

Naturfreunde Schweiz
Pavillonweg 3
Postfach
3001 Bern

Tel. +41 (0)31 306 67 67
Fax +41 (0)31 306 67 68
info@naturfreunde.ch
www.naturfreunde.ch

Bundesamt für Umwelt
Kommission für Umwelt,
Raumplanung und Energie
3003 Bern

Bern, 18. Juni 2018

12.402 Pa. Iv. Eder. Die Eidgenössische Natur- und Heimatschutzkommission und ihre Aufgabe als Gutachterin – Stellungnahme Naturfreunde Schweiz

Sehr geehrter Herr Kommissionspräsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir bedanken uns für die Einladung zur Teilnahme an der Vernehmlassung zum Vorentwurf zur Änderung des Natur- und Heimatschutzgesetzes (NHG) basierend auf der parlamentarischen Initiative «Die Eidgenössische Natur- und Heimatschutzkommission und ihre Aufgabe als Gutachterin» von Ständerat Joachim Eder (12.402 s Pa. Iv. Eder). Gerne nehmen wir die Gelegenheit wahr, Ihnen unsere Stellungnahme zu unterbreiten.

Die Naturfreunde Schweiz NFS setzen sich statutengemäss für die nachhaltige Entwicklung und Erhaltung der Natur ein, sowie für Kultur, die im Zusammenhang mit der Flora und Fauna steht. Die NFS erachten die wertvollsten Landschaften als DIE Aushängeschilder der Schweiz, welche für das Land von grösster Bedeutung sind – gerade auch für einen naturnahen Tourismus, für welchen die Naturfreunde Schweiz eintreten.

1. Generelle Bemerkungen

Die im Bundesinventar der Landschaften und Naturdenkmäler (BLN) aufgeführten Landschaften und Naturdenkmäler bezeichnen die wertvollsten Landschaften der Schweiz. Sie sind für die Identität der Schweiz äusserst wichtig, von grosser touristischer Bedeutung und essentiell für die Lebensqualität der Schweiz. Aus diesem Grund besteht auch ein nationales Interesse an ihrem Schutz. Mit dem Natur- und Heimatschutzgesetz wird sichergestellt, dass die bedeutendsten Schweizer Landschaften und Naturdenkmäler nicht leichtfertig schwer beeinträchtigt werden.

1.1. Das BLN ist ein Instrument mit beschränkter Wirkung

- Zwischen 2007 und 2016 haben 75% der Bauvorhaben, die im Gebiet eines BLN-, ISOS- oder IVS Objektes geplant waren und für die ein Gutachten der ENHK verfasst wurde (über 80% davon betrafen mindestens teilweise ein BLN-Gebiet), grünes Licht erhalten. Nur 23% fielen unter die Kategorie „schwere Beeinträchtigung“.
- Eine Evaluation der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle PVK über die Wirkungen der BLN mündete 2003 in einen Bericht der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates. Dieser zeigte auf, dass in den 1990er Jahren bei zwei Dritteln der BLN-Objekte das Schutzziel nicht erreicht wurde.
- Die Arealstatistik des Bundes zeigt auf, dass die Unterschiede beim Siedlungsflächenwachstum in- und ausserhalb der BLN-Schutzgebiete zwischen 1985 und 2009 gering sind.

1.2. Die Ziele der Pa.Iv. «Die Eidgenössische Natur- und Heimatschutzkommission und ihre Aufgabe als Gutachterin» wurden schon erreicht

Im Mai 2017 wurde die Revision des Energiegesetzes vom Volk angenommen. Dieses definiert die Nutzung und Ausbau von erneuerbaren Energien als nationales Interesse definiert (Art. 12 EnG i.V.m. Art. 8 und 9 EnV) und lässt damit die Interessenabwägung zwischen der Produktion erneuerbarer Energien und dem Schutz in den Bundesinventaren zu. Damit ist eine Grundforderung der verlangten Revision des NHG erfüllt. Für die Förderung der erneuerbaren Energien ist eine weitere Lockerung des Schutzes der BLN-Gebiete deshalb unnötig.

1.3. VBLN und Objektblätter des BLN sind erst überarbeitet worden

Die Überarbeitung der Verordnung über das Bundesinventar der Landschaften und Naturdenkmäler (VBLN) und sämtlicher Objektblätter des BLN (in Kraft seit Juni 2017) hat Klärung bezüglich der Schutzziele der verschiedenen Schutzobjekte gebracht sowie das nationale Interesse objektspezifisch begründet. Dadurch wurden mehr Rechts- und Planungssicherheit geschaffen und der Eidgenössischen Natur und Heimatschutzkommission (ENHK) ein klar definierter Rahmen gesetzt. Die Überarbeitung erfolgte gemäss einer Empfehlung der GPK 2003 („Die Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates empfiehlt dem Bundesrat, die gebietspezifischen Schutzziele des BLN zu überprüfen und zu präzisieren“).

