion générale

Binder: Bereits vor hundertzwanzig Jahren hat der Philosoph Arthur Schopenhauer eine Abhandlung geschrieben, betitelt: «Über Lärm und Geräusche». Er bezeichnet dort wutentbrannt den Lärm als die impertinente aller Gedankenunterbrechungen, und er beklagt sich vor allem über, ich zitiere: «... das vermaledeite, infernale Peitschenknallen der Fuhrleute in den hallenden Gassen der Städte, welches dem Leben alle Ruhe und Sinnigkeit benimmt». Wahrscheinlich war der Philosoph Schopenhauer ein besonders empfindsamer Mensch. Seit seiner Zeit hat die Situation sich jedoch ganz erheblich verschlimmert. Die Umweltgefahren aller Art wie Rauch, Russ, Staub, Gifte, Lärm und weitere Immissionen bilden unerfreuliche Begleiterscheinungen der technischen Entwicklung und des technischen Fortschrittes. Sie bedrohen unsere Gesundheit und berauben uns der erholsamen Stille und der natürlichen Umwelt. Die Problemstellung des vorliegenden Verfassungsartikels ist meines Erachtens sowohl dem Volk wie seinen Vertretern im Verlaufe der letzten Jahre bewusst geworden. Der Kampf gegen die Umweltverschmutzung wird heute weltweit geführt. Amerika, das bezüglich Verschmutzung offenbar am weitesten vorangeschritten ist, setzt heute jährlich Milliardenbeträge dafür ein, um den Versuch zu unternehmen, die Lebens-elemente wie Boden, Wasser und Luft wieder ins natürliche, ursprüngliche Gleichgewicht zu bringen.

Vielleicht hatten wir in den Nachkriegsjahren eine etwas falsche politische Philosophie. Wir stellten nämlich an die Spitze aller unserer Bestrebungen das wirtschaftliche Wachstum. Wir haben dieses wirtschaftliche Wachstum in hohem Masse erreicht, aber wir haben dafür einen teuren Preis bezahlt. Wir haben die zunehmende Degenerierung der Umwelt in Kauf genommen. Fachleute sprechen heute sogar davon, dass wir, wenn wir so weiterfahren, einer biologischen Katastrophe entgegensteuern. Wenn jetzt nicht der Staat und die Wirtschaft und wir alle tätig werden, dann könnte es tatsächlich sein, dass wir einem totalen

Zusammenbruch des Lebens entgegengehen. Der heutige Mensch will, nachdem seine wirtschaftliche Existenz doch mehr oder weniger, mindestens im Westen, gesichert ist, wie Herr Gesundheitsdirektor Dr. Sauter erklärt hat, auch qualitativ ein besseres Leben führen können. Vor allem die junge Generation macht uns Vorwürfe, sie kann nicht verstehen, dass wir solange nicht gehandelt haben und sie kann nicht verstehen, dass wir solange die Umweltgefahren unterschätzt haben.

Ich möchte den Verfassungsartikel in vierfacher Hinsicht würdigen: Erstens, sind neue öffentlich-rechtliche Immissionsvorschriften überhaupt notwendig? Zweitens, ist eine neue Bundeskompetenz und eine Bundesaufgabe in die Verfassung aufzunehmen? Drittens, genügt der neue Verfassungsartikel? Viertens, welches sind die weiteren Schritte im Umweltschutz?

Sind neue öffentlich-rechtliche Immissionsvorschriften notwendig? An sich besitzen wir eine klassische Bestimmung im Zivilgesetzbuch, den Artikel 684, ZGB. Das ist aber eine rein privatrechtliche Bestimmung. Die Vorschrift genügt bei weitem nicht für einen wirksamen Umweltschutz. Einmal handelt es sich um eine nachbarrechtliche Bestimmung. Es kann also nur ein Grundeigentümer gegen den benachbarten Grundeigentümer klagen. Nun ist festzuhalten, dass sehr viele Immissionen nicht von benachbarten Grundstücken, sondern von weiter entfernten Grundstücken ausgehen. Im weitern ist festzuhalten, dass es auch unstabile Emittenten gibt, die zum Beispiel die Luft in sehr hohem Masse verunreinigen, nämlich die Automobilisten. Gegen diese könnte man gestützt auf Artikel 684, ZGB, in keiner Weise vorgehen. Dann ist zu sagen, dass dieser Artikel an sich einen Zivilprozess voraussetzen würde, einen langen, schwierigen, risikoreichen Zivilprozess, und im Grunde genommen ist es einer Privatperson nicht zuzumuten, einen solchen Prozess, zum Beispiel gegen einen grossen Industriekonzern anzutreten.

Die privatrechtlichen Vorschriften genügen also nicht. Nun haben wir bereits sehr viele öffentlich-rechtliche Vorschriften auf dem Sektor Immissionsschutz. Allein es ist in der Botschaft dargestellt, dass diese Vorschriften ebenfalls nicht genügen, weil sie unpräzis, lückenhaft und nicht verpflichtend, also rein fakultativ sind, das heisst in dieser Gesetzgebung ist vorgesehen, dass der Staat handeln kann, aber es ist vielfach nicht vorgesehen, dass der Staat handeln muss. Weil nun die Bekämpfung dieser Umweltgefahren finanziell sehr teuer ist, ist es auch begreiflich, dass der Staat leider vielfach nicht gehandelt hat.

Zweite Frage: Ist eine neue Bundeskompetenz zu schaffen? Diese Frage stellt sich ja immer im Bundesstaat. Nach geltendem Staatsrecht wären an sich die Kantone durchaus zuständig gewesen, den öffentlich-rechtlichen Umweltschutz voranzutreiben. Was haben die Kantone getan? Antwort: Nichts oder fast nichts. Kein Kanton in der Schweiz hat eine der heutigen Zeit angepasste Umweltschutzgesetzgebung, auch die finanzstarken Kantone Zürich, Basel usw. nicht. Es hat sich also einmal mehr erwiesen, dass dem Föderalismus doch sehr oft die entsprechende Stosskraft fehlt. Nachdem die Kantone nicht gehandelt haben, muss schon aus diesem Grund offenbar der Bund sich hier einschalten. Aber selbst wenn die Kantone noch gehandelt hätten, müsste heute eine Bundeskompetenz begründet werden, vor allem aus zwei Gründen: Der wirksame Umweltschutz setzt derart komplizierte und teure Apparaturen voraus und verlangt so viele hochspezialisierte Fachleute, dass die Leistungskraft der Kantone zur Bewältigung dieses Problems einfach überfordert wäre. Sodann kommt dazu – wie der Kommissionspräsident

gesagt hat –, die Immissionen sind grenzüberschreitend, sie nehmen weder auf Kantonsgrenzen noch auf nationale Grenzen Rücksicht. Das Problem stellt sich weltweit; wenn die Schweiz an den entsprechenden internationalen Konferenzen aktiv dabei sein will, dann muss der Bund entsprechende Kompetenzen haben.

Dritte Frage: Genügt der Verfassungsartikel? Ich muss Ihnen gestehen, ich hätte an sich vorgezogen, dass die Ausgestaltung des Umweltschutzes zu einem eigentlichen Grundrecht in der Verfassung ausgebaut worden wäre. Ich wäre auch der Meinung gewesen, man hätte den Gewässerschutzartikel, also den Artikel 24quater in die neue Umweltschutzbestimmung einbauen sollen. Denn dieser Artikel 24quater weist schwerwiegende Mängel auf, einmal weil er nur eine Kann-Vorschrift ist, sodann weil für den Vollzug praktisch ausschliesslich die Kantone zuständig sind. Aber trotz dieser Bedenken stehe ich heute voll und ganz hinter der heutigen Formulierung des vorgeschlagenen Artikels 24septies. Die Vorschrift ist sehr generell, ist sehr weit, umfasst also an sich alle möglichen lästigen und schädlichen Einwirkungen, die heute vorhanden sind oder die auch erst in der Zukunft entstehen können. Die Vorschrift hat obligatorischen Charakter. Das scheint mir vor allem wesentlich zu sein, das heisst der Bund muss jetzt handeln, und es ist nicht vorgesehen, dass er nur handeln kann. Sie sehen dies an der Formulierung. Es heisst in der Verfassung ganz ungewöhnlich «er bekämpft insbesondere», also hier eine Formulierung, die Sie sonst nirgends in der Verfassung finden.

Drittens, der Bund kann, wenn die Kantone untätig sind, den ganzen Vollzug auf dem Wege der Gesetzgebung selber regeln und an sich ziehen. Diese Vorzüge sind derart in die Augen springend, dass man sicher dieser Formulierung zustimmen sollte.

Letzte Frage: Welches sind die weiteren Schritte im Umweltschutz? Mich interessiert, was in Zukunft passieren wird? Was tut der Bundesrat und was tut das Parlament, gestützt auf diesen neuen Verfassungsartikel? Ich würde meinen, dass bereits jetzt die Vorbereitungsarbeiten aufzunehmen wären, um organisatorisch ein kompetentes und interdisziplinäres Amt für Umweltschutz zu schaffen. Der Bundesrat hat sich bereit erklärt, eine entsprechende Motion unseres Kollegen Schmidt entgegenzunehmen. Die Vorarbeiten sollten aber bereits jetzt eingeleitet werden. Ich würde ferner meinen, dass der Bundesrat bereits jetzt ein umfassendes Gesetzgebungsprogramm entwickeln sollte, so werden sich in der Lärmbekämpfung Spezialgesetze über Überschallknall, Schallschutz bei Wohnbauten usw. aufdrängen. In der Lufthygiene sind zum Beispiel strenge Vorschriften über die zulässigen Immissionen von Kohlenmonoxyd und Kohlenwasserstoffen zu erlassen. Es gibt heute bereits Wissenschaftler, die behaupten, es wäre vertretbar, bereits jetzt die Benutzung von bleifreiem Benzin vorzuschreiben.

Dieses Gesetzgebungsprogramm müsste dann auch Klarheit darüber verschaffen, wer die hohen Kosten, die hier entstehen werden, schliesslich zu tragen hat. Bei dieser ganzen Programmatik müssen wir uns aber schliesslich darüber klar werden, dass der Staat allein die grossen Umweltprobleme nicht lösen kann. Jeder Mitmensch muss seinen höchst persönlichen Beitrag leisten. Den Massenmedien, den Schulen und der Presse stellen sich hier neue wichtige Informationsaufgaben.

Ich komme zum Schluss und möchte sagen: Hie und da macht es sich in der Politik bezahlt, wenn man über die Tugend der Perseveranzia, das heisst der Hartnäckigkeit verfügt. Wäre das Parlament im Jahre 1965 bei der Über-

weisung meiner Motion nicht hartnäckig gewesen, nämlich hartnäckig gegen die ablehnende Haltung des Bundesrates, dann stünden wir vielleicht auch heute in dieser lebensentscheidenden Frage des Umweltschutzes wieder mit leeren Händen vor dem Volk. Wir müssen jetzt mit allen Konsequenzen, auch den finanziellen, eine Art Feldzug zum Schutze des Menschen und seiner natürlichen Umwelt führen. Oder, anders ausgedrückt: Wir müssen, wie es kürzlich in einer Zeitung zu lesen war, Freunde unserer Erde werden.

In diesem Sinn stimmt die konservativ-christlichsoziale Fraktion einstimmig dem neuen Verfassungsartikel zu und möchte dem Herrn Bundespräsidenten, dem Direktor des Gesundheitsamtes und allen Experten, die an der Arbeit waren, diesen vorzüglichen, wichtigen Artikel zu formulieren, den besten Dank aussprechen.

Wenger: Im Namen der radikal-demokratischen Fraktion empfehle ich Ihnen Eintreten auf die Vorlage und Annahme des neuen Artikels 24septies nach der Fassung des Bundesrates.

Dieser Verfassungsartikel bedeutet in der Tat einen grossen Fortschritt in bezug auf den Umweltschutz. Obwohl insbesondere die Bekämpfung der Luftverunreinigung und des Lärms hervorgehoben wird, ist der Verfassungsartikel so umfassend, dass nun auf allen Gebieten Vorschriften über den Schutz des Menschen und seiner natürlichen Umwelt gegen schädliche oder lästige Einwirkungen erlassen werden können, soweit dies nicht schon heute auf Grund anderer Verfassungsartikel, wie zum Beispiel in bezug auf den Gewässerschutz, möglich ist. Man muss sich dabei im klaren sein, dass die in Aussicht genommenen Ausführungsgesetze sowohl für die öffentliche Hand wie für die Privatwirtschaft ganz bedeutende Kosten verursachen werden. Wichtig wird dabei sein, dass die Gleichbehandlung der Gemeinwesen und der Privaten gewährleistet wird und nicht, wie es bisher nicht selten vorgekommen ist, dass Behörden den Grundsatz der Gleichbehandlung missachtet haben, indem sie Betriebe der öffentlichen Hand weniger streng erfassten als die Privatwirtschaft. Der Dokumentationsdienst der Wirtschaftsförderung hat den zur Diskussion stehenden Immissionsartikel der Bundesverfassung ausführlich gewürdigt und festgehalten, dass auch in Kreisen der Privatwirtschaft die Anliegen des Umweltschutzes wachsendem Verständnis begegnen. Bei der hohen Bedeutung, die der Erhaltung des natürlichen Lebensraumes für Land und Bevölkerung zukomme, sei man sich bewusst, dass reine wirtschaftliche Erwägungen hinter den Erfordernissen des Umweltschutzes zurücktreten müssten und dass die grosse Aufgabe des Immissionsschutzes so hoch einzustufen sei, dass an der Notwendigkeit, dem Bund die Kompetenz zu wirksamen Interventionen zu geben, keinerlei Zweifel bestehen könne.

Andererseits möchte ich betonen, dass die Ausführungsgesetze den technischen Gegebenheiten Rechnung tragen müssen, und dass es dringend notwendig werden wird, Forschung und Entwicklung im Interesse des Umweltschutzes auf manchen Gebieten intensiv voranzutreiben.

M. Dubois: Le groupe parlementaire du Parti du travail apporte, bien entendu son accord à ce nouvel article constitutionnel, qui doit servir de base à une protection générale de droit public contre les atteintes nuisibles ou incommodes. Il est dit à la page 2 du message: «Ce n'est pas seulement l'homme qui est protégé mais également son milieu naturel (en particulier les animaux, les plantes, l'air et le sol); les objets inanimés sont également protégés dans

la mesure où ils sont touchés par des atteintes portées au milieu naturel. L'auteur des atteintes est toujours l'homme.»

Mieux vaut tard que jamais, et nous sommes heureux que le Département fédéral de l'intérieur ait créé une commission fédérale de l'air en 1961, devenue permanente le 19 janvier 1962. Il faut désormais penser et agir très vite, car la pollution générale, sous toutes ses formes, menace de nous asphyxier.

Permettez-moi de vous en citer quelques exemples frappants:

1. En Lorraine, toute proche, dans la zone du fer et du charbon (Jœuf, Hayange, Thionville et Longwy), l'intensité du rayonnement solaire a diminué de 41 % depuis cent ans, du fait de l'augmentation des fumées diverses.

2. Sur les seules routes de France, en 1965, on a estimé à 8000 tonnes les poussières de caoutchouc projetées dans l'atmosphère par l'usure des pneus de voitures et de camions.

3. A New-York, on a calculé en 1968 que le poids total des poussières de pierres, de verres, de plastiques, de métaux arrachés chaque année aux immeubles, monuments et ouvrages divers, par le brassage des pollutions artificielles et l'action des agents naturels, sur une superficie de 2000 kilomètres carrés, permettrait de construire huit gratte-ciel identiques à l'Empire State Building qui est le plus grand du monde!

4. A Paris, lors de la restauration du Louvre, toute récente, on a constaté que certaines pierres plus exposées avaient été rongées sur 7 cm de leur épaisseur initiale. La corrosion les attaque aujourd'hui au rythme de 3 mm par an, soit cent fois plus vite qu'au début de ce siècle!

5. A Venise, menacée d'ailleurs, comme vous le savez, d'un engloutissement progressif, la pollution atmosphérique exerce aussi ses ravages et justifie la campagne de sauvegarde entreprise par l'Unesco. La Cité des Doges souffre de pollutions domestiques (accumulation de détergents dans les canaux, mazout répandu par la marée, gaz d'échappement des «vaporetti»), mais surtout elle est menacée d'asphyxie par les centres industriels voisins – complexes pétrochimiques de Marghera, port de Mestre – qui déversent polluants soufrés et résidus de combustion d'hydrocarbures. Sur la lagune, la pollution a été multipliée par mille depuis trente ans. Des marbres, dont du blanc de Carrare, sont gravement atteints par la corrosion; l'eau salée se mêlant à l'oxyde de soufre, ils se dégradent et se transforment en plâtre cassant. J'ai moi-même constaté, lors d'un orage, les effets dangereux de ces usines plantées à l'ouest de Venise: la pluie avait le goût de l'acide sulfurique!

6. Enfin à Athènes, sur l'Acropole, la pollution est aujourd'hui telle que, si elle se poursuit au rythme actuel, des colonnades, des chapiteaux et des frises s'écrouleront au cours des prochaines décennies.

Il est encore dit à la page 14 du message du Conseil fédéral que le nouvel article constitutionnel ne peut être combiné avec l'article sur la protection des eaux contre la pollution. Les bases constitutionnelles de la législation sur les eaux et cette législation elle-même sont en voie de révision.

Nous parlerons du problème des détergents quand nous discuterons de cet article 24quater en décembre, et nous soulignerons alors la grande toxicité des poudres à lessive, biodégradables ou non, aussi nuisibles les unes que les autres. Cependant, nous voulons aujourd'hui soulever le problème des enzymes, introduits depuis deux ans dans les

poudres à laver, et qui sont susceptibles d'intoxiquer par les voies respiratoires ceux qui les utilisent.

L'été dernier, un député vaudois a interpellé au sujet de la toxicité des enzymes, pour lesquels on fait une réclame frénétique à neuf mille francs la minute sur le petit écran. Le Conseil d'Etat lui a répondu que ces produits étaient parfaitement inoffensifs. Or ce n'est pas l'avis d'un savant américain, le professeur Dubost qui, le 20 septembre dernier, au cours d'une émission télévisée, faisait la démonstration suivante: Dans deux éprouvettes contenant du sérum physiologique, il avait introduit des globules rouges, qui restaient parfaitement intacts pendant plusieurs heures. Il ajoutait alors quelques gouttes d'enzymes dans l'un des tubes, et, au bout de peu de temps, les globules rouges se dissolvaient littéralement. Et il expliquait que les ménagères inhalaient de la poudre en la versant dans l'eau de lavage; donc le même phénomène devait se produire au niveau des alvéoles pulmonaires, puis au niveau des reins, déterminant alors des néphrites, maladies très graves.

On a dit dans la presse ces derniers jours que les enzymes étaient susceptibles de déterminer aussi des leucémies. Je ne le crois absolument pas, mais ces raisons sont déjà suffisantes pour montrer que ces produits ne sont pas dénués de toxicité.

Les arguments du professeur Dubost devaient être pertinents puisque, en date du 23 septembre 1970, la commission fédérale américaine du commerce, a accusé les trois grands fabricants de détergents à base d'enzymes, «Procter et Gamble», «Colgate-Palmolive» et «Lever», de pousser la vente de leurs produits par une publicité – je cite – «déloyale, fausse, trompeuse et fallacieuse». Elle leur a enjoint de spécifier dorénavant, sur les paquets de leurs lessives aux enzymes, quelles étaient les taches que ces produits pouvaient enlever. D'autre part, l'administration américaine a invité ces jours les représentants de l'industrie des produits détergents à une réunion sur les enzymes, qui se tiendra le 8 octobre prochain à Washington, pour étudier enfin ce problème.

Nous avons reçu aux Chambres, en 1967, le deuxième rapport de la commission fédérale de l'hygiène de l'air. Tous les problèmes de la pollution de l'air y sont exposés. Un an plus tard, paraissait un autre rapport, édité par l'OMS et intitulé «Les recherches sur la pollution du milieu». On peut y lire – je cite – : «Des concentrations d'oxyde de carbone suffisantes pour produire un taux de carboxyhémoglobine de 2% (la carboxyhémoglobine est un composé organo-chimique qui se forme dans le sang des individus mis en présence de ce gaz toxique), ces concentrations donc, sont relativement fréquentes dans l'air des grandes villes où les automobiles sont nombreuses. Elles sont suffisantes pour perturber les fonctions psychomotrices».

J'ai eu aussi à m'occuper d'intoxications subaiguës par le monoxyde de carbone, et j'ai demandé à plusieurs laboratoires de doser dans le sang de mes malades la carboxyhémoglobine. Or, les résultats reçus m'indiquent que bien des sujets (non fumeurs, il faut le préciser) montrent des concentrations de carboxyhémoglobine voisines de 3%, donc supérieures aux taux indiqués par l'OMS. Pourtant, j'habite une ville peu polluée relativement, et bien ventilée. Ces résultats de laboratoire montrent donc que la situation s'aggrave et qu'il faut, comme le dit le Conseil fédéral, agir vite. Récemment, j'ai été appelé à traiter une sportive, championne suisse vivant dans un quartier industriel d'une grande ville suisse alémanique. Cette patiente était fatiguée, anémiée, amaigrie, et l'examen clinique ne révélait que la présence d'une carboxyhémo-

globine élevée. Il lui a suffi – mais il l'a fallu – de changer de ville pour se guérir.

Ainsi donc, notre pays s'occupe de la pollution de l'air depuis le début de 1961, et nous faisons confiance au Département de l'intérieur dans cette lutte qu'il va mener d'une manière plus active par l'adoption de l'article 24 septies. Nous savons bien cependant qu'il s'agit là d'un énorme travail, très difficile. Mais si nous avons le privilège d'être, pour le moment, en Suisse, moins contaminés que les pays qui nous entourent, cela ne doit pas nous empêcher de prendre toutes mesures propres à maintenir cet avantage. Avec le professeur Högger, nous pensons – je cite – «qu'il est souhaitable pour l'avenir, que l'on étudie les conditions météorologiques locales de toutes les régions industrielles ou prévues pour une industrialisation, et que l'on dresse un atlas où l'on pourrait retrouver les données essentielles pour l'hygiène de l'air.»

Par contre, nous ne partageons absolument pas son avis quand il dit, à la page 42 de son rapport cité précédemment: «Il est en outre difficile de faire observer en Suisse des limites plus sévères que dans les pays voisins.» Eh bien, chez nous, il faut précisément des limites plus sévères. Dans le cas de la Raffinerie de Cressier, nous avons lutté, avec la Société faitière pour la défense du patrimoine neuchâtelois et nos amis du Parti du travail, pour plus de sécurité que n'en voulait donner la société pétrolière, et notre action a été positive, et couronnée de certains succès. La Raffinerie de Cressier est passablement mieux construite que celle de Collombey, en Valais, par exemple.

Souhaitons que nos autorités cantonales et fédérales fassent preuve du même sens civique pour lutter, pendant qu'il en est encore temps, contre ce fléau de la pollution dont seuls les hommes sont responsables.

