

6040**Botschaft**

des

**Bundesrates an die Bundesversammlung
zum Entwurf eines Bundesbeschlusses über die Aufhebung
des Abbaues von Bundesbeiträgen an die Kosten
für Aufforstungen, Verbauungen und Meliorationen
in lawinengefährdeten Gegenden**

(Vom 10. Juli 1951)

Herr Präsident!

Hochgeehrte Herren!

Wir beehren uns, Ihnen hiermit den Entwurf zu einem Bundesbeschluss über die Aufhebung des Abbaues von Bundesbeiträgen an die Kosten für Aufforstungen, Verbauungen und Meliorationen in lawinengefährdeten Gegenden zu unterbreiten.

Einleitung

Die aussergewöhnlichen Schneefälle des Winters 1950/51 hatten zur Folge, dass in grossen Gebieten der Alpen zahlreiche Lawinen niedergingen, denen gegen 100 Menschen zum Opfer fielen. Überdies wurden gewaltige Sachschäden an Wohnhäusern, Ställen, Scheunen, Verkehrsanlagen, an Wald und Kulturland verursacht. Wie die beiliegenden Zusammenstellungen über die Lawinenschäden zeigen, wurden hauptsächlich die finanzschwachen Gebirgskantone Graubünden, Tessin, Uri und Wallis hart betroffen. Die Schäden erreichen ein solches Ausmass, dass die tatkräftige Hilfe der Allgemeinheit, d. h. von Bund und Kantonen, erforderlich ist. Ohne besondere Schutzmassnahmen droht die Entvölkerung ganzer Talschaften, da diese praktisch unbewohnbar werden. Es handelt sich somit um ein bevölkerungspolitisches Problem, das an die Grundlagen unseres Staates greift.

Provisorische Zusammenstellung der Lawinenschäden im Winter 1950/51

(Aufgenommen vom Forstdienst der Kantone)

Kanton	Beschädigte Waldbestände		Überschüttetes Kulturland ha	Gebäudeschäden			Umgekommene Personen	Verschüttetes Vieh (tot)		
	Fläche ha	Masse m ³		zerstört	beschädigt	Total		Grossvieh	Schmalvieh	Total
Bern	6,00	370,00	—	25	8	33	—	—	—	—
Uri	106,00	2 600,00	1800,00	62	48	110	13	58	126	184
Glarus	20,70	4 220,00	—	24	—	24	2	7	2	9
St. Gallen	70,00	9 000,00	—	14	—	14	—	—	—	—
Graubünden	347,00	65 050,00	483,50	473	92	565	53	80	135	215
Tessin	144,00	16 000,00	195,00	187	—	187	16	10	77	87
Wallis	62,00	5 870,00	115,00	134	25	159	8	7	28	35
Total	755,70	103 110,00	2593,50	919	173	1092	92	162	368	530
Lawinenschäden im Jahre 1887/88	1325,00	82 091,00	—	190	660	850	49	665		665

Nicht nur soll aber wieder gutgemacht werden können, was Naturgewalten zerstört haben, sondern es muss auch das Notwendige in einem finanziell tragbaren Rahmen vorgekehrt werden, um ähnlichen Katastrophen in Zukunft nach Möglichkeit zu begegnen. Auf Grund der Bundesgesetze vom 11. Oktober 1902 betreffend die eidgenössische Oberaufsicht über die Forstpolizei und vom 22. Dezember 1898 betreffend die Förderung der Landwirtschaft durch den Bund war die Eidgenossenschaft in der Lage, bis zum Abbau der Beitragsansätze durch die Finanzprogramme (ab 1938) wirksame Hilfe an die Kosten für Aufforstungen, Verbauungen und Meliorationen zu gewähren. Durch die Sparmassnahmen des Bundes konnten die Aufforstungen und Verbauungen seit bald 20 Jahren nicht mehr so gefördert werden, wie dies die Sicherheit der Bergbevölkerung verlangt hätte. Zudem sind die zum grossen Teil dem Bodenverbesserungswesen obliegenden Wiedergutmachungsarbeiten oft mit den abgebauten Beitragsansätzen kaum finanzierbar. Um den Sicherungsarbeiten in lawinengefährdeten Gebieten einen neuen Impuls zu geben und die Wiedergutmachung der Schäden für die Bergbevölkerung finanziell tragbar zu gestalten, sind die ursprünglichen Beitragsansätze gemäss den weiter oben erwähnten grundlegenden Gesetzen wieder herzustellen. Diesem Zwecke dient der beiliegende Beschlussesentwurf, welcher in lawinengefährdeten Gebieten für forstliche, in den Schadengebieten für landwirtschaftliche Arbeiten die Aufhebung des Abbaues der Bundesbeiträge vorsieht.

Wie die Erfahrung lehrt und wie dies die Lawinenkatastrophe des letzten Winters neuerdings bestätigt, genügen aber die geltenden forstgesetzlichen Bestimmungen nicht, um der Bergbevölkerung wirksame Hilfe zu bringen. Es wird deshalb notwendig sein, Massnahmen zu unterstützen, die bisher entweder nur durch weitherzige Interpretation gesetzlicher Bestimmungen oder überhaupt nicht vom Bunde gefördert werden konnten. Diese Massnahmen bilden Gegenstand eines besonderen Entwurfes zu einem Bundesgesetz über die teilweise Abänderung und Ergänzung des Bundesgesetzes vom 11. Oktober 1902 betreffend die eidgenössische Oberaufsicht über die Forstpolizei.

Im nachstehenden gestatten wir uns, vorerst auf die forstlichen und alsdann auf die landwirtschaftlichen Verhältnisse einzutreten.

A. Forstlicher Teil

1. Die Lawinenkatastrophen des Winters 1950/51 und die Schutzwirkung des Waldes

Seit dem Winter 1887/88 wurde unser Land nie mehr in einem Umfang wie im laufenden Jahr durch Lawinen heimgesucht. Die beiden Katastrophen haben das Gemeinsame, dass sie durch ähnliche extreme Witterungsfaktoren (Niederschlag, Temperatur, Wind, Schneeunterlagen u. a.), die sich nur auf gewisse Gebiete der Alpen auswirkten, hervorgerufen wurden. Aus dem Vergleich der Zahlen in der beiliegenden Tabelle geht hervor, dass die Auswirkungen der Katastrophe 1950/51 bedeutend grösser sind als diejenigen von 1887/88.

