



Bundesamt für Umwelt
Vernehmlassung 12.401
3003 Bern

Per Mail: thomas.kuske@bafu.admin.ch

Bern, 5. Juli 2018

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 Gelegenheit, zur obgenannten parlamentarischen Initiative Stellung nehmen zu können. Der Schweizerische Städteverband vertritt die Städte, städtischen Gemeinden und Agglomerationen in der Schweiz und damit gut drei Viertel der Schweizer Bevölkerung. Wir äussern uns gerne zum vorliegenden Thema, mit dem sich unsere Mitglieder ebenfalls intensiv auseinandersetzen.

1. Ausgangslage

Ein intaktes Natur- und Kulturerbe ist äusserst wertvoll für die Gesellschaft, die Wirtschaft und die Umwelt. Weiler, Dörfer, Städte und Landschaften sind eine bedeutende Quelle für die regionale und lokale Identität. Sie tragen zum gesellschaftlichen Zusammenhalt und zur Lebensqualität bei und sind ein wesentlicher Standortfaktor für den Tourismus. Gemäss einer repräsentativen Umfrage zur Bedeutung des Kulturerbes in der Schweiz, die 2014 im Auftrag des Bundesamtes für Kultur durchgeführt wurde, ist für 95 % der befragten Schweizerinnen und Schweizer die Erhaltung des Kulturerbes unentbehrlich für die Schweiz und insbesondere für den Tourismus.

Die Ansprüche an den Raum nehmen aber zu, sei es für Wohnen, Arbeiten, Freizeit und Tourismus. Damit ergeben sich immer mehr Interessenkonflikte und entsprechend geraten auch die Inventare immer mehr in den Fokus. Der Umgang mit diesen Inventaren ist für die Planungs- und Bewilligungsbehörden tatsächlich oft nicht einfach.

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 das Bundesinventar der Landschaften und Kulturdenkmäler von nationaler Bedeutung (BLN), das Bundeinventar der schützenswerten Ortsbilder von nationaler Bedeutung (ISOS) und das Bundesinventar der historischen Verkehrswege (IVS) 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 ungeschmälerten Erhaltung im Sinne dieser Inventare nur in Erwägung gezogen werden, wenn ihr bestimmte **gleich- oder höherwertige Interessen 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 in Erfüllung einer **kantonalen oder kommunalen Aufgabe** geht, 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. In diesen Fällen ist 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, folgt 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. (vgl. dazu ausführlicher: Arbeitshilfe VLP-ASPAN «Ortsbildschutz und Verdichtung»; Bern, 2018).



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.

Die vorgeschlagenen Gesetzesänderungen betreffen nur Bauvorhaben in Erfüllung einer Bundesaufgabe. Sie haben keine Auswirkungen auf die vielen Entscheide, die in Erfüllung einer kantonalen oder kommunalen Aufgabe ergehen.

2. Allgemeine Einschätzungen

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

Die **Wirkung der Bundesinventare ist schon heute beschränkt**, denn Eingriffe in die Schutzgebiete und Objekte sind möglich. Dies lässt sich an den zahlreichen bewilligungsfähigen Vorhaben aus den vergangenen Jahrzehnten zeigen: 75 % der Bauvorhaben der Jahre 2007 bis 2017, die im Gebiet eines BLN-, ISOS- oder IVS-Objekts geplant waren und für die ein Gutachten der ENHK verfasst wurde, waren – allenfalls mit Auflagen oder Projektanpassungen – bewilligungsfähig. Auch die Arealstatistik des Bundes zeigt, dass die Zunahme der Siedlungsfläche innerhalb der BLN-Schutzgebiete nur wenig von der Zunahme ausserhalb der Schutzgebiete abweicht.

Nationales 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 auch Grafik in der erwähnten Arbeitshilfe der VLP-ASPAN, S. 13). 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.

Mit der Annahme der Revision des **Energiengesetzes** 2017 (Art. 12 und 13 EnG sowie Art. 8 und 9 EnV) wurde eine Grundforderung der verlangten Revision des NHG bereits erfüllt: Nutzung und Ausbau von erneuerbaren Energien sind seither als nationales Interesse definiert. Damit können Anlagen, die im Inventar nach Art. 5 NHG geplant sind, schon heute einer Interessenabwägung zugeführt werden.



