

Bundesamt für Umwelt
Vernehmlassung 12.402
3003 Bern

Bern, 29. Juni 2018

Parlamentarische Initiative Eder (12.402), Anpassung Natur- und Heimatschutzgesetz: Stellungnahme

Sehr geehrter Herr Kommissionpräsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Sie haben die VLP-ASPAN (neu EspaceSuisse) eingeladen, zum Vorschlag für eine Teilrevision des Natur- und Heimatschutzgesetzes (NHG) Stellung zu nehmen. Als Raumplanungsverband, dem sämtliche Kantone, gut die Hälfte der Schweizer Städte und Gemeinden sowie zahlreiche weitere Akteure der Raumplanung angehören, nehmen wir die Gelegenheit gerne wahr, uns zu den vorgeschlagenen Gesetzesänderungen zu äussern.

1. Ausgangslage

Die grosse Vielfalt von Landschaften, Städten und Dörfern auf engem Raum trägt wesentlich zur Standortattraktivität unseres Landes bei. Die Bundesinventare, die Gegenstand der vorliegenden Gesetzesrevision sind – das Bundesinventar der Landschaften und Kulturdenkmäler von nationaler Bedeutung (BLN), das Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder von nationaler Bedeutung (ISOS) und das Bundesinventar der historischen Verkehrswege (IVS) – haben einen grossen Verdienst daran, dass es uns gelungen ist, die landschaftlichen Perlen und einzigartigen Kulturdenkmäler mehrheitlich zu erhalten und zu schonen. Die Inventare führen uns den Wert der Schutzobjekte vor Augen und sind entsprechend wichtige Wertungshilfen bei raumplanerischen Interessenabwägungen. Mit den zunehmenden Raumansprüchen für Wohnen, Arbeiten, Freizeit und Tourismus ergeben sich jedoch immer mehr Interessenkonflikte und entsprechend steigt die Kritik an den Inventaren. Solche Interessenkonflikte und Ablehnungen von Bauvorhaben, die gestützt auf die Inventare erfolgt sind, sind denn auch Auslöser für die vorliegende Anpassung des Natur- und Heimatschutzgesetzes.

Für die Planungs- und Bewilligungsbehörden ist es oft nicht einfach, den rechtlichen Stellenwert der Inventare zu erkennen und sie in der Praxis richtig umzusetzen. Dies zeigen die vielen Gerichtsfälle. Ein wesentlicher Grund für die schwierige Umsetzung ist die verfassungsrechtliche Aufgabenteilung im Bereich des Natur- und Heimatschutzes: Die Bundesverfassung erklärt den Natur- und Heimatschutz zur Aufgabe der Kantone (Art. 78 Abs. 1 BV), beauftragt den Bund aber, bei der Erfüllung von Bundesaufgaben den Natur- und Heimatschutz zu berücksichtigen und insbesondere Landschaften, Ortsbilder, geschichtliche Stätten sowie Natur- und Kulturdenkmäler zu schonen oder möglichst ungeschmälert zu erhalten (Art. 78 Abs. 2 BV). Mit Blick auf die Erfüllung dieses Verfassungsauftrags und gestützt auf Art. 5 NHG wurden vom Bund die drei oben er-

wählten Inventare erstellt. Das NHG setzt den Verfassungsauftrag zudem mit den folgenden beiden Bestimmungen um, die Gegenstand der vorgeschlagenen Gesetzesänderung sind:

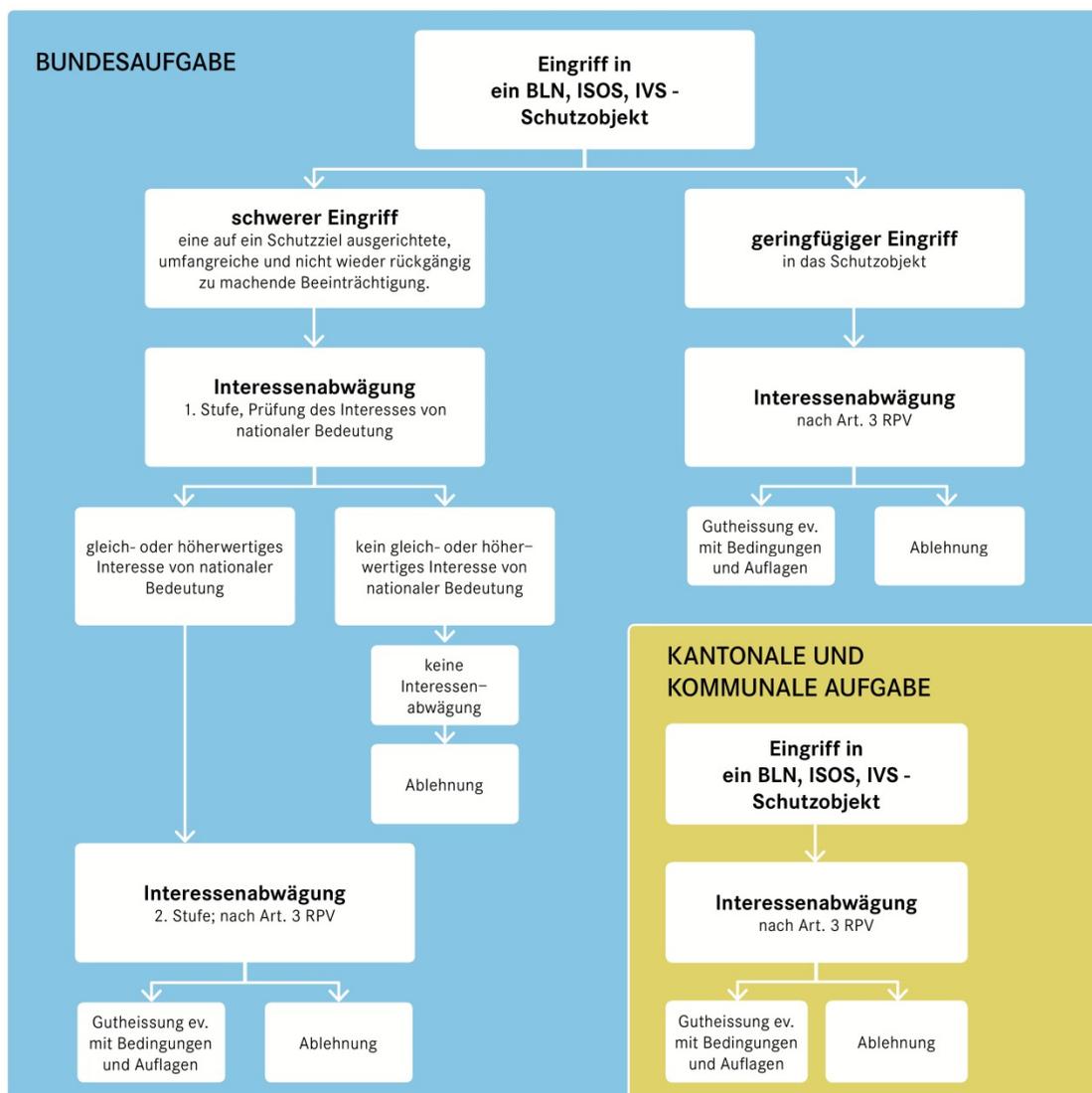
- Bei der Erfüllung einer Bundesaufgabe, darf ein Abweichen von der ungeschmälernten Erhaltung im Sinne dieser Inventare nur in Erwägung gezogen werden, wenn ihr bestimmte gleich- oder höherwertige von ebenfalls nationaler Bedeutung entgegenstehen (Art. 6 Abs. 2 NHG).
- Könnte ein im Inventar enthaltenes Objekt bei der Erfüllung einer Bundesaufgabe beeinträchtigt werden, ist bei der vom Bundesrat eingesetzten, zuständigen Fachkommission (Eidg. Natur- und Heimatschutzkommission ENHK, Eidg. Kommission für Denkmalpflege EKD) ein Gutachten einzuholen (Art. 7 NHG).