Die zur Linderung der grössten Not vom schweizerischen Roten Kreuz durchgeführte Sammlung hat mit über 14 Millionen Franken ein schönes Ergebnis gezeitigt. Vieles wird durch die gespendeten Mittel wieder gutgemacht werden können; es wird aber nur in beschränktem Masse möglich sein, sie für die Finanzierung von Aufforstungen, Verbauungen und Meliorationen heranzuziehen.

An Lawinnenniedergängen des letzten Winters lässt sich zeigen, wie unvorsichtige Abholzungen früherer Zeiten zur Entstehung grosser Lawinen Anlass gaben. Die Lawinen von Andermatt, Airolo, Vals, St. Antönien sind an Hängen losgebrochen, die früher bis an die Waldgrenze (ca. 2000 m) dicht bewaldet waren. Grosse Schutzwaldflächen fielen in früheren Jahrhunderten den Eisen- und Glashütten, den Salzpfeifen und Kalköfen zum Opfer. Aber auch durch den Weidgang des Gross- und Kleinviehs, durch Holzreisten und nachlässige Behandlung wurden grosse Teile unseres Gebirgswaldes stark gelichtet. Der Tritt des Weideviehs verhärtete den Boden und verhinderte damit das Aufkommen der natürlichen Verjüngung.

Als Folge der landwirtschaftlichen Benutzung (Weidgang, Streuenutzung) solcher Wälder wurde die obere Waldgrenze künstlich um oft mehrere 100 m herabgedrückt. Die Entwaldung dieser Zonen hat die Entstehung von Lawinen besonders begünstigt, indem gerade in solchen Höhenlagen grosse Lawinenanrissgebiete entstanden.

Wie sich auch im letzten Winter wieder gezeigt hat, bilden verlichtete, überalterte Waldungen keinen zuverlässigen Schutz mehr gegen Lawinen. Wenn solche oberhalb der Waldungen losbrechen, vermag der schwachbestockte Wald die Wucht der Lawine wohl zu dämpfen, aber nicht aufzuhalten.

Der gut bewirtschaftete Wald dagegen schützt vor der Bildung von Lawinen durch den Rückhalt, den die einzelnen Bäume der Schneedecke gewähren; er bricht die Gewalt des Windes und verhindert damit die Entstehung von gefährlichen Schneeanhäufungen.

Der Wald schützt aber nicht nur vor Lawinen und Steinschlag, sondern er reguliert auch den Wasserabfluss, verhindert die Geschiebeführung gefährlicher Wildbäche und übt einen ausgleichenden Einfluss auf das Lokalklima aus. Die wohltätigen Schutzwirkungen des Waldes werden noch heute vielfach — selbst von der Gebirgsbevölkerung — unbeachtet gelassen.

Naturkatastrophen, wie die Wassernot des Jahres 1868 und die beiden bereits erwähnten Lawinenkatastrophen zeigen, wozu die Missachtung der Erkenntnis über die Schutzfunktionen des Waldes führt. Leider werden seine Dienste oft erst dann gewürdigt, wenn er verschwunden ist und die unheilvollen Folgen der Abholzung sich in schrecklicher Weise fühlbar machen.

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass ohne die Schutzwirkung des Waldes die Lawinenkatastrophen des Winters 1950/51 ein viel grösseres Ausmass angenommen hätten. Die Wiederherstellung des Waldes bildet daher die Hauptaufgabe im Kampf gegen die Lawinen.

2. Rechtliche Grundlagen für die Abwehr von Lawinenschäden

Erst anlässlich der Totalrevision der Bundesverfassung im Jahre 1874 erhielt der Bund das Oberaufsichtsrecht über die Forstpolizei im Hochgebirge. Gestützt auf diese Verfassungsgrundlage entstand 1876 das erste eidgenössische Forstgesetz, das erlaubte, an Aufforstungen und Verbauungen in Gebirgs-
 genden Bundesbeiträge auszurichten. Nach einer Revision des Artikels 24 der Bundesverfassung vom Jahre 1897, welche das Oberaufsichtsrecht des Bundes über die Forstpolizei auf das ganze Gebiet des Landes ausdehnte, wurde 1902 das heute noch gültige Bundesgesetz betreffend die eidgenössische Oberaufsicht über die Forstpolizei erlassen, das in den Artikeln 37 und 42, Ziffern 2 und 3, die Beitragsleistung des Bundes an die Gründung von Schutzwaldungen, an Lawinenverbauungen, an die Wiederinstandstellung vernichteter Wälder bei ausserordentlichen Vorkommnissen u. a. regelt.

Um bestimmte Lücken dieser gesetzlichen Bestimmungen zu schliessen, reichte Herr Nationalrat Bertoni am 7. Juni 1916 eine Motion ein, welche die Erhaltung und Mehrung des Waldareals im Hochgebirge bezweckte. Das Kreis-
 schreiben des Bundesrates vom 1. November 1918 an sämtliche Kantons-
 regierungen betreffend Artikel 37 und 42 des Forstgesetzes erfüllt diese For-
 derung wie folgt:

«In Interpretation des Artikels 37 des Bundesgesetzes vom 11. Okto-
 ber 1902 betreffend die eidgenössische Oberaufsicht über die Forstpolizei
 erklären wir die Überführung bisher auf Weide genutzter Flächen durch
 Ermöglichung des natürlichen Waldanfluges mittels Ausschlusses der Weide-
 nutzung als Gründung von Schutzwald, unter der Bedingung, dass diese
 natürlichen Waldanlagen dem Schutzwaldareal einverleibt werden.»

Sowohl der Erwerb solcher Gebiete zu öffentlichen Händen als auch deren
 Umzäunung wurden gemäss Artikel 42, Ziffer 2, des eidgenössischen Forst-
 gesetzes als beitragsberechtigt erklärt.

