



Bundesamt für Umwelt BAFU  
Vernehmlassung 12.402  
3003 Bern

Bern, 2. Juli 2018

Zuständig für Dossier: Josef Rohrer (j.rohrer@sl-fp.ch)  
Jr/sl A31

## 12.402 s Pa. Iv. Eder. Die Eidgenössische Natur- und Heimatschutzkommission und ihre Aufgabe als Gutachterin; Vernehmlassung

Sehr geehrter Herr Kommissionspräsident  
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir danken Ihnen für die Möglichkeit, uns zum Vorentwurf der Änderung des Natur- und Heimatschutzgesetzes (NHG) äussern zu können.

Die vorgeschlagenen Änderungen des NHG würden zu einer Reduzierung des Schutzes unserer wertvollsten Landschaften und Naturdenkmäler führen, indem mehr Bauvorhaben in Schutzgebieten realisiert werden könnten. Sie brächten mehr Unklarheit und führten zu Verzögerungen in den Verfahren. Die daraus resultierenden Rechts- und Planungsunsicherheiten schafften zusätzlichen Aufwand für Behörden und Gerichte. Eine Vermischung der föderalen Ebenen, wie sie durch diese Revision des NHG geschaffen würde, wäre höchst problematisch, denn sie würde die *national* geschützten Objekte schwächen. Gerade weil deren Schutz von nationalem Interesse ist, kann ein kantonales Interesse nicht genügen, um Eingriffe zu rechtfertigen. Überdies soll der Stellenwert der obligatorischen Gutachten der vom Bundesrat eingesetzten unabhängigen und interdisziplinären Fachkommissionen (ENHK, EKD) relativiert werden.

***Wir lehnen die vorgeschlagene Revision des NHG deshalb mit aller Deutlichkeit ab und beantragen, vollumfänglich auf die Revision zu verzichten.***

### Vorbemerkungen

Die vorgeschlagene Gesetzesrevision wäre ein weiterer Schritt in die falsche Richtung, der überdies klar gegen den Sinn des bestehenden Schutzsystems für Natur- und Heimatschutzobjekte verstösst und namentlich den bestehenden Schutz für Natur- und Kulturlandschaften inhaltlich und verfahrensrechtlich deutlich verschlechtert. Dies, obwohl das Parlament im Jahre 2003 aufgrund einer Evaluation namentlich des BLN-Inventars eine deutliche Verbesserung des Vollzugs forderte. Statt den bislang stark eingeschränkten Schutz

der Objekte von nationaler Bedeutung im kantonalen Aufgabenbereich zu verbessern, wird den Kantonen mit der Revisionsvorlage ermöglicht, in Erfüllung von Bundesaufgaben neu auch bisher unzulässige erhebliche Eingriffe für Projekte von lediglich kantonomer Bedeutung zu tätigen, was die übergeordnete nationale Bedeutung der Schutzobjekte in Frage stellt und die Gefahr von deren irreversibler Beeinträchtigung mit sich bringt.

Im Mai 2017 wurde die Revision des Energiegesetzes vom Volk angenommen. Dieses löst allfällige Konflikte zwischen der Produktion erneuerbarer Energien in den Bundesinventaren, indem es Nutzung und Ausbau von erneuerbaren Energien als nationales Interesse definiert (Art. 12 EnG i.V.m. Art. 8 und 9 EnV). Damit ist eine Grundforderung der parlamentarischen Initiative erfüllt. Für die Förderung der erneuerbaren Energien ist eine weitere Lockerung des Schutzes der BLN-Gebiete deshalb unnötig.

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 wurde 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 gebietsspezifischen Schutzziele des BLN zu überprüfen und zu präzisieren“).

Im Zuge der beabsichtigten Revision des Raumplanungsgesetzes ("RPG 2") wird ein sogenannter "Planungsansatz" erwogen, der den Kantonen erlauben würde, Gebiete zu bezeichnen, in denen bundesgesetzliche Restriktionen für das Bauen ausserhalb der Bauzonen ausser Geltung träten, sofern neue Bauten durch anderweitige Verbesserungen, namentlich die Beseitigung alter Bauten, kompensiert würden. In Inventargebieten könnte dieser Planungsansatz *zusammen* mit der vorgeschlagenen NHG-Revision gravierende Folgen haben. So könnten auch in BLN-Gebieten Projekte bewilligt werden, die neu aufgrund des Planungsansatzes möglich und von lediglich kantonalem Interesse wären.

