

Argumentarium

Vernehmlassung zur Änderung des Natur- und Heimatschutzgesetzes. Parlamentarische Initiative «Die Eidgenössische Natur- und Heimatschutzkommission und ihre Aufgabe als Gutachterin» (Palv Eder 12.402)

1 Ausgangslage

Ziel der parlamentarischen Initiative «Die Eidgenössische Natur- und Heimatschutzkommission und ihre Aufgabe als Gutachterin» von Ständerat Joachim Eder ist die Anpassung des Bundesgesetzes über den Natur- und Heimatschutz (NHG), damit Eingriffe bei geschützten Ortsbildern, Baudenkmalern und Landschaften von nationaler Bedeutung leichter vorgenommen werden können. Konkret: Die Schutzbestimmungen würden zugunsten anderer Interessen weitreichend gelockert.

Diese Revision ist von grösster Tragweite für den Erhalt des Kultur- und Naturerbes. Die Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie des Ständerats (UREK-S) führt deshalb eine breite Vernehmlassung durch.

2 Natürliches und kulturelles Erbe erbringt wertvolle Leistungen

Das intakte Natur- und Kulturerbe erbringt wertvolle Leistungen für die Gesellschaft, die Wirtschaft und die Umwelt. Namentlich sind Weiler, Dörfer, Städte und Landschaften eine bedeutende Quelle für die regionale und lokale Identität, tragen zum gesellschaftlichen Zusammenhalt und zur Lebensqualität bei und sind ein wesentlicher Standortfaktor für den Tourismus. So lautet das Fazit des Berichts «Schweizer Ortsbilder erhalten», den der Bundesrat in Erfüllung eines Postulats von Nationalrat Kurt Fluri am 17.01.2018 verabschiedet hat. Die kürzlich verabschiedete Tourismusstrategie des Bundes (15.11.2017) nennt unter den vier Hauptzielsetzungen, dass die Rahmenbedingungen für den Tourismus zu verbessern sind, wozu auch die landschaftlichen und baukulturellen Qualitäten gehören. Denn die hohe Dichte an Attraktionen ist eine Stärke und bildet das Fundament des Schweizer Tourismus. Zu diesen Attraktionen zählen insbesondere die attraktiven Landschaften sowie die historischen Stätten. Im Bericht «Cultural Heritage counts for Europe» wurden diese Leistungen – basierend auf vielen Einzelstudien – für Europa nachgewiesen. Im Sinne der Strategie für nachhaltige Entwicklung des Bundes 2016-2019 und der UNO-Agenda 2030 mit ihren 17 Zielen für eine nachhaltige Entwicklung gilt es die gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und umweltrelevanten Leistungen des Natur- und Kulturerbes zu erhalten.

3 National bedeutende Landschaften, Ortsbilder und Baudenkmäler sind gefährdet – Volkswille wird missachtet

Die Erhaltung der national bedeutenden Landschaften, Ortsbilder und Baudenkmäler ist in der Bundesverfassung verankert (Artikel 78) und im Bundesgesetz über den Natur- und Heimatschutz (NHG) geregelt. Mit der geplanten Revision von Artikel 6 Absatz 2 des NHG soll dieser Schutz – angeblich im Namen von Rechtssicherheit und Effizienz bei Vorhaben im Bereich der erwünschten Förderung der erneuerbaren Energien und der im revidierten Raumplanungsgesetz geforderten Verdichtung – massiv abgebaut werden. Das Kernanliegen der Revision besteht darin, vermehrt schwerwiegende Eingriffe zu ermöglichen. Das ist unnötig und unsinnig: Die genannten Vorhaben können ohne die Demontage des Schutzes unseres Natur- und Kulturerbes realisiert werden. Mit dem neuen Energiegesetz (Artikel 12: Nationales Interesse an der Nutzung erneuerbarer Energien und Artikel 13: Zuerkennung des nationalen Interesses in weiteren Fällen) werden die Hauptanliegen der parlamentarischen Initiative bereits erfüllt. Eine weitere Schwächung des verfassungsmässigen Schutzes missachtet den Volkswillen. Gemäss einer repräsentativen Umfrage von 2014 ist für 95 % der befragten Schweizerinnen und Schweizer die Erhaltung

des Kulturerbes unentbehrlich für die Schweiz und insbesondere für den Tourismus. Unser Kultur- und Naturerbe ist vielfältig und faszinierend und gehört zur DNA der Schweiz. Wir alle definieren uns stark über unsere einmaligen und wertvollen Quartiere, Dörfer und Städte sowie Landschaften.