Auch der Bundesbeschluss vom 20. Dezember 1946 betreffend den Ersatz
 für Waldrodungen und Übernutzungen ermöglicht durch erhöhte Beiträge die
 Förderung von Aufforstungen und Wiederherstellungsarbeiten in verlichteten
 Waldungen. Dieser Beschluss hat aber eine zweckbedingte, beschränkte Gültig-
 keit. Er bezweckt vor allem die Behebung der dem Walde während der Kriegs-
 zeit durch die Übernutzungen verursachten Schäden; die Bestimmungen dieses
 Beschlusses sind somit zur Hauptsache wirtschaftlicher Natur. Im vorliegenden
 Fall können diese Vorschriften deshalb nicht zur Anwendung gelangen, weil
 sie unter anderm die zusätzliche Unterstützung der besonders kostspieligen Ver-
 bauungen durch den Bund nicht vorsehen.

Für die Festsetzung der Bundesbeiträge an die Kosten von Aufforstungen
 und Verbauungen zum Schutze gegen Lawinen sowie an die damit in Ver-
 bindung stehenden Arbeiten galt deshalb bisher einzig der erwähnte Artikel 42
 des eidgenössischen Forstgesetzes, welcher die Beiträge auf maximal 80 Pro-
 zent der anerkannten Kosten festsetzt. Dieser hohe Ansatz wurde vom Gesetz-
 geber im Jahre 1876, unter dem Eindruck ständig auftretender Lawinen-

schäden und der Hochwasserkatastrophe vom Jahre 1868, in das erste eidgenössische Forstgesetz aufgenommen. Die Verbauungen, welche für die Sicherung von bestehendem oder zur Schaffung von neuem Schutzwald notwendig sind, liegen oft oberhalb der klimatisch bedingten forstlichen Vegetationsgrenze. Solche Werke müssen zeitlich unbegrenzt unterhalten werden. Es rechtfertigt sich deshalb, den kleinen, im allgemeinen finanziell schwachen Berggemeinden, welche die Bauherrschaft und, was besonders schwer wiegt, den späteren kostspieligen Unterhalt der Werke übernehmen müssen, eine kräftige Hilfe zu gewähren. Es hat dabei die Meinung, dass auch an Ergänzungsprojekte zu bereits abgeschlossenen oder in Ausführung begriffenen Lawinen- und Aufforstungsprojekten erhöhte Beiträge gewährt werden können.

Wie bereits erwähnt, wurden die ursprünglichen Beitragsansätze durch die Finanzprogramme abgebaut und betragen nach der für 1951–1954 gültigen Finanzordnung noch

höchstens 50 %, wo das eidgenössische Forstgesetz 50–80 % vorsieht,
höchstens 35 %, wo das eidgenössische Forstgesetz 50 % vorsieht,
höchstens 30 %, wo das eidgenössische Forstgesetz 30–50 % vorsieht.

3. Bisherige Arbeiten und ihre Unterstützung durch den Bund

Gestützt auf diese rechtlichen Grundlagen wurden während 70 Jahren, d. h. von 1878–1948, Verbauungen und Aufforstungen im Gesamtkostenbetrag von 56,2 Millionen Franken ausgeführt. An diese Ausgaben leistete der Bund einen durchschnittlichen Bundesbeitrag von 58,2 Prozent. Die restlichen Kosten trugen zu je ungefähr gleichen Teilen die Kantone einerseits sowie die waldbesitzenden Gemeinden, Korporationen und Privaten andererseits.

Die ausgeführten Arbeiten bestehen aus Pflanzungen (inklusive Bodenschürfungen), Entwässerungen, Lawinen-, Gelände- und Bachverbauungen sowie Einfriedigungen und Wegebauten. Sie verteilen sich bis 1948 auf 2826 vom Bunde unterstützte Projekte.

Von 1878 bis 1948 wurden rund 166 Millionen Pflanzen verwendet und erhebliche Mengen Forstsamen gesät; dabei wurde den Provenienz- und pflanzensoziologischen Fragen in der letzten Zeit besondere Beachtung geschenkt. Im gleichen Zeitraum wurden 4680 km offene Entwässerungsgräben ausgehoben und damit die Voraussetzung für die Wiederbewaldung versumpfter Gebiete (hauptsächlich in der Flyschzone der Voralpen) geschaffen.

Ausserdem wurden im Zusammenhang mit den Aufforstungen und Verbauungen von 1878–1948 mit Bundeshilfe 1183 km Einfriedigungen und 1206 km Fahr-, Schlitt- und Fusswege erstellt.

Der Bergbewohner suchte einst seine Häuser und Ställe mittels Stein- und Erdwällen, Spaltecken und -keilen, Ebenhöch usw., also durch direkte Abwehrmassnahmen zu schützen.

Das eidgenössische Forstgesetz von 1876 verhalf neuen Auffassungen zum Durchbruch. Der Kampf galt von nun an nicht mehr der stürzenden Lawine, sondern das Streben ging dahin, das Übel an der Wurzel zu fassen durch Verhinderung der Lawinenbildung in den Anrissgebieten.

Die früheren, kleinen Terrassen, Gräben und Pfahlreihen mussten grossen, bis zu 10 m hohen, sehr kostspieligen Mauern weichen. Wo das benötigte Steinmaterial für die Errichtung von Trockenmauerwerken nicht vorhanden ist, behilft man sich mit sogenannten Schneebrücken aus Holz oder Eisen.

Ausgedehnte Lawinerverbauungen, die sich im letzten Winter gut bewährt haben, finden sich beispielsweise im Goms (Geschiner- und Obergestelergalen zum Schutz der gleichnamigen Dörfer, die Ablenkmauer beim Dorf Niederwald), bei Hospenthal und Realp, am Muot bei Bergün und auf Faldum-Alp zur Sicherung der Rhätischen Bahn bzw. der BLS, am Schafberg ob Pontresina sowie am Schiahorn-Dorfberg ob Davos zum Schutze dieser Ortschaften. Auch im nördlichen Tessin wurden einige grosse Lawinengebiete mit gutem Erfolg verbaut (Pian Mot, Monte Pettine, Bedretto).

Während durch die Lawinerverbauungen die Schneemassen an den Berghängen zurückgehalten werden, verfolgt die künstliche Auslösung von Lawinen den Zweck, eine im labilen Gleichgewicht befindliche Schneedecke frühzeitig und zu einem gewollten Zeitpunkt zum Absturz zu bringen. Diese Methode kann nur da zur Anwendung gelangen, wo die niedergehende Lawine, nach Ergreifung aller möglichen Vorsichtsmassnahmen (Evakuierung von gefährdeten Häusern usw.), keinen nennenswerten Schaden verursacht. Das Abschliessen von Lawinen durch Minenwerfer usw. eignet sich deshalb für das Offenhalten von Bergpässen, Strassen und Bahnverbindungen; dabei ist zu berücksichtigen, dass ungewollte Fernauslösungen von Lawinen entstehen können.