Im Bereich des ISOS sind zwei parlamentarische Vorstösse eingereicht worden (Parlamentarische Initiativen Rutz und Egloff), die das Gebot der ungeschmäleren Erhaltung im Interesse der Siedlungsverdichtung aufheben wollen. Auch von dieser Seite droht also eine Aufweichung des Schutzes von Art. 6 NHG.

## **Bemerkungen zu den einzelnen Artikeln**

### **Artikel 6 Abs. 2**

***Welche Vorhaben könnten aufgrund kantonaler Interessen realisiert werden? Unklare Tragweite der neuen Bestimmung.***

Neu sollen in Art. 6 Abs. 2 *zusätzlich und gleichrangig* zu den Interessen des Bundes *Interessen der Kantone* eingeführt werden. Sofern die *kantonalen* Interessen an einem Eingriff den Schutzinteressen von nationaler Bedeutung gleich- oder höherwertig sind, kann künftig auch dann ein Abweichen von der ungeschmäleren Erhaltung der Schutzobjekte in Erwägung gezogen werden.



Damit durchbricht der neu formulierte Artikel den sachlogischen Grundsatz, dass das Eingriffsinteresse zumindest auf der gleichen Höhe stehen sollte wie das Schutzinteresse. Wenn inventarisierte Objekte von nationaler Bedeutung ‚in besonderem Masse‘ die ungeschmälerete Erhaltung verdienen, ist es nur konsequent, ein ‚Abweichen‘ vom Erhaltungsgebot nur im Namen solcher Interessen zuzulassen, die ‚von ebenfalls nationaler Bedeutung‘ sind.

Gemäss dem Bericht der UREK-S fallen Aufgaben, die aufgrund der verfassungsmässigen Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen den Kantonen obliegen, unter kantonale Aufgabeninteressen. Der Bericht der UREK-S nennt als Beispiele die kantonal oder regional organisierte Grundversorgung und die Versorgung mit wichtigen Rohstoffen. Der Bericht der UREK-S betont auch die Bedeutung der Planung. Aufgabenbereiche, die Gegenstand eines Planungsinstruments bildeten (etwa eines kantonalen Sachplans oder Richtplans), gehörten demnach zu den kantonalen Aufgabeninteressen. Als Beispiel wird eine Standortplanung im Mobilfunkbereich genannt.

Der Bericht der UREK-S unterstellt offenbar stillschweigend, dass diese genannten Aufgabeninteressen der Kantone gegenüber den Schutzinteressen des Bundes grundsätzlich „gleich- oder höherwertig“ seien. Erst beim Eingriffsinteresse muss dann noch der Nachweis erfolgen, dass dieses Interesse des Kantons am konkreten Eingriff dem Schutzinteresse „gleich- oder höherwertig“ ist. Der Bericht der UREK-S betont selber die Schwierigkeit, festzustellen, ob das Interesse des Kantons gleich- oder höherwertiger einzustufen sei als das Schutzinteresse von nationaler Bedeutung. Aufgrund der mangelnden gesetzlichen Definition wird Klarheit - wenn überhaupt - erst durch die Rechtsprechung geschaffen werden können.

Das Erfordernis der „nationalen Bedeutung“ ist 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. Namentlich ist davon auszugehen, dass Gegenstände eines kantonalen Planungsinstruments (Sachplan, Richtplan) grundsätzlich zu den kantonalen Aufgabeninteressen gehören würden. Dies öffnet ein weites, unbestimmtes Feld. Zu denken ist an Interessen, denen nicht nationale Bedeutung zukommt, die aber für den Kanton wichtig sind respektive via Planung, Konzepte und ähnlichem als wichtig erklärt werden (z.B. Tourismuskonzepte oder Sportstättenplanungen); an Anlagen zur Ver- und Entsorgung von regionaler Bedeutung oder gar an Anlagen zur Erzeugung erneuerbarer Energien, die unterhalb der Schwellenwerte des Artikels 12 EnG liegen, jedoch im Rahmen einer kantonalen Energiestrategie oder Positivplanung als von kantonaler Bedeutung erklärt werden.