Schlegel: Täglich lesen oder hören wir Meldungen über alarmierende Gewässer- oder Luftverschmutzungen. Die Technik hat uns in dieser Beziehung Probleme aufgegeben, für deren Bewältigung wir erst am Anfang stehen. Nur ein rasches und entschlossenes Handeln kann katastrophale Folgen verhindern oder sie wenigstens mildern. Die schädlichen und lästigen Einwirkungen gefährden nicht nur den Menschen und seine Gesundheit in sehr hohem Masse, sondern auch die Tiere, die Pflanzen und sogar den Boden. Pessimistische Prognosen sagen uns neue Eiszeiten voraus, weil das Sonnenlicht eines Tages wegen der Luftverschmutzung nur noch zu einem kleinen Teil auf die Erdoberfläche durchzudringen vermöge, und zwar werden uns solche oder ähnliche Prognosen nicht für eine allzu ferne Zukunft, sondern noch für dieses Jahrhundert vorausgesagt. Wenn wir solche Prophezeiungen auch mit Vorbehalt aufnehmen, dürfen wir den Ernst der Lage nicht verkennen oder bagatellisieren. Vor einigen Wochen hat das Fernsehen eine Sendung über Krebserkrankungen ausgestrahlt, bei welcher deutsche Ärzte und Wissenschaftler erklärten, dass ein Sechstel der Bevölkerung der Bundesrepublik Deutschland an Krebs erkranken werde. Es ist gar keine Frage, dass die ungünstigen Umwelteinflüsse den Krebserkrankungen sehr förderlich sind. Eine andere Behauptung geht dahin, dass ein Mensch, der seine Arbeit auf den Strassen einer Grossstadt zu verrichten hat, beispielsweise ein Strassenarbeiter oder ein Verkehrspolizist, durch das Einatmen verpesteter Luft so viel Giftstoffe aufzunehmen habe, wie einer, der täglich 100 Zigaretten raucht.

Ich möchte mit diesen Hinweisen nicht in übertriebener Alarm- oder Panikstimmung machen, sondern vielmehr feststellen, dass jeder technische Fortschritt illusorisch wird, wenn gleichzeitig die Lebensbedingungen des Men-

schen und der Tiere in besorgniserregender Weise verschlechtert werden. Massnahmen für einen umfassenden Umweltschutz sind deshalb dringend notwendig.

Mit der Revision des Gewässerschutzgesetzes soll der Kampf gegen die Verschmutzung der Gewässer intensiviert und verschärft werden. Der Umstand, dass erst rund 40% der Abwässer unserer Bevölkerung an Abwasserreinigungsanlagen angeschlossen sind, zeigt, dass hier noch sehr viel zu tun ist. Darüber hinaus ist aber insbesondere auch der Luftverschmutzung und dem Lärm mit aller Entschiedenheit der Kampf anzusagen.

Der vom Bundesrat vorgeschlagene Verfassungsartikel kann als gut und ausgewogen beurteilt werden. Er bietet eine ausgezeichnete Grundlage für eine wirksame und umfassende Gesetzgebung für den Schutz des Menschen und seiner natürlichen Umwelt gegen jegliche Art von lästigen oder schädlichen Einwirkungen. Auch die Notwendigkeit eines Verfassungsartikels ist zu bejahen, weil sich die nachbarrechtlichen Bestimmungen des Zivilgesetzbuches als völlig ungenügend erweisen. Nach dem heutigen Recht muss der Schutz gegen Immissionen fast ausschliesslich auf dem Zivilweg erstritten werden, was den Kläger sowohl viel Geld wie viel Zeit kostet.

In der vorberatenden Kommission und auch heute morgen ist von Herrn Kollege Binder mit Recht die Frage aufgeworfen worden, ob der Umweltschutz nicht in Form eines Grundrechtes in die Verfassung aufzunehmen wäre. Da aber ein solches Sozialrecht praktisch nicht viel mehr als eine Proklamation oder ein Programm darstellen würde, kann man sich mit dem vorgeschlagenen Text begnügen. Von entscheidender Bedeutung ist, dass die Ausführungsgesetzgebung nach Annahme des Verfassungsartikels unverzüglich an die Hand genommen wird. Man wird dabei wohl rascher zum Ziele kommen, wenn der Weg der Spezialgesetze beschritten wird. Ein umfassendes Gesetz würde eine allzu lange Zeit in Anspruch nehmen, weil doch verschiedene Einzelprobleme zur Zeit technisch und wissenschaftlich noch ungenügend abgeklärt und erforscht sind. Der Vollzug der Gesetze wird je nach Eignung dem Bund oder den Kantonen zu übertragen sein.

Ich möchte den Bundesrat bitten, bei der Ausführungsgesetzgebung auch dem Lärm des Strassenverkehrs die ihm gebührende Beachtung zu schenken. Was heute an gestank- und lärmzeugenden Vehikeln auf die Menschheit losgelassen wird, ist schlechterdings unerträglich. Auch die immer mehr überhandnehmende chemische Behandlung von Obst und Gemüse schafft Probleme, die meines Erachtens mit den bestehenden Vorschriften noch nicht befriedigend gelöst sind.

Es liegt auf der Hand, dass ein ernst genommener Immissionsschutz auch Auswirkungen auf die Verkehrsplanung haben wird. Man wird eines Tages dazu kommen müssen, dicht bewohnte Gebiete, und vor allem Städte, in noch weit vermehrtem Masse vom Verkehr fernzuhalten. Die Idee, dass inskünftig innerstädtische Gebiete vorwiegend oder ausschliesslich durch öffentliche Verkehrsmittel zu erschliessen seien, mag zur Zeit für unsere Verhältnisse noch utopisch anmuten. Wenn wir aber nicht eines Tages am Lärm oder an den Abgasen zugrunde gehen wollen, wird man früher oder später auch in verkehrsplanerischer Hinsicht die nötigen Konsequenzen ziehen müssen.

Namens der sozialdemokratischen Fraktion beantrage ich Ihnen, auf die Verfassungsvorlage einzutreten und ihr in der vorliegenden Fassung zuzustimmen.

Brosi: Die demokratische und evangelische Fraktion befürwortet die Aufnahme einer neuen Kompetenznorm

in die Bundesverfassung über den Schutz des Menschen und seiner natürlichen Umwelt gegen schädliche oder lästige Einwirkungen.

Die starke Industrialisierung, die grosse Bautätigkeit und der ständig zunehmende Verkehr auf den Strassen haben eindrücklich gezeigt, dass die natürlichen Lebens-elemente, Wasser, Luft und Boden, auch in unserem Land nicht mehr unbeschränkt verfügbar sind. Zweifellos ist mancherorts mit diesen wichtigsten Lebensgütern ein eigentlicher Raubbau getrieben worden. Die nachbarrechtlichen Bestimmungen des Zivilgesetzbuches genügen angesichts dieser rasch fortschreitenden Entwicklung für einen wirksamen Umweltschutz offensichtlich nicht mehr. Es muss in der Form öffentlich-rechtlicher Vorschriften des Bundes ein Mehreres getan werden. Dieses Anliegen ist nicht nur in den dicht besiedelten Industriegebieten und grösseren Städten unseres Landes aktuell. Die Fremdenverkehrsgemeinden der Gebirgsregionen sind ebenso stark interessiert. Zu den Erholungsgebieten ist ein Schutz gegen schädliche und lästige Einwirkungen von ganz besonderer Bedeutung. Der schweizerische Fremdenverkehrsverband hat deshalb in verdienstlicher Weise vor einem Jahr zuhanden der Gemeinden eine instruktive Anleitung zur Erhaltung der Ruhe in Ferienorten herausgegeben. Verschiedene Kurorte haben schon vor Jahren zur Lärmbekämpfung und gegen die Luftverunreinigung Bestimmungen aufgestellt. Da es sich jedoch oft um recht schwierige technische Probleme handelt, fehlen meist die nötigen Fachleute. Überdies machen ja die schädigenden und lästigen Einwirkungen an den Gemeindegrenzen und an den Kantonsgrenzen nicht Halt. Es ist deshalb notwendig, eine entsprechende Bundeskompetenz in der Verfassung zu verankern.

In der Vorberatungskommission ist die Meinung vertreten worden, es sollte beim Vollzug der Bundesvorschriften nicht in erster Linie auf die Kantone abgestellt werden. Der Bund solle im Gegenteil mit starker Hand selber für den Vollzug sorgen. Unsere Fraktion ist nicht dieser Meinung. Gerade auf dem wichtigen Gebiet der Lärmbekämpfung zum Beispiel gibt es beim Vollzug sehr viele kleine Aufgaben, die sinnvollerweise nur durch die kantonalen Organe und in vielen Fällen durch die Gemeindeorgane gelöst werden müssen.

Es wäre völlig unzumutbar, diesen Vollzug mit einem Heer von Bundesexperten von Bern aus gewährleisten zu wollen, weil diese mit den örtlichen Verhältnissen in keiner Weise vertraut sein können. Der Einsatz von Bundesexperten ist sicher notwendig für die Behandlung der technisch schwierigen und komplizierten Spezialfragen, wie zum Beispiel bei den Luftverunreinigungen durch Ölfeuerungen oder bei den Problemen um die Abgase der Motorfahrzeuge sowie auch etwa beim Fluglärm und ähnlichen Aufgaben.

Zuhanden der Ausführungsgesetzgebung möchten wir auch unsererseits heute schon den Wunsch anbringen, dass auch die öffentliche Hand selber in ihren eigenen Belangen in vermehrtem Masse Rücksicht nimmt auf einen verstärkten Immissionsschutz. Bund, Kantone und Gemeinden treten bei der Erfüllung ihrer Aufgaben sehr oft als Bauherren und Werkeigentümer auf. Wir sind überzeugt, dass auch in dieser Hinsicht tragbare Lösungen möglich sind, wie es übrigens zum Beispiel in der Gesetzgebung auf dem Gebiete des Natur- und Heimatschutzes bereits verwirklicht ist. Wir denken dabei besonders an den Strassenbau und an die durch den Strassenverkehr verursachten Lärmimmissionen. Wenn der Staat vom einzelnen Bürger im Interesse der Allgemeinheit vermehrte Rücksicht fordert,

so muss er gerechterweise die gleichen Grundsätze auch bei seinen eigenen Werken befolgen und die geeigneten Massnahmen treffen für einen bestmöglichen Umweltschutz.

Wir befürworten Eintreten und hoffen, dass die Ausführungsgesetzgebung bald an die Hand genommen werden kann.

Akeret: Auch die Bauern-, Gewerbe- und Bürgerfraktion befürwortet mit Überzeugung den neuen Verfassungsartikel über den Immissionsschutz. Gleichzeitig geben wir der Genugtuung Ausdruck, dass dem neuen Verfassungsartikel weder in der Öffentlichkeit noch in der vorberatenden Kommission Widerstand erwachsen ist, sondern dass er uns heute gleichsam als reife Frucht in den Schooss fällt. Wir dürfen uns wohl der begründeten Hoffnung hingeben, dass die neue Verfassungsbestimmung auch bei Volk und Ständen eine klare Zustimmung finden wird. Die überraschend starke Annahme des Lärmgesetzes am vergangenen Sonntag im Kanton Zürich ist in dieser Hinsicht wohl als gutes Omen zu werten. Zur Sache selbst ist bereits viel Gutes und Beherzigenswertes gesagt worden. Auch in der Landwirtschaft begrüsst man, wie wir festgestellt haben, einen Verfassungsartikel, der neben dem Schutz des Menschen auch den Schutz der Tiere und Pflanzen vorsieht. Die Pflanzen sind ja, wie der zweite Bericht der Eidgenössischen Kommission für Lufthygiene feststellt, gegenüber einer Reihe von Luftverunreinigungen noch wesentlich empfindlicher als Menschen und Tiere. Dies gilt insbesondere gegenüber Fluor, Schwefeldioxyden und gewissen Bestandteilen der Autoabgase. Ich erinnere an die Tier- und Pflanzenschäden im Fricktal und im Wallis, die zu jahrelangen erbitterten und auch beschämenden Auseinandersetzungen geführt haben. Die Aufnahme von Gras, das längs stark befahrener Autobahnen gewachsen ist, wird vom Vieh vielfach verweigert. Im weitern kann die Verwendung von ungenügend geprüften Dünge- und Schädlingsbekämpfungsmitteln ungünstige Auswirkungen zeitigen, die sich indirekt auch als Gefahren für den Menschen auswirken.

Was die Ausgestaltung des Verfassungsartikels und der nachfolgenden Gesetzgebung anbetrifft, so unterstützen wir die Auffassung, dass die Führung beim Bunde liegen muss, und dass der Bund ein gut ausgerüstetes Amt für Immissionsschutz möglichst rasch einrichten muss, wie dies bereits Herr Kollega Binder betont hat. Dabei möchte ich unterstreichen, was der bereits zitierte Bericht der Eidgenössischen Kommission für Lufthygiene feststellt: Man erfasst die hygienische Bedeutung der Luftverunreinigung nur zum Teil, wenn man sich ausschliesslich auf die Betrachtung der toxikologischen Aspekte beschränkt. Es müssen darüber hinaus auch die psychischen Reaktionen beachtet werden. Eine Verpestung oder Verunreinigung der Luft kann bereits untragbar sein, wenn sie lästig ist und noch nicht zu eigentlichen Vergiftungserscheinungen führt. Das gleiche gilt vom Lärm, bei welchem oft Belastungsgrenzen aufgestellt werden, die schon sehr weit gehen. «Am Lärm stirbt man nicht!», hat einmal ein Zürcher Professor im Rathaus an der Limmat gesagt. Sicherlich, am Lärm stirbt man nicht direkt, aber man kann am Lärm allmählich zugrunde gehen. Es ist ja bekannt, dass ein dauernd hoher Lärmpegel zu Kreislaufstörungen, zu Herzleiden und zu andern schweren Erkrankungen führen kann. Ich möchte daher der Erwartung Ausdruck geben, dass die künftige Gesetzgebung und deren Durchführung nicht durch allzu tolerante Toleranzwerte durchkreuzt wird. Auch sollte die Ausführungsgesetzgebung

nicht allzu lange auf sich warten lassen. Wir haben hier ein Beispiel bei der Gesetzgebung über die Binnenschifffahrt. Hinsichtlich dieser Gesetzgebung sind bereits mancherlei Vorstösse gemacht worden. Ich erinnere mich, dass bereits anfangs der sechziger Jahre diese Gesetzgebung in Angriff genommen worden ist und wir heute noch nichts davon sehen. Ich möchte betonen, dass insbesondere der Lärmschutz auf den Grenzgewässern darunter leidet und auch gewisse Kantone aus touristischen Gründen gegenüber dem Lärm auf den Seen eine etwas large Praxis ausüben. Ich erinnere auch an den Zürcher und den Schaffhauser Rhein, wo der Motorbootlärm trotz Kontrollmassnahmen immer noch mehr überhand nimmt und das knabenhafte Vergnügen einiger weniger die Ruhe von Hunderten, ja von Tausenden von Erholungssuchenden stört und ihre Sonntagswanderung verdirbt. Den Hinweis auf die Schaffung eines Verfassungsartikels nimmt uns nämlich niemand ab, wenn hernach unzumutbarer Lärm und Gestank die Bevölkerung noch während Jahren belästigen. Das gilt ja auch für die Luftverpestung durch Strassenfahrzeuge auf den Strassen. Ich zitiere eine Besprechung des Buches von Professor Emil Egli «Natur in Not, Gefahren der Zivilisationslandschaft»: «Wann endlich», so lesen wir hier, «werden schlecht besorgte Lastwagen, die mit schwarzen, nachgewiesenermassen kanzerogenen Abgasfahnen im Akkordvertrag durch Wohnquartiere und kinderreiche Strassen jagen, von Besitzern, Bau- und Polizeiamtern als nicht mehr tragbare Rücksichtslosigkeit taxiert? Warten auf den Gesetzgeber? Leider macht es dieser vom Stand der Technik abhängig, ob eine Abwehr der Immissionen einsetzen soll, statt dass er einen bestimmten Standard der Abwehr vorschreibt, und dadurch die Technik zwingt, adäquate Massnahmen zu treffen.»

Der Geist, in welchem dieser Verfassungsartikel geschaffen wird, ist sehr gut und berechtigt zur Hoffnung, dass den Landplagen Luftverpestung und Lärm und weiteren Immissionen inskünftig mit grösserer Energie und Wirksamkeit als bisher zu Leibe gerückt wird. Möge aber dieser Strom des guten Willens auf der Ebene der Kantone und Gemeinden nicht versickern und nicht vor den auftauchenden Schwierigkeiten und Sonderinteressen kapitulieren!

Im Sinne dieser Erwägungen empfehle ich Ihnen im Namen der BGB-Fraktion Zustimmung zum neuen Verfassungsartikel und Eintreten.

Stahelin: Es fehlt in unserer Bundesverfassung leider immer noch eine Bestimmung, die besagt, dass die oberste moralische Verantwortung für die Erhaltung und Förderung der Volksgesundheit beim Bunde liegt. Ich glaube, man darf sagen, dass ein solcher Satz dem Empfinden der weitesten Kreise unseres Volkes entsprechen würde. Die erfreulich starke Annahme des Verfassungsartikels über Turnen und Sport durch Volk und Stände am letzten Sonntag darf wohl auch als eine Bestätigung dieser Auffassung ausgelegt werden.

Auch in unserer Kommission sind Stimmen laut geworden, die eine generelle Regelung aller einschlägigen Fragen in einem umfassenden Verfassungsartikel begrüsst hätten. Aber unsere Verfassung und die ganze Struktur unseres Staatsgebildes sind nun einmal eine recht komplizierte Sache, und wir mussten uns einmal mehr belehren lassen, dass wir – wie auf andern Gebieten so auch hier – nur mit kleinen und mit Einzelschritten vorwärtskommen können. Wir werden also bis zur glücklich durchgeführten Totalrevision der Bundesverfassung damit zufrieden geben müs-

sen, die Sorge für die Volksgesundheit dem Bunde nur paketweise übertragen zu können.

Das Paket, das wir neute zu schnüren haben und das vor allen Dingen den Kampf gegen Luftverschmutzung und Lärm zum Inhalt hat, ist nicht das erste und nicht das letzte dieser Art, aber zweifellos eines der allerwichtigsten. Darüber weitere Worte zu verlieren, besonders auch nach den trefflichen Worten der beiden Kommissionsreferenten und meiner Vorredner, dürfte sich erübrigen.

Die Fraktion des Landesrings der Unabhängigen hat diesen Problemen von jeher die grösste Bedeutung beigegeben und entsprechende Vorstösse unternommen. Es ist für sie deshalb eine Selbstverständlichkeit, dem Bundesbeschluss für einen Artikel 24septies grundsätzlich zuzustimmen.

Der neue Artikel ist umso notwendiger, als es den Kantonen gar nicht möglich ist, allein mit den gestellten Problemen fertig zu werden, und sie auch nicht über die nötigen Mittel und Einrichtungen zur wirksamen Bekämpfung der schädlichen Immissionen verfügen. Luftverschmutzung und Lärm machen bekanntlich auch nicht an den Kantonsgrenzen, ja nicht einmal an den Landesgrenzen halt. Immer mehr drängen sich deshalb auch internationale Vereinbarungen auf, zu denen der Bund auch die nötigen Vollmachten haben muss. Wir haben also allen Grund, dem Bunde weitgehende Kompetenzen und die Hauptverantwortung in dieser Sache zu überbinden und nicht aus einem falsch verstandenen Föderalismus heraus den Kantonen zu viel Selbständigkeit zuzubilligen. Wenn die Kantone zuviel Kompetenzen bekommen und jeder weitgehend machen kann, was er will, so werden wir nie zu einer Ordnung und befriedigenden Lösung kommen. Wenn es uns allen auch weh tun mag und wir es nicht so leicht über uns bringen, den Bund auf Kosten der Kantone zu stärken, so sollten wir uns in diesem Falle doch der Einsicht nicht verschliessen, dass wir gesamtschweizerisch solidarisch zusammenstehen müssen und divergierende Teillösungen nicht am Platze sind. Ich sage dies im Hinblick auf die kommende Ausführungsgesetzgebung. Ich muss Ihnen gestehen, dass mir in dieser Hinsicht der zweite Absatz des Artikels 24septies in der vorliegenden Fassung einige Bedenken macht. Wenn Sie den Satz unvoreingenommen lesen: «Der Vollzug der Bundesvorschriften wird, soweit das Gesetz ihn nicht dem Bunde vorbehält, den Kantonen übertragen», so werden Sie wohl mit mir den Hauptton auf den Worten «den Kantonen» hören. In der Kommission habe ich mir sagen lassen müssen, dass man das zwar schon heraushören könne, dass man den Satz aber auch ganz anders auslegen könne oder sogar auslegen müsse. Man könne dem Wortlaut nach die Kantone sogar überhaupt ausschalten und den ganzen Vollzug durch Gesetz dem Bunde vorbehalten und übertragen. Das scheinen mir Künsteleien zu sein. Ich glaube nicht, dass man später einmal eine Interpretation in diesem Sinne gelten lassen wird. Es wird vielmehr nach dem Spruche gehen: «C'est le ton qui fait la musique», und der Ton liegt deutlich auf den Kantonen. Dass der vorliegende Text des Absatzes 2 nicht befriedigt, hat auch Herr Professor Dr. Aubert, der Präsident der Expertenkommission, mit guten juristischen Gründen bemängelt. Er hat vor unserer Kommission bis zuletzt an der Fassung der Expertenkommission festgehalten, die eindeutig und schlicht lautet: «Der Vollzug der Bundesvorschriften ist Sache von Bund und Kantonen». Mir scheinen in dieser Fassung die Gewichte besser verteilt zu sein. Aber ich will nicht rechten und will mich damit begnügen, dass der Antrag der Expertenkommission wenigstens im Protokoll festgehalten wird.

Dies einige kritische Bemerkungen, die aber die Notwendigkeit des neuen Verfassungsartikels keineswegs in Frage stellen wollen. Alles in allem empfiehlt Ihnen die Fraktion des Landesrings der Unabhängigen, der Vorlage zuzustimmen.

Keller: Eine Verfassungsgrundlage für den Schutz der Umwelt des Menschen wird allgemein begrüsst. Es ist dringend notwendig, dass wir uns dieser Probleme annehmen, damit wir nicht, wie beim Gewässerschutz, eher etwas zu spät kommen. Ich möchte hier auf zwei Probleme zu sprechen kommen, die mir wichtig erscheinen.

Erstens: Im Absatz 1 des Verfassungsartikels heisst es: «Der Bund erlässt Vorschriften über den Schutz des Menschen und seiner natürlichen Umwelt.» Was haben wir unter dieser natürlichen Umwelt zu verstehen? In der Botschaft auf Seite 2 heisst es, und in der Kommission wurde dies bestätigt, dass darunter in erster Linie die Tiere und Pflanzen, Wasser, Luft und Boden gemeint seien. Es gibt aber Immissionen, die auch unsern Bauten und technischen Anlagen sehr schädlich sein können. Ich erinnere an folgendes: Bei der Verbrennung von Plastik, besonders PVC, entsteht in den Rauchgasen Salzsäure, die, in kleinen Mengen in der Luft enthalten, weder den Menschen noch den Pflanzen schädlich ist, aber Metalle im Zusammenhang mit der Luftfeuchtigkeit ausserordentlich stark angreift. Meine diesbezüglichen Bedenken wurden in der Kommission mit dem Hinweis widerlegt, dass, wenn alles zum Schutze der natürlichen Umwelt vorgekehrt sei, die schädlichen Einwirkungen auf die genannten Anlagen und Bauten nicht gross sein könnten.