Die vorgeschlagene Änderung hat **Rechtsunsicherheiten** und **Verzögerungen** zur Folge. So ist unklar, welche kantonalen Interessen gegenüber dem Schutzinteresse nationaler Bedeutung künftig gleich- oder höherwertig einzustufen sind. Aufgrund der mangelnden gesetzlichen Definition wird hier erst die Rechtsprechung Klarheit schaffen können. Mit «kantonalementem Interesse» und «kantonsübergreifendem Eingriffsinteresse» werden zudem neue Begriffe eingeführt, deren Bedeutung und Interpretation unklar ist. Im Gegensatz dazu konnte sich bei den seit längerer Zeit verwendeten Begriffen «gleich- oder höherwertige Interessen» von «nationaler Bedeutung» eine Vollzugs- und Rechtspraxis entwickeln. Gerade in den wachsenden und zu verdichtenden Städten und Agglomerationen ist der Erhalt der Natur- und Erholungsräume zentral. Damit sie nachhaltig geplant werden können, muss ihr Schutz sichergestellt, d.h. sie müssen qualitativ und quantitativ erhalten bleiben. Diese Argumente werden auch von unseren Mitgliedern geteilt, deren wirtschaftlicher Schwerpunkt im Tourismus liegt.

Die Änderung hätte eine grössere Anzahl und komplexere Interessenabwägungen zur Folge. Es wäre ein deutlicher **Mehraufwand** für die zuständigen Behörden zu erwarten. Zudem ist zu befürchten, dass der **Vollzug in den Kantonen** nicht einheitlich erfolgen wird.

zur Anpassung von Art. 7 NHG (Stellenwert Fachgutachten)

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.

Die UREK des Ständerats schlägt die Ergänzung vor, weil sie die heutige Praxis im Gesetz zu verankern möchte. 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». Dies bewirkt jedoch mehr als eine Präzisierung der heutigen Praxis, denn die Stellungnahmen der beiden Fachkommissionen würden damit zu einer Entscheidungsgrundlage unter vielen und die Gutachten erheblich abgewertet.

3. Anliegen des Städteverbandes

Bei der verbandsinternen Vorbereitung dieser Stellungnahme hat sich gezeigt, dass mit diesem Vernehmlassungsverfahren eine sehr wichtige und notwendige Diskussion angestossen werden konnte,



denn im Zusammenhang mit dem Natur- und Heimatschutzgesetz besteht auf kommunaler Ebene tatsächlich Handlungsbedarf. Wir beleuchten anschliessend gerne verschiedene Anliegen, die für unsere Mitglieder im Zusammenhang mit der vorgesehenen Gesetzesrevision im Vordergrund stehen.

Bundesaufgaben

Das Thema der «Bundesaufgaben» und deren rechtlicher Folgen für den Schutzgrad der inventarisierten Objekte ist aus kommunaler Sicht aktuell die bedeutend grössere Herausforderung als die Diskussion um den Stellenwert von Eingriffsinteressen, sei es von nationaler oder kantonaler Bedeutung. Denn: Teilweise wird die verfassungsrechtliche Kompetenzordnung im Bereich des Heimatschutzes durch die Verknüpfung mit der Erfüllung einer Bundesaufgabe stark strapaziert.

Die Rechtsprechung hat zum Begriff der Bundesaufgabe nach Art. 2 NHG im Zusammenhang mit der Legitimationsbegründung von Natur- und Heimatschutzverbänden eine weitreichende Praxis entwickelt. Eine Bundesaufgabe liegt demgemäss immer dann vor, wenn sich die Bewilligung für ein Vorhaben auf spezielle bundesrechtlich geregelte Tatbestände stützt und einen Bezug zum Natur-, Landschafts- und Heimatschutz aufweist (BGer 1C_179/2015 für Solaranlagen und BGE 139 II 271 E. 9.2f., beispielhafte Aufzählung: Ausnahmegewilligung nach Art. 24 RPG ausserhalb Bauzonen, Rodungsbewilligung, gewässerschutzrechtliche Bewilligungen, fischereirechtliche Bewilligungen, Anwendung von Bestimmungen über den Schutz von Ufervegetation, Mooren oder Biotopen). In weiteren Entscheiden wurde eine Bundesaufgabe bei Baubewilligungen für Mobilfunkanlagen oder auch Neueinzonungen bejaht.