Nach all diesen zeit- und kostenintensiven Anstrengungen ist es nicht nachvollziehbar, warum die gesetzliche Grundlage nun geändert werden sollte. Statt der voraussichtlichen Beschleunigung der Verfahren aufgrund dieser Überarbeitungen, wäre in vielen Einzelfällen eine massive Verzögerung aufgrund der neuen Rechtslage zu erwarten.

Fazit

Anstelle einer weiteren Schwächung des NHG wäre es angebracht, den Vollzug zu verbessern, damit die Schutzobjekte vor schweren Beeinträchtigungen geschützt werden. Nur so wird es gelingen, die Einzigartigkeit und Attraktivität der wertvollsten Schweizer Landschaften zu schützen und für künftige Generationen zu erhalten.

2. Bemerkungen zu den einzelnen Artikeln

2.1. Art. 6 Abs. 2

Aktuell darf ein Abweichen von der ungeschmälernten Erhaltung im Sinne der Inventare bei Erfüllung einer Bundesaufgabe nur in Erwägung gezogen werden, wenn ihr bestimmte gleich- oder höherwertige Interessen von ebenfalls nationaler Bedeutung entgegenstehen. Neu soll das Abweichen von der ungeschmälernten Erhaltung bereits in Erwägung gezogen werden, wenn bestimmte gleich- oder höherwertige Interessen des Bundes oder der Kantone dafür sprechen.

Unklare Bedeutung:

Welche Vorhaben könnten aufgrund kantonaler Interessen realisiert werden?

Es ist äusserst schwierig zu beurteilen, welche kantonalen Interessen gegenüber dem Schutzinteresse nationaler Bedeutung künftig gleich- oder höherwertig einzustufen sind. Aufgrund der mangelnden gesetzlichen Definition wird Klarheit erst durch die Rechtsprechung geschaffen werden. Dieser Tatsache ist sich auch die UREK-S bewusst:

«Handelt es sich um Interessen der Kantone, so handelt es sich oft nicht um solche der gesamten Bevölkerung der Schweiz, d.h. das Interesse ist somit begrenzt. Diese Feststellung ist zudem komplex, weil die Interessen auf unterschiedlichen föderalen Ebenen (hier das nationale Schutzinteresse, dort das

kantonale Eingriffsinteresse) angesiedelt sind und somit unterschiedliche föderale Ebenen verglichen werden müssen.» (UREK-S, S. 10)

Gemäss dem Gutachten Tschannen/mösching (2012) ist das Erfordernis der „nationalen Bedeutung“ eine hohe Hürde, die sehr viele Vorhaben im Voraus von einer Interessenabwägung ausschliesst. Diese Hürde entspricht durchaus der Logik des Schutzaufbaus von Art. 78 Abs. 2 BV i.V.m. Art. 6 NHG, denn nur so kann den Vorgaben aus Verfassung und NHG Genüge getan werden. Wenn gemäss Entwurf die hohe Hürde der „nationalen Bedeutung“ des Vorhabens wegfallen sollte, bedeutet dies im Umkehrschluss, dass bei viel mehr Vorhaben eine Interessenabwägung durchgeführt werden könnte. Der Kommissionsbericht weist zudem Widersprüche auf (S. 10f). Er deutet an, dass eine grössere Zahl von Vorhaben in Schutzgebieten verwirklicht werden könnten, um einige Zeilen weiter unten zu versichern, dass das Schutzniveau kaum tangiert würde.

Uneinheitliche Anwendung in den Kantonen

Wegen seiner mangelnden Klarheit würde die Umsetzung des Entwurfs einen koordinierten Vollzug auf der ganzen Landesfläche verunmöglichen. Neben der vermehrten Möglichkeit zur erleichterten Realisierung von Vorhaben innerhalb von BLN-Objekten wäre auch ein uneinheitlicher Vollzug der Kantone zu befürchten. Die Summe des kantonalen Interesses an kleinen und grossen Eingriffen in die Schutzobjekte würde ausserdem einen weiteren Abbau des Schutzstatus bedeuten. Die Kantone dürften wohl unter Druck zur Nivellierung nach unten geraten, weil die Kräfte hinter den Vorhaben stets mit dem Ausweichen in einen anderen, «grosszügigeren» Kanton drohen könnten.

Die Änderung bringt Rechtsunsicherheit und Verzögerungen

Aufgrund des langjährigen Bestands der Bestimmungen in Art. 6 NHG konnte sich eine Vollzugs- und Rechtspraxis zum Begriff der «gleich- oder höherwertige Interessen» von «nationaler Bedeutung» entwickeln und einspielen. Lehre und Praxis kennen die Bedeutung der Begriffe. Die Streichung des Erfordernisses der „nationalen Bedeutung“ bzw. die Zulassung von «Interessen der Kantone» schafft eine neue Situation und bewirkt eine gravierende Rechtsunsicherheit.