Es haben sich aber bei mir inzwischen wieder Zweifel ergeben, ob wir mit dieser Auffassung auf dem richtigen Wege sind. Auf alle Fälle möchte ich beantragen, dass diese Frage bei der Gesetzgebung noch einmal ganz gründlich überlegt wird.

Zweitens: In der Kommission haben wir einlässlich über die Frage diskutiert, was Sache des Bundes und welches die Aufgabe der Kantone sein wird. Ich möchte hier mit aller Deutlichkeit zum Ausdruck bringen, dass die absolute Führung beim Bund liegen muss. Er soll die technischen Vorschriften und die konstruktiven Elemente erlassen, und die Kantone sollen lediglich die Durchführung überwachen. Der Zustand muss endlich einmal aufhören, dass jeder Kanton seine eigenen Vorschriften erlässt. Ständig liegt man dem Baugewerbe in den Ohren, es müsse billiger und rationeller gebaut werden. Wie soll das erreicht werden, wenn jede Gemeinde und jeder Kanton andere Vorschriften aufstellt? Ich kann Ihnen hiefür ein Beispiel aus neuester Zeit geben: Jahrelang haben wir auf die neuen Vorschriften betreffend die Öltanks gewartet. Sie liegen nun vor und sind gut. Aber schon verlangen einzelne Kantone für ihr Gebiet spezielle Konstruktionen. Rationell bauen umst in Serienfabrizieren. Wie wollen sie dies unter solchen Umständen machen? Man möchte den kantonalen Verwaltungen zurufen: Hören Sie doch endlich einmal auf mit diesen Eigenbrödeleien; Sie werden sonst selbst zu Totengräbern Ihrer kantonalen Selbständigkeit.

Albrecht: Der vorliegende Bundesbeschluss über die Ergänzung der Bundesverfassung durch einen besonderen Artikel betreffend den Schutz des Menschen und seiner natürlichen Umwelt gegen schädliche oder lästige Einwirkungen entspricht zweifellos einer dringenden Notwendigkeit. Dabei muss festgestellt werden, dass es sich bei der Bekämpfung der Luftverunreinigung, der Gewässerverschmutzung, des Lärms und der steigenden Müllflut um ein

weltweites Problem handelt. Die Vergiftung der Erde hat besonders in stark industrialisierten Ländern und vor allem in den grossen Weltstädten ein alarmierendes Ausmass erreicht. Über den Grossstädten türmen sich Staub und Abgase in gewaltigen Wolken, die von warmen Aufwinden hochgerissen werden, nach erfolgter Abkühlung wieder zur Erde zurückfallen und allgemein unter dem Namen Smog bekannt sind. Beispielsweise musste in Tokio in einem Jahr an 154 Tagen Smogalarm gegeben werden. Es ist erwiesen, dass an derartigen Smogtagen die Todesrate sprunghaft in die Höhe steigt. Über New York hängt so viel Staub und Schmutz in der Luft, dass die Sonne an manchen Tagen, wie es bereits hier erwähnt worden ist, nur noch mit Dreiviertel ihrer Kraft hindurchdringt. – Wie ich kürzlich einer deutschen Publikation entnehmen konnte, werden allein in der Bundesrepublik jährlich rund 20 Millionen Tonnen Staub, Russ und Abgase in den Luftraum geblasen, die 800 000 Güterwagen füllen würden. Im weiteren werden besonders die oberen Luftschichten durch den enormen Düsenflugzeugverkehr zusätzlich belastet. Man schätzt, dass heute nahezu 3000 Düsenflugzeuge sich ständig in der Luft befinden. An den Hauptflugrouten wird durch die Bildung der Kondesstreifen die Bewölkung sichtbar verstärkt. Zwischen Europa und Amerika lässt sich bereits eine regelrechte Bahn aus Kunstwolken feststellen, die sogar das Wettergeschehen zu beeinflussen droht. – Im erdnahen Luftraum sind es die Millionen von Autos, Hausheizungen usw., die gewaltige Mengen von Kohlendioxyd ausstossen, deren Anteil in der Luft sich in den letzten Jahrzehnten um rund 10% erhöht haben dürfte. Es wurde errechnet, dass beispielsweise in Amerika die 97 Millionen Autos im Verein mit den übrigen Verbrennungsanlagen des Landes fast doppelt soviel Sauerstoff benötigen, wie sich zur gleichen Zeit auf dem Gebiet der USA neu bildet. Würden die Windströmungen nicht Sauerstoff vom Meer heranzuführen, müssten die USA heute schon ersticken. Nahezu ähnliche Verhältnisse stellt man in der Bundesrepublik fest. Ein einziges Auto verzehrt auf 900 km so viel Sauerstoff, wie ein atmender Mensch im ganzen Jahr. Einen solchen Bedarf zu decken, sind die verbliebenen Pflanzen der Landgebiete nicht mehr in der Lage.

Es entspricht daher einer zwingenden Notwendigkeit, dass vorerst mit allen technischen Mitteln ernsthaft versucht werden muss, die überaus gefährlichen Auspuffgase der Motorfahrzeuge zu entgiften. Es ist bekannt, dass die Automobilindustrie an der Konstruktion neuartiger Motoren intensiv arbeitet. – Den lebensnotwendigen Sauerstoff liefern zu 70% die Weltmeere. Er wird durch die winzigen Planktonorganismen produziert, die ihrerseits durch die ständig zunehmende Gewässerverschmutzung bedroht sind. Der internationale Meeresausschuss in Kopenhagen befürchtet, das beispielsweise die Ostsee schon derart verseucht sei, dass alles Leben darin abzusterben drohe. Auch in unseren Gewässern bedarf es zu deren Reinhaltung maximaler Anstrengungen. Es ist zu begrüssen, dass durch das neue Gewässerschutzgesetz der Bund mithelfen will, die diesbezüglichen grossen Aufwendungen der Kantone und Gemeinden in vermehrtem Masse zu unterstützen.

In diesem Zusammenhange erlaube ich mir die Feststellung, dass auch unser Kanton, so klein er ist, seit Jahren auf dem Gebiete des Gewässerschutzes sehr aktiv tätig ist. Obwohl unsere Reinigungsanlagen nach den modernsten Erkenntnissen der Technik konzipiert sind, lassen sich damit wohl die Abwässer, nicht aber unsaubere Verleumder klären!

Neben einer intensiven Lärmbekämpfung muss vor allem auch der Müll- und Schlammverwertung grösste Beachtung geschenkt werden. Die bisherigen Kompostierungs- und Verbrennungsverfahren sind mit derartigen Nachteilen behaftet, dass auch auf diesem Sektor neue Lösungen gesucht werden müssen.

Wie ich der Fachpresse entnehmen konnte, wurden bereits neue Verfahren entwickelt, indem Müll und Schlamm in biologischen Reaktoren zu Erde verarbeitet werden sollen.

Zusammenfassend darf festgehalten werden, dass weltweit die Erkenntnis durchzudringen beginnt, dass hinter derartigen Einzelmeldungen eine Gefahr von apokalyptischen Ausmassen stehen könnte. Für uns alle, und nicht zuletzt für die verantwortlichen Behörden, gilt es daher, die erforderlichen Gegenmassnahmen ohne Verzug einzuleiten. Mit Rücksicht auf die Vielseitigkeit der Probleme drängt sich meines Erachtens die Schaffung eines Amtes für Immissionsschutz geradezu auf. Nebst landesinterner Koordination geht es auch darum, unsere Massnahmen mit denjenigen des Auslandes zu koordinieren.

Abschliessend bitte ich Sie, dem vorgelegten Verfassungsartikel zuzustimmen.

Grünig: Wenn ich auch im folgenden einige kritische Gedanken zum neuen Verfassungsartikel äussern werde, so möchte ich doch von allem Anfang an betonen, dass ich für Eintreten bin, ja, dass ich den Artikel begrüsse und ihn für unumgänglich halte. Aber ist es nicht so, dass es die Menschheit herrlich weit gebracht hat, und dass die Tatsachen und die Umstände, die zu diesem Verfassungsartikel geführt haben, uns nachdenklich stimmen und aufrütteln sollten. Letztlich besagt doch der Artikel nicht mehr und nicht weniger, als dass der Mensch nicht mehr, wie ehemals, mit der Natur in Harmonie zu leben vermag. Er ist ein Aufschrei gegenüber einer unbewältigten Vergangenheit. Unser Verfassungsartikel ist Ausdruck der gestörten, um nicht zu sagen: zerstörten Lebensgrundlagen, von welchen die drei wichtigsten Boden, Luft und Wasser sind. Wenn unsere Lebensgrundlagen gefährdet sind, so tragen wir alle zusammen schuld daran. Niemand in diesem Saal wird behaupten können, er trage nicht zu dieser Zerstörung bei, leider. Wer Auto fährt, wer das morgendliche Schaumbad geniesst, wer Fliegen in seiner Wohnung mit Insektiziden vernichtet und wer tierische und pflanzliche Schädlinge – sind es von der Natur aus gesehen überhaupt Schädlinge, das wage ich zu fragen? – mit chemischen Mitteln bekämpft, trägt oft unbewusst, vielfach aber gleichgültig, zur unheilvollen Umweltveränderung bei. Jeder von uns wirkt auf das sogenannte biologische Gleichgewicht ein und verändert dieses extrem komplizierte und kaum definierbare Naturgefüge zu unserem Nachteil. Jeder von uns trägt daher auch eine grosse Verantwortung seinen Mitmenschen und der Natur gegenüber, und jeder von uns sollte sich entsprechende Verhaltensmassregeln auferlegen und dazu beitragen, dass sich die Menschheit nicht immer weiter von den naturgegebenen Grundlagen entfernt.

Es würde zu weit führen, wenn ich an dieser Stelle weiter auf die vielschichtigen Fragen der Wiederherstellung des biologischen Gleichgewichtes eingehen würde. Immerhin möchte ich, worauf ich bereits in der Eintretensdebatte, zum Ausbau unserer technischen Hochschulen hingewiesen habe, ausführen, dass noch weitgehend die wissenschaftlichen Grundlagen zur richtigen Beurteilung des ganzen Fragenkomplexes fehlen und dass es gilt, diese für die Menschheit so entscheidenden Lücken durch geeignete und zielstrebige Massnahmen zu schliessen.

Aus dem ganzen Spektrum des Umweltschutzes möchte ich lediglich auf ein Problem hinweisen, wie ich das schon in der vorberatenden Kommission getan habe, nämlich auf die Gefährdung des Bodens. Im Verfassungsartikel sind nämlich nur speziell die Luftverunreinigung und der Lärm erwähnt. Das Wasser wird in einem besonderen Verfassungsartikel geregelt und ist deshalb nicht Gegenstand unserer heutigen Beratungen, obwohl wir nicht genug auf die Dringlichkeit des Gewässerschutzes hinweisen können. Der Boden hingegen bleibt im Verfassungsartikel unerwähnt, obwohl hinreichend bekannt ist, dass die Vergiftung und Zerstörung des Bodens rasche und unheilverkündende Fortschritte macht. In dieser Beziehung besteht zwischen der Botschaft und dem Verfassungsartikel eine gewisse Inkongruenz, indem nämlich in der Botschaft unter verschiedenen Titeln wohl immer wieder vom Boden gesprochen wird, er selbst aber im Verfassungsartikel nicht mehr erwähnt wird. Schon geringe Veränderungen im komplizierten Bodengefüge können erhebliche Auswirkungen auf seinen Ertrag, auf seine Erosionsanfälligkeit usw. haben. Ich möchte deshalb Herrn Bundespräsident Tschudi, gleich wie in der Kommission, bitten, vor unserem Rat in authentischer Interpretation des Verfassungsartikels zu erklären, dass der Schutz und die Erhaltung des Bodens als eine unserer wesentlichsten Lebensgrundlagen im Verfassungsartikel enthalten ist. Sofern ich diese verbindliche Zusicherung erhalte, verzichte ich in der Detailberatung auf einen entsprechenden Antrag. Ich möchte Sie noch einmal bitten, auf die Vorlage einzutreten und ihr in der Fassung des Bundesrates zuzustimmen.

Schmidt-Lenzburg: Ich möchte Herrn Bundespräsident Tschudi danken für die knapp und klar formulierte Vorlage, die ausserdem in sehr kurzer Zeit seit der Entgegennahme der Motion dem Rate unterbreitet werden konnte. Der Text ist so gehalten, dass er zur Bekämpfung aller heute bestehenden als auch der zukünftig neu auftretenden schädlichen oder lästigen Einwirkungen auf den Menschen und seine natürliche Umwelt dient. In der ganzen zivilisierten Welt wird heute der Mahnfinger aufgehoben und verlangt, dass neben dem wirtschaftlichen Aufschwung und der Technisierung unseres Lebens Umweltbedingungen zu schaffen seien, die der Gesundheit und Lebensfreude nicht abträglich sind. Die moderne Industriegesellschaft verbraucht rasch, was die Natur in langer Zeit geschaffen hat, aber sie ersetzt diese Werte nicht mehr. Wir wissen auch, dass die Luftverschmutzung nicht an unsern Grenzen haltmacht, dass ein Land eventuell den Schmutz und die schädlichen Stoffe eines anderen Landes zu spüren bekommt. Ich denke dabei an die Fluorschäden im Fricktal. Aber auch Schweden stellt in seiner Luft Schmutzstoffe fest, die aus einem andern Land stammen. Auch der Knallteppich eines zivilen Überschallflugzeuges erstreckt sich von einem Land zum andern. Eine internationale Zusammenarbeit wird daher unumgänglich sein, und an den Regierungen liegt es, entsprechende Gesetze zu erlassen und die Technik zu veranlassen, bei allen Neuerungen zu überlegen, ob damit keine Beeinträchtigung der Umweltbedingungen erfolgt. Es hat keinen Sinn, sich diesen Fortschritt mit einer Verschlechterung unserer Umweltbedingungen zu erkaufen. In der Kommission wurde viel über den Absatz 2 gesprochen. Die vorliegende Fassung des Bundesrates ist sicher richtig, wenn man die Tragweite des Verfassungsartikels betrachtet. Die Kantone wären wahrscheinlich nicht in der Lage, auf dem ganzen Gebiete den Vollzug zu übernehmen. Und weil der Lärm oder die Luftverschmutzung an den Kantongrenzen nicht halt-

macht, wird man jetzt dem Bund weitergehende Kompetenzen einräumen müssen.

Ich war erfreut, an der Kommissionssitzung und auch heute in der Diskussion vernehmen zu können, dass noch vor der Ausführungsgesetzgebung ein Amt für den Immissionsschutz geschaffen werden soll. Man hat doch offenbar erkannt, dass der Immissionsschutz ein derart wichtiges und kompliziertes Gebiet ist, dass keine Dienststelle und keine Zentralstelle, sondern nur ein Amt diese Aufgabe bewältigen kann. Es wird eine grosse Aufgabe sein, die richtigen Leute für dieses Amt zu finden. Es braucht Fachleute, die wenn möglich schon auf diesem Gebiet tätig waren, Ingenieure und Chemiker, von mir aus nicht zu viele Juristen; denn wir wollen Taten sehen und nicht nur Buchstaben auf dem Papier.

Es wurde davon gesprochen, dass es verschiedene Gesetze geben würde, zum Beispiel über den Schallschutz im Wohnungsbau, den Lärmschutz bei Baumaschinen, den Lärmschutz in der Luftfahrt, den Lärmschutz bei den Motorfahrzeugen usw. Dazu möchte ich meine Auffassung bekanntgeben: Man sollte nicht zu viele Spezialgesetze für den Lärmschutz und die Luftverunreinigung erlassen, sondern möglichst wenige. Weil ja die Technik und die Massnahmen, um die Immissionsquellen auszuschalten oder auf ein erträgliches Mass zu bringen, ständig den neuen Erkenntnissen angepasst werden müssen, sollten vielmehr für jedes Lärmgebiet oder Luftverschmutzungsgebiet verbindliche technische Richtlinien erlassen werden. Diese können rasch den neuen Entwicklungen angepasst werden. Man wird nicht zuwarten können, bis alle Einzelheiten der Umweltschädigung und deren Bekämpfung erkannt sind. Man muss das möglichst Zumutbare mit den heutigen Erkenntnissen durchführen, damit die Lärmquellen und die Luftverschmutzung nicht noch eine Zunahme erfahren.

Ich empfehle Eintreten auf die Vorlage.

M. Chavanne: Je voudrais tout d'abord dire combien cet article constitutionnel, cette défense de l'environnement de l'homme, était nécessaire. Je regrette simplement que des arguments juridiques aient diminué la généralité de cet article 24^{septies} en ajoutant une précision combattant la pollution de l'air et le bruit, en ne s'arrêtant pas à la première phrase. Il semble que la constitution devrait garder des idées générales telles que le droit au logement, par exemple, et ne pas entrer dans les détails. Il est vrai que cette habitude s'est perdue depuis longtemps. Toutefois, la précision était peut-être ici importante, car la pollution de l'air et le bruit sont plus insidieux. Il est plus difficile de lutter contre eux que contre la pollution des eaux, par exemple, dont les effets sont visibles: ce sont des eaux sales, ce sont des poissons crevés, ce sont des taches d'huile à la surface des lacs, des fleuves ou des canaux. Il en résulte d'ailleurs des procès qui, généralement, se terminent d'une façon curieuse par des amendes ridicules pour ceux qui polluent les eaux. Mais enfin, c'est visible; tandis que dans l'air où le plomb, le monoxyde de carbone, les radiations ionisantes, éventuellement les suies cancérigènes sont difficiles à voir. Il faut des cas exceptionnels, comme celui d'il y a quelques semaines à Genève, où des villages entiers recevaient de la suie de la part de démolisseurs de voitures qui faisaient brûler les pneus en plein air. On a dû intervenir. Les gens réagissent contre de telles émanations parce que c'est noir et qu'il faut se laver, mais la pollution inodore et incolore de l'air et les dangers du bruit sont généralement moins évidents.

Pour que cet article constitutionnel soit utile, il est nécessaire de veiller à deux conditions essentielles: il faut

tout d'abord tenir compte de la difficile mobilisation des savants sur les sciences générales de l'environnement. Il faut d'autre part tenir compte de l'extrême puissance de la contre-offensive d'industriels gênés dans leurs bénéfices par les besoins de la lutte contre la pollution de l'eau ou de l'air.

L'idéal de la plupart des savants du dix-neuvième et du début du vingtième siècle est une recherche limitée sur des sujets bien définis et qui, autant que possible, n'ont pas d'impacts directs dans la vie courante, ce qui est toujours source d'ennuis. Or il est clair que le savant qui veut s'engager dans la lutte contre l'environnement doit envisager un nouveau type de science, de science compliquée où les causes sont extrêmement nombreuses, sont très variées, ne sont pas – comme dans une expérience habituelle de physique ou de chimie – précisées dès le départ de l'expérience, mais sont imposées globalement de l'extérieur.

Nos savants auront donc quelque difficulté à s'habituer à un nouveau type de science, à une science qui, dès le départ, s'engage dans la protection des gens. Les savants ont leurs raisons de ne pas aimer ce type de recherches. Les atomistes qui ont dû travailler pour la préparation de la bombe atomique ne sont pas encore revenus des conflits de conscience qu'ils ont éprouvés. Il n'en reste pas moins que, sur ce point, il faudra protéger les savants qui veulent s'engager dans ces recherches. D'une formule traditionnelle de vérité scientifique non engagée, on passe ici à une vérité difficile à établir et engagée dans le réel.

Il faudra aussi habituer les savants, plus encore qu'hier, à l'idée que, dès le départ, la lutte contre les nuisances de l'environnement doit être liée à des travaux internationaux. Un tout petit pays comme la Suisse ne peut dès le départ, dans la lutte contre les nuisances de l'environnement, que s'engager dans des actions internationales dans lesquelles ses particularités, montagnes, lacs, pourront lui permettre de jouer un rôle spécial dans des sujets bien délimités. Mais il ne sera pas aussi facile qu'on le croit de mobiliser les savants, sur lesquels on ne peut pas avoir suffisamment d'influence dans une forme de science relativement nouvelle, qui n'engage plus seulement le penseur, mais aussi, dès l'abord, le citoyen d'un pays et surtout du monde.

Les difficultés de la deuxième catégorie sont dues aux contre-offensives infiniment puissantes des industriels qui peuvent être gênés par ces mesures. On sait, pour ne citer qu'un exemple, comment un avocat américain ayant pu démontrer à satisfaction de droit qu'une voiture de General Motors – je crois – ne répondait pas aux exigences de la sécurité, a été attaqué dans sa vie privée, dans sa vie professionnelle, à tel point que les tribunaux américains ont condamné cette entreprise à la plus formidable amende qui ait jamais été infligée à des particuliers. Il s'agissait de quelque 2 millions de francs de dommages-intérêts, tellement l'intrusion dans sa vie personnelle avait été intolérable. Le Sénat américain commence à se préoccuper sérieusement du problème des automobiles, du bruit, du monoxyde de carbone, du plomb contenu dans l'essence. Nous pouvons espérer que, dans plusieurs années, les Etats-Unis auront obligé les constructeurs de voitures à munir celles-ci de dispositifs qui diminueront le monoxyde de carbone; toutefois, c'est une lutte terrible qui est engagée, il ne faut pas se leurrer.

De leur côté, les Français viennent de prendre une décision quant aux détergents qui ne sont pas biodégradables à raison de 80%. Tous les documents qui parlent de cette affaire relèvent combien le respect que l'on a voulu témoigner aux industries chimiques intéressées complique l'action des autorités françaises.

C'est pour ces raisons que si l'on veut comparer à un jeu d'enfants la lutte contre les nuisances de l'environnement, on se trompe. Il faut mobiliser les savants, il faut lutter contre les contre-offensives qui ne manqueront pas de se déclencher et qui seront infiniment puissantes. La maison dont je parlais tout à l'heure a un budget supérieur à celui de la Confédération helvétique, si je ne m'abuse, et il ne faut pas l'oublier.

Ce ne sera donc que par des lois précises, des lois dures, sans possibilité d'exception, que nous pourrions intervenir pour sauver ce que notre génération est infiniment responsable d'avoir tué: l'eau, l'air, la tranquillité. Nous devons intervenir par des lois difficiles et nous remercions dès l'abord le Conseil fédéral d'avoir accepté cette responsabilité particulière. Je pense qu'un seul de nos trésors naturels, en Suisse, a été sauvé: nos forêts. Il a fallu pour cela une loi terriblement dure; c'est aussi par des lois terriblement dures que nous sauverons les enfants du monde que nous avons laissé polluer.