Sobald in kantonalen bzw. kommunalen Verfügungen oder Erlassen eine solche Beurteilung erforderlich ist, liegt nach heutiger Rechtsprechung eine Bundesaufgabe vor, welche zur unmittelbaren Anwendbarkeit der Bundesinventare für das ganze Vorhaben führt. Es hat die Interessensabwägung nach Art. 6 Abs. 2 NHG stattzufinden. Dies kann zu zufälligen, sachlich nicht begründeten Resultaten bezüglich der Interessensabwägungen führen, wenn das kantonale Eingriffsinteresse inhaltlich ein anderes ist als die damit zu berücksichtigende Bundesaufgabe.

Folgende **Beispiele** veranschaulichen dies:

- Ein kantonales Strassenbauvorhaben soll im Bereich eines Inventarobjekts erstellt werden. In diesem Fall liegt keine Bundesaufgabe vor, das Bundesinventar ist mittelbar anwendbar. Eine Interessenabwägung zwischen dem kantonalen Eingriffsinteresse (Strassenbau) und dem bundesrechtlichen Schutzinteresse (Inventar-Objekt) ist zulässig.
Muss für dasselbe Strassenbauvorhaben zusätzlich eine Rodungsbewilligung oder eine gewässerschutzrechtliche Bewilligung eingeholt werden, da dieses entlang eines Waldes oder Gewässers verläuft, liegt nach bundesgerichtlicher Praxis eine Bundesaufgabe vor. Damit wird das Bundesinventar unmittelbar anwendbar. Eine Interessenabwägung nach Art. 6 Abs. 2 NHG ist vorzunehmen. Das kantonale Eingriffsinteresse (Strassenbau) kann somit nicht mehr berücksichtigt werden, um einen Eingriff in ein Inventarobjekt zu beurteilen.
- 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.

Bei kantonalen und kommunalen Aufgaben wird der Schutz der Bundesinventarobjekte durch kantonales (und kommunales) Recht gewährleistet. Die Bundesinventare sind mittelbar als Sachpläne des Bundes zu berücksichtigen. Bei der Interessenabwägung können auch kantonale oder kommunale Interessen dem Schutzinteresse entgegengehalten werden. Dies muss aber auch dann gelten, wenn zusätzlich ein spezieller bundesrechtlich geregelter Tatbestand zu erfüllen ist. Eine entsprechende konkrete Regelung für diese Fälle fehlt im Gesetz. Dies führt in der Praxis zu Abgrenzungsproblemen und Rechtsunsicherheiten betreffend der mittelbaren und unmittelbaren Anwendbarkeit der Bundesinventare und damit der zulässigen Interessensabwägung. Die kantonalen Interessen können in solchen Fällen zu Unrecht nicht in die Abwägung einbracht werden. In diesem Umfang besteht Handlungsbedarf für eine Anpassung des NHG. Das NHG ist so zu ändern, dass die Erfüllung einer Bundesaufgabe nur dann erhöhte Schutzanforderungen und ein qualifiziertes Verfahren auslöst, wenn es zwischen der Erfüllung der Bundesaufgabe und dem (kantonalen oder kommunalen) Bauvorhaben einen engen sachlichen und äusserlich sichtbaren Zusammenhang gibt.

Prozess der Interessenabwägung

Der Prozess der Interessenabwägung ist anspruchsvoll. In zahlreichen Stellungnahmen im verbandsinternen Vernehmlassungsverfahren wird deshalb gefordert, dass im Rahmen dieser Beratungen des NHG auch der **Prozess der Interessenabwägung qualitativ verbessert** werden müsse.