Der Bericht der UREK-S nimmt jedoch selber eine Einschränkung vor, die weitere Fragen aufwirft und die Unklarheit verstärkt. Demnach sei ein überwiegendes kantonales, in der Regel gar *kantonsübergreifendes* Eingriffsinteresse erforderlich, um im Einzelfall eine schwerwiegende Beeinträchtigung eines Schutzinteresses von nationaler Bedeutung rechtfertigen zu können. Eine Basis für diese Einschränkung im Gesetzestext ist jedoch nicht auszumachen.

### ***Folge der Änderung: 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 Einführung einer neuen Bedingung «Interessen der Kantone» schafft eine neue Situation und bewirkt eine gravierende Rechtsunsicherheit. Nicht nur mit dem Begriff «kantonales Interesse», sondern auch mit dem Begriff des «kantonsübergreifenden Eingriffsinteresses» führt die UREK-S einen neuen Begriff ein, dessen Bedeutung und Interpretation alles andere als klar ist und dessen Klärung sich zuerst entwickeln müsste.

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 müssen. Dies bedeutete eine massive Verzögerung der Bewilligungsverfahren und dadurch eine grosse Planungsunsicherheit.

### ***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, die nationale Bedeutung als zwingende Voraussetzung für ein Eingriffsinteresse zu sehen, 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 konsequent 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 von Objekten von nationaler Bedeutung führt. Inventarisierte Objekte nach Art. 5 NHG geniessen erhöhten Schutz (vgl. Art. 6 Abs. 1 NHG). Der faktisch bereits heute schwache Schutz der BLN Objekte würde durch die Gesetzesänderung weiter abgeschwächt und auf das Basis-Schutzniveau reduziert, welches gemäss Art. 3 NHG für alle Schutzgegenstände gilt. Der Zusatz «kantonales Interesse» führt somit zu einer eigentlichen Entleerung des Schutzes von Art. 6 NHG.

### ***Änderung steht im Widerspruch zur Bundesverfassung***

Art. 78 BV Abs. 2 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 Objekte verdienen *in besonderem Masse* die ungeschmälerte Erhaltung. Bei ihnen handelt es sich damit gerade um *diejenigen* Landschaften, Ortsbilder, geschichtlichen Stätten sowie Natur- und Kulturdenkmäler, bei denen das öffentliche Interesse es gebietet, sie beim Erfüllen von Bundesaufgaben ungeschmälert zu erhalten. Unter dem Blickwinkel von Art. 78 Abs. 2 BV erscheint es unzulässig, ein Eingriffsinteresse von *nicht* nationaler Bedeutung alleine wegen seines grossen Gewichts zu einem eingriffsrechtfertigenden Gegeninteresse gegenüber einem nationalen Schutzinteresse zu erklären. Wenn neu bestimmte gleich- oder höherwertige Interessen der Kantone als grundsätzlich zulässige Eingriffsinteressen bei Bundesinventarobjekten von nationaler Bedeutung anerkannt werden, wird der Verfassungsgrundsatz von Art. 78 Abs. 2 BV verletzt, weil dadurch ein Eingriff in ein Schutzobjekt von nationaler Bedeutung bzw. nationalem Interesse ermöglicht wird, obwohl kein gleichwertiges Eingriffsinteresse besteht.

Das konsequente Festhalten am Erfordernis eines überwiegenden nationalen Eingriffsinteresses für die Zulässigkeit von Eingriffen in die - nationale Schutzinteressen konkretisierenden - Bundesinventarobjekte schliesst im übrigen die berechtigten Interessen der Kantone an besonders wichtigen Projekten nicht aus. Soweit ein Projekt von Kantonen bzw. ein in deren Interesse liegendes Projekt so gewichtig ist, dass daran auch ein nationales Interesse besteht, kann ein Eingriff in ein Inventarobjekt auch aufgrund des geltenden Art. 6 Abs. 2 gerechtfertigt sein (z.B. regional relevante Anlagen der Rohstoff-versorgung).