Bächtold-Bern: Dass der Bund auf dem Gebiete des Immissionsschutzes legiferieren soll, ist bestimmt unbestritten. Die Gesetzgebung auf diesem Gebiet ist aber nur ein Teil der notwendigen Massnahmen gegen übermässige Immissionen. Ein anderer Teil ist die Durchsetzung der Vorschriften. Ein klassisches Beispiel dafür, dass alle Vorschriften nicht viel nützen, wenn die Überzeugung für deren Berechtigung und Notwendigkeit im Volk und bei den Behörden nicht vorhanden ist, bildet die Lärmbekämpfung. Man hat heute allgemein den Eindruck, dass wir vor der Lärmüberflutung weitgehend kapituliert haben. Es gibt beispielsweise wohl Richtlinien für Massnahmen gegen den Baulärm; trotzdem werden immer wieder mitten in der Stadt stählerne Spundwände mit Schnellschlaghämmern ungeschützt in den Boden geschlagen, obschon es andere Baumethoden gibt. Der Höllenlärm wird so lange betrieben, bis die ganze Umgebung sich zusammenschliesst und den Richter anruft. Es gibt auch Richtlinien über die zulässigen Dezibelzahlen bei Motorfahrzeugen. Ich habe aber noch nie festgestellt, dass ein Polizist einen Motorfahrer wegen übermässigen Lärms angehalten hätte. Man verschanzt sich dabei gern hinter den sogenannten Beweisnotstand. Wenn ich mein Fahrzeug 10 cm über den weissen Strich stelle, habe ich bestimmt einen grünen Zettel an der Windschutzscheibe; andererseits kann ein Motorradfahrer regelmässig morgens um 4 Uhr mit unerhörtem Lärm durch ein Wohnquartier fahren und die Anwohner aufschrecken, ja er kann sogar am Polizeiposten vorbeiknattern, ohne dass ihm irgendetwas geschieht. Der Motorradfahrer selber denkt natürlich nicht an die Unmenge von Ärger und an den Verschleiss von Nervensubstanz bei den aufgeschreckten Bewohnern. Es sei zugegeben, dass zum Beispiel die Stadtpolizei immer wieder lärmige Motorfahrzeuge aus dem Verkehr nimmt und Lärmmessungen durchführt. Von der Kantonspolizei habe ich aber noch nie ähnliches gehört. Man tröstet uns gewöhnlich damit – es wurde dies hier schon einmal gesagt –, am Lärm sei noch niemand gestorben. Ist aber langsamer Mord humaner als schneller Mord?

An einer Konferenz mit Herrn Bundesrat Bonvin, an der es um Gebirgslandeplätze für Flugzeuge im speziellen und um die Fliegerei im allgemeinen ging, habe ich gesagt: Ich sehe den Moment kommen, dass der Mensch zur Selbsthilfe greifen muss, weil ihm von den Behörden aus nicht geholfen wird. Ich möchte jetzt schon fragen, ob man Fliegerabwehrkanonen kaufen kann, wenn von oben her alles unterstützt werden soll, das Geld einbringt, und wenn daneben der Mensch zugrunde geht!

Mit diesen Ausführungen möchte ich nur darlegen, dass Gesetze und Vorschriften von Kanton zu Kanton, von Gemeinde zu Gemeinde ganz verschieden durchgeführt oder überhaupt nicht durchgeführt werden. Föderalismus ist auf dem Gebiete des Immissionschutzes fehl am Platze. Ich hätte daher, wie Herr Kollega Staehelin schon ausgeführt hat, die Formulierung der Expertenkommission lieber gesehen, die den Vollzug der Vorschriften hauptsächlich beim Bund sehen wollte. Ich hoffe aber, dass der Bundesrat auf Grund des vorliegenden Verfassungsartikels wirklich handelt, wenigstens den Vollzug der Gesetze überwacht und wirklich eingreift, wenn die Kantone säumig sein sollten.

Ebenso wichtig wie Gesetze ist die Aufklärung. Das europäische Naturschutzjahr hat einen gewaltigen Impuls ausgelöst. Wir sollten in ähnlicher Weise das ganze Volk aufrütteln zum Kampf gegen die Lärmüberflutung, die Gewässerverschmutzung und die Luftverpestung. Vor allem der privaten Gewässerverschmutzung kann man weder mit Kläranlagen noch mit andern technischen Mitteln beikommen. So lange in jedem Kraftwerk jährlich Hunderte von Tierkadavern herausgefischt werden, und solange Hotels ihre Abfälle in Bäche schmeissen usw., werden wir der Gewässerverschmutzung nie Herr werden.

Dem Volk sollte sozusagen eingepflichtet werden, dass die Schädigung der Lebensgrundlagen der Umwelt eine Todsünde ist. In den Schulen, den Vereinigungen und in wiederholten Kreisschreiben des Bundes an die Kantone muss immer wieder auf die Gefährdung der Umwelt und auf die Verpflichtung jedes einzelnen gegenüber der Allgemeinheit aufmerksam gemacht werden.

Alle Gesetzgebung und alle technischen Einrichtungen werden unsere Umwelt nur ganz unzulänglich schützen können, wenn es uns nicht gelingt, die Industrialisierung, die Technisierung, die Bevölkerungsvermehrung und die Überbauung unseres Landes in geordnete Bahnen zu lenken, auf ein vernünftiges Mass zu beschränken. Bei der jetzigen Entwicklung werden trotz Immissionsgesetz unsere Nachfahren gezwungen sein, in einer ungesunden und hässlichen Umgebung zu leben.

Ich bin für den Verfassungsartikel, für die rasche Ausarbeitung der Ausführungsgesetze, bin aber auch dafür, dass wir uns damit nicht zufrieden geben, also nicht einfach auf die Ausführungsgesetze warten, sondern durch eine breite Aufklärungskampagne, ähnlich wie sie im europäischen Naturschutzjahr durchgeführt wird, der Zerstörung unserer Umwelt und unserer Lebensgrundlagen den unerbittlichen Kampf ansagen.

M. Reverdin: Le projet d'un article 24^{septies} de la constitution n'est pas combattu, et je ne vous surprendrai guère en vous disant que le groupe libéral le soutient résolument, comme tout les autres groupes. Il passera sans encombre le cap des débats parlementaires et certainement aussi celui de la votation populaire.

Mais après? C'est précisément dans la mesure où notre débat d'aujourd'hui porte sur ce qui se passera après l'adoption de cet article que nos discussions ont un sens. Assainir le milieu dans lequel nous vivons, ou du moins, pour commencer, en arrêter la dégradation, est une entreprise de dimensions considérables. Les premières études de l'OCDE montrent qu'il y faut consacrer environ 3% du produit national brut. C'est l'équivalent d'un budget militaire! Qui paiera? Comment les dépenses seront-elles réparties?

Nationalrat – Conseil national 1970

Vous connaissez le cas des automobiles. Vous avez suivi ce qui se passe aux Etats-Unis. Le Congrès est maintenant saisi d'un projet et s'apprête à légiférer. On peut espérer que, dans quelques années, il ne sera plus possible aux Etats-Unis de mettre en circulation une voiture qui ne sera pas munie d'un dispositif détruisant, sinon la totalité, du moins la plus grande partie des émanations nocives du moteur à explosion. Cela se répercutera bien sûr sur le prix des voitures.

En ce qui concerne le chauffage au mazout, permettez-moi d'évoquer une expérience toute récente. J'ai dû me rendre, il y a une quinzaine de jours, à Reykjavik pour une réunion du Conseil de l'Europe. J'ai éprouvé, en y arrivant, à une joie de vivre, une joie de respirer que l'on ne connaît plus guère dans nos villes. Reykjavik, qui a 80 000 habitants est chauffée grâce à de l'eau que l'on pompe dans les roches volcaniques et qui arrive à la surface à la température de 87°. Vous ne voyez pas une cheminée. L'air est pur. Le lendemain de mon arrivée, j'ai constaté que le col et les manchettes de ma chemise étaient propres, comme à l'instant où je l'avais mise la veille. Vous connaissez d'expérience dans nos villes l'état lamentable du col et des manchettes le soir du jour où l'on a mis sa chemise. Respirer à Reykjavik est une véritable joie. On s'y sent aussi bien, sinon mieux, qu'au Jungfrauoch. Or, il serait possible de rendre l'air de nos villes presque aussi pur, à condition d'imposer à tous les propriétaires des immeubles chauffés au mazout des installations qui détruiraient, au lieu de les envoyer dans l'atmosphère, gaz et fumée. Notez au passage qu'il y va de la sauvegarde de notre patrimoine artistique. L'Institut für Silikatforschung, qui dépend de la Max Planck Gesellschaft, et qui se trouve, sauf erreur, à Würzburg, a démontré que les vitraux des grandes cathédrales d'Europe, qui avaient été mis en sécurité pendant la guerre et qu'on avait pu photographier alors, ont plus souffert depuis leur remise en place il y a vingt ou vingt-cinq ans, qu'ils n'avaient souffert du XIII^e ou du XIV^e siècle jusqu'à 1939. Vous voyez à quel point cette pollution est nocive, non seulement pour nos poumons, mais pour notre patrimoine.

Il est entendu que la solution des problèmes de l'environnement. – M. Chavanne vient de la rappeler – exige que beaucoup de savants se consacrent à des recherches d'un type relativement nouveau. Mais il est évident aussi que ces recherches, de même que l'établissement de normes, sont un problème qui nous dépasse, un problème de caractère international. Il faut qu'au moins, sur notre continent, on ait d'ici un certain nombre d'années les mêmes normes pour la destruction des gaz des moteurs à explosion des voitures, pour la destruction des fumées des chauffages au mazout ou des fumées industrielles, des normes analogues pour le bruit des moteurs ou des avions, pour l'usage de détergents. Si nous continuons à envoyer dans nos fleuves des détergents qui ne sont pas auto-bio-dégradables nous les envoyons chez nos voisins. Dès lors, il est indispensable – et je suis convaincu que ce sera le cas – que tous ceux qui, en Suisse, sont responsables de ce secteur de plus en plus important de nos activités publiques, participeront très activement aux travaux des organisations internationales qui se sont saisies des problèmes de l'environnement, qu'il s'agisse de l'OCDE –, dont les études sont, je pense, les meilleures que l'on ait faites jusqu'à présent –, de la Commission économique pour l'Europe ou du Conseil de l'Europe – et, au passage, je remarquerai qu'il y a là un domaine dans lequel une collaboration entre l'Europe de l'Est et l'Europe de l'Ouest s'impose et ne devrait pas faire de difficultés: pour les travaux du Conseil de l'Europe sur ces matières, on a

constaté en tout cas que les pays de l'Est ne demandent pas mieux que de s'y associer et d'y prendre part.

J'en viens maintenant à l'essentiel. Jusqu'à la votation populaire, la voie est facile, elle est plane. Les difficultés viendront après. Il est souhaitable qu'on tienne compte de certaines leçons d'un passé récent. En ce qui concerne l'épuration des eaux, on avait mal évalué la répartition des charges entre la Confédération, les cantons et les communes. On avait prévu une participation trop faible de la Confédération et cela a rendu beaucoup de cantons et beaucoup de communes paresseux; on a perdu du temps. Il s'agira, cette fois-ci, de mieux évaluer les choses et de se souvenir que le fédéralisme ne se justifie que dans la mesure où l'on confie la solution de chacune des tâches à l'échelon où l'on peut les résoudre, et qu'un problème de la dimension de celui posé par la pollution de l'air et par le bruit est un problème qui dépasse de beaucoup les possibilités des communes et des cantons; et un sain fédéralisme exige donc que l'on confie, en l'occurrence le plus possible de responsabilités à l'échelon supérieur, autrement dit à la Confédération, cela d'autant plus que le problème a des incidences internationales.

Nous allons dans un restant adopter l'article 24 septies; nous irons ensuite au devant d'une votation fédérale facile – elles ne le sont pas toutes –; par la suite, ce sera plus difficile. Il s'agira, avec le temps de consacrer, à la restauration de notre environnement 3% environ de notre produit national et chacun préférera qu'un autre paie. A mon avis une équitable répartition des charges est la condition même du succès: si on ne la trouve pas, on ne pourra attendre en temps utile des résultats efficaces.

Rohner: Die Botschaft nennt als Zweck des neuen Verfassungsartikels, er habe die Grundlage für den öffentlichen Schutz gegen schädliche oder lästige Auswirkungen der Umwelt zu bilden. Als Schutzobjekt wird der Mensch und seine natürliche Umwelt bezeichnet. Urheber der Immissionen sei immer der Mensch. Dieses Schutzobjekt Mensch, das gleichzeitig Quelle der Immissionen ist, will ins öffentliche Recht gefasst werden, das heisst man statuiert die Pflicht staatlicher Organe zur Behebung oder Milderung solcher Einwirkungen, sofern ein gesetzlich festgelegtes Mass überschritten wird.

Es entsteht ein Spannungsverhältnis zwischen der freien Betätigung des einzelnen in der Anwendung moderner technischer Mittel (Motor, Maschinen, Transportmittel usw.) und dem polizeistaatlichen Schutz der Gesamtheit. Da stellen sich uns staatspolitisch Fragen, die wir zu lösen haben. Wir beschliessen Verschiebungen zu Lasten der freien Entfaltung des Einzelnen, nehmen Einschränkungen in Kauf, damit wir in der Gesamtheit überhaupt noch erträglich leben können. Dabei bleibt die praktische Frage zu beantworten, ob der Staat diese Schutzfunktion überhaupt ausüben könne. Auf den Seiten 2 und 3 der Botschaft steht, welche Auswirkungen aus den verschiedensten Quellen auf uns zukommen. Schon daraus erkennt man, dass diese Frage berechtigt ist. – Mit welchen staatlichen Massnahmen können die Immissionen abgewehrt oder gemildert werden? Ich bitte Herrn Bundespräsident Tschudi, uns darüber aufzuklären, damit wir sehen, was in diesem Bereich auf uns zukommen wird. Offenbar müssen die Kompetenzen von Bund, Kantonen und Gemeinden neu geordnet werden, denn mit der bisherigen Regelung kamen wir ja nicht zum Ziel. Man mag es bedauern, dass der Föderalismus hier versagt hat und wir die Tätigkeit der öffentlichen Hand noch mehr zentralisieren müssen. Aber ich glaube, im Blick auf das Ziel, den Umweltschutz, ist

eine vermehrte Zentralisierung nötig. Ob dann etwas mehr Kompetenzen beim Bund oder bei den Kantonen liegen, ist eine zweitrangige Frage; statt von Konkurrenz der staatlichen Hoheit zu sprechen, sollte man die möglichst enge Zusammenarbeit der Hoheitsträger (Kooperation) anstreben.

Die Frage, ob der Staat diese Schutzfunktion überhaupt ausüben könne, ist berechtigt. In der Vorlage ist ja von lästigen Einwirkungen die Rede, und es wird gesagt: «Diese lästigen Einwirkungen beeinträchtigen' des Menschens Leistungsfähigkeit und Lebensfreude.» Diese Beeinträchtigung ist zweifellos eine Frage des Masses und der individuellen Empfindung, und bezüglich der Leistungsfähigkeit und Lebensfreude finden wir individuell die grössten Unterschiede. Also ist da die Frage am Platze: Kann das öffentliche Recht, ohne schematisch oder extrem zu werden, diese Unterschiedlichkeiten überhaupt erfassen? Bis anhin konnte dem Problem ein Stück weit mit dem Privatrecht beigegeben werden. Das war ein taugliches, angemessenes und anpassbares Mittel. Ob es auch das öffentliche Recht ist, ist doch eine berechtigte Frage, wenn wir daran gehen, in der Bundesverfassung einen solchen neuen Grundsatz zu statuieren.

Eine dritte Bemerkung. Es ist hier bereits darauf hingewiesen worden, dass von der Wirtschaft sehr starke Immissionen ausgehen. Man denkt dabei vielleicht an die Fluorschäden im Fricktal oder an die Rauchfahnen über den Hochkaminen der Zementfabriken, oder man erinnert sich an den Bundesgerichtsentscheid, der bestimmte, dass eine Giesserei in Brugg bis nach Ablauf einer gewissen Anzahl Jahre aufzuheben sei und die Unternehmung eine neue Giesserei an einem andern Ort erstellen musste. Aber damit erfasste man ja die möglichen Tatbestände bei weitem nicht. Denken Sie an die vielen tausend kleinen und mittleren gewerblichen und industriellen Betriebe, von denen Immissionen ausgehen, sei es Lärm, sei es Rauch, seien es Abgase, Ölrückstände oder eine Wasserverschmutzung. Alles mögliche ist denkbar und alles mögliche kommt in unserer Wirtschaft vor. Und wir muten ihr nun zu, dass sie inskünftig mitmacht, diese Immissionen herabzumindern, um die Auswirkungen auf die Öffentlichkeit zu verkleinern. Ich glaube, und ich sage es hier offen, wir muten es der Wirtschaft zu Recht zu. Ich bin der Meinung, die Wirtschaft muss diese Pflicht gegenüber der Allgemeinheit übernehmen, und sie darf sich nicht hinter die Entschuldigung verschanzen, es würden ihr damit unzumutbare Kosten auferlegt.

Gewiss, Immissionsschutz in der Wirtschaft wird mit Kosten, teilweise erheblichen Kosten, verbunden sein. Aber die Wirtschaft darf sich nicht darauf berufen, diese Kosten hinderten sie, ihre Pflicht zu übernehmen, denn hier geht zweifellos das allgemeine, das Gesamtinteresse dem einzelbetrieblichen vor, weil ja auch das einzelbetriebliche Interesse nur wahrgenommen werden kann, wenn im gesamten Umweltbedingungen herrschen, in denen es auch der Wirtschaft erst wohl sein kann. Dass dabei eventuell neue Wege der Zusammenarbeit zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden einerseits und der Wirtschaft andererseits gesucht werden, darf erwartet werden. Ich glaube, auch hier müssen wir uns da und dort etwas Neues einfallen lassen.

Ich bin froh, dass bis anhin aus der Wirtschaft keine Opposition laut geworden ist, und ich möchte hier wünschen, dass dies auch inskünftig nicht der Fall sein wird, sondern dass hier die Wirtschaft ihre bislang positive Einstellung weiter bewahrt, auch dann, wenn eben neue Auf-

gaben auf sie zukommen. Ich glaube, wir dürfen dies, ja wir müssen dies von unserer schweizerischen Wirtschaft erwarten.

M. Schmitt-Genève: Je ne traiterai pas du fond du problème que constitue la pollution de l'environnement mais j'aimerais, comme je l'ai fait en séance de commission, exprimer mes inquiétudes quant à l'application de ce principe, en fonction de la rédaction de l'alinéa 2, qui donne la primauté, en ce qui concerne l'exécution des prescriptions fédérales, aux cantons et qui ne prévoit qu'une compétence d'exception, lorsque la loi le dit, pour la Confédération. En séance de commission, j'ai présenté une proposition selon laquelle la législation fédérale peut confier aux cantons l'exécution de tout ou partie des prescriptions fédérales. Et j'avais fixé le principe que l'exécution devait avant tout relever de la Confédération, quitte à elle, dans certains cas bien déterminés qu'elle choisirait, à déléguer sa compétence aux cantons ou, le cas échéant, même aux communes. Cette proposition n'a recueilli que quatre voix tandis que la proposition du Conseil fédéral en a recueilli 16, et devant ce vote extrêmement clair, j'ai renoncé aujourd'hui à représenter en plenum ma proposition. Mais mes inquiétudes subsistent. Elles subsistent parce que, comme l'a remarqué la quasi totalité des orateurs qui se sont succédé à la tribune et notamment ceux qui proviennent de cantons qui sont les plus fédéralistes, nous faisons en l'occurrence du faux fédéralisme. Nous faisons du faux fédéralisme qui nous simplifiera peut-être la tâche lors de l'adoption du texte constitutionnel, puisque nous pourrions rassurer nos électeurs sur le fait que les attributions du canton sont sauvegardées; mais cela viendra nous compliquer la tâche lorsqu'il faudra, dans la législation fédérale, retirer aux cantons des compétences, alors que, si nous avons fixé le principe d'une compétence générale de la Confédération, dans la législation qui aurait suivi l'adoption du texte constitutionnel, nous aurions au contraire donné ces attributions aux cantons. Nous avons donc reculé en préférant la solution la plus simple et la plus facile au début sur le plan constitutionnel, mais je crains que nous rencontrions des difficultés sur le plan de l'exécution lorsqu'il s'agira de coordonner et d'établir des règles valables pour l'ensemble de la Confédération, non seulement des règles valables mais des règles exécutables en même temps dans l'ensemble de la Confédération. Nous avons pourtant l'exemple de la législation en matière de protection des eaux; nous avons vu combien les cantons avaient exécuté d'une manière différenciée, dans le temps surtout, les prescriptions générales établies par la Confédération. Tant et si bien que les efforts de certains cantons, les efforts financiers, les efforts d'exécution de certains cantons ont été réduits à néant du fait que d'autres cantons étaient très en retard dans l'exécution des mêmes dispositions fédérales.

Je dis que c'est du fédéralisme mal placé, parce qu'aujourd'hui, parler de la protection de l'environnement sur le plan fédéral, comme l'a rappelé tout à l'heure M. Reverdin, est déjà une gageure puisque ces normes devraient être établies en tout cas sur le plan européen, qu'il devrait y avoir une coordination pour toutes les normes législatives en matière de protection de l'environnement sur le plan européen. Il est quelque peu grotesque de vouloir établir aujourd'hui 25 législations d'exécution qui seront par la force des choses différentes, qui seront soumises au référendum dans chaque canton et qui, bien plus, prévoiront encore, dans certains cas, en vertu des normes constitutionnelles de certains cantons, une délégation de

compétence en faveur de certaines communes. Je crains fort que nous ne commettions une erreur. Mais j'aimerais demander pour tenter de nous rassurer quelque peu que, avant que nous examinions la législation fédérale d'exécution, nous renversions en quelque sorte la procédure de consultation des cantons et que les autorités fédérales, pour éviter précisément cette dispersion des efforts, convoquent les organismes responsables des cantons et leur demandent de nous fournir des assurances concernant leur législation d'exécution avant même de nous soumettre formellement le texte fédéral. J'aimerais que nous réservions la mesure dans laquelle la Confédération va se conserver des compétences en fonction des engagements formels qu'auront pris les cantons quant à l'exécution et à la période d'exécution. Autrement dit, nous n'aimerions pas mettre sur pied une législation fédérale et que, par la force des choses, les cantons l'exécutent ou ne l'exécutent pas, au gré de leur convenance. Si, avec le temps surtout, la Confédération peut avoir des moyens de pression, de tels moyens sont toujours employés avec beaucoup de circonspection et avec beaucoup de difficulté.

Ainsi donc, ma demande est la suivante: Si nous acceptons ce texte dans la rédaction actuelle que je regrette, ne pourrions-nous pas au moins, quant à l'alinéa 2, avoir l'assurance qu'avant de nous soumettre le texte de la législation fédérale qui déterminera dans quelle mesure la Confédération conserve l'exécution d'une partie des prestations résultant du principe constitutionnel, les organes de la Confédération auront fait prendre aux cantons des engagements tout à fait précis quant à l'observation des principes et à l'exécution dans le temps des normes que nous devrions adopter.