4. Das Bauprogramm und die besondere Bundeshilfe

Die vorläufigen Erhebungen ergaben, dass mindestens 800 ha Wald mit über 100 000 Festmetern Holz durch die Lawinen des Winters 1950/51 vernichtet wurden. Es besteht Gefahr, dass sich das Übel durch neue Lawinen in den folgenden Wintern sowie durch Windwürfe vergrössert, die Kosten für Aufforstungen somit immer mehr ansteigen und die Bedrohung der in der Gefahrenzone liegenden Siedlungen, Verkehrseinrichtungen usw. wächst. Die Wiederinstandstellungsarbeiten sind daher dringlicher Natur.

Bei der Projektierung von Lawinerverbauungen ist zu prüfen, ob:

- a. die Bekämpfung des Abgleitens der Schneedecke durch Verbauungen und Aufforstungen im Anrissgebiet notwendig und möglich ist;
- b. Schutzbauten in unmittelbarer Nähe der gefährdeten Siedlungen, Alpthütten, Ställe (Ablenkmauern, Spaltecken, Ebenhöch, Schutzräume) genügen;
- c. durch die Erstellung von Galerien zur Sicherung von Bahnen und Strassen teure Bauten im Anrissgebiet vermieden werden können;
- d. das zu schützende Objekt nicht an einen lawinensicheren Ort versetzt werden kann, womit sich kostspielige Verbauungen erübrigen;
- e. eine Kombination dieser unter a bis d genannten Massnahmen zum Ziele führt.

Auf Grund des eidgenössischen Forstgesetzes konnten bisher nur die Arbeiten unter lit. a und in extensiver Interpretation dieser gesetzlichen Bestimmungen zum Teil auch die unter lit. b aufgeführten Massnahmen vom Bunde unterstützt werden. Die vorgeschlagene Aufhebung des Abbaues der Bundesbeiträge gemäss Artikel 42 des eidgenössischen Forstgesetzes erfasst somit nur diesen Teil der für die Behebung und Abwehr von Lawinenschäden zu treffenden Massnahmen, während die Unterstützung der übrigen Arbeiten, wie bereits erwähnt, in einem besonderen, das Bundesgesetz betreffend die eidgenössische Oberaufsicht über die Forstpolizei ergänzenden Gesetz zu regeln ist.

Im nachstehenden soll deshalb nur auf lit. a näher eingetreten werden; die übrigen Arbeiten werden in der Botschaft zum Entwurf des letzterwähnten Gesetzes dargelegt.

Auch in Zukunft wird es sich nicht darum handeln können, alle Gebiete, wo Lawinenanrisse erfolgt sind oder als möglich erachtet werden, zu verbauen. Dazu würden die Mittel und die Arbeitskräfte fehlen. Man wird sich auf jene Lawinenzüge beschränken müssen, deren Verbaukosten in einem vernünftigen wirtschaftlichen Verhältnis zum Wert des zu schützenden Objektes (Wald, Wohnhäuser, Verkehrseinrichtungen usw.) stehen. Die Standorte der Schutzbauten im Lawinenanrissgebiet können in den seltensten Fällen im Sommer festgelegt werden, vielmehr müssen sie bei Schneelage, wenn möglich während verschiedener Winter und unter verschiedenen Verhältnissen, auf die Lawinengefahr hin untersucht werden. Die Aufstellung der Projekte wird deshalb eine gewisse Zeit beanspruchen.

Die Projektierung und Ausführung der Arbeiten sollen auf Grund der neuesten wissenschaftlichen Erkenntnisse auf dem Gebiet der Schnee- und Lawinenforschung sowie der Forstwissenschaft, also in engem Einvernehmen mit dem Eidgenössischen Institut für Schnee- und Lawinenforschung auf Weissfluhjoch-Davos, der Eidgenössischen Anstalt für das forstliche Versuchswesen und der Abteilung für Forstwirtschaft der ETH, Zürich, durchgeführt werden. Ebenso sind die Kantone für die Aufstellung und Ausführung dieses Bauprogrammes zur Mitwirkung und Beitragsleistung wie bisher heranzuziehen.

Die Ausführung dieser dringlichen und für die Sicherheit ganzer Talchaften unentbehrlichen Arbeiten in Verbindung mit der Aufhebung des Abbaues wird zur Folge haben, dass der jährlich benötigte Kredit für Aufforstungen und Verbauungen in Zukunft durchschnittlich auf etwa den doppelten Betrag, nämlich von 1 Million Franken auf 2 Millionen Franken ansteigen wird. Dazu kommt ein weiterer Kreditbedarf von jährlich durchschnittlich $\frac{1}{2}$ Million Franken für Arbeiten, die im Entwurf zu einem Bundesgesetz über die teilweise Abänderung und Ergänzung des Bundesgesetzes vom 11. Oktober 1902 betreffend die eidgenössische Oberaufsicht über die Forstpolizei vorgesehen sind. Je nach dem Fortschreiten der Arbeiten und der Höhe der eingehenden Abrechnungen werden die benötigten Mittel in den jährlichen Voranschlägen des Bundes einzustellen sein.

B. Landwirtschaftlicher Teil

I. Die Lawinenkatastrophen des Winters 1950/51 und ihre Schäden, soweit sie das Bodenverbesserungswesen berühren

Die ganz aussergewöhnlichen Schneefälle und Lawinnenniedergänge des letzten Winters haben in verschiedenen Gebirgsgegenden unseres Landes ganz erhebliche Schäden an Kulturland und vor allem an alp- und landwirtschaftlichen Gebäuden angerichtet. Noch heute und auch auf einige Zeit hinaus ist die zuverlässige Abschätzung der eingetretenen Zerstörungen schwierig, weil viele Alpen noch unerreichbar sind und weil bei Alpegebäuden mit Spätschäden aus der gewaltigen Schneeauflast allein wird gerechnet werden müssen. Ein vollständiges Bild wird erst gegeben werden können, wenn die Schneeschmelze vorüber ist.