Die Rechtsunsicherheit kann (anders als bei der Revision des Energiegesetzes) kaum mittels Regelung auf Verordnungsstufe behoben werden. Denn erstens kennt Art. 6 NHG keine Delegationsnorm (d.h. eine Norm, welche den Bundesrat beauftragt, das kantonale Interesse zu definieren). Zweitens könnte man aufgrund der Fülle an möglichen Fällen im Rahmen von Art. 6 Abs. 2 NHG kaum eingrenzen, ab welcher Stufe ein relevantes kantonales Interesse gegeben ist.

Es ist somit zu erwarten, dass sich eine neue Praxis erst im Laufe der Jahre einspielen würde, und hierzu zahlreiche Fälle von vielen Instanzen und Gerichten neu beurteilt werden müssten. Dies bedeutet eine massive Verzögerung der Bewilligungsverfahren und dadurch eine grosse Planungsunsicherheit. Die Tatsache, dass ein weiteres, d.h. kantonales Interesse in Art. 6 Abs. 2 NHG einbezogen wird, verschärft das bereits grosse Konfliktpotential zwischen Schutz und Nutzung, was nicht im Interesse der Akteure sein kann.

Unlogische Vermischung der Bedeutungsstufen bringt Verwässerung des Schutzes

Die Ermöglichung einer Interessenabwägung im Falle eines Interesses Seitens des Bundes oder der Kantone und der Verzicht darauf, die nationale Bedeutung als zwingende Voraussetzung für ein Eingriffsinteresse zu verlangen, bildet einen Widerspruch im Schutzaufbau von Art. 78 Abs. 2 BV i.V.m. Art. 6 NHG. Der vom Gesetzgeber gewollte verstärkte Schutz der BLN-Objekte wird in der aktuellen Fassung von Art. 6 NHG logisch wiedergegeben. Der Zusatz «kantonales Interesse» führt eine neue Ebene ein, die wegen der potentiellen Schwächung des Schutzes rein sachlogisch nicht in Art. 6 NHG passt und zu einer Verwässerung des ursprünglichen Schutzgedankens für Objekte von nationaler Bedeutung führt.

Widerspruch zur Bundesverfassung

Art. 78 BV verlangt, dass der Bund bei der Erfüllung seiner Aufgaben Rücksicht auf die Anliegen des Natur- und Heimatschutzes nimmt. Er schreibt dem Bund vor, Landschaften, Ortsbilder, geschichtliche

Stätten sowie Natur- und Kulturdenkmäler zu schonen und sie ungeschmälert zu erhalten, wenn das öffentliche Interesse es gebietet.

Die in den Bundesinventaren nach Art. 5 NHG verzeichneten Objekten mit nationaler Bedeutung, verdienen in besonderem Masse die ungeschmälerte Erhaltung, jedenfalls aber unter Einbezug von Wiederherstellungs- oder angemessenen Ersatzmassnahmen die grösstmögliche Schonung (Art. 6 Abs. 1 NHG). Bei ihnen handelt es sich um diejenigen Landschaften, Ortsbilder, geschichtlichen Stätten sowie Natur- und Kulturdenkmäler gemäss Art. 78 Abs. 2 BV, bei denen das öffentliche Interesse es gebietet, sie beim Erfüllen von Bundesaufgaben ungeschmälert zu erhalten. Ein Abweichen von der ungeschmälerten Erhaltung der Schutzobjekte ist bei der Erfüllung einer Bundesaufgabe nur bei Vorliegen von bestimmten gleich- oder höherwertigen Interessen möglich, die ebenfalls von nationaler Bedeutung sind (Art. 6 Abs. 2 NHG). Eine zusätzliche Abweichung von der ungeschmälerten Erhaltung für kantonale Interessen würde den Vorgaben der Bundesverfassung nicht gerecht werden.

2.2. Art. 7 Abs. 3 (ENHK- und EDK-Gutachten)

Für die politischen Entscheide der zuständigen Leitbehörden im Rahmen der Interessenabwägung bilden die formalisierten Fachgutachten der Eidgenössischen Natur- und Heimatschutzkommission ENHK und der Eidgenössischen Kommission für Denkmalpflege EKD eine wesentliche Grundlage. Es handelt sich um vom Bundesrat eingesetzte unabhängige, ausserparlamentarische Fachkommissionen und somit um gut legitimierte Gremien (Art. 7 Abs. 1 NHG).