Voilà ma demande en fonction de cette renonciation au projet de modification que j'avais présenté sans succès en séance de commission.

Bundespräsident Tschudi: Vorerst möchte ich den Herren Kommissionsreferenten, den Herren Nationalräten Bratschi und Primborgne für die einlässliche Begründung der Vorlage danken. Mein Dank gilt auch den Votanten für ihre überaus positive Stellungnahme. Ich bin besonders erfreut über die Zustimmung zum Eintreten auf unsern Entwurf, weil ich der neuen Verfassungsbestimmung grosse Bedeutung beimesse. Sie ist unerlässlich zum Wohle unserer Bevölkerung; es kommt ihr aber auch Bedeutung zu für das Ansehen der Schweiz in der internationalen Gemeinschaft.

Die neue Verfassungsbestimmung entspricht den Zielen, die der Bundesrat sich in den Richtlinien für die Regierungspolitik 1968/1971 gesetzt hat. Dort haben wir ausgeführt: «Besonders dringlich ist die aktive Anhandnahme einer umfassenden Gesetzgebung über die Abwehr der gesundheitsbedrohenden Faktoren, die sich aus der technisch-industriellen Entwicklung ergeben.» Der Bundesrat und das Departement des Innern haben dieses Ziel mit Beharrlichkeit verfolgt und ein ganzes Programm von Gesetzgebungs- und Vollzugsmassnahmen aufgestellt und bereits weitgehend realisiert. Ich erwähne vor allem das letztes Jahr von Ihrem Rat beschlossene Giftgesetz, ich nenne die Vorlage über die Revision des Epidemiengesetzes, die Sie gestern und vorgestern beraten haben, dann die Botschaft über die Totalrevision des Gewässerschutzgesetzes (sie wurde Ihrem Rate zugestellt, so dass Sie die Kommission zur Vorberatung bestellen können), ich darf erwähnen, dass der grosse Neubau für die Eidgenössische Anstalt für Wasserversorgung, Abwasserreinigung und

Gewässerschutz mit zweckmässigen neuen Laboratorien am 8. Oktober, also nächste Woche, eingeweiht werden kann, ich erinnere daran, dass eine besondere Abteilung des Nationalfonds für die Förderung der wissenschaftlichen Forschung auf dem Gebiete der Präventiv-, der Sozial- und der klinischen Medizin, der sogenannte «Fonds national de la Santé», dieses Jahr eingerichtet wurde. Auch haben wir die Lebensmittelkontrolle ausgebaut, insbesondere durch eine neue Sektion für Pestizidrückstände. Alle diese Massnahmen sind nötig und wichtig, doch nimmt die zentrale Stelle in unserer volkshygienischen und sozialen Arbeit der neue Verfassungsartikel über den Schutz des Menschen und seiner natürlichen Umgebung gegen schädliche und lästige Einwirkungen ein. Dies ergibt sich schon formell daraus, dass es sich um einen Erlass auf der Verfassungsstufe handelt, der eine grössere Gesetzgebungsarbeit auslösen wird. Besonders zu beachten ist aber der umfassende Charakter der neuen Bestimmung. Die Frage des Bedürfnisses nach der neuen Verfassungsbestimmung wurde eindeutig bejaht. Die eidgenössischen Räte haben dies bereits getan durch die Überweisung der Motion des Herrn Nationalrat Binder. Damals haben Sie sich grundsätzlich zugunsten eines Verfassungsartikels betreffend den Umgebungsschutz ausgesprochen. Es handelt sich aber um eine für unsern föderalistischen Staat wichtige prinzipielle Frage, ob ein Aufgabenkreis den Kantonen entzogen und auf den Bund verlagert werden soll. Darum ist auch heute dieses Problem aufzuwerfen. Im Vernehmlassungsverfahren haben die Kantone dem neuen Verfassungsartikel zugestimmt. Die wesentlichsten Argumente für die Übertragung der Verpflichtungen auf den Bund können wie folgt rekapituliert werden: Die Verwirklichung des Umweltschutzes stellt zum Teil schwierige technische und wissenschaftliche Probleme; zu deren Lösung fehlen den meisten Kantonen die Fachleute. Die Immissionen haben überall die gleiche Ursache und die gleichen Wirkungen. Fünfundzwanzig kantonale Ordnungen mit geringfügigen Abweichungen lassen sich nicht rechtfertigen. Dies wäre tatsächlich, wie dies wiederholt unterstrichen wurde, falsch verstandener Föderalismus. Schädigungen und Bedrohungen machen nicht an den kantonalen Grenzen halt. Somit wäre das Eingreifen eines einzelnen Kantons unbefriedigend und wenig wirksam. Den Kantonen wird aber nicht jede Verantwortung entzogen. Die Initiative der Kantone und der Gemeinden soll erhalten bleiben. Die Kantone können auf diesem Gebiete weiter legiferieren, solange und soweit keine Bundesregelung in Kraft steht. Die Kantone werden für den Vollzug zuständig sein, soweit der Bund nicht durch das Gesetz selber diesen Vollzug an sich nimmt. Schädigungen können nicht nur über die Kantonsgrenzen, sondern auch über die Landesgrenzen hinaus wirken. Lebens Elemente wie Luft und Wasser stehen, wie man vielleicht erst seit wenigen Jahren in genügender Deutlichkeit festgestellt hat, nicht in unbeschränkter Menge und nicht ohne weiteres in guter Qualität zur Verfügung. Wenn hier eine Beeinträchtigung erfolgt, dann trifft sie nicht nur ein einzelnes Land, sondern die ganze Menschheit. Dass schädliche Stoffe in der Luft über weite Strecken getragen werden, wurde heute vor allem von Herrn Nationalrat Albrecht erwähnt. Die Verseuchung durch radioaktive Strahlen nach Atombombenversuchen wirkt weltweit. Der Lärm des Knalls von Überschallflugzeugen geht über einen ganzen Kontinent hinweg. Dieser übernationale Charakter des Problems, die weltweite Drohung, haben verschiedene internationale Organisationen veranlasst, sich des Umweltschutzes anzunehmen: in regionalem Rahmen der Europarat und die OECD, in allgemeinem

Rahmen die UNO mit ihren verschiedenen Spezialorganisationen, vor allem mit der Weltgesundheitsorganisation und der meteorologischen Weltorganisation.

Im Jahre 1972 wird die UNO in Stockholm eine Weltkonferenz zugunsten des Umweltschutzes organisieren, zu der zweifellos auch Nichtmitgliedstaaten der UNO, wie die Schweiz, eingeladen werden. Unser Land muss im Interesse der eigenen Bevölkerung, aber auch aus internationaler Solidarität an diesen Beratungen und Bestrebungen mitwirken. Damit der Bund sich wirksam beteiligen und internationale Abmachungen durchführen kann, bedarf es einer verfassungsrechtlichen Kompetenz. Herr Nationalrat Reverdin hat mit Recht darauf hingewiesen, dass auf diesem Gebiet auch nationale Normen weitgehend nicht genügen, sondern internationale Vereinbarungen unerlässlich sind.

Der Text des vorgeschlagenen Artikels hat in der Diskussion Zustimmung gefunden. Der Absatz 1 gibt dem Bund eine allgemeine, umfassende Kompetenz, und zwar nicht wie vorhandene Verfassungsbestimmungen eine bloss akzessorische. Er verwendet auch nicht die Enumerationsmethode, sondern nennt nur zwei Beispiele. Die Kompetenz ist sicher und klar, sie ist obligatorisch und nicht bloss fakultativ, indem der Bund Vorschriften zu erlassen hat und nicht bloss solche erlassen kann. Dass zu diesen Vorschriften auch der Schutz des Bodens gehört – ein Problem, das von Herrn Nationalrat Dr. Grünig aufgeworfen wurde – ist selbstverständlich, denn der Boden ist eines unserer wichtigsten Umweltelemente.

Der Absatz 2 überträgt den Vollzug den Kantonen, soweit das Gesetz ihn nicht dem Bunde vorbehält. Diese Lösung erschien dem Bundesrat klarer als die Fassung der Expertenkommission, die eine konkurrierende Vollzugskompetenz des Bundes und der Kantone vorsah. Es trifft ja nicht etwa zu, dass die Expertenkommission den Vollzug dem Bunde übertragen wollte, sondern sie sah eine konkurrierende, nicht ausgeschiedene Kompetenz vor. Wir haben nun eine klare Fassung gewählt, die den Gesetzgeber vor seine Verantwortung stellt. Richtig ist, dass eine Präsümption für die Kantone in bezug auf den Vollzug statuiert wird. Doch ist der Gesetzgeber (die eidgenössischen Räte, Sie selber) völlig frei. Sie sind befugt, den Vollzug sogar restlos dem Bunde zu übertragen. Die Lösung ist also bei weitem nicht so stark auf die Kantone eingestellt, wie es prima vista erscheinen könnte. Dem Gesetzgeber ist jeder Weg offen. Er wird und muss sich bei der Aufstellung jedes Gesetzes überlegen, wie er den Vollzug ordnen, inwieweit er ihn dem Bund oder den Kantonen und allenfalls damit den Gemeinden übertragen will.

Wir sind uns zweifellos darüber einig, dass auf bestimmten Gebieten der Vollzug nur durch den Bund erfolgen kann, aber dass auf andern Gebieten eine lokale Vollzugsorganisation wirken muss, über die der Bund nicht verfügt. Der Bund verfügt nicht über Kontrollorgane bis in alle Gemeinden hinaus. So sehr es richtig ist, die materielle Regelung durch den Bund aufzustellen, so falsch wäre es, Kantone und Gemeinden von jeder Tätigkeit im Umgebungsschutz zu entlasten und sie zu entmutigen. Die Fassung von Absatz 2 ist an sich nicht sehr wesentlich. Wesentlich ist der Entscheid über den Vollzug auf der Gesetzesstufe. Auf dieser Stufe wird die materielle Regelung bestimmt; sie ist also Ihnen vorbehalten. Der Absatz 2 erinnert den Gesetzgeber an diese Verpflichtung.

Ich hoffe, dass ich mit diesen Ausführungen Herrn Nationalrat Schmitt etwas beruhigt habe. Ich möchte nochmals unterstreichen: Es geht nicht um die Gesetz-

gebung, um die materiellen Vorschriften, sondern es geht bloss um die Durchführung. Ich bin mit ihm durchaus einverstanden, dass, bevor man Vorschläge über die Form der Durchführung an das Parlament aufstellt, man genau abklärt, ob die Kantone fähig und gewillt sind, den Vollzug zu übernehmen, und ob sie in der Lage sind, ihn rechtzeitig durchzuführen. Ich bin sehr gerne bereit, diese Anregung entgegenzunehmen, damit bei der Ausführungsgesetzgebung dem Parlament schon in der Botschaft klarer Aufschluss gegeben werden kann.

Die heutige Diskussion ging weit über den Verfassungsartikel hinaus. Sie umfasste bereits zum Teil die Ausführungsgesetzgebung und die Durchführung. Dies ist verständlich, weil die Verfassungsbestimmung noch keinen materiellen Fortschritt bringt. Den kann erst die Gesetzgebung bringen. Ich nehme die Vorschläge und die Anregungen, die heute vorgetragen wurden, gerne entgegen. Vor allem registriere ich mit Genugtuung und zustimmend, dass Ihr Rat die rasche Anhandnahme der Ausführungsgesetzgebung wünscht. Umgekehrt wäre es zweifellos verfrüht, jetzt über Einzelheiten zu diskutieren, da uns die Unterlagen fehlen. Es ist auch daran zu erinnern, dass die Abstimmung über den Verfassungsartikel erst im Laufe des nächsten Jahres durchgeführt werden kann. Mit Recht wurde darauf hingewiesen, dass die Vorbereitung der Ausführungsgesetzgebung und der künftige Vollzug durch ein kompetentes und leistungsfähiges Organ vorgenommen werden muss. Das Departement des Innern ist sich dieser Aufgabe bewusst. Deshalb wurden die Vorbereitungen im Hinblick auf die Schaffung eines Amtes für Umweltschutz oder Umgebungsschutz an die Hand genommen. Die Aufgabe hat eine derartige Bedeutung und stellt so schwierige Probleme, dass sie nicht als Nebengebiet einem bestehenden Amte zugewiesen werden könnte. Umgekehrt ist nicht beabsichtigt, alle Umweltprobleme beim neuen Amt zu konzentrieren. So bleibt der Gewässerschutz beim entsprechenden Amt, das seine Aufgabe bekanntlich gut führt. Bestimmte Aufgaben bleiben ebenfalls beim Eidgenössischen Gesundheitsamt, bei der Meteorologischen Zentralanstalt, beim Oberforstinspektorat, aber auch in andern Departementen, so vor allem wirtschaftliche Aspekte beim Volkswirtschaftsdepartement und ausserpolitische beim Politischen Departement. Das neue Amt wird neben direkten Vollzugsaufgaben und der Vorbereitung der Gesetzgebung eine koordinierende Funktion ausüben. Diese wird ihm erleichtert werden durch die Schaffung einer eidgenössischen Kommission für Umweltschutz, die dem neuen Amt als beratendes Organ zur Seite stehen soll. Es scheint mir unerlässlich, dass eine solche beratende Kommission für Umweltschutz geschaffen wird. Besonders eng müssen die Kontakte zu den Organen der Landesplanung sein, da Landesplanung und Umweltschutz in gleicher Richtung zielen und einander zu ergänzen haben. Ich bin mit den Herren Nationalräten Chavanne und Reverdin einverstanden, dass Grundlage für den Umweltschutz die Umweltforschung ist, und dass wir dieser Aufgabe sehr grosse Beachtung schenken müssen. Ich darf auch darauf hinweisen, dass insbesondere an unseren Eidgenössischen Technischen Hochschulen einiges auf diesem Gebiete geleistet wird.

Abschliessend möchte ich auf die grundsätzliche Seite zurückkommen. Der Umgebungsschutz ist eines der grossen, brennenden Probleme unserer Zeit; er ist eines der akutesten Weltprobleme. Der Mensch hat mit der Wissenschaft und der Technik seine Existenzbedingungen erleichtert, er hat viele Gefahren abgewehrt, und er hat die Lebensdauer verlängert, er hat aber lange Zeit nicht reali-

siert, dass durch die Bevölkerungszunahme und durch die rasche industrielle Entwicklung Raubbau an den natürlichen Lebenselementen getrieben wurde, dass nachteilige Folgen für den Menschen völlig übersehen und vernachlässigt wurden. Insbesondere in den grossen Städten traten zuerst Unannehmlichkeiten auf. Heute ist der Zustand der Unannehmlichkeiten bereits überschritten; man muss von Gefährdungen der physischen und der psychischen Gesundheit sprechen. Von Futurologen werden apokalyptische Visionen heraufbeschworen. Aber auch zurückhaltende Wissenschaftler befürchten auf lange Sicht existenzbedrohende Situationen, und dies obwohl der Mensch sich als zähes und sehr anpassungsfähiges Lebewesen erwiesen hat. Wir wollen keine Alarmstimmung auslösen, doch wollen und müssen wir weitere Verschlechterungen der Qualität des Lebens verhindern und alle Verbesserungsmöglichkeiten realisieren.

Der neue Verfassungsartikel und die ihn zugrunde liegenden Überlegungen sind keineswegs fortschrittfeindlich. Der wissenschaftliche und der technische Fortschritt sind notwendig und positiv. Aber man darf in Zukunft die Kehrseiten nicht mehr einfach übersehen. Echter Fortschritt liegt nur vor, wenn er dem Menschen dient und wenn seine natürliche Umgebung, auf die der Mensch angewiesen ist, nicht geschädigt wird. Wir wollen dafür sorgen, dass kommende Generationen eine lebenswürdige, lebenswerte Existenz führen können, dass sie auf diesem Planeten eine Heimat und nicht eine Hölle vorfinden. Die Basis für den schweizerischen Beitrag an dieses Ziel, das der gesamten Menschheit dient, bildet der neue Verfassungsartikel. Mit diesem Artikel 24septies wird die Schweiz ein modernes Instrument besitzen, weil erst ganz wenige andere Staaten eine entsprechende Verfassungsbestimmung aufgestellt haben.

Ich möchte Sie meinerseits sehr bitten, auf die Vorlage einzutreten und ihr zuzustimmen.

Eintreten wird ohne Gegenantrag beschlossen

Le Conseil passe sans opposition à la discussion des articles

Artikelweise Beratung – Discussion des articles

Titel

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates.

Titre

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral.

Angenommen – Adopté

Ingress

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates.

Préambule

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral.

Angenommen – Adopté

*Abschnitt I, Ingress***Antrag der Kommission**

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates.

*Chapitre I, préambule***Proposition de la commission**

Adhérer au projet du Conseil fédéral.

*Angenommen – Adopté**Art. 24 septies***Antrag der Kommission**

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates.

*Art. 24 septies***Proposition de la commission**

Adhérer au projet du Conseil fédéral.

*Angenommen – Adopté**Abschnitt II***Antrag der Kommission**

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates.

*Chapitre II***Proposition de la commission**

Adhérer au projet du Conseil fédéral.

*Angenommen – Adopté**Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble*Für Annahme des Beschlussentwurfes 132 Stimmen
(Einstimmigkeit)*An den Ständerat – Au Conseil des Etats***10476. Frauenstimmrecht. Einführung
Suffrage féminin. Institution**

Siehe Seite 442 hiervor – Voir page 442 ci-devant

Beschluss des Ständerates vom 23. September 1970
Décision du Conseil des Etats du 23 septembre 1970*Différences – Divergences**Art. 74, Abs. 2***Antrag der Kommission**

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates.

*Art. 74, al. 2***Proposition de la commission**

Adhérer à la décision du Conseil des Etats.

Götsch, Berichterstatter: Es handelt sich um eine kleine Differenz zum Ständerat. Die nationalrätliche Kommission hatte Ihnen beantragt, beim Artikel 74, Absatz 2, eine Formulierung zu wählen, die dem ursprünglichen Text widerspricht, der heute in der Verfassung steht. Die Überlegung war die, dass das Recht des Wohnsitzkantons allein für die Ausübung des Aktivbürgerrechtes massgebend sein soll. Man wollte damit verhindern, dass unter Umständen in Einzelfällen der Wahlkörper für eidgenössische Wahlen und Abstimmungen ein anderer sein könnte als für kantonale Wahlen und Abstimmungen. Nachdem aber durch die Teilrevision des Strafgesetzbuches die politische Nebenstrafe wegfällt und wir nur noch den Einfluss vom Militärstrafrecht und vom Schuldbetriebungs- und Konkursrecht her haben, sind wir der Meinung, dass, nachdem der Ständerat im Gegensatz zum Nationalrat das Recht des Bundes betont, der Nationalrat keinen Grund hat, diese kleine Differenz zum Ständerat nicht zu beseitigen. Daher beantragt Ihnen die nationalrätliche Kommission einstimmig, in diesem Punkt dem Ständerat zuzustimmen, womit dann alle Differenzen bereinigt wären.

M. Cevey, rapporteur: Nous ne voulons pas tomber dans des discussions inspirées par le goût des distinctions subtiles, sans doute, mais néanmoins purement théoriques. Le Conseil des Etats a voulu que l'on se réfère, à l'article 74, 2^e alinéa, aussi bien au droit fédéral qu'à la législation du domicile, pour déterminer le droit des Suisses et des Suissesses de prendre part aux élections et votations.

Cette formule adoptée par la Chambre haute paraît mieux tenir compte de notre système juridique. Nous ne pouvons en tout cas retarder l'adoption définitive de l'arrêté fédéral en nous tenant à la version votée par notre Conseil le 23 juin dernier. Votre commission, unanime, vous propose donc de liquider la divergence mineure qui subsistait entre nos deux Chambres et de donner, par là, une forme définitive à la décision parlementaire. Nous ouvrons ainsi la voie qui, à la suite de la votation populaire que nous souhaitons, bien entendu, positive, conduira à la participation des femmes à la vie civique sur le plan fédéral puis, ensuite, tout naturellement, sur les plans cantonal et communal, là où l'égalité civique n'aura pas encore été réalisée.

Nous vous proposons donc unanimement de vous rallier à la décision du Conseil des Etats en ce qui concerne cet article 74, 2^e alinéa.

*Angenommen – Adopté**An den Ständerat – Au Conseil des Etats*

Immissionsschutz. Verfassungsartikel

Protection contre les émissions. Article constitutionnel

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1970
Année	
Anno	
Band	III
Volume	
Volume	
Session	Herbstsession
Session	Session d'automne
Sessione	Sessione autunnale
Rat	Nationalrat
Conseil	Conseil national
Consiglio	Consiglio nazionale
Sitzung	08
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	10564
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	01.10.1970
Date	
Data	
Seite	578-600
Page	
Pagina	
Ref. No	20 039 432

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.

den, den wir nach meiner Meinung erreichen müssen, dann können wir auf das geschützte «Swiss made» verzichten. Wenn das in 5 Jahren möglich ist, werde ich darob sehr froh und glücklich sein. Mein Departement hat absolut kein Verlangen, in Arbeitsbeschaffung zu machen, im Gegenteil. Ich finde, es sei eine realistische, vernünftige Lösung und bitte Sie, ihr zuzustimmen.

Abstimmung — Vote

Für den Antrag der Mehrheit 79 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit 19 Stimmen

Gesamtabstimmung — Vote sur l'ensemble

Für Annahme des Beschlusentwurfes 82 Stimmen
Dagegen 16 Stimmen

II.

Bundesgesetz zur Ergänzung des Bundesgesetzes betreffend den Schutz der Fabrik- und Handelsmarken, der Herkunftsbezeichnungen von Waren und der gewerblichen Auszeichnungen
Loi fédérale complétant la loi qui concerne la protection des marques de fabrique et de commerce, des indications des provenances et des mentions de récompense industrielle

Artikelweise Beratung — Discussion des articles

Titel und Ingress

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates.

Titre et préambule

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral.

Angenommen — Adopté

Abschnitt I, Ingress

Art. 18bis

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates.

Chapitre I, préambule

Art. 18bis

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral.

Angenommen — Adopté

Abschnitte II, III

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates.

Chapitres II, III

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral.