Auf nachstehender Tabelle sind die provisorischen Zahlen, nach Kantonen geordnet, enthalten. Es ist anzunehmen, dass daran noch verschiedene Änderungen eintreten werden, wenn einmal eine detaillierte Aufnahme hat durchgeführt werden können.

Provisorische Zusammenstellung der Lawinenschäden des Winters 1950/51 an Gebäuden, soweit sie das Meliorationswesen interessieren,

anhand verschiedener Unterlagen zusammengestellt durch das Eidgenössische Meliorationsamt (bezüglich des mit Schnee überschütteten Kulturlandes wird auf die Tabelle bei der Einleitung der vorliegenden Botschaft verwiesen).

Kanton	Alpegebäude			Ställe ausserhalb des Alpegebietes		
	zerstört	beschädigt	Total	zerstört	beschädigt	Total
Bern	30	2	32	2	1	3
Uri			30*			22*
Schwyz	2		2			
Obwalden	1		1			
Glarus	4	10	14	15	3	18
St. Gallen	2		2			
Graubünden			350*	100*	50*	150*
Tessin			160*			75*
Wallis			60*	40*	10*	50*
Total			650*			320*

II. Die ordentliche Subventionspraxis auf dem Gebiete der Bodenverbesserungen, soweit sie die Wiedergutmachung der Schnee- und Lawinenschäden berühren kann.

Das Bundesgesetz vom 22. Dezember 1893 betreffend die Förderung der Landwirtschaft durch den Bund (Landwirtschaftsgesetz) regelt in wenigen Be-

* Nicht endgültige Zahlen.

stimmungen die finanzielle Unterstützung der Bodenverbesserungen durch den Bund. Es führt nicht im einzelnen an, was unter dem Begriff «Bodenverbesserungen» zu verstehen sei. Vielmehr ist in Artikel 9 des Gesetzes einfach die Rede von Unternehmungen, welche eine Verbesserung des Bodens oder die Erleichterung seiner Benutzung zum Zwecke haben. Diese umfassende und nicht abschliessende Begriffsbestimmung erlaubte den Bundesbehörden, in ständiger Anpassung an die jeweiligen Verhältnisse die Subventionspraxis zu regeln. Die Richtlinien dafür sind in verschiedenen Kreisschreiben des Bundesrates oder des Volkswirtschaftsdepartementes niedergelegt.

Im Zusammenhange mit den Schnee- und Lawinenschäden steht die Subventionierungsmöglichkeit von

1. landwirtschaftlichen Güterwegen und von Verkehrswegen in Gebirgsgegenden, die der Verbindung der Bergdörfer unter sich und mit dem Tale dienen;
2. Wiederherstellungen zerstörten Kulturlandes;
3. Landwirtschaftlichen Siedelungsbauten;
4. Alpgebäuden (Alpstallbauten, Sennhütten und Lokale für die Aufbewahrung der Milch und der Milchprodukte, Wohnräume für das Alppersonal);
5. Stallsanierungen (Umbau hygienisch ungenügender Rindviehställe nach neuzeitlichen Gesichtspunkten).

III. Notwendige Anpassungen der ordentlichen Subventionspraxis an die besonderen Verhältnisse der Wiedergutmachung der ausserordentlichen Schnee- und Lawinenschäden des Winters 1950/51

Der Bundesrat ist der Auffassung, die ganz aussergewöhnlichen Bedingungen der Wiedergutmachung nach den besonders schweren Schäden des abgelaufenen Winters machten auch aussergewöhnliche Massnahmen nötig. Die schwer geprüfte Bergbevölkerung muss soweit als möglich in die Lage versetzt werden, die Folgen des Lawinenwinters zu beheben, ohne in eine untragbare Verschuldung zu geraten. Wohl hat die öffentliche Sammlung ein äusserst erfreuliches Resultat ergeben, wohl stehen vielerorts auch Versicherungsleistungen in Aussicht, die Summe der zu deckenden Schäden ist aber so gross, dass nach unserer Überzeugung der Bund dort mit der Subventionierung nicht kargen darf, wo die Gewährung derartiger Beihilfen im Rahmen gesetzlicher Bestimmungen grundsätzlich vorgesehen ist. Es muss auch bedacht werden, dass es sich beim Wiederaufbau nicht mehr um Massnahmen des freien Entschlusses handelt, sondern um den harten Zwang der Verhältnisse und um die Wiederherstellung von unerlässlichen Basen der wirtschaftlichen Existenz.

Die Regelung der Subventionspraxis im einzelnen fällt in den Aufgabenbereich des Bundesrates. Um den aussergewöhnlichen Verhältnissen bei der Behebung der Schäden angemessen Rechnung zu tragen, beabsichtigen wir, zur Erleichterung des Zustandekommens der notwendigen Wiederherstellungs- und

Wiederaufbauarbeiten einige — ausdrücklich auf die besondere Aktion beschränkte — Änderungen der heute gültigen Praxis vorzunehmen. Diese örtlich und zeitlich beschränkten Konzessionen werden nachstehend unter Punkt 1–6 beschrieben. Sie sollen nur gewährt werden für Schadenfälle, die *direkt* mit den anormal grossen Schneefällen und den Lawinenniedergängen des Winters 1950/51 zusammenhängen. Wir erwähnen die Schneefälle an und für sich deshalb ausdrücklich, weil zu befürchten ist, dass verschiedentlich Alpegebäude an lawinenverschonten Stellen schon allein durch die gewaltigen Schneeauflasten zerdrückt wurden.

Wir schicken voraus, dass wir das übliche Verfahren, wonach bei Gebäudeschäden nur die nach Abzug allfälliger Versicherungsleistungen verbleibenden Wiederaufbaukosten als subventionsberechtigt anerkannt werden, nicht aufgeben möchten. Im Gegenteil vertreten wir die Auffassung, der für eine prozentuale Subventionierung in Frage kommende Voranschlag sei in der Regel weiter um jenen Betrag zu kürzen, den die Bauherrschaft aus dem Ertrag der öffentlichen Sammlung erhält. Dadurch — ausser durch die Beurteilung der Vermögensverhältnisse bei der Subventionierung — wird die beste Gewähr dafür geschaffen, dass die Kumulation von Beiträgen aus verschiedenen Quellen nicht eine unangemessen hohe Gesamtleistung von Dritten ergibt.