Bei dieser Gelegenheit wäre auch zu prüfen, ob Eingriffe in Objekte der Bundesinventare nach NHG nicht immer Gegenstand einer ausgewogenen (raumplanerischen) Interessenabwägung sein sollten. Wird ein Objekt eines Bundesinventars heute bei der Ausübung einer Bundesaufgabe schwerwiegend beeinträchtigt und liegen keine gleich- oder höherwertigen Interessen von nationaler Bedeutung vor, wird das Vorhaben direkt, ohne Interessenabwägung abgelehnt. Dies gibt dem Natur- und Heimatschutz ein grosses Gewicht. Gegenüber anderen wichtigen Sektoralpolitiken kann dies durchaus als Ungleichgewicht verstanden werden.

Dieses Ungleichgewicht ist mit der Revision der Energiegesetzgebung augenfällig geworden, in welcher der Ausbau erneuerbarer Energien explizit als nationales Interesse in der Gesetzgebung verankert und somit praktisch auf die Stufe der eidgenössischen Inventare gehoben worden ist. Gerade in der Raumplanung haben sich die Zielsetzungen in den letzten Jahren ähnlich entwickelt wie im Bereich der Energie; das Raumplanungsgesetz wurde revidiert und die Verdichtung ist «eigentlich» als nationales Ziel anerkannt. Eine ähnliche gesetzliche Grundlage wie mit dem Energiegesetz besteht jedoch nicht: Die Anerkennung der Verdichtung als nationales Interesse gilt nicht pauschal und ortsunabhängig. Sie stützt sich ausschliesslich auf die Rechtsprechung.



Gutachten der Kommissionen

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. Es handelt sich um vom Bundesrat eingesetzte, unabhängige ausserparlamentarische Fachkommissionen und somit um legitimierte Gremien.

Die beiden Kommissionen haben den Auftrag, sich über die Bedeutung eines Schutzobjekts und über den anzustrebenden Schutz zu äussern. Das Gutachten darf sich auch zu möglichen Varianten äussern und Vorschläge zur Schonung des Schutzobjekts enthalten.

Die heutige Praxis zeigt auch, dass im **Dialog** zwischen den einzelnen Interessenvertretungen gute Lösungen gefunden werden konnten. Diese trugen zur Schonung der Schutzobjekte und zur Qualität des Projektes bei.

Mit den gewachsenen Raumansprüchen haben die Anforderungen an die ENHK und EKD stark zugenommen, ohne dass dies mit einem entsprechenden personellen Ausbau aufgefangen worden wäre. Die Qualität der Gutachten ist dadurch gefährdet.

Mehr personelle Ressourcen wären auch wünschenswert, um die Beratungstätigkeit der beiden Fachkommissionen 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. Projektanpassungen sind in diesen Stadien aufwändig und teuer und die Lösungsfindung ist entsprechend schwierig. Die Rechtsgrundlage für eine frühere Beurteilung wäre schon heute vorhanden (Art. 8 NHG) – doch braucht es hier zusätzliche finanzielle und personelle Mittel.

Rechtsunsicherheit und Verzögerungen

Die vorgeschlagene Gesetzesänderung wird dazu führen, dass es in Zukunft noch anspruchsvoller werden wird, die Interessen zu identifizieren und abzuwägen. Wie können nationale und kantonale Interessen gegeneinander abgewogen oder miteinander verglichen werden? Welche kantonalen Interessen sind gegenüber dem Schutzinteresse nationaler Bedeutung künftig gleich- oder höherwertig einzustufen? Wird ein nationales Interesse jemals geringer eingestuft als ein kantonales? Welche kantonalen Interessen können geltend gemacht werden? Der Spielraum für die Leitbehörden und dabei gleichzeitig die Anforderungen, die an sie gestellt werden, sind äusserst hoch. Aufgrund der mangelnden gesetzlichen Definition wird hier erst die Rechtsprechung Klarheit schaffen können – mit den entsprechenden Unsicherheiten und Verzögerungen. Selbst in Stellungnahmen, die die Stossrichtung der Gesetzesänderung grundsätzlich begrüssen, wird diese Gefahr als erheblich beurteilt.