Angenommen — Adopté

Gesamtabstimmung — Vote sur l'ensemble

Für Annahme des Gesetzentwurfes 83 Stimmen
Dagegen 11 Stimmen

An den Ständerat — Au Conseil des Etats

Vormittagssitzung vom 18. Dezember 1970
Séance du 18 décembre 1970, matin

Vorsitz - Présidence: Herr *Weber-Altendorf*

10491. Epidemien-gesetz
Loi sur les épidémies

Siehe Seite 760 hiervor - Voir page 760 ci-devant

Beschluss des Ständerates vom 18. Dezember 1970
Décision du Conseil des Etats du 18 décembre 1970

Schlussabstimmung — Vote final

Für Annahme des Gesetzentwurfes 129 Stimmen
(Einstimmigkeit)

An den Bundesrat — Au Conseil fédéral

10564. Immissionsschutz.
Verfassungsartikel
Protection contre les émissions.
Article constitutionnel

Siehe Seite 578 hiervor - Voir page 578 ci-devant

Beschluss des Ständerates vom 2. Dezember 1970
Décision du Conseil des Etats du 2 décembre 1970

Schlussabstimmung — Vote final

Für Annahme des Beschlusentwurfes 139 Stimmen
(Einstimmigkeit)

An den Ständerat — Au Conseil des Etats

Immissionsschutz. Verfassungsartikel

Protection contre les émissions. Article constitutionnel

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1970
Année	
Anno	
Band	IV
Volume	
Volume	
Session	Wintersession
Session	Session d'hiver
Sessione	Sessione invernale
Rat	Nationalrat
Conseil	Conseil national
Consiglio	Consiglio nazionale
Sitzung	10
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	10564
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	18.12.1970
Date	
Data	
Seite	856-856
Page	
Pagina	
Ref. No	20 039 505

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.

Vormittagsitzung vom 2. Dezember 1970

Séance du 2 décembre 1970, matin

Vorsitz — Présidence: Herr Theus

10564. Immissionsschutz. Verfassungsartikel

Protection contre les émissions. Article constitutionnel

Botschaft und Beschlussentwurf vom 6. Mai 1970 (BBl I, 761)

Message et projet d'arrêté du 6 mai 1970 (FF I, 773)

Beschluss des Nationalrates vom 1. Oktober 1970

Décision du Conseil national du 1er octobre 1970

Antrag der Kommission

Eintreten.

Proposition de la commission

Passer à la discussion des articles.

Berichterstattung — Rapport général

Rohner, Berichterstatter: Vom amerikanischen Senator Muskie stammt das Wort: «Diese Welt hat sich so schnell verändert — das Morgen kam schon gestern.» Die Menschheit verdankt dem scheinbar unaufhaltsamen Siegeszug der Technik immer differenziertere Möglichkeiten der Bedürfnisbefriedigung und Versorgung. Der Tribut aber, den sie für diese ins Masslose sich übersteigernde Entwicklung zu entrichten hat, wiegt von Jahr zu Jahr schwerer und hat längst begonnen, die elementaren Grundlagen des menschlichen Daseins zu bedrohen und zu gefährden. Im Zeichen eines Fortschritts, der einer ordnenden und richtungweisenden Einwirkung gänzlich entglitten scheint, sind wir daran, die Welt, in der wir leben, zu zerstören. In der Kommission, die die uns heute zu beschäftigende Vorlage über einen neuen Artikel 24septies der Bundesverfassung zum Schutz des Menschen und seiner natürlichen Umwelt gegen schädigende und lästige Einwirkungen — den sogenannten Immissionsartikel — vorzubereiten hatte, ist von in naher Zukunft eintretenden «biologischen Katastrophen von apokalyptischem Ausmass, als Folge des Zusammenbruchs unserer biologischen Lebensbedingungen», gesprochen worden. Diese negativen Zivilisationserscheinungen, die in Gestalt von Luftverunreinigungen, Gewässerverschmutzungen, Lärm- und Geruchsbelästigungen, Erschütterungen und Strahlungen durch Menschen bewirkt werden und in allen Abstufungen als lästige oder schädliche oder gesundheits- und sogar lebensbedrohende Immissionen auftreten, machen vor keinen regionalen, kantonalen oder nationalen Grenzen Halt. Sie sind die Schattenseite einer bis zum Fetischismus getriebenen, alle Proportionen sprengenden wirtschaftlichen Wachstumseuphorie, der raschen Bevölkerungsvermehrung, der selbstzerstörerischen Unbedenklichkeit einer Wohlstandsgesellschaft, die das Augenmass für Wert und Unwert verloren hat und Raubbau an den keineswegs unerschöpflichen natürlichen Lebenselementen treibt. Ich darf Ihnen und mir eine weitere Schilderung der Situation, «wie wir es so herrlich weit gebracht»,

und der uns alle bedrohenden Gefahren ersparen. Wir wissen um das tröstliche Dichterwort:

«Wo aber Gefahr ist,
Wächst das Rettende auch...»

In unserem Land wie anderswo und in den Parlamenten des Bundes und der Kantone haben sich schon seit Jahren warnende Stimmen erhoben, die auf die verhängnisvollen Folgen dieser Entwicklung hinwiesen und nicht zur passiven Abwehr, sondern zum aktiven Kampf gegen die Ursachen einer fortschreitenden Verschlechterung der menschlichen Umweltbedingungen und zur Erhaltung einer menschenwürdigen *conditio humana* aufriefen.

Die Botschaft des Bundesrates enthält einen gedrängten historischen Abriss der in unserem Land auf Bundesebene in verschiedenen Teilbereichen unternommenen Abklärungen und Anstrengungen (medizinische, technische und rechtliche Untersuchung des Lärmproblems und der Probleme der Luftverschmutzung, Vorbereitung der Verfassungsgrundlage für einen umfassenden Umweltschutz). Dabei darf nicht übersehen werden, dass der Bund schon vor Annahme der Motion von Nationalrat Binder im Herbst 1965 bereits auf verschiedenen Teilgebieten über verfassungsmässige Zuständigkeiten zum Schutz gegen Umweltschäden verfügte. Wir nennen den Artikel 24quater über den Gewässerschutz und das gestützt darauf erlassene Gewässerschutzgesetz, das gegenwärtig einer Totalrevision unterzogen wird, den Artikel 24quinquies über Strahlenschutz, den Artikel 24sexies über den Natur- und Heimatschutz, den Artikel 25 über die Ausübung der Jagd und Fischerei usw. Manche dieser Zuständigkeiten des Bundes sind aber unbestimmt und unsicher, oder unvollständig, oder lediglich akzessorisch oder fakultativ und unterliegen der Gefahr einer juristischen Ueberdehnung.

In der seinerzeit auch von unserem Rat erheblich erklärten Motion Binder ist der Bundesrat eingeladen worden, «die notwendigen verfassungs- und gesetzgeberischen Massnahmen vorzuschlagen, um einen wirksamen öffentlich-rechtlichen Immissionsschutz zu gewährleisten.» Nun darf daran erinnert werden, dass gewisse Bestimmungen des Privatrechts, wie der Artikel 684 des Zivilgesetzbuches über das Nachbarrecht, oder Artikel 679 ZGB über die Verantwortlichkeit des Grundeigentümers, oder die Artikel 41ff. des Obligationenrechts über die Entstehung einer Verpflichtung aus unerlaubter Handlung einen gewissen Schutz gegen Immissionen gewähren können, aber die Beschreitung des Prozessweges notwendig machen und für die Gewährleistung eines wirksamen Immissionsschutzes nicht genügen. Um einen solchen zu verwirklichen — und dies entspricht auch dem mit der Motion Binder erteilten Auftrag — wird das öffentliche Recht zu Hilfe gezogen werden müssen, wobei sich die Frage stellt, ob die Lösung über kantonales oder eidgenössisches öffentliches Recht gesucht werden soll. Nach unserem Rechtssystem ist die Gestaltung des öffentlichen Rechtes, mit Ausnahme der dem Bund durch die Verfassung ausdrücklich zugewiesenen Zuständigkeiten, Sache der Kantone. Die Kantone haben aber auf dem Gebiet des Immissionsschutzes von ihrer Kompetenz nur in beschränktem Ausmass und auf begrenzten Teilgebieten Gebrauch gemacht. Sie verfügen einmal nicht über den erforderlichen technischen Apparat, der es ihnen erlauben würde, einen wirksamen Kampf gegen die Immissionen zu füh-

ren. Zudem handelt es sich bei den Emissionen, Immissionen und Einwirkungen um Phänomene, die ihre Wirkungen über kantonale Grenzen und Landesgrenzen hinaus entfalten und die durch 25 kantonale öffentlich-rechtliche Regelungen in gewohnter helvetischer Buntheit niemals gemeistert werden können. Die Probleme des Umweltschutzes — der Bekämpfung der Lärmentwicklung, der Gewässerverschmutzung, der Luftverunreinigung usw. — beschäftigen heute alle Staaten und Völker des Erdballs und bilden Gegenstand intensiver Bemühungen internationaler Organisationen wie der OECD, der Weltgesundheitsorganisation der Vereinigten Nationen, des Europarates usw. Der Bund arbeitet auf diesen Tätigkeitsgebieten heute schon eng mit diesen Organisationen zusammen. Alle diese Umstände sprechen dafür, dass dem Bund eine umfassende verfassungsrechtliche Kompetenz auf dem Gebiet der Verwirklichung des Immissionsschutzes eingeräumt werde.

Aus Gründen der Zeitökonomie und um die Detailberatung tunlichst zu entlasten, möchte ich mich im Rahmen des Eintretensreferates einer kurzen Analyse des neuen Artikels 24septies zuwenden. Mit der Einreihung als Artikel 24septies erhält die neue Verfassungsbestimmung ihren richtigen Platz in unserem Grundgesetz und fügt sich organisch den Artikeln über die Nutzbarmachung der Wasserkraft, über die Schifffahrt, den Gewässerschutz, den Strahlenschutz und den Natur- und Heimatschutz an.

Absatz 1, 1. Satz, verpflichtet den Bund zum Erlass von Vorschriften für den Schutz des Menschen und seiner natürlichen Umwelt gegen schädliche oder lästige Einwirkungen. Gegenstand des Schutzes ist zunächst der Mensch und weiter seine natürliche Umwelt. Zu dieser natürlichen Umwelt gehören Boden, Luft, Wasser, Tiere und Pflanzen. Der Schutz der Gewässer ist in der Verfassung durch den Artikel 24quater und durch das Bundesgesetz von 1956, das sich gegenwärtig in Totalrevision befindet, vorweggenommen. Der neue Verfassungsartikel 24septies will den Schutz neben dem Menschen auf dessen natürliche Umwelt erstrecken. Unbelebte Bestandteile der menschlichen Umwelt, wie z. B. Bauten oder Kunstwerke, fallen nur soweit unter den Immissionsschutz von Artikel 24septies, als sie durch die Beeinträchtigung der natürlichen Umwelt betroffen werden. In unserer Kommission hat sich eine lebhaftere Aussprache über die Frage entwickelt, ob nicht die Umwelt des Menschen schlechthin, anstelle lediglich der natürlichen Umwelt, dem Immissionsschutz unterstellt werden könnte. Nicht zu Unrecht ist vom Vertreter des Bundesrates darauf hingewiesen worden, dass eine solche Erweiterung der Schaffung einer praktisch unbegrenzten Bundeskompetenz gleichkäme, die durch die Bedürfnisse nicht gerechtfertigt ist und sich in der künftigen Volksabstimmung als gefährliche Belastung erweisen könnte. Auch die Expertenkommission und die juristischen und fachtechnischen Ratgeber des Bundesrates haben ausdrücklich vor Uebertreibungen in dieser Richtung gewarnt.

Der erste Satz von Alinea 1 des neuen Verfassungsartikels fordert Bundesvorschriften gegen schädliche oder lästige Einwirkungen, die vom Menschen verursacht werden. Die Botschaft umschreibt auf Seite 16 den Begriff der schädlichen oder lästigen Einwirkungen. Nicht allein Einwirkungen, die die physische oder psychische Gesundheit des Menschen schädigen — ohne dass sie bis zur direkten Gefährdung gehen müssten — sondern schon lästige Einwirkungen, die — ohne direk-

ten Schaden anzurichten — das Wohlbefinden, das Lebensgefühl, die Leistungsfähigkeit des Menschen beeinträchtigen und damit einen Angriff auf die Persönlichkeit und Freiheit des Menschen darstellen, sollen bekämpft und abgestellt werden. Die Begriffe «schädlich» und «lästig» — vernünftiger und sinngemäss ausgelegt — erlauben eine wirksame Abwehr von Einflüssen und Einwirkungen, die das menschliche Dasein, eben die *conditio humana* in schädlicher oder doch zum mindesten lästiger Weise belasten können.

Der zweite Satz von Alinea 1 nennt als schädliche oder lästige Einwirkungen insbesondere die Luftverunreinigung und den Lärm. Das will nicht heissen, dass der Mensch und seine natürliche Umwelt lediglich gegen diese beiden Formen schädlicher oder lästiger Einwirkungen geschützt werden sollen. Ueber die Wünschbarkeit und Zweckmässigkeit dieser beschränkten Enumeration ist in der Kommission ebenfalls eingehend diskutiert worden. So ist von einem geschätzten Kollegen die zweifellos berechtigte Frage aufgeworfen worden, ob in diese Aufzählung nicht auch die Verschmutzung der Landschaft durch Abfälle aufgenommen werden sollte. Zuzugeben ist, dass jeder solchen Enumeration in einem Verfassungsartikel eine gewisse Problematik anhaftet und dass im vorliegenden Fall die Kehrseite unserer hochtechnisierten, verwöhnten Wohlstandsgesellschaft und einer Wirtschaft der Verschwendung mit peinlicher Deutlichkeit in Erscheinung tritt. Die Wegwerfpackungen, die Einwegflaschen (PVC-Flaschen), die 66 Prozent Chlor enthalten, das im Verbrennungsprozess in Salzsäure umgewandelt wird, Korrosionsschäden an Gebäuden und Metallen und schwere Luftverunreinigungen bewirkt und in grosser Konzentration bei Menschen, Tieren und Pflanzen zu Schädigungen führen kann, die Teflon-Abfälle, die Fluorwasserstoff bilden, der tausendmal giftiger als Chlorwasserstoff ist und zu einer Vergiftung des Grundwassers führen kann, die Müll- und Kehrichtablagerungen mit gelegentlich unerträglicher Geruchsbelästigung in freier Natur, die Autofriedhöfe usw. — sie können in allen Abstufungen als schädliche oder lästige Einwirkungen in Erscheinung treten, beeinträchtigen u. U. aufs schwerste das Landschaftsbild und beleidigen jedes ästhetische Empfinden. Mit Recht ist indessen von seiten des Vertreters des Bundesrates und seiner juristischen und fachtechnischen Berater darauf hingewiesen worden, dass überall dort, wo diese Abfälle die natürliche Umwelt des Menschen beeinträchtigen können, eine verfassungsmässige Handhabe zur Beseitigung dieser Uebelstände besteht. Darüber hinaus bieten die Verfassungsbestimmungen über den Gewässerschutz (Art. 24quater), über die Bekämpfung übertragbarer oder stark verbreiteter oder bösartiger Krankheiten (Art. 69), über den Verkehr mit Nahrungs- und Genussmitteln und mit anderen Gebrauchs- oder Verbrauchsgegenständen, soweit solche das Leben oder die Gesundheit gefährden können (Art. 69bis), einen gewissen Schutz gegen diese unbestreitbar bedenklichen Zivilisationserscheinungen. Der Landschaftsschutz ist nach Artikel 24sexies Sache der Kantone, und der Erlass von Vorschriften für die Reinhaltung der Landschaft von Abfällen kann nicht Aufgabe des Bundes, sondern muss Sorge der Kantone und Gemeinden sein. Wo es aber im Interesse und zum Schutze des Menschen und seiner natürlichen Umwelt geboten ist, die ungeordnete, willkürliche Ablagerung von Abfällen zu verbieten, gibt der Verfassungsartikel 24septies dem Bund die Mittel in die Hand.

Der zweite Absatz von Artikel 24septies überträgt den Vollzug der Vorschriften, soweit das Gesetz ihn nicht dem Bunde vorbehält, den Kantonen. Im Gegensatz zum Gewässerschutzartikel 24quater, wo der Vollzug der vom Bund erlassenen gesetzlichen Vorschriften unter der Aufsicht des Bundes den Kantonen übertragen ist, obliegt nach Artikel 24septies, Absatz 2, dem Bund bzw. Bundesgesetzgeber die Entscheidung darüber, auf welchen Gebieten den Kantonen der Vollzug der Bundesvorschriften übertragen und welche anderen Bestimmungen direkt durch den Bund vollzogen werden sollen. Auch diese vorgeschlagene Regelung hat der Kommission zu einem ausgiebigen Meinungsaustausch Anlass gegeben. So ist mit Nachdruck die Meinung vertreten worden, dass die auf Grund des neuen Verfassungsartikels zu treffenden Vollzugsmassnahmen dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit unterstellt sind und dass die Kantone, soweit es der mit der neuen Verfassungsbestimmung angestrebte Zweck erlaubt, zur Anwendung und Durchführung der Schutzmassnahmen herangezogen werden sollen. In der Botschaft wird ausdrücklich auf Seite 2 ausgeführt, dass die als Verpflichtung statuierte Kompetenz des Bundes zum Erlass der Ausführungsgesetze den Sinn hat, dass der Bund nur insoweit gesetzgeberisch tätig sein soll, als dies nach der Natur der Sache notwendig ist. Da es beim Vollzug der Bundesvorschriften weitgehend um technische Probleme geht, werden die Kantone auf gewissen Gebieten nicht in der Lage sein, ihn allein übernehmen zu können. Angesichts der Verschiedenartigkeit der zu regelnden Probleme wird auch nicht ein allgemeines und einziges Ausführungsgesetz zu Artikel 24septies, sondern eher eine Reihe von Spezialgesetzen erlassen werden müssen, wobei in jedem einzelnen Fall entschieden werden soll, inwieweit ihr Vollzug den Kantonen oder dem Bund zu übertragen ist. In diesem Zusammenhang wird auch die zweckmässige Abgrenzung gegenüber anderen Gesetzgebungen, wie z. B. jener über den Gewässerschutz, vorgenommen werden müssen. In jedem Fall wird den Kantonen nach der Annahme des neuen Artikels 24septies, wie bisher schon, immer noch ein beträchtlicher Spielraum für eine initiative eigene legislatorische Tätigkeit auf verschiedenen Sektoren des Immissions-schutzes verbleiben, während andere Bereiche im Interesse des angestrebten Zieles dem Bunde vorbehalten bleiben müssen.

Der Bundesrat sieht vor, für die Vorbereitung der Ausführungsgesetzgebung und für die Koordination aller Bestrebungen auf dem Gebiet des Immissions-schutzes eine besondere Verwaltungsabteilung zu schaffen, da das Eidgenössische Gesundheitsamt und das Amt für Gewässerschutz, die sonst am ehesten für die Uebernahme dieser neuen Aufgaben qualifiziert gewesen wären, heute schon voll ausgelastet sind. Weiter beabsichtigt der Bundesrat, eine Umweltschutzkommission als beratendes Organ einzusetzen, der die Aufgabe gestellt wäre, alle wissenschaftlichen und technischen Unterlagen für eine möglichst wirksame Ausführungsgesetzgebung und für die Durchführung der geeignetsten Vollzugsmassnahmen zusammenzutragen.

Der Nationalrat als Prioritätsrat hat dem Immissions-schutzartikel 24septies in der Herbstsession einmütig zugestimmt. Ihre Kommission hat nach gründlicher Prüfung der Vorlage einstimmig Eintreten und Genehmigung der neuen Verfassungsbestimmung beschlossen. Sie beantragt Ihnen Eintreten und Zustimmung in globo.

Allgemeine Beratung — Discussion générale

Luder: Der neue Verfassungsartikel ist notwendig. Die Umstände zwingen uns, um ein Vielfaches gezielter und verpflichtender zu handeln als bisher. Dazu bilden zweifellos die Richtlinien und der Durchsetzungszwang der Gesetzgebung die Grundlage. Sie muss aber ergänzt werden durch die Erweiterung der Forschung, die ja in unserem Lande bereits respektable Fortschritte erreicht und auch internationale Verbindungen ermöglicht hat. Ferner ist die Weiterentwicklung der Technologie, z. B. in bezug auf die Reintegration der Abfallstoffe, notwendig. Die Erfahrung zeigt, dass die Wirtschaft relativ rasch und schöpferisch neue Wege findet, sobald die Umstände oder das Gesetz sie vor eigentliche Alternativen stellt. Schliesslich bedarf, wie in aller Welt, auch unsere Bevölkerung der Aufklärung, ja der eigentlichen Erziehung zu einem der Gemeinschaft verpflichteten Verhalten im Dienste des Umweltschutzes. Das ist durchaus möglich, wenn die kühle und nicht sehr bequeme Wahrheit unserer Zeit erkannt und akzeptiert wird, dass wir nämlich einen hohen Preis bezahlt haben, um das zu erreichen, was wir heute besitzen, einen respektablen Lebensstandard, der wohl nie zuvor in diesem Ausmass festzustellen war; dass aber kaum jemand bereit sein wird, diesen Lebensstandard sich ernstlich schmälern zu lassen und in bezug auf den Umweltschutz etwa bereit zu sein, seine Wohnung nicht mehr zu heizen, keine Reinigungsmittel mehr zu verwenden oder sich fortan ausschliesslich zu Fuss fortzubewegen. Es bleibt also ganz einfach bei der unumstösslichen Forderung: Wir müssen bereit sein, einen höheren Preis zu bezahlen, um das, worauf wir nicht zu verzichten bereit oder imstande sind, nicht zur vernichtenden Gefahr sich auszuwachsen zu lassen.

Die ökologische Prophetie hat uns Grauenvolles vorausgesagt, und ich will es nicht verharmlosen. Es übersteigt aber zum Teil derart die menschliche Vorstellungskraft, dass der einzelne sich zwar wie vor dem mittelalterlichen Kometen fürchtet, ihn aber gar nicht mit der scheinbar so unwesentlichen Tatsache in Verbindung bringen wird, dass man trotzdem oder gerade deswegen den Kehricht richtig deponieren oder Abfälle nicht ins Wasser werfen sollte. Ich bin also der Ueberzeugung, dass eine nüchterne, für den einzelnen verständliche Aufklärung notwendig ist, die zwar die Gefahr nicht verschweigt, aber die Möglichkeiten der Therapie offen darlegt; sonst nimmt man dem Kranken — und es handelt sich um eine Gesellschaftskrankheit — den Mut oder den Glauben an die Heilmittel. Ich meine, dass der gesetzliche Zwang mit all seinen Auflagen und Kosten besser begriffen wird, wenn man weiss, dass praktische, positive Lösungsmöglichkeiten vorhanden oder erreichbar sind. Es gibt heute schon Verfahren, den Ausstoss von Schwefeloxiden bei Fabrikanlagen oder Kraftwerken drastisch zu mindern; es gibt heute schon Vorrichtungen, die bewirken, dass sich beim Verbrennen von PVC-Kunststoff keine Salzsäure in Gasform bildet. Es gibt, z. B. in den USA, die drastische gesetzgeberische Vorschriften erlassen haben, bereits technische Systeme, welche die Autoabgase wesentlich reduzieren. Wie kürzlich ein deutscher Wissenschaftler am Fernsehen erklärt hat, war es möglich, in London die Luftverschmutzung um 80 Prozent zu reduzieren, um so viel, dass heute das Wunder festzustellen ist, dass wieder mehr Vogelarten in dieser Grossagglomeration verzeichnet werden können. Ich sage das ganz ein-

fach deswegen, weil der Schweizer seiner Wesensart nach die praktische Seite des Problems am ehesten akzeptieren wird und weil die Ueberzeugung, dass tatsächlich eine Umkehr möglich ist — ich möchte vorsichtigerweise sagen: noch möglich ist — auf das Verhalten und das Mitwirken des einzelnen positiver wirkt, als wenn man in einer Phase der Schreckstarre oder der Zwangspsychose stecken bliebe. Ich glaube, dass heute nicht nur technische Verfahren vorhanden sind, sondern dass auch in unserem Lande, z. B. beim Motorverkehr oder im Polizeirecht, bereits auch rechtliche Grundlagen vorhanden sind, dass man bereits jetzt schon handeln kann, ohne das hinterste und letzte Ausführungsgesetz zum Artikel 24septies abwarten zu müssen. Ich glaube, es kommt auf den Willen an, etwas zu tun. Besonders beim Umweltschutz gilt das berühmte Motto: «Es gibt nichts Gutes, ausser man tut es.» Ich stimme aus voller Ueberzeugung für Eintreten.