Für Eingriffe in Schutzobjekte gelten somit, wenn es um die Erfüllung einer Bundesaufgabe geht, erhöhte, direkt auf das NHG abgestützte Schutzanforderungen. Anders ist die Rechtslage, wenn es um Eingriffe geht, die in *Erfüllung einer kantonalen oder kommunalen Aufgabe* erfolgen, was in der Raumplanung – trotz Ausweitung des Katalogs der Bundesaufgaben – die Regel ist (Art. 75 Abs. 1 BV). Hier ergeben sich die Schutzanforderungen nicht direkt aus Art. 6 NHG, sondern aus den (kantonalen) Richtplänen und (kommunalen) Nutzungsplänen, welche die Inventare umsetzen. Entsprechend hat das Bundesgericht 2009 im Entscheid Rüti (BGE 135 II 209) festgehalten, dass die Bundesinventare bei der Erfüllung einer kantonalen bzw. kommunalen Aufgabe (lediglich) „zu berücksichtigen“ sind. 2015 hielt es im Entscheid Steig in der Stadt Schaffhausen bei einem in einem ISOS geplanten Bauvorhaben fest, dass der kommunalen Planungsbehörde „bei der Festsetzung von Quartierplänen und insbesondere bei der Beurteilung, ob mit einem Plan eine bessere städtebauliche Lösung erzielt wird, eine besondere Entscheidungs- und Ermessensfreiheit zusteht“. Und weiter: Beruht der Entscheid auf einer vertretbaren Würdigung der Umstände, hat ihn die Rekursinstanz zu respektieren (Urteil des Bundesgerichts 1C_130/2014 vom 6. Januar 2015).

Geht es um einen Entscheid in *Erfüllung einer Bundesaufgabe* sind die Anforderungen jedoch, wie erwähnt, wesentlich höher. Wie die untenstehende Grafik zeigt, ist in diesen Fällen eine zweistufige, qualifizierte Interessenabwägung erforderlich. Für einen *schweren* Eingriff in das Schutzobjekt muss in einem ersten Schritt – anders als bei der Erfüllung einer kantonalen oder kommunalen Aufgabe – ein gleich- oder höherwertiges *Interesse von nationaler Bedeutung* nachgewiesen werden. Kann dieses nachgewiesen werden, erfolgt in einem zweiten Schritt eine ordentliche Interessenabwägung nach Art. 3 RPV. Bei der Erfüllung von Bundesaufgaben braucht es zudem ein obligatorisches Gutachten der ENHK oder EKD.

Um die Bewilligungsfähigkeit von Vorhaben in Schutzobjekten von nationaler Bedeutung zu erhöhen und den Interessen der Kantone in der Interessenabwägung mehr Gewicht zu verleihen, soll das NHG angepasst werden. Gemäss dem vorliegenden Vorschlag der UREK des Ständerats sollen neu auch *gleich- oder höherwertige Interessen der Kantone* einen Eingriff in Schutzobjekte von nationaler Bedeutung ermöglichen. Zudem soll die Bestimmung über die Erforderlichkeit eines Fachgutachtens (Art. 7 NHG), dahingehend angepasst werden, dass *Gutachten* der beiden Fachkommissionen *eine* (von mehreren) *Grundlagen für die Entscheidbehörde* bilden, welche sie in die Gesamtinteressenbeurteilung einbezieht und würdigt.

Diese Änderungen betreffen nur Bauvorhaben, die in Erfüllung einer Bundesaufgabe ergehen. Keine Auswirkungen haben die vorgeschlagenen Gesetzesänderungen somit auf die vielen Entscheide, die in Erfüllung einer kantonalen oder kommunalen Aufgabe ergehen.



2. Einschätzung von EspaceSuisse

2.1 Vorgeschlagene Änderungen sind nicht zielführend

Nach Meinung von Espace Suisse tragen die vorgeschlagenen Gesetzesanpassungen nicht zur Klärung des rechtlichen Stellenwerts der Inventare und deren besseren Umsetzung bei und sind daher abzulehnen. Dies aus folgenden Überlegungen:

Anpassung von Art. 6 NHG (nationales/kantonales Interesse):

- Das nationale Interesse ist in vielen Fällen kein grosses Hindernis für die Beurteilung von Grossvorhaben. Dies deshalb, weil das Bundesgericht den Kreis der nationalen Interessen immer weiter ausdehnt. So hat es im vergangenen Jahr im Fall eines Ersatzneubaus der Obwaldner Kantonalbank in Sarnen die „Verdichtung“ und die „Förderung des öffentlichen Verkehrs“ als nationale Interessen bezeichnet.
- Bei kleineren Vorhaben braucht es selbst bei der Erfüllung von Bundesaufgaben oft kein nationales Interesse, weil sie entweder von den Auswirkungen her „geringfügig“ sind (z.B. die meisten Ausnahmegewilligungen ausserhalb der Bauzonen), oder weil es sich um Vorhaben handelt, die in Erfüllung einer kantonalen oder kommunalen Aufgabe ergehen, was ebenfalls kein nationales Interesse, sondern (nur) eine

Interessenabwägung nach Art. 3 RPV erfordert (siehe Grafik oben). Letztlich muss somit ein grosser Teil der Bauvorhaben in Inventargebieten die Hürde des nationalen Interesses gar nicht überwinden und bei jenen, die dies tun müssen, geht es sich nicht selten um Eingriffe in die Kernbereiche von Schutzobjekten, was erhöhte Anforderungen an Eingriffe rechtfertigt.