Die Anpassungen der ordentlichen Subventionspraxis an die Erfordernisse der ausserordentlichen Lage betreffen:

1. Die Unterstützung grösserer Reparaturen an stark beschädigten Alpegebäuden.

Normalerweise beschränkt sich die Subventionierung durch den Bund auf Neubauten; Umbauten werden in der Regel nur in der Form der Sanierung von Alpställen oder der völligen Neugestaltung von Sennhütten etc. unterstützt. Wo nun im vergangenen Winter grössere Beschädigungen entstanden sind, deren Behebung auch beim Vorhandensein von Versicherungs- und Spendeleistungen über die finanzielle Leistungsfähigkeit der Bauherrschaft hinausgeht, beabsichtigen wir auch die entsprechenden Reparaturen als beitragsberechtigt anzuerkennen. Dabei sollen aber an und für sich unzweckmässig placierte oder unrationell eingerichtete Gebäude mit Hilfe von Subventionen nicht einfach wiederhergestellt werden; vielmehr würde sich die Hilfe auf solche Objekte beschränken, die neuzeitlichen alpwirtschaftlichen und baulichen Erkenntnissen angepasst sind oder gleichzeitig angepasst werden. Damit würde es auch möglich, manchenorts gegenüber dem heutigen Zustand menschenwürdigere Unterkünfte für das Alppersonal zu erhalten und damit einen Schritt weiter im Kampfe gegen die Entvölkerung unserer Bergtäler zu tun.

2. Die Unterstützung des individuellen Lawinenschutzes von land- und alpwirtschaftlichen Gebäuden und von landwirtschaftlichen Verkehrswegen.

Die Zerstörung von Schutzwäldern und die damit einhergehende vermehrte Bedrohung menschlicher Siedelungen kann es nötig machen, bei bestehenden oder im Gefahrenbereich wieder zu errichtenden Stallbauten auch im Tale von Anfang an Lawinenkeile und dergleichen vorzusehen, wie sie bisher in der Regel nur etwa bei Algebäuden als Projektbestandteile aufgenommen werden mussten. Für bestehende Verbindungsstrassen von Bergdörfern mit dem Tale, die aus Bodenverbesserungskrediten subventioniert wurden (z. B. die Saastalstrasse im Wallis) muss die nachträgliche Anordnung einzelner Lawinengalerien ins Auge gefasst werden. Während die grossen Schutzmassnahmen in den Aufgabenbereich des Forstdienstes gehören, wird auf Grund von späteren Detailabklärungen der Schutz einzelner Objekte zweckmässigerweise im Rahmen von Meliorationsprojekten zu erstellen sein.

3. Subventionierung von zerstörten Heim- und Ausfütterungsställen unter dem Titel Stallsanierung.

Die bisherige ordentliche Praxis des Bundes geht dahin, dass an den Wiederaufbau abgebrannter Ställe (eine Ausnahme machen Alpställe) auch dann keine Stallsanierungsbeiträge gewährt werden, wenn das zerstörte Objekt offensichtlich sanierungsbedürftig gewesen war. Dieser Haltung liegt ausser dem Sparwillen die Überlegung zugrunde, einerseits bestehe eine Versicherungspflicht oder -möglichkeit, andererseits sollte die Einsicht des Landwirts ihn zur Einhaltung neuzeitlicher Anforderungen beim Wiederaufbau veranlassen. Leider zeigen Beispiele, dass nicht überall genügende Versicherungsleistungen fliessen und dass sehr oft die Einsicht für die Einhaltung stallhygienischer Minimalforderungen fehlt; endlich kann es Fälle geben, wo die Restfinanzierung für eine zweckmässige Lösung nicht möglich ist und wo deshalb einfach auf den alten Fundamenten wieder aufgebaut wird. Gerade diese Schwierigkeit befürchten wir in den letzten Winter schwer von den Lawinen heimgesuchten Berggebieten anzutreffen. Ohne heute die Praxis allgemein ändern zu wollen, nehmen wir deshalb vorerst für das Schadengebiet in Aussicht, unter dem Titel Stallsanierung auch jene speziellen Fälle des Wiederaufbaues zerstörter Heim- und Ausfütterungsställe zu unterstützen, in denen Versicherungsleistung, öffentliche Spende und finanzielle Möglichkeiten des Eigentümers dazu nicht ausreichen.

4. Subventionierung des Oberbaues von Ställen ausserhalb des Algebietes.

Im Gegensatz zur Praxis bei Alpställen werden ordentlicherweise bei Stallsanierungen nur Stall, Futtertönn und Düngeranlagen als subventionsberechtigt anerkannt.

Wo die finanziellen Verhältnisse der betroffenen Bergbauern — unter Würdigung der gehäuften Schäden einerseits, der Leistungen von Versicherungsleistung und öffentlicher Spende andererseits — es erfordern, beabsichtigen wir

eine Ausdehnung der Subventionierung auch auf den Oberbau etc. Es besteht tatsächlich hinsichtlich des Oberbaues ein grundsätzlicher Unterschied zwischen normalen Stallsanierungen und der Aufgabe des Wiederaufbaues zerstörter Ökonomiegebäude. Bei den erstgenannten beschränken sich die Arbeiten praktisch auf den Umbau eines Gebäudeteiles, des Stalles. Beim Wiederaufbau muss hingegen die ganze Scheune mit entsprechenden Kostenfolgen neu aufgebaut werden. Wir erachten deshalb ein Entgegenkommen im eingangs skizzierten Sinne als gerechtfertigt.

5. Reduktion der kantonalen Beitragsleistung bei Uri, Graubünden, Tessin und Wallis.

Artikel 9, Absatz *b*, des Landwirtschaftsgesetzes bestimmt, der Beitrag des Kantons oder der Gemeinde oder der Korporation müsse in der Regel mindestens ebenso hoch sein als jener des Bundes. Diese Bestimmung wurde in der Praxis so ausgelegt, dass für die Auslösung eines Bundesbeitrages eine mindestens ebenso hohe kantonale Gegenleistung vorausgesetzt wurde. Leistungen von Gemeinden wurden ganz oder teilweise auf den Kantonsbeitrag angerechnet.