Bächtold: In der Herbstsession 1961 wurde in dieser Kammer der Verfassungsartikel 24sexies beraten. Heute, nur neun Jahre später, haben wir den Artikel 24septies vor uns. Dieser Schritt vom Sexies zum Septies, zu dem uns die stürmische Entwicklung zwingt, bedeutet eine wesentliche Ausweitung des Schutzbegriffes, eine Ausdehnung in sachlicher wie in räumlicher Hinsicht. Vor neun Jahren habe ich es bedauert, dass man dem Bund nicht mehr Kompetenzen geben wollte, um einen wirksameren Naturschutz zu betreiben. Es ist dem damaligen Neuling sehr eindrücklich geworden, wie im Ständerat der Föderalismus von allen Seiten, von rechts nach links, verteidigt worden ist. Heute stelle ich fest, dass es im Hinblick auf den Artikel 24septies keine Föderalismusproblematik zu geben scheint. Man sieht ein, dass man dem Bund sehr bedeutende Befugnisse geben muss, schon deshalb, weil er die internationale Zusammenarbeit zu gewährleisten hat, von der am letzten Sonntag im Europarat Herr Nationalrat Professor Reverdin sprach. Diese Zusammenarbeit ist ausserordentlich wichtig und sollte möglichst rasch an die Hand genommen werden, auch von der Schweiz aus, und zwar nicht nur deswegen, weil die Immissionen grenzüberschreitend sind. Zum Beispiel ist der an und für sich richtige Gedanke, dass die Kosten für den Kampf gegen die Umweltverschmutzung mehr als bisher von jenen getragen werden sollen, die sie verursachen, nur dann durchführbar, wenn sich dieses Prinzip auf internationaler Ebene durchsetzt, weil sonst die mit solchen Lasten befrachtete Industrie eines Landes gegenüber den Herstellern eines andern, die diesen Grundsatz nicht anerkennen, zu stark belastet wäre. Es wäre verhängnisvoll, wenn angesichts des Ernstes der Situation unser föderalistisches System als Schwäche und als Hemmnis erscheinen würde. So kann man denn nur wünschen und den Wunsch an den Bundesrat richten, dass er von seinen normativen Zuständigkeiten, die er durch unsere Zustimmung zu diesem Verfassungsartikel erhalten wird, einen rascheren und wirksameren Gebrauch machen soll als vor 16 Jahren, als der Verfassungsartikel über den Gewässerschutz angenommen wurde.

Zum Grundsätzlichen, nicht persönlich und finanziell Verpflichtenden wird gerne ja gesagt. Die Schwierigkeiten werden erst mit den Spezialgesetzen kommen, die auf der Basis des Verfassungsartikels 24septies ausgearbeitet werden müssen. Aber unser Volk ist — ich glaube, ich darf das feststellen — heute problembewusst geworden, nachdem es in den letzten Wochen und Mo-

naten durch Zeitungsmeldungen, Radionachrichten, Fernsehbilder und nicht zuletzt durch eigene Erfahrung mit den Erscheinungen der Umweltverschmutzung konfrontiert worden ist. Das Badeverbot im Rhein durch die Zürcher Regierung in diesem Sommer hat bei uns in der Nordschweiz geradezu als Schock gewirkt.

Unrichtig schiene es mir, wenn unsere politischen Parteien, die ja jetzt alle den Umweltschutz gross auf ihre Fahnen schreiben, mit spektakulären Forderungen und Sofortprogrammen aufwarteten, die in der Bevölkerung übergrösse Erwartungen auf nicht finanzierbare Utopien erweckten. Im Kampf gegen die Immissionen scheinen heute die Erwartungen den technischen und finanziellen Möglichkeiten davonzulaufen. Diesen Eindruck habe ich in den Kommissionssitzungen durch die Ausführungen der Fachleute erhalten. Der Bundesrat und wir alle können nicht versprechen, dass schon in wenigen Jahren das Blei aus dem Benzin herausgenommen werde, oder dass der Russ über den Kaminen der Industrieorte verschwinden wird.

Zum Problem der Aufklärung, das Kollege Luder angeschnitten hat, möchte ich sagen, dass ich den ungeduldigen Naturschützern oder Umweltschützern immer wieder vor Augen halte, dass sie ja nicht auf die Ausführungsgesetzgebung warten müssen; jeder kann heute schon, in seinem eigenen, privaten Bereich, mit dem Umweltschutz anfangen, indem er beispielsweise weniger gefährliche Spülmittel in der Küche verwendet oder darauf achtet, dass er Mass hält mit den Giften im Garten, bei der Bekämpfung des Unkrautes. In diesem Sinne wäre noch ein vertieftes Bewusstsein auch bei uns sehr wünschenswert. Denn der Mensch muss sich bewusst werden, dass er persönlich für die Erhaltung der natürlichen Umwelt verantwortlich ist. Dieses bis jetzt noch nicht voll erwachte Verantwortungsgefühl lässt sich nicht durch Gesetzesbestimmungen ersetzen.

Nach diesen allgemeinen Ausführungen halte ich es doch noch für notwendig, in aller Kürze auf die Frage hinzuweisen, die ich in der Kommissionssitzung aufgeworfen habe, obwohl Herr Kommissionspräsident Rohner bereits darauf hingewiesen hat.

Der Verfassungsartikel nennt als Immissionen, die insbesondere zu bekämpfen sind, die Luftverunreinigung und den Lärm. Ich stimme mit Herrn Kommissionspräsidenten Rohner durchaus überein, dass eine solche Enumeration an sich immer etwas problematisch ist. In diesem Falle muss man sich fragen, ob es richtig sei, dass nur gerade diese beiden Probleme erwähnt werden. Wir wissen doch heute, dass mehr und mehr zu einer Kernfrage des Umweltschutzes die Beseitigung der Abfälle, namentlich der Kunststoffe, wird. Die Prognosen der Fachleute stimmen darin überein, dass ihr Anteil immer grösser sein wird. Wir sind auf dem Weg zur Wegwerfgesellschaft, und ich glaube nicht, dass es auf dieser Strasse ein Zurück geben wird. Die Vorteile der Kunststoffverpackungen liegen doch allzu sehr auf der Hand. Sie haben ein geringeres spezifisches Gewicht, lassen sich leicht und billig fabrizieren, und man schätzt ihre Beständigkeit gegen chemische und physikalische Einflüsse. Aber leider lösen sie sich nach dem Gebrauch nicht in lauter Wohlgefallen auf. Ich will jetzt bewusst nicht davon sprechen — das hat bereits Herr Rohner getan —, dass die Wegwerfpackungen die Natur an den Waldrändern, an den Seen und auf Picknickplätzen verhandeln, denn wir wollen ja mit diesem Verfassungsartikel nicht die Natur, sondern wir wollen in erster Linie den Menschen schützen. Aber beim Deponieren

auf der Halde spielt der Grundstoff deshalb eine bedenkliche Rolle, weil er sich mikrobischen Angriffen widersetzt, ebenso der Verrottung und Zerstörung durch Oxydation. Die beste Methode, der wachsenden Abfalllawine Herr zu werden, ist selbstverständlich die Verbrennung. Das neue Gewässerschutzgesetz, das wir in der nächsten Session beraten werden, fördert den Bau von Kehrlichtverbrennungsanlagen. Doch Kunststoffe, wie Polyester oder Phenolharze, verbrennen langsam wie Telephonbücher. Sie verhindern den Zutritt von Sauerstoff zu den unteren Schichten und, was das schlimmste ist, es entstehen giftige Gase, wie Chlorsäure, Stickstoffoxyd und Schwefeldioxyd. Herr Präsident Rohner hat den Fachmann zitiert, der uns in der Kommission über die PVC-Flaschen gesprochen hat, die nun zum grossen Problem für die Kehrlichtverbrennungsanlagen werden.

Herr Kollege Luder hat recht: es gibt heute schon Verfahren, mit denen man gegen solche Umweltmissionen ankämpfen könnte. Man kann vielleicht spezielle Luftreinigungsanlagen und Filter in solche Anlagen einbauen, aber wir müssen bedenken, sie sind ebenso aufwendig, wie die vom Bund subventionierten Verbrennungsanlagen selber. Es stellt sich nun für mich die Frage, ob der Verfassungsartikel 24septies auch die Kehrlichtbeseitigung in diesem Sinne umfasst und ob er wirklich zur Eindämmung der Abfallprodukte herangezogen werden kann. Ich bin nämlich davon überzeugt, dass der Bund schon bald, wie es die benachbarte Bundesrepublik jetzt gerade tut, legiferieren und sogar eventuelle Produktionsverbote aussprechen muss. Verpassen wir nicht eine Gelegenheit, wenn wir zum Kampf gegen diese Art der Immissionen jetzt nicht die Grundlagen schaffen? Denn man sollte den Umweltschutz nicht als eine Art von Feuerwehr betrachten und nur dort löschen, wo es eben gerade zu brennen beginnt. Aus den Erfahrungen der letzten 20 Jahre sollte doch die eine Konsequenz gezogen werden: je frühzeitiger der Gesetzgeber einer erkennbaren Entwicklung steuert, desto leichter fällt es ihm, die Probleme zu lösen und unter Kontrolle zu bringen. Es ist immer schwerer, das Bestehende zu beseitigen als eine Entstehung zu verhindern.

Herr Bundespräsident Tschudi hat die Abklärung meiner Frage zugesagt. Ich möchte ihn bitten, uns zu sagen, ob eine Ergänzung des Verfassungstextes nötig ist oder, wenn dies nicht zutrifft, eine authentische Erklärung darüber abzugeben, wie dieser Verfassungsartikel 24septies in dem von mir angetönten Sinne interpretiert werden kann. Die von den Umweltgefahren bedrohte Menschheit kann ja nicht auf den Mond und nicht auf den Mars desertieren. Wir müssen auf der Erde bleiben und unsere Probleme lösen.

Ich habe vorhin festgestellt, dass auch in der Schweiz — glücklicherweise — die öffentliche Meinung sensibilisiert worden ist und dass die Bereitschaft zu bestehen scheint, unser wertvollstes Gut, die Gesundheit, gegen schädliche Immissionen zu schützen, auch wenn die Aufwendungen dafür in die Milliarden gehen werden. Dabei ist aber nicht zu übersehen, dass Krankenkassen und Versicherungen, d. h. wir selber, hohe Summen einsparen können, wenn sie nicht Gelder für Erkrankungen bereitstellen müssen, die als Folge des mangelnden Umweltschutzes auftreten. Eine eigentliche Wendung wird wohl erst dann eintreten, wenn das Bewusstsein der Öffentlichkeit eine weitere Stufe erreicht hat und wenn die Klagen über die sichtbar gewordenen Schäden zur Einsicht führen, dass der Fortschrittgedanke, ohne den

wir Menschen nicht sein können und auch nicht sein wollen, anders als bisher begriffen werden muss, wenn die technische Entwicklung doch als Irrweg erkannt und verlassen wird, wo sie ohne Mass und Ziel vorangetrieben wird und wo der Nutzen einer kleinen Minderheit im Missverhältnis steht zu den Verlusten an körperlicher und seelischer Gesundheit einer grossen Mehrheit.

Ich stimme für Eintreten.

Amstad: Wie meine Vorredner möchte ich mich ebenfalls für Eintreten auf die Vorlage verwenden, die Vorlage, die seit dem erstaunlich weitsichtigen Vorstoss von Herrn Nationalrat Binder bis zum heutigen Antrag einen etwas mühsamen Weg durchlaufen musste. Ich bin dabei nicht etwa deshalb für die Bundeskompetenz, weil ich die Auffassung verrete, dass die Kantone geschlafen hätten und dass sie weiter schlafen sollen, sondern deshalb, weil es sich um eine Aufgabe von nationalem, ja weltweitem Ausmass handelt.

Wenn ich zur Nebenfrage der weitem Gesetzgebung in den Kantonen noch etwas sagen darf, so möchte ich festhalten: Wir haben in der Kommission festgestellt, dass schon heute in vielen kantonalen Gesetzen sich Bestimmungen von allerdings begrenzter Bedeutung über den Umweltschutz befinden, z. B. in der Gesetzgebung über das Bauwesen, in jener über die Gastwirtschaftsbetriebe, in der Polizeistrafgesetzgebung usw. Das soll auch in Zukunft so bleiben. Ueberall dort, wo der Bund nicht legiferiert, sollen die Kantone weiter legiferieren können. Dabei bedarf es keiner besondern Delegation, damit die Kantone auch unter der neuen Verfassungsbestimmung tätig werden können. Bekanntlich kennt die Bundesverfassung drei Gebiete von Zuständigkeiten: Gebiete, die dem Bund zustehen, Gebiete die den Kantonen zustehen, und schliesslich Gebiete, die gleichzeitig für Bund und Kantone offenstehen in dem Sinne, dass die Kantone solange und soweit zuständig sind, als der Bund die Zuständigkeit nicht für sich in Anspruch nimmt. Dabei muss, wie Burckhardt im Kommentar zu Artikel 3 der Bundesverfassung ausführt, jeweils die Auslegung ergeben, in was für einem Gebiet der Zuständigkeit wir uns befinden.

Wenn der vorliegende Verfassungsartikel von der Verpflichtung des Bundes zur Gesetzgebung auf dem Gebiete des Umweltschutzes spricht, will er, wie Prof. Aubert, der Präsident der Expertenkommission, in unserer Kommission bestätigt hat, die Kantone nicht davon entlasten, in all jenen Bereichen tätig zu bleiben und tätig zu werden, mit denen sich der Bund nicht befassen kann und im Sinne des Subsidiaritätsprinzips nicht befassen soll.

In diesem Sinne stimme ich zusammen mit meinen Kollegen aus der konservativ-christlichsozialen Fraktion für Eintreten auf die Vorlage.

Buri: Der Vorschlag des Bundesrates zu einer Ergänzung der Bundesverfassung durch einen neuen Artikel 24septies dürfte wohl unbestritten sein. Wir sind alle Zeugen dieser Entwicklung, die uns auch in der Botschaft geschildert worden ist und die hier weiter in verschiedenen Voten Ausdruck gefunden hat. Die Verhältnisse entwickeln sich so rasch, dass auch hier eine eidgenössische Ordnung unbedingt angezeigt erscheint.

Wir dürfen immerhin festhalten — das möchte ich doch hier erklären —, dass die Kantone (mindestens verschiedene Kantone) und die Gemeinden nicht ganz

untätig geblieben sind und dass auch von privater Seite Initiativen in dieser Richtung entwickelt worden sind, was wir dankbar anerkennen wollen. — Eine Anpassung der kantonalen Gesetzgebung an diese neuerlichen Beschlüsse — auch die Gemeinden werden sich hier anpassen müssen — soll doch hauptsächlich auf die Ausführungsgesetze des Bundes aufbauen. Aus Erfahrung weiss man nun aber, dass hier wohl die eidgenössischen Ausführungsgesetze abgewartet werden müssen, wenn nicht Revisionen kurzfristiger Art und damit weitere Komplikationen in Kauf genommen werden sollen. Es wäre daher sehr wertvoll, wenn auch hier — wie in der Kommission — Herr Bundespräsident Dr. Tschudi uns sagen würde, in welchen Terminen ungefähr diese Materie der eidgenössischen Ausführungsgesetze abgeschlossen werden könnte. Ich weiss, dass es sich um eine sehr komplizierte Aufgabe handelt; das wurde in der Kommission schon gesagt und ist hier wieder bestätigt worden. Aber es wäre sehr wertvoll, wenn man in den Kantonen wüsste, innert welcher Zeit gewisse eidgenössische Ausführungsgesetze zu erwarten wären.

Ich wäre dankbar, wenn mir diesbezüglich noch einige Erklärungen abgegeben werden könnten und stimme selbstverständlich für Eintreten.

Vogt: Vom Herrn Kommissionspräsidenten haben Sie vorhin gehört, dass die Kommission einstimmig, d. h. mit 12:0 Stimmen, dem neuen Verfassungsartikel zugestimmt hat. Zu dieser eindeutigen Stellungnahme hat zweifellos die Tatsache beigetragen, dass nicht nur die Mitglieder unseres Rates, sondern jeder verantwortungsbewusste Mitbürger unter dem deprimierenden Eindruck stehen, dass uns die zivilisatorischen Errungenschaften über den Kopf gewachsen sind. Es ist sicher unbestreitbar, dass die mannigfachsten negativen Auswirkungen unser Wohlbefinden bedrohen.

Nach dem fundierten Eintretensreferat von Herrn Kollega Rohner und den Voten meiner Vorredner möchte ich Gesagtes nicht wiederholen. Ich gestatte mir aber eine Anfrage an Herrn Bundespräsident Tschudi zu richten. Wir haben vorgestern das Protokoll der Kommissionssitzung erhalten. Ich habe es dann durchgelesen, um für die heutige Sitzung im Bilde zu sein. Dabei bin ich auf eine Aeusserung gestossen, die mir einer Klarstellung zu bedürfen scheint. Herr Bächtold hat erklärt, dass die Schwierigkeiten erst dann auftreten würden, wenn es gilt, an die Spezialgesetzgebung heranzugehen. Herr Bächtold hat zweifellos recht. Und wenn man in einer Kommission über grundsätzliche Fragen diskutiert, so kommt man gelegentlich auch auf Einzelheiten, namentlich in bezug auf die Organisation, zu sprechen. In diesem Zusammenhang hat Herr Bundespräsident Tschudi in der Kommission erklärt, die Ausführungsgesetzgebung sei selbstverständlich noch nicht vorbereitet. Er hat dann weiter ausgeführt: «Wir haben noch die Volksabstimmung vor uns, und es fehlt uns auch der Apparat, um eine solche Gesetzgebung im einzelnen auszuarbeiten. Wir sind uns aber bewusst, dass diese Gesetzgebung nicht nur wichtig, sondern auch dringlich ist.» Damit kommen wir zur ebenfalls aufgeworfenen Frage der Organisation. Ursprünglich hatte ich die Meinung, dass sich das Eidgenössische Gesundheitsamt dieser Frage widmen könnte, da es sehr intensiv an den Vorarbeiten beteiligt war und ihm auch zum Beispiel die Kommission für Lufthygiene angegliedert ist. Herr Direktor Sauter hat es aber ab-

gelehnt, dieses Gebiet zu übernehmen. Er ist der Meinung, diese Arbeiten wären nicht durch einen Mediziner zu leiten, da — das ist nun der springende Punkt — im Vordergrund nicht medizinische, sondern gesetzgeberische und organisatorische Fragen stehen würden. Das Gesundheitsamt sei mit den ihm obliegenden Aufgaben genügend beschäftigt und sollte nicht mit neuen, wichtigen Aufgaben belastet werden. Als letzten Satz fügte dann Herr Bundespräsident Tschudi bei: «Ich habe diese Auffassung übernommen.»

Ich gehe mit dem Herrn Bundespräsidenten vollständig einig, wenn er erklärt, dass das Eidgenössische Gesundheitsamt diese Aufgabe hätte übernehmen können, verstehe nun aber auch die Gründe, warum es unter Umständen nicht dazu kommen kann. Es werden nun jedoch hier zwei Sätze ausgesprochen, die meiner Ansicht nach einer Klarstellung bedürfen, nämlich die Sätze «sondern gesetzgeberische und organisatorische Fragen stehen im Vordergrund» und «sollte nicht mit neuen, wichtigen Aufgaben belastet werden. Ich habe diese Auffassung übernommen.» Ich möchte nun Herrn Bundespräsident Tschudi fragen, wie das gemeint ist. Vertritt er die Auffassung, dass unter Umständen dem Amt später — es ist so etwas angedeutet worden — ein Jurist vorstehen würde? Wenn im Protokoll steht, diese Auffassung sei übernommen worden, so frage ich, ob dies erfolgt ist, weil gesetzgeberische und organisatorische Fragen im Vordergrund stehen. Oder bezieht sich diese Auffassung nur auf den zweiten Passus, indem die wichtigen Aufgaben, die das Amt belasten, diesem Amt nicht mehr zugemutet werden können?

In der Botschaft steht sodann auf Seite 2 etwas über die zukünftigen organisatorischen und fachlichen Aufgaben, die das Amt zu bewältigen haben wird. Es heisst u. a. im Kapitel 2 über die schädlichen und lästigen Einwirkungen, die zu beheben seien, das betreffende Amt habe sich zu befassen mit der Luftverunreinigung durch Gase, Dämpfe, Nebel, Staub oder Rauch, ferner mit der Gewässerverschmutzung, insbesondere durch flüssige und feste Abfälle, sodann mit dem Lärm, zum Beispiel durch den Betrieb von Motoren, insbesondere in Motorfahrzeugen und Luftfahrzeugen, mit Gerüchen, mit Erschütterungen, mit elektrischem Strom, mit sichtbaren und unsichtbaren Strahlungen und schliesslich mit zu starker Wärme, zum Beispiel hervorgerufen durch Dampfturbinen. Nach der Aufzählung all dieser Aufgaben habe ich nun die Meinung, es würde wahrscheinlich von Vorteil sein, wenn an der Spitze dieses Amtes ein fachlich ausgebildeter Techniker stünde. Ich bin selbstverständlich der Auffassung, dass zu Beginn der Arbeit ein Jurist notwendig ist, ja, dass unter Umständen am Anfang die Arbeit sogar von einem Kollegium geleitet werden müsste. Wenn aber einmal in juristischer Hinsicht die Anfangsschwierigkeiten überwunden sein werden, wird es meiner Ansicht nach in erster Linie die Aufgabe von spezifisch geschulten Fachleuten sein, das Amt zu betreuen, damit es dann wirklich zufriedenstellend handeln kann. Wir haben beim Gesundheitsamt einen Mediziner als Leiter, was durchaus in Ordnung ist, und wir haben bei der Direktion der Eidgenössischen Bauten Baufachleute. Ich frage mich nun also, ob es nicht am Platze wäre, für die Durchführung des Immissionsschutzes, nach einer kurzen Anlaufzeit, ebenfalls fachtechnisches Personal an die Spitze des Amtes zu stellen, dem dann selbstverständlich auch Juristen als Hilfskräfte beizugeben wären. Ich frage also Herrn Bundespräsident

Tschudi: Wie ist der erwähnte Passus im Protokoll zu verstehen?