- Würde man neu auch kantonale Interessen für einen Eingriff zulassen, würde man – anstatt Rechtssicherheit zu schaffen – neue Rechtsstreitigkeiten auslösen. Es würde mehrere Jahre dauern bis die Gerichte den Begriff der gleich- oder höherwertigen kantonalen Interessen geklärt hätten, ohne dass uns das geänderte Recht wirklich weiterbringt.

Anpassung von Art. 7 NHG (Stellenwert des Fachgutachtens):

- Mit der Ergänzung von Art. 7 NHG durch einen neuen Abs. 3 soll gemäss der UREK des Ständerats der verfahrensrechtliche Stellenwert der Gutachten von ENHK und EKD „präzisiert“ und die „gängige Praxis, wonach Gutachten dieser beiden Kommissionen nicht als einzige, sondern als eine Grundlage unter anderen für den Entscheid über Vorhaben in Bundesinventarobjekten betrachtet werden, gesetzlich verankert (werden).“ Die Gutachten der beiden Kommissionen sind in der Tat heute schon für die Beurteilung eines Vorhabens nicht allein ausschlaggebend. Sie sind (gewichtige) Wertungshilfen in der Interessenabwägung, nehmen aber das Ergebnis nicht vorweg. Dies sehen auch die beiden Fachkommissionen so. In ihrer (gemeinsamen) Stellungnahme im Streitfall Sarnen hielten sie zur Frage des Verwaltungsgerichts, ob gleich- oder höherwertige Interessen ausserhalb des NHG einem Schutz des ISOS-Objektes entgegenstünden, fest, dass diese Frage vom Verwaltungsgericht zu beurteilen sei. Die Kommissionen seien für diese Interessenabwägung nicht zuständig.
- Man kann sich nun fragen, weshalb bei dieser Ausgangslage Art. 7 NHG geändert werden soll. Die UREK des Ständerats möchte dies tun, um – wie oben erwähnt – den verfahrensrechtlichen Stellenwert der Gutachten zu präzisieren und die heutige Praxis im Gesetz zu verankern. Dagegen ist an sich nichts einzuwenden. Mit der vorgeschlagenen Änderung schiesst sie jedoch weit über das gesetzte Ziel hinaus. Aufgrund des Wortlauts des vorgeschlagenen Art. 7 NHG sollen die Gutachten künftig „eine der Grundlagen für die Entscheidbehörde bilden, welche sie in ihre Gesamtinteressenbeurteilung einbezieht und würdigt“. Das ist weit mehr als eine Präzisierung der heutigen Praxis. Die Stellungnahmen der beiden Fachkommissionen würden damit zu einer Entscheidungsgrundlage unter vielen und die Gutachten erheblich abgewertet. Das Kind würde gewissermassen mit dem Bade ausgeschüttet.

2.2. Handlungsbedarf ist gegeben

Die Anwendung und Umsetzung der Bundesinventare in der Praxis ist wie eingangs erwähnt tatsächlich nicht einfach. Der besseren Umsetzung der Inventare und der Rechts- und Planungssicherheit dienen, würden aus der Sicht von EspaceSuisse folgende Vorkehrungen:

- Klarere und präzisere Umschreibungen der Schutzziele in den einzelnen Inventaren, wie es bei den Schutzobjekten des BLN-Inventars (wenn auch zum Teil noch ungenügend) passiert ist.
- Eine bessere Darstellung der Inventare und Transparenz über die Aufnahmemethode der Schutzobjekte wie dies beim ISOS zurzeit geschieht.
- Arbeitshilfen, Weiterbildungsveranstaltungen und die Aufarbeitung guter Beispiele, die den Akteuren (Behörden, Grundeigentümern, Bauherren) die Bundesinventare und ihre rechtliche Bedeutung näherbringen. Ein Beispiel hierfür ist die von EspaceSuisse anfangs Jahr herausgegebene Arbeitshilfe zum Thema „Ortsbildschutz und Verdichtung“ mit den darin enthaltenen Beispielen und Empfehlungen. Auch für die Umsetzung der beiden andern Inventare (BLN, IVS) wären solche Arbeitshilfen wertvoll.
- Bei der Umsetzung des BLN-Inventars sind die Kantone stark gefordert. Sie haben es in der Hand, in ihren Richtplänen die BLN-Schutzobjekte mit ihren grossen Perimetern und zum Teil sehr offen formulierten Schutzziele zu konkretisieren und aufzuzeigen, wo welche Entwicklungen möglich bzw. nicht möglich sind.