Gemäss Auslegung Art. 7 Abs. 2 NHG und heutiger Praxis haben die beiden Kommissionen den Auftrag, sich über die Bedeutung eines Schutzobjekts und über den anzustrebenden Schutz zu äussern. Zudem sollen sie das Ausmass und das Gewicht der zu erwartenden Beeinträchtigungen beschreiben. Das Gutachten darf sich auch zu möglichen Varianten äussern und Vorschläge zur Schonung des Schutzobjekts enthalten. Im Dialog können gute Lösungen gefunden und die Qualität des Vorhabens gesteigert werden. Obwohl die Kommissionen primär für Bundesaufgaben zuständig sind, werden mehr als zwei Drittel der Gutachten von kantonalen Gremien (Verwaltungsgerichte, kantonale Fachstellen oder deren vorgesetzten Departemente und Direktionen) in Auftrag gegeben, weil sie die überkantonale, unabhängige Fachmeinung der Kommissionen schätzen.

Die Entscheidungskompetenz liegt nicht bei den Kommissionen, sondern bei den politischen Behörden. Bereits heute sind Eingriffe in die Schutzgebiete und Objekte möglich, wie die zahlreichen, in den vergangenen Jahrzehnten bewilligungsfähigen Vorhaben beweisen: 78% der Bauvorhaben der Jahre 2007 bis 2017, die im Gebiet eines BLN-, ISOS- oder IVS-Objektes geplant waren und für die ein Gutachten der ENHK verfasst wurden, waren – allenfalls mit Auflagen oder Projektanpassungen – bewilligungsfähig (Jahresbericht ENHK 2017). Lediglich bei 22% der Vorhaben stellte die ENHK eine «schwere Beeinträchtigung» fest. Den Entscheid, ob letztere Vorhaben trotzdem bewilligt wurden, fällten die politischen Leitbehörden.

Auf die Ergänzung des NHG mit Art. 7 Abs. 3 ist aus folgenden Gründen zu verzichten:

- Die beiden Fachkommissionen ENHK und EKD werden vom Bundesrat gewählt. Sie sind etablierte ausserparlamentarische Kommissionen (https://www.admin.ch/ch/d/cf/ko/index_kommart.html).
- Die Ermittlung und Abwägung der Aufgaben-, Nutzungs- und Schutzinteressen nimmt die Entscheidbehörde vor – nicht die beiden Fachgremien.
- Die Gesetzgebung muss nicht unnötig aufgebläht werden.

3. Antrag

Die geplante Revision ist klar abzulehnen.

Mit der vorgeschlagenen Revision von Artikel 6 und 7 des NHG werden die von den Urhebern aufgeführten Ziele nicht erreicht. Effizienz und Rechtssicherheit werden nicht erhöht. Die Revision schafft im Gegenteil eine ordnungspolitische Schieflage, erhöht die Rechtsunsicherheit und führt zu mehr Bürokratie und Rechtsmittelverfahren. Für die beschwerdeberechtigten Organisationen würde ebenfalls ein personell und finanziell kaum verkraftbarer Mehraufwand resultieren.

Der Vorwurf der Urheber der Initiative, das NHG verhindere die Umsetzung öffentlicher Nutzungsinteressen von nationaler Bedeutung, ist nicht haltbar. Der heutige Schutz ist alles andere als umfassend. Davon zeugen zahlreiche Projekte, die in den vergangenen Jahrzehnten innerhalb der Schutzgebiete und Objekte umgesetzt wurden. Im Rahmen der Interessensabwägungen konnten oft gemeinsam gute Lösungen gefunden werden, die Schutzobjekte schonen und gleichzeitig die Qualität der Projekte erhöhen.

Die tatsächliche Motivation der Revision besteht darin, vermehrt schwerwiegende Eingriffe in die Schutzgebiete zu ermöglichen. Eine derartige Aushebelung des Schutzes der national bedeutenden Landschaften, Ortsbilder und Baudenkmäler widerspricht dem Volkswillen.

Der Abbau der Natur- und Heimatschutzgesetzgebung ist keine Lösung für die aktuellen wirtschaftlichen, planerischen und energetischen Herausforderungen, die aufgrund des Bevölkerungswachstums, der Verknappung der Siedlungsfläche, der zunehmenden Mobilität oder der Förderung der erneuerbaren Energien entstehen können. Die Problemlösung kann nur bei der qualitativen Verbesserung des Prozesses der Interessenabwägung ansetzen. Die Fachgutachten der beiden Kommissionen spielen im Lösungs- und Entscheidungsprozess eine wichtige Rolle.

Wir danken Ihnen für die Aufmerksamkeit, die Sie unserer Stellungnahme entgegenbringen und stehen Ihnen für weitere Auskünfte gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse

Urs Wüthrich-Pelloli
Präsident Naturfreunde Schweiz

Ramon Casanovas
Geschäftsleitung Naturfreunde Schweiz