Bundespräsident **Tschudi**: Vorerst möchte ich dem Herrn Kommissionspräsidenten, Herrn Ständerat Rohner, herzlich danken für die einlässliche Begründung der Vorlage. Mein Dank gilt selbstverständlich auch den Votanten für ihre überaus positive Stellungnahme. Ich bin sehr erfreut über die Zustimmung zum Eintreten auf unsern Entwurf, weil ich der neuen Verfassungsbestimmung grosse Bedeutung beimesse. Sie ist unerlässlich zum Wohle unserer Bevölkerung; es kommt ihr aber auch Bedeutung zu für das Ansehen der Schweiz in der internationalen Gemeinschaft. Herr Prof. Karl Schmid, der Präsident des Wissenschaftsrates, hat im Rahmen des Symposiums der ETH über den Schutz unseres Lebensraumes, von dem wir auch gestern gesprochen haben, folgendes ausgeführt: «Man zerstört, indem man die Natur zerstört, immer mehr als nur die Natur draussen. Wie weit und wie schwer der Mensch die Hand auf die natürlichen Elemente gelegt hat, stellen wir heute erschreckt fest. Wie weit diese Elemente uns in der Hand haben, in uns hineinreichen und also, wenn sie notleidend werden, auch den Menschen notleidend werden lassen, ahnt unsere Intuition, auch wenn es kein Gegenstand exakter Forschung sein kann. Umweltschutz ist, so verstanden, wesentlich oder letztlich auch Schutz der Innenwelt des Menschen. Darum geht es bei diesen Umweltproblemen buchstäblich um das Ganze des Menschen, um das Ganze der Gesellschaft.»

Die neue Verfassungsbestimmung entspricht den Zielen, die der Bundesrat sich in den Richtlinien für die Regierungspolitik 1968/71 gesetzt hat. Dort haben wir ausgeführt: «Besonders dringlich ist die aktive Anhandnahme einer umfassenden Gesetzgebung über die Abwehr der gesundheitsbedrohenden Faktoren, die sich aus der technisch-industriellen Entwicklung ergeben. Bundesrat und Departement des Innern haben dieses Ziel mit Beharrlichkeit verfolgt und ein ganzes Programm von Gesetzgebungs- und Vollzugsmassnahmen aufgestellt und bereits weitgehend realisiert. Ich erinnere vor allem an das letztes Jahr von Ihnen beschlossene Giftgesetz, ich erinnere Sie an die Totalrevision des Epidemiengesetzes, die in dieser Session zum Abschluss kommen soll, dann an die Botschaft über die Totalrevision des Gewässerschutzgesetzes, die teilweise bereits von Ihrer Kommission beraten worden ist und die zweifellos in der Frühjahrssession verabschiedet werden kann; dann erwähne ich den grossen Neubau in Dübendorf für die Eidgenössische Anstalt für Wasserversorgung, Abwasserreinigung und Gewässerschutz, die anfangs Oktober eröffnet wurde, ich erinnere an den Ausbau der Lebensmittelkontrolle, ohne vollständig zu sein. Alle diese Massnahmen sind nötig und wichtig; aber die zentrale Stelle in unserer volkshygienischen und sozialen Arbeit nimmt der neue Verfassungsartikel über den Schutz des Menschen und seiner natürlichen Umgebung gegen schädliche und lästige Einwirkungen ein. Dies ergibt sich schon formell daraus, dass es sich um einen Erlass auf der Verfassungstufe handelt, der ein grösseres Gesetzgebungsprogramm auslösen wird. Besonders zu beachten — das wurde von Herrn Ständerat Rohner mit Recht unterstrichen — ist der umfassende Charakter der neuen Bestimmung. Nach den Ausführungen des Kommissionspräsidenten und nach der allgemeinen Zustim-

mung kann ich es mir ersparen, die Verfassungsvorlage im einzelnen zu erörtern. Ich möchte mich deshalb darauf beschränken, die in der Diskussion gestellten Fragen zu beantworten.

Herr Ständerat Bächtold hat hier, wie bereits auch in einer Kleinen Anfrage, das Problem der festen Abfälle und ihrer Beseitigung aufgeworfen. Tatsächlich verursacht die rasch anwachsende Flut von Abfällen, vor allem hervorgerufen durch Wegwerfflaschen, bedeutende Schwierigkeiten. Diese Entwicklung darf aber auch nicht einseitig verdammt werden. Herr Ständerat Bächtold hat schon darauf hingewiesen, dass sie auch ihre positiven Seiten hat; sie ist eine Folge des grösseren Warensortiments, das eine individuellere Lebensgestaltung erlaubt; die Packungen dienen auch einer Verbesserung der Lebensmittelhygiene.

Die Bundesbehörden haben dieses Problem nicht ausser acht gelassen. Welche Möglichkeiten bieten die vor den eidgenössischen Räten liegenden Vorlagen, nämlich einerseits das Gewässerschutzgesetz und andererseits der Verfassungsartikel, über den wir diskutieren? Die Flut von nicht mehr verwendbaren Packungen erschwert und verteuert die Beseitigung und Vernichtung des Hausmülls in erheblichem Masse. Daraus ergibt sich eine zwar indirekte, aber allgegenwärtige Gefahr der Verunreinigung ober- oder unterirdischer Gewässer. Artikel 26 des Entwurfs des Bundesrates zu einem neuen eidgenössischen Gewässerschutzgesetz sieht deshalb vor, Kantone und Gemeinden ausdrücklich zu verpflichten, die festen Abfälle zu sammeln und anschliessend geordnet zu deponieren, zu verbrennen, zu kompostieren oder auf andere Weise schadlos zu beseitigen. An die Erstellung von Beseitigungsanlagen sollen Bundesbeiträge ausgerichtet werden. Es ist zu erwarten, dass die dadurch bewirkte Verbesserung der öffentlichen Kehrichtbeseitigung viel dazu beitragen wird, die verunstaltenden Ablagerungen zum Verschwinden zu bringen. Wegwerfpackungen, auch Flaschen, sind häufig aus Kunststoff hergestellt und können in den Kehrichtverbrennungsanlagen zum Ausstoss chlorhaltiger Abgase führen. Dies ist ein Problem der Lufthygiene, das im Rahmen der Ausführungsgesetzgebung zum Verfassungsartikel 24septies über den Schutz des Menschen und seiner natürlichen Umwelt gegen schädliche oder lästige Einwirkungen anzugehen sein wird.

Der in der Beratung stehende neue Verfassungsartikel strebt neben dem Schutz der Luft auch den Schutz des Bodens als wichtiges Lebenselement an. Somit bietet er auch die Grundlage zur Bekämpfung von Abfällen, die den Boden schädigen können, die beispielsweise geeignet sind, den Boden zu vergiften. Hingegen berücksichtigt weder das Gewässerschutzgesetz noch der neue Verfassungsartikel einen Gesichtspunkt, der Herrn Ständerat Bächtold auch am Herzen liegt, nämlich den ästhetischen, die Verschandelung der Landschaft. Die Expertenkommission hat sich sehr eingehend mit diesem Problem befasst und ist zum Ergebnis gekommen, dass der Schutz der Schönheit der Landschaft nicht einbezogen werden darf. Artikel 24septies hat, wie bereits angeführt, einen weiten Geltungsbereich. Wenn er über den Schutz des Menschen und seiner natürlichen Umwelt im Sinne der Lebenselemente sogar noch auf die äussere Gestaltung ausgedehnt würde, würden die Bundeskompetenzen sehr weit ausgedehnt. Dies könnte Widerstände in der Volksabstimmung wecken. Der Schutz der Landschaft

soll Domäne der Kantone bleiben. Es ist ihre Sache, polizeiliche Vorschriften gegen die Verschmutzung und gegen die Verschandelung der Landschaft aufzustellen und durchzusetzen. Die Kantone werden in Zukunft dieser Aufgabe vermehrte Beachtung schenken müssen. Der Bund kann ihnen nötigenfalls auch im Landschaftsschutz behilflich sein, durch Fördermassnahmen, und zwar nicht gestützt auf den Artikel 24septies, sondern gestützt auf den Verfassungsartikel über die Landesplanung wie auch auf den Verfassungsartikel über den Natur- und Heimatschutz.

Das Problem der Abfallflut bedarf sehr eingehender Abklärungen. Zum Schutz der Umwelt muss die Wieder- und die Weiterverwendung von Abfallmaterialien gefördert und eine wirtschaftliche Art der Rohstoffrückgewinnung erforscht werden. Durch einen sinnvollen Kreislauf der Rohstoffe verhindern wir die sonst unumgängliche Belastung von Wasser, Boden und Luft. Die Förderung dieser Forschungen ist Aufgabe des Bundes. In der Eidgenössischen Anstalt für Wasserversorgung, Abwasserreinigung und Gewässerschutz werden entsprechende Forschungen durchgeführt. Ihr internationales Ansehen hat dazu geführt, dass sie von der Weltgesundheitsorganisation als internationales Referenzzentrum für das Problem der festen Abfälle bezeichnet wurde. Wir halten diese internationale Zusammenarbeit für unerlässlich, denn die Lösung des Abfallproblems, insbesondere die Einschränkung der Produktion von luftverunreinigenden Kunststoffen, ist nur auf internationaler Ebene wirklich aussichtsreich, und an diesen internationalen Bestrebungen wollen wir aktiv teilnehmen, insbesondere auch gestützt auf den neuen Verfassungsartikel. Ich glaube also nicht, dass der Verfassungsartikel ergänzt werden muss, sondern dass er eine ausreichende Basis bildet für die notwendigen Massnahmen. Um aber zu einem durchschlagenden Erfolg zu kommen, müssen wir auf internationaler Basis zusammenarbeiten und entsprechende internationale Abkommen zu erreichen suchen.

Herr Ständerat Luder hat mit Recht die technischen Möglichkeiten erwähnt, aber es wurde von ihm und dann insbesondere auch von Herrn Ständerat Bächtold darauf hingewiesen, dass die Schwierigkeiten nicht unterschätzt werden dürfen, dass es zeitraubender Arbeiten bedarf, um die bestehenden Missstände zu überwinden, und dass insbesondere grosse Kosten verursacht werden, die im wesentlichen vom Verursacher der Schädigungen zu tragen sein werden. Entscheidend ist — wie Herr Ständerat Luder hervorgehoben hat — der Wille zum Handeln. Ich hoffe aber und zweifle nicht daran, dass die Volksabstimmung über den Verfassungsartikel und die damit verbundene Aufklärung und insbesondere dann die folgenden Rechtsvorschriften einen starken Impuls für das Handeln auslösen werden.

Herr Ständerat Amstad hat richtig dargestellt, welche Möglichkeiten, welche Verpflichtungen und damit auch welche Verantwortungen den Kantonen bleiben. Im Anschluss an diese Ausführungen hat Herr Ständerat Buri gewünscht, dass die Ausführungsgesetzgebung so rasch als möglich erlassen wird. Dies entspricht unserem Willen, und wir werden selbstverständlich auch in Fühlung bleiben mit den Kantonen und die Kantone zur Mitarbeit heranziehen. Voraussetzung, um eine relativ komplizierte technische Gesetzgebung auszuarbeiten, die in erster Linie sich mit den Problemen der Lufthygiene und des Lärms zu befassen haben wird,

ist das nötige administrative Organ. Wir haben die Absicht, die entsprechende Verwaltungsabteilung aufzubauen schon bevor die Volksabstimmung durchgeführt wird, die für den Juni nächsten Jahres vorgesehen wird. In diesem Zusammenhang darf ich auf die Frage von Herrn Ständerat Vogt über die Organisation des Amtes eintreten.

Tatsächlich bestand ursprünglich die Meinung, dass das Gesundheitsamt diese Aufgabe übernehmen könne, weil das Gesundheitsamt entscheidend an der Vorbereitung des Verfassungsartikels mitgewirkt hat. Wie Herr Ständerat Vogt dargelegt hat, lehnt das Gesundheitsamt aber die Uebernahme dieser zusätzlichen Aufgabe ab, weil es schon durch grosse Verpflichtungen stark belastet ist und weil tatsächlich Herr Direktor Sauter der Auffassung ist, dass nicht ein Mediziner die Führung dieser Aufgabe übernehmen sollte. In diesem Sinne habe ich die Auffassungen des Direktors des Gesundheitsamtes übernommen. Das Wort «übernommen» im Protokoll beschränkt sich darauf, dass ich damit einverstanden bin und der Bundesrat ebenfalls, dass das Gesundheitsamt nicht mit der Weiterführung dieser Aufgabe belastet werden soll, sondern dass ein neues Amt geschaffen werden muss.

Ein Problem ist noch in Diskussion, nämlich ob das Amt für Gewässerschutz in das neue Amt eingliedert werden soll, weil tatsächlich der Gewässerschutz eines der wichtigen Probleme der Umweltgestaltung ist. Es wäre also nicht die Meinung, dass das Amt für Gewässerschutz zuständig erklärt werden soll für den gesamten Umweltschutz, sondern dass umgekehrt aus dem Amt für Gewässerschutz ein neues Amt für Umweltschutz entwickelt werden soll, in dem dann der Gewässerschutz eine der Hauptabteilungen darstellen würde. Dieser Gedanke, der vor allem vom Finanzdepartement und von der Zentralstelle für Organisationsfragen vertreten wird, ist möglicherweise realistisch. Die Zentralstelle für Organisationsfragen legt vor allem Gewicht darauf, dass die Zahl der Abteilungen nicht noch vergrössert wird. Das Departement des Innern hat bereits 13 Abteilungen zu leiten, was allen Grundsätzen der militärischen Organisation offenbar zu widersprechen scheint. Würden wir das Amt für Gewässerschutz in das neue Amt für Umweltschutz eingliedern, dann blieben wir bei 13 Abteilungen, sonst kämen wir zu 14. Anscheinend ist 13 eine Glückszahl, und man sollte es also bei dieser Zahl belassen.

Ueber die Frage der Direktion dieses Amtes ist nichts entschieden. Ich kann aber Herrn Ständerat Vogt in dem Sinne beruhigen, dass wir uns durchaus bewusst sind, dass technische Probleme entscheidend sind, und dass ohne technische Kenntnisse das Amt nicht geführt werden kann. Dazu bedarf es aber auch umfassender juristischer Kenntnisse, denn es geht um die Ausarbeitung einer ziemlich komplexen Gesetzgebung. Wir bedürfen also beider Komponenten, sowohl der juristischen wie der technischen. Wie das Amt geleitet werden soll, ist noch nicht entschieden. Es soll nicht einem Mediziner anvertraut werden. Aber ob ein Chemiker, ein Ingenieur oder ein Jurist als Leiter bestimmt werden soll, ist noch nicht entschieden. Sofern — wie das jetzt im Moment im Vordergrund zu stehen scheint — das Amt zusammengelegt werden soll, mit dem Amt für Gewässerschutz, dann würde zweifellos ein Jurist oder Ingenieur die kompetenteste Leitung bedeuten, wobei aber Juristen in sehr verantwortungsvoller und hoher Stellung mitarbeiten müssen.

Ich möchte Herrn Ständerat Vogt zusichern, dass wir der Frage der Organisation und der richtigen Besetzung mit kompetenten Leuten unsere grösste Beachtung schenken werden.

Der Verfassungsartikel bildet die Basis für eine wirksame Gesetzgebung. Mit Artikel 24septies werden wir über ein modernes Instrument verfügen, und zwar ein Instrument, wie noch wenige andere Verfassungen es kennen. Dieses Instrument soll in erster Linie zum Wohle der eigenen Bevölkerung benützt werden. Es wird aber gleichzeitig die Grundlage bilden für den schweizerischen Beitrag an das Ziel des Umweltschutzes, das ein Ziel der ganzen Menschheit ist. Ich möchte Ihnen danken für das Eintreten und Sie bitten, der Verfassungsvorlage zuzustimmen.

*Eintreten wird ohne Gegenantrag beschlossen
Le Conseil passe sans opposition à la discussion
des articles*

Titel und Ingress

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Titre et préambule

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil national

Angenommen — Adopté

Abschnitt I, Ingress, Art. 24septies, Abschnitt II

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates.

Chapitre I, préambule, art. 24septies, chapitre II

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil national.

Angenommen — Adopté

Gesamtabstimmung — Vote sur l'ensemble

Für Annahme des Beschlusentwurfes 37 Stimmen
(Einstimmigkeit)

An den Nationalrat — Au Conseil national

**10569. Stiftung «Pro Helvetia».
Jährlicher Beitrag
Fondation «Pro Helvetia».
Subvention annuelle**

Botschaft und Gesetzentwurf vom 13. Mai 1970 (BBl I, 1001)
Message et projet de loi du 13 mai 1970 (FF I, 1013)

Beschluss des Nationalrates vom 7. Oktober 1970
Décision du Conseil national du 7 octobre 1970

Antrag der Kommission

Eintreten.

Proposition de la commission

Passer à la discussion des articles.

Berichterstattung — Rapport général

Hürlimann, Berichterstatter: I. Unmittelbar vor dem Ausbruch des Zweiten Weltkrieges bricht für die schweizerische Kulturpolitik eine neue, entscheidende Phase an. Die vielseitige und gefährliche Bedrohung unseres Landes, vor allem von aussen, machte im Bund, in den Kantonen und den Gemeinden Kräfte und Impulse zur geistigen Besinnung frei, da allseits erkannt wurde, dass mit Waffen allein ein Land seine Selbstbehauptung nicht garantiert. Es ist daher kein Zufall, dass die Geburtsstunde der Pro Helvetia, der Stiftung zur schweizerischen Kulturwahrung und Kulturwerbung, in das erste Kriegsjahr 1939 fällt. Was damals zur Weckung von Gegenkräften gegen faschistische Diktatur notwendig war, ist heute nicht weniger legitim. Wenn wir uns vergegenwärtigen, welchen geistigen, ideologischen und kulturell divergierenden Einflüssen wir alle tagtäglich gegenüberstehen, braucht eine Institution, welche unsere echten geistigen Kulturwerte wahrt und für diese im In- und Auslande wirbt, kaum einer besonderen Fürsprache. Man kann es mit einem Worte sagen: Hätten wir nicht zum grossen Glück vor drei Jahrzehnten diese Institution geschaffen, heute dürften und könnten wir dieser Art Kulturpolitik unter keinen Umständen mehr entraten.

II. Nach diesen grundsätzlichen Bemerkungen werden Sie erwarten, dass Ihre Kommission anlässlich ihrer Sitzung in Zürich am 9. November 1970 den Vorschlag des Bundesrates begrüsst hat und Ihnen einstimmig beantragt — in Uebereinstimmung mit dem Nationalrat — der Gesetzesänderung mit der entsprechenden Kreditgewährung zuzustimmen. Gestatten Sie mir aber, dass ich, unter Berücksichtigung der interessanten Diskussion in der Kommission, diesem Antrag noch einige Aspekte beifüge.

1. Einmal die Höhe des Betrages. Das geltende Recht (Art. 3, Abs. 1, im Bundesgesetz vom 17. Dezember 1965) legt neben dem unantastbaren Stiftungsvermögen von 100 000 Franken den jährlichen Beitrag auf 4 Millionen Franken fest. Die Stiftung suchte mit Eingabe vom 23. März 1970 um einen Beitrag von 7 Millionen Franken nach. Der Bundesrat schlägt nun aber vor, für 1971 die Bundessubvention auf 5 Millionen und ab 1972 auf 5,5 Millionen Franken festzulegen. Der Bundesrat liess sich dabei von der Ueberlegung leiten, dass die vom Departement des Innern eingesetzte Expertenkommission für Fragen der schweizerischen Kultur-

Immissionsschutz. Verfassungsartikel

Protection contre les émissions. Article constitutionnel

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1970
Année	
Anno	
Band	IV
Volume	
Volume	
Session	Wintersession
Session	Session d'hiver
Sessione	Sessione invernale
Rat	Ständerat
Conseil	Conseil des Etats
Consiglio	Consiglio degli Stati
Sitzung	02
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	10564
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	02.12.1970
Date	
Data	
Seite	406-414
Page	
Pagina	
Ref. No	20 039 517

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.

nous venons d'adopter fait droit à ces différentes demandes. Nous vous proposons de considérer le postulat de M. Guntern comme liquidé.

Zustimmung — Adhésion

An den Nationalrat — Au Conseil national

Schlussabstimmungen — Votations finales

10 491. Epidemien-gesetz
Loi sur les épidémies

Siehe Seite 438 hiervor — Voir page 438 ci-devant

Beschluss des Nationalrates vom 15. Dezember 1970
Décision du Conseil national du 15 décembre 1970

Schlussabstimmung — Vote final

Für Annahme des Gesetzentwurfes 38 Stimmen
(Einstimmigkeit)

An den Nationalrat — Au Conseil national

10 564. Immissionsschutz.
Verfassungsartikel
Protection contre les émissions.
Article constitutionnel

Siehe Seite 406 hiervor — Voir page 406 ci-devant

Beschluss des Nationalrates vom 18. Dezember 1970
Décision du Conseil national du 18 décembre 1970

Schlussabstimmung — Vote final

Für Annahme des Beschlusentwurfes 39 Stimmen
(Einstimmigkeit)

An den Bundesrat — Au Conseil fédéral

10 569. Stiftung «Pro Helvetia».
Jährlicher Beitrag
Fondation «Pro Helvetia».
Subvention annuelle

Siehe Seite 414 hiervor — Voir page 414 ci-devant

Beschluss des Nationalrates vom 18. Dezember 1970
Décision du Conseil national du 18 décembre 1970

Schlussabstimmung — Vote final

Für Annahme des Gesetzentwurfes 39 Stimmen
(Einstimmigkeit)

An den Bundesrat — Au Conseil fédéral

10 616. Münzgesetz. Revision
Loi sur la monnaie. Revision

Siehe Seite 395 hiervor — Voir page 395 ci-devant

Beschluss des Nationalrates vom 18. Dezember 1970
Décision du Conseil national du 18 décembre 1970

Schlussabstimmung — Vote final

Für Annahme des Gesetzentwurfes 36 Stimmen
Dagegen 3 Stimmen

An den Bundesrat — Au Conseil fédéral

10 577. Schweizerische Zentrale
für Handelsförderung. Bundesbeitrag
Office suisse d'expansion commerciale.
Contribution

Siehe Seite 440 hiervor — Voir page 440 ci-devant

Beschluss des Nationalrates vom 18. Dezember 1970
Décision du Conseil national du 18 décembre 1970

Schlussabstimmung — Vote final

Für Annahme des Beschlusentwurfes 38 Stimmen
(Einstimmigkeit)

An den Bundesrat — Au Conseil fédéral

Schluss des Amtlichen Bulletins der Wintersession 1970

Fin du Bulletin officiel de la session d'hiver 1970

Immissionsschutz. Verfassungsartikel

Protection contre les émissions. Article constitutionnel

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1970
Année	
Anno	
Band	IV
Volume	
Volume	
Session	Wintersession
Session	Session d'hiver
Sessione	Sessione invernale
Rat	Ständerat
Conseil	Conseil des Etats
Consiglio	Consiglio degli Stati
Sitzung	09
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	10564
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	18.12.1970
Date	
Data	
Seite	467-467
Page	
Pagina	
Ref. No	20 039 529