Der grosse Umfang der Schäden und deren lokale Zusammenballung in einigen Gebieten stellen nicht nur die direkt Betroffenen vor schwere Probleme. Dasselbe gilt für die beteiligten Gemeinwesen, Gemeinden und Kantone.

Von einem der meistbetroffenen Kantone ging schon frühzeitig die Meldung ein, seine Kredite reichten leider schon seit mehreren Jahren nicht mehr aus, um den in normalen Zeiten eingehenden Beitragsgesuchen zu entsprechen, und dies werde natürlich nach dem vergangenen Katastrophenwinter um so weniger der Fall sein. Es wurde deshalb von jener Seite die Frage aufgeworfen, ob der Bund die Beiträge aus der öffentlichen Sammlung an Stelle der Kantonsbeiträge anerkennen könnte. Wir glauben, diese Regelung nicht anwenden zu dürfen, indem sonst eventuell der Anchein erweckt würde, man ziehe die gesammelten Gelder teilweise direkt zur Entlastung der Kantonsfinanzen heran.

Das Problem bleibt aber trotzdem bestehen, wie bei schlechter Finanzlage des betreffenden Kantons — und die vier hauptbetroffenen Kantone Uri, Graubünden, Tessin und Wallis befinden sich in dieser Lage — die Subventionierung in einer für die direkt Geschädigten angemessenen Art geregelt werden kann. Der Bundesrat sieht den am besten gangbaren Weg in der Anwendung des zweiten Satzes von Artikel 9, *b*, des Landwirtschaftsgesetzes («Ausnahmsweise kann an Genossenschaften und Korporationen im Falle des Bedürfnisses und bei richtiger Durchführung ein Bundesbeitrag bis auf 50 % der wirklichen Kosten auch für solche Unternehmungen ausgerichtet werden, welche keine oder nur eine geringere Unterstützung von seiten des Kantons oder der Gemeinde erhalten»). Man hat bei der Schaffung des Landwirtschaftsgesetzes von 1898 mit guten Gründen als allgemeine

Regel die Voraussetzung des gleich hohen Kantonsbeitrages angenommen, und auch im Entwurf zum neuen Bundesgesetz über die Förderung der Landwirtschaft und die Erhaltung des Bauernstandes wird als Richtlinie dieser Modus vorgesehen. Dem immer wieder erhobenen Einwand, dieser Grundsatz führe wegen der eingeschränkten finanziellen Möglichkeiten der Gebirgskantone zu einer Schlechterstellung gerade der Bergbauern, kann nun nach dem weiter oben zitierten Gesetzestext ausnahmsweise Rechnung getragen werden. Die Ausnahmeverhältnisse einer Häufung schwerster Zerstörungen in einigen finanzschwachen Gebirgskantonen scheinen uns die Anrufung dieses zweiten Satzes von Artikel 9, b, des Landwirtschaftsgesetzes zu rechtfertigen. Der Bundesrat nimmt deshalb in Aussicht, im Rahmen der ausserordentlichen Wiederaufbauaktion den Kantonen Uri, Graubünden, Tessin und Wallis gegenüber Konzessionen hinsichtlich der kantonalen Gegenleistung zu machen. Die Höhe des Kantonsbeitrages wird noch Gegenstand näherer Prüfungen bilden müssen, wobei ausser den erlittenen Gesamtschäden auch die Finanzlage des betreffenden Kantons eine ausschlaggebende Rolle wird spielen müssen. Es soll aber an einer minimalen Gegenleistung in jedem Falle festgehalten werden, denn einmal muss der Bund Gewicht auf das mit einer finanziellen Beteiligung verknüpfte Interesse der Kantone legen, und dann dürfen sicher die direkt Geschädigten auch in einem gewissen Masse Anspruch auf eine kantonale Solidarität erheben.

Diese Konzession einer verminderten Gegenleistung glauben wir auf die bereits genannten Kantone beschränken zu dürfen. Die andern, weiter oben angeführten Anpassungen der Subventionspraxis wie auch die Ermöglichung höherer Bundesbeiträge sollen hingegen überall dort angewandt werden, wo die anormal grossen Schneefälle und Lawineniedergänge des Winters 1950/51 gehäuft Schäden angerichtet haben.

6. Spezialregelung betreffend die kantonale Beitragsleistung auch bei privaten Bauvorhaben.

Der Gesetzestext, der den gegenüber einigen Kantonen gemäss Punkt 5 oben zu gewährenden Konzessionen zugrunde gelegt wird, sieht dieses Entgegenkommen wörtlich nur für Genossenschaften und Korporationen vor. Diese Einschränkung würde sich bei den im Vordergrund stehenden Gebäudeschäden, welche vielfach Private getroffen haben, ungerechterweise so auswirken, dass ein den leider vorwaltenden Verhältnissen entsprechender, reduzierter Kantonsbeitrag automatisch auch eine Senkung des Bundesbeitrages zur Folge hätte.

Der Bundesrat hat sich mit diesem Problem schon im Jahre 1919 befasst. Es schien ihm damals möglich, eine Ausnahme zugunsten Privater grundsätzlich zu gewähren, ohne dass dem Gesetze Zwang angetan wird. Er erklärte sich mit Beschluss vom 22. September 1919 damit einverstanden, in Zukunft ausnahmsweise und in begründeten Fällen auch bei privaten Boden- und Alpverbesserungen den Bundesbeitrag höher als jenen des Kan-

tons oder der Gemeinde oder der Korporation anzusetzen. Darüber ist in dem von den eidgenössischen Räten genehmigten Bericht des Bundesrates über die Geschäftsführung im Jahre 1919 Rechenschaft abgelegt.

Da natürlich die finanziellen Schwierigkeiten der meistbetroffenen Kantone Uri, Graubünden, Tessin und Wallis sich auch auf die Subventionierung privater Bauten auswirken müssten, erachten wir es als gegeben, die skizzierte Ausnahmebehandlung auf Arbeiten dieses Charakters auszudehnen.