4 Nationaler Schutz versus kantonale Nutzungsinteressen – ordnungspolitische Schieflage

Der heute geltende Artikel 6 Absatz 1 des NHG verlangt einen besonderen gesetzlichen Schutz für Objekte und Gebiete von nationaler Bedeutung, die in den drei Bundesinventaren BLN (Landschaften und Naturdenkmäler), ISOS (Ortsbilder) und IVS (historische Verkehrswege) erfasst sind (Artikel 5 NHG). Ihr ungeschmälerter Schutz darf nach geltendem Recht nur beeinträchtigt werden, wenn mindestens ein gleich hohes Nutzungsinteresse von ebenfalls nationaler Bedeutung besteht (Artikel 6 Absatz 2). Wird der Artikel gemäss der parlamentarischen Initiative revidiert, würden neu Interessen des Bundes *und der Kantone* einen Eingriff ermöglichen. Das bisherige Konzept des NHG würde aufgegeben und daraus eine ordnungspolitische Schieflage resultieren: Der Schutz von Objekten von nationaler Bedeutung stünde dem Nutzen von kantonalen Vorhaben gegenüber. Die Interessen wären nicht mehr auf der gleichen föderalen Ebene angesiedelt. Eine solche neue gesetzliche Regelung würde explizit die Möglichkeit eröffnen, im Rahmen der Interessenabwägung auch Interessen der Kantone zu beurteilen und allenfalls über die nationalen Schutzinteressen zu stellen. Die erhöhte Schutzwirkung für Objekte von nationaler Bedeutung würde stark vermindert. Die Interessenabwägung würde sich kaum mehr von derjenigen nach Artikel 3 NHG für Objekte von regionaler und lokaler Bedeutung unterscheiden. Der Sinn einer Qualifizierung der Schutzobjekte als von nationaler Bedeutung würde ausgehebelt.

Die Kritik an den Bundesinventaren BLN, ISOS und IVS wurde in den erst kürzlich abgeschlossenen bzw. laufenden Revisionen aufgenommen. Bei ihrer Festsetzung werden die Kantone angehört und ihre Interessen werden berücksichtigt (Artikel 5 NHG). Gemäss heutiger Bewilligungspraxis ist es möglich, dass kantonale Vorhaben von übergeordnetem nationalem Interesse sind und entsprechende Lösungsprozesse in Gang setzen (z.B. Freiburg, Brücke La Poya).

5 Statt mehr Rechtssicherheit – Zunahme von Bürokratie und Rechtsunsicherheit

Wegen der unter Punkt 4 beschriebenen ordnungspolitischen Schieflage wäre es nach der «neuen» Rechtslage anspruchsvoller und komplexer zu prüfen, ob ein Vorhaben von kantonalem Interesse in einem Inventarobjekt von nationaler Bedeutung bewilligungsfähig wäre. Das hätte zur Folge, dass weitaus mehr und komplexere Interessenabwägungen nötig wären. Zu erwarten wäre ein Mehraufwand für die zuständigen Fach- und Entscheidbehörden. Ebenfalls müsste mit einem uneinheitlichen Vollzug in den Kantonen gerechnet werden. Es kann davon ausgegangen werden, dass angesichts des grösseren Ermessensspielraums der Entscheidbehörden, die Zahl der Rechtsmittelverfahren zunehmen würde, was Auswirkungen auf die Planungs- und Rechtssicherheit der Bauherrschaft hätte. Anstelle der angeblich angestrebten Stärkung der Rechtssicherheit im Rahmen der Bewilligungsverfahren würden die Rechtsunsicherheit, die Bürokratie und die Dauer der Bewilligungsverfahren zunehmen, was für die Eigentümer- und Bauherrschaft unvorteilhaft wäre. Rechtssicherheit ist bei Bauvorhaben abhängig von eigentümergebundenen Regeln, die im Rahmen vom kantonalen Richtplan, kantonalem Baugesetz und dem kommunalen Zonennutzungsplan etc. festgelegt werden.