### ***Ungleichgewicht zum Schutzniveau der Biotope von nationaler Bedeutung***

Das sachlogische Schutzsystem, gemäss welchem nur gleich- oder höherwertige Interessen von ebenfalls nationaler Bedeutung einen (erheblichen) Eingriff in Schutzobjekte von nationaler Bedeutung rechtfertigen können, gilt nicht nur für die Schutzobjekte nach Art. 5 NHG, sondern ebenso für die Objekte der Bundesinventare im Biotopschutz (Art. 18b NHG). Es ist somit für alle Bundesinventarobjekte im Natur- und Heimatschutz einheitlich (sofern nicht wie bei den Mooren und Moorlandschaften bereits aufgrund der Verfassung ein noch weitergehender Schutz besteht). Die vorgeschlagene Neuregelung von Art. 6 Abs. 2 NHG würde dieses einheitliche Schutzsystem in Frage stellen und ohne ersichtliche und überzeugende Begründung das Gleichbehandlungsgebot in der Gesetzgebung (Gleiches gleich, Ungleiches ungleich behandeln) verletzen. Der Bericht der UREK-S setzt sich mit diesem Gesichtspunkt aber gar nicht auseinander. Es ist zu befürchten, dass in einem nächsten Schritt auch die Eingriffsvoraussetzungen in den Objekten der Biotopinventare (Auen, Amphibienlaichgebiete, Trockenwiesen und -weiden) entsprechend abgeändert würden.

### ***Uneinheitliche Anwendung in den Kantonen***

Wegen seiner mangelnden Klarheit gefährdet der Entwurf einen koordinierten Vollzug auf der ganzen Landesfläche. Neben der vermehrten Möglichkeit zur Realisierung von Vorhaben innerhalb von BLN-Objekten wäre also 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 auch unter Druck zur Nivellierung nach unten geraten, weil die Promotoren von Vorhaben stets mit dem Ausweichen in einen anderen, «freigiebigeren» Kanton drohen könnten.

### **Artikel 7 Abs.3:**

Der Entwurf sieht einen neuen Absatz 3 vor, wonach das Gutachten der Kommission (ENHK, EKD) eine der Grundlagen für die Entscheidbehörde bildet, die dieses Gutachten dann in die Gesamtinteressenbeurteilung einbezieht und würdigt. Im Bericht der UREK-S zum Vernehmlassungsentwurf heisst es, die neue Bestimmung lege (nur) die "gängige Handhabung in der Praxis auf Gesetzesstufe fest".

Der Wortlaut des Entwurfs lässt sich aber auch anders interpretieren! Nach dem vorgeschlagenen Art. 7 Abs. 3 sollen insbesondere auch die obligatorischen ENHK/EKD-Gutachten ausdrücklich nur *eine von mehreren* Beweisgrundlagen für den Entscheid bilden. Bisher konnten obligatorische Kommissionsgutachten nicht durch andere Beweisunterlagen ersetzt werden. Nach der neuen Formulierung erscheint dies jedoch durchaus möglich. In den Fällen von Art. 7 Abs. 2 NHG müsste zwar nach wie vor ein obligatorisches Kommissionsgutachten eingeholt werden. Es erschiene aber wohl zulässig - anders als nach bisheriger Praxis - primär auf eine andere Beweisunterlage (z.B. privates Fachgutachten) abzustellen, obwohl diesem nicht die gleiche gesetzliche Legitimation zukommt wie einem



Kommissionsgutachten nach Art. 7 Abs. 2 NHG. Durch die vorgeschlagene Formulierung wird jedenfalls dieser Anschein geweckt, zumal es ja der Wille der Initianten ist, den Stellenwert der ENHK/EKD-Gutachten zu schwächen.

Wir bitten Sie, unseren Erwägungen zu folgen und auf die Revision des NHG zu verzichten.

Freundliche Grüsse

STIFTUNG LANDSCHAFTSSCHUTZ SCHWEIZ (SL-FP)



Dr. Raimund Rodewald  
Geschäftsführer



Dr. Josef Rohrer  
Projektleiter

Beilage:

- Gutachten von Prof. Dr. Arnold Marti «*Rechtliche Beurteilung der Vorschläge der UREK-S zur Lockerung des Schutzes der Inventarobjekte von nationaler Bedeutung (Revisionsentwurf vom 20. März 2018)*» vom 14. Juni 2018