IV. Auswirkungen auf den Bodenverbesserungskredit des Bundes

In den letzten Jahren und auch für das laufende Jahr wurden durch die Räte ausser den speziellen Posten für die ausserordentlichen Unternehmen des kriegsbedingten Meliorationsprogrammes und die Meliorationen von Linth- und Rheinebene für die Unterstützung der Bodenverbesserungen bewilligt: 3,5 Millionen Franken für die eigentlichen Bodenverbesserungen (Güterzusammenlegungen, Ent- und Bewässerungen, Strassen und Wege etc.); 2,5 Millionen Franken für die landwirtschaftlichen Hochbauten (Siedelungen, Alpgebäude, Dienstbotenwohnungen, Stallsanierungen etc.).

Schon eine generelle Übersicht über die heute noch unvollständigen Meldungen zeigt, dass der Gesamtschaden ein Ausmass angenommen hat, das die Subventionskredite in ausserordentlichem Masse beanspruchen wird. Zurzeit ist aus Gründen der mangelnden Gesamtübersicht über Schäden, Versicherungsleistungen, Beiträge aus dem Ergebnis der öffentlichen Sammlung etc. eine zuverlässige Angabe der Kreditbeanspruchung nicht möglich. Eine grobe Schätzung ergibt vorläufig einen zusätzlichen Bedarf von rund *10 Millionen* Franken. Man könnte sich fragen, ob dieser Betrag nicht zweckmässigerweise als besonderer Kredit zur Verfügung des Bundesrates gestellt werden sollte. Im Hinblick auf die heute noch vorliegende Unsicherheit bezüglich des genauen Schadenumfanges, der Versicherungs- und Spendeleistungen sowie auf die bis Ende 1954 befristete Finanzordnung möchten wir indessen davon absehen. Wir werden den aus den tatsächlichen Schäden und dem zeitlichen Ablauf der Arbeiten sich ergebenden Kreditbedarf während der nächsten acht Jahre jeweils in der Form einer Erhöhung der ordentlichen Bodenverbesserungskredite in die Voranschläge einstellen. Falls die Behandlung der Vorlage nicht rechtzeitig abgeschlossen werden kann, so müssten wir den Anteil des Jahres 1952 auf dem Wege des Nachtragskredites anfordern.

Um die grundsätzlich erwünschte zeitliche Begrenzung der ausserordentlichen Aktion zu erreichen, erscheint zum vorneherein eine Fristsetzung für die Subventionierungen und die Auszahlungen am Platze. Wir nehmen dafür 5 resp. 8 Jahre in Aussicht. Wenn einerseits vermieden werden muss, dass sich die Aktion ungebührlich in die Länge zieht, so soll andererseits im Hinblick auf die lokale Häufung der Schäden und auf die Finanzierungsprobleme doch ein gewisses Minimum gewährt werden. Wir glauben, mit den genannten Zeiträumen den Verhältnissen angemessen Rechnung zu tragen.

Wie bereits betont, sind die zu ergreifenden Massnahmen zu einem guten Teil dringlicher Natur; es kann mit den Arbeiten nicht zugewartet werden, bis die Projekte ausgearbeitet und genehmigt sind. Deshalb sollen überall da vorzeitige Baubewilligungen gewährt werden können, wo dies die Lage erfordert. Durch diese Bewilligungen wird aber den späteren Beschlüssen der Bundesbehörde über die Genehmigung der Projekte sowie über die Ausrichtung von Bundesbeiträgen in keiner Weise vorgegriffen.

Es entspricht aber einem Akt der Gerechtigkeit, die dringenden Fälle nicht schlechter zu stellen als jene, die erst nach Inkrafttreten des Ihnen zur Genehmigung unterbreiteten Beschlussesentwurfes zur Behandlung gelangen. Wir werden deshalb deren Subventionierung vorläufig zurückstellen und dann auf der gleichen Basis durchführen wie für später baureif werdende Objekte.

Gestützt auf die vorstehenden Ausführungen beehren wir uns, Ihnen die Annahme des beiliegenden Bundesbeschlussesentwurfes zu empfehlen, und benützen diesen Anlass, um Sie, Herr Präsident und sehr geehrte Herren, unserer vollkommenen Hochachtung zu versichern.

Bern, den 10. Juli 1951.

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates,

Der Bundespräsident:

Ed. von Steiger

Der Bundeskanzler:

Leimgruber

(Entwurf)

Bundesbeschluss
über
**die Aufhebung des Abbaues von Bundesbeiträgen
an die Kosten für Aufforstungen, Verbauungen und
Meliorationen in lawinengefährdeten Gegenden**

Die Bundesversammlung
der Schweizerischen Eidgenossenschaft,
in Anwendung von Artikel 1, Absatz 4, sowie Artikel 3, Absatz 2, der bis
1954 verlängerten Finanzordnung (Bundesbeschluss vom 22. Dezember 1938),
nach Einsicht in eine Botschaft des Bundesrates vom 10. Juli 1951,

beschliesst:

Art. 1

Zur Behebung von Schnee- und Lawenschäden des Winters 1950/51 und zur Förderung von Aufforstungen und Verbauungen in lawinengefährdeten Gegenden wird der Bundesrat, in Abänderung von Artikel 1, Absatz 1, der bis 31. Dezember 1954 verlängerten Finanzordnung 1939-1941 (Bundesbeschluss vom 22. Dezember 1938) ermächtigt, Bundesbeiträge im nicht abgebauten Rahmen zu gewähren für:

- a. Aufforstungen und Verbauungen gemäss Bundesgesetz vom 11. Oktober 1902 betreffend die eidgenössische Oberaufsicht über die Forstpolizei;
- b. Bodenverbesserungen gemäss Bundesgesetz vom 22. Dezember 1898 betreffend die Förderung der Landwirtschaft durch den Bund,

Art. 2

Dieser Beschluss tritt als nicht allgemein verbindlicher Natur sofort in Kraft. Der Bundesrat ist mit dessen Vollzug beauftragt.

**Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung zum Entwurf eines
Bundesbeschlusses über die Aufhebung des Abbaues von Bundesbeiträgen an die Kosten
für Aufforstungen, Verbauungen und Meliorationen in lawinengefährdeten Gegenden
(Vom 10. Juli 1951...**

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1951
Année	
Anno	
Band	2
Volume	
Volume	
Heft	28
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	6040
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	12.07.1951
Date	
Data	
Seite	480-496
Page	
Pagina	
Ref. No	10 037 513

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.