- Schliesslich braucht es auch mehr personelle Ressourcen für die beiden Fachkommissionen. Mit den gewachsenen Raumansprüchen haben die Anforderungen an die ENHK und EKD stark zugenommen, ohne dass damit ein entsprechender personeller Ausbau einhergegangen wäre. Die Qualität der Gutachten ist dadurch gefährdet. Mehr personelle Ressourcen wären auch wünschenswert, um die Beratungstätigkeit der beiden Fachkommission auszubauen. Heute ist es so, dass die Fachkommissionen ihre Einschätzungen oft erst sehr spät abgeben (im Baubewilligungs- oder Plangenehmigungsverfahren oder beim Erlass von Sondernutzungsplänen); in Zeitpunkten also, in denen für die Projekte bereits sehr viel Zeit und Geld aufgewendet wurde. Anpassungen an den Projekten sind in diesen Stadien aufwendig und teuer und die Lösungsfindung entsprechend schwierig. An der Rechtsgrundlage für eine frühere Beurteilung durch die beiden Fachkommissionen liegt es nicht. Diese ist schon heute vorhanden (Art. 8 NHG). Es braucht jedoch zusätzliche finanzielle und personelle Mittel.

Soll dennoch am Gesetz etwas geändert werden, müsste man sich nicht über den Stellenwert des Eingriffsinteresses (nationale und kantonale Bedeutung) unterhalten, sondern über den Kreis der Bundesaufgaben und deren rechtliche Folgen für den Schutzgrad der inventarisierten Objekte. Zum Teil wird die verfassungsrechtliche Kompetenzordnung im Bereich des Heimatschutzes durch die Verknüpfung mit der Erfüllung einer Bundesaufgabe stark strapaziert. Ein Beispiel hierfür ist der Ersatzneubau der Obwaldner Kantonalbank in Sarnen. Wegen der geplanten Erstellung einer Tiefgarage (für den nahe gelegenen Bahnhof) und der damit verbundenen Gewässerschutzbewilligung wurde das Vorhaben zu einer „Bundesaufgabe“ mit den erhöhten Schutzanforderungen (direkte Anwendung des NHG, zweistufige Interessenabwägung, Erfordernis eines Fachgutachtens nach Art. 7 NHG). Ohne Einstellhalle wäre die Erteilung der Baubewilligung eine rein kommunale Aufgabe gewesen und hätte lediglich eine Interessenabwägung nach Artikel 3 RPV erfordert. Auch ein Gutachten der Fachkommissionen wäre nicht nötig gewesen. Das Bundesgericht hätte, wie im Entscheid Steig/Schaffhausen geprüft, ob die Gemeinde bei ihrem Entscheid das ISOS gebührend berücksichtigte und es hätte sich wohl in seinem Urteil, gestützt auf Art. 2 Abs. 3 RPG, die notwendige Zurückhaltung auferlegt.

Es geht EspaceSuisse mit dieser Bemerkung nicht darum, den Katalog der Bundesaufgaben zusammenzuziehen. Es sollte jedoch eine offene Diskussion darüber geführt werden, ob das NHG dahingehend angepasst werden soll, dass die Erfüllung einer Bundesaufgabe nur dann erhöhte Schutzanforderungen und ein qualifiziertes Verfahren auslöst, wenn es zwischen der Erfüllung der Bundesaufgabe und dem Bauvorhaben einen engen sachlichen und äusserlich sichtbaren Zusammenhang gibt.

Für die uns eingeräumte Möglichkeit, zur vorgeschlagenen Teilrevision des NHG Stellung zu nehmen, danken wir Ihnen bestens.

Freundliche Grüsse

EspaceSuisse



Walter Straumann
Präsident



Lukas Bühlmann
Direktor