6 Entscheidungsmacht bei den politischen Behörden – Fachgutachten bilden Grundlage

Für die politischen Entscheide der zuständigen Leitbehörden im Rahmen der Interessenabwägung bilden die Fachgutachten der Eidgenössischen Natur- und Heimatschutzkommission ENHK und der Eidgenössischen Kommission für Denkmalpflege EKD eine wesentliche Grundlage. Gemäss Auslegung des Artikels 7 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 der Vorhaben gesteigert werden. Als Fachgremien sind die beiden Kommissionen primär für Bundesaufgaben zuständig. In der Praxis geben jedoch oft kantonale Gremien

(Verwaltungsgerichte, kantonale Fachstellen oder deren vorgesetzten Departemente und Direktionen) Gutachten in Auftrag, weil sie die überkantonale, unabhängige Fachmeinung der Kommissionen schätzen. Das betrifft mehr als zwei Drittel aller Gutachten.

Das Bild des mächtigen Landschafts- und Heimatschützers, der über alles eine Käseglocke stülpen und jegliche Veränderung verhindern will, ist ein Mythos. Die Entscheidungskompetenz liegt nicht bei ihm, sondern bei den politischen Behörden. Bereits heute sind Eingriffe in die Schutzgebiete und Objekte möglich, wie die zahlreichen, in den vergangenen Jahrzehnten bewilligten Vorhaben beweisen: 77% der Bauvorhaben der Jahre 2007 bis 2016, die im Gebiet eines BLN-, ISOS- oder IVS-Objektes geplant waren und für die ein Gutachten der ENHK verfasst wurde, waren – allenfalls mit Auflagen oder Projektanpassungen – bewilligungsfähig. Lediglich bei 23% der Vorhaben stellte die ENHK eine «schwere Beeinträchtigung» fest. Den Entscheid, ob letztere Vorhaben trotzdem bewilligt wurden, fällten die politischen Leitbehörden.

7 Fazit: 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. Im Gegenteil, die Revision schafft eine ordnungspolitische Schiefelage, erhöht die Rechtsunsicherheit und führt zu mehr Bürokratie und Rechtsmittelverfahren. Der Vorwurf, 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 zur Schonung der Schutzobjekte sowie zur Qualität des Projekts beigetragen haben. Eine Aushebelung dieses Schutzes 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 und werden häufig nachgefragt. Für komplexe Herausforderungen gibt es keine einfachen Lösungen – für gute Lösungen braucht es den Dialog.

Die geplante Revision des NHG ist aus folgenden Hauptgründen abzulehnen:

- 1 Die Anliegen der parlamentarischen Initiative sind mit der Revision des Energiegesetzes umgesetzt.
- 2 Eine Aushebelung des Schutzes der national bedeutendsten Landschaften, Ortsbilder und Baudenkmäler widerspricht dem Volkswillen.
- 3 Statt angeblich mehr Rechtssicherheit und Effizienz würde die vorgeschlagene Revision zu einer Zunahme von Bürokratie und Rechtsunsicherheit führen.
- 4 Für die aktuellen wirtschaftlichen, planerischen und energetischen Herausforderungen gibt es keine einfachen Lösungen im Sinne der parlamentarischen Initiative – für gute Lösungen braucht es den Dialog.

*Cordula M. Kessler, Alliance Patrimoine, Nationale Informationsstelle zum Kulturerbe NIKE
Bern, 25. April 2018*