4. Anträge

Die Haltungen unserer Mitglieder zur vorgeschlagenen Gesetzesrevision ist nicht einheitlich. Eine Reihe unserer Mitglieder steht den Änderungen kritisch bis ablehnend gegenüber und begründet dies mit den folgenden Argumenten:

- Das Hauptanliegen der parlamentarischen Initiative 12.402 wurde mit der Änderung des Energiegesetzes bereits erfüllt.
- Ein Aufweichen des Schutzes der national bedeutendsten Landschaften, Ortsbilder und Bau-
denkmäler widerspricht dem Volkswillen: Ihre Erhaltung ist in Art. 78 BV verankert und im Bun-
desgesetz über den Natur- und Heimatschutz NHG geregelt.
- Die Formulierung führt zu einer generellen Erweiterung in der Interessensabwägung, welche den
Schutz der Natur- und Heimatschutzobjekte gefährdet. Im Rahmen der unmittelbaren Anwend-
barkeit der Bundesinventare könnten dem nationalen Schutzinteresse neu auch kantonale Inte-
ressen entgegengehalten werden. Faktisch würde damit die qualifizierte Interessenabwägung
nach geltendem Recht preisgegeben und der Schutzzinhalt aufgeweicht.
- Die Revision führt nicht zu mehr Rechtssicherheit und Effizienz.
Aufgrund der mangelnden gesetzlichen Definition (Welche kantonalen Interessen sind gegenüber
dem Schutzinteresse nationaler Bedeutung künftig gleich- oder höherwertig einzustufen?) und
der neuen, unbestimmten Rechtsbegriffe (z.B. «kantonales Interesse» oder «kantonsübergreifen-
des Eingriffsinteresse») wird erst die Rechtsprechung Klarheit schaffen können. Dies führt zu
massiver Rechtsunsicherheit, (teuren) Verzögerungen und massgeblichem Mehraufwand für die
Behörden. Ein einheitlicher kantonaler Vollzug wird kaum möglich sein.
- Für gute Lösungen braucht immer auch den Dialog. Wie die Praxis zeigt, konnten und können im
Dialog zwischen den einzelnen Interessenvertretungen gute Lösungen gefunden werden. Diese
haben nicht nur das Schutzobjekt geschont, sondern auch die Qualität des Projektes verbessert.
- ▶ Wir beantragen deshalb, dass diesen Kritikpunkten bei der weiteren Bearbeitung Rechnung zu
tragen ist.

Der Schweizerische Städteverband beantragt weiter:

- ▶ Der Kreis der **Bundesaufgaben** und deren rechtliche Folgen für den Schutzgrad der inventari-
ierten Objekte ist zu klären.

Dazu ist beim Eingriffsinteresse eines Vorhabens und seinem Verhältnis zur Bundesaufgabe
(Aufgabeninteresse) anzusetzen. Nur wenn das Eingriffsinteresse eines Vorhabens aus einer
Bundesaufgabe rührt, soll die in Art. 6 Abs. 2 NHG statuierte qualifizierte Interessenabwägung
greifen. Ist das Eingriffsinteresse dagegen aus einer kantonalen/kommunalen Aufgabe begründet
und die Bundesaufgabe lediglich zusätzlich zu beachten, sollen die Inventare mittelbar wirken
und eine Interessenabwägung auch mit dem kantonalen und kommunalen Eingriffsinteresse zu-
lässig sein.



Wir beantragen deshalb, **Art. 2 NHG mit einem neuen Absatz 3** wie folgt zu ergänzen:

«Entscheide kantonaler Behörden über Vorhaben, die in der Hauptsache Aufgaben nach kantonalem Recht erfüllen, sind der Erfüllung von Bundesaufgabe nicht gleichgestellt, auch wenn sie zugleich besondere bundesrechtlich geregelte Tatbestände erfüllen.»

Mit anderen Worten:

Das NHG ist dahingehend anzupassen, 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.

- ▶ Im Rahmen der Beratungen des NHG sind besondere Anstrengungen zu unternehmen, um den **Prozess der Interessenabwägung** qualitativ zu verbessern.
- ▶ Die Qualität der **Gutachten** der beiden Fachkommissionen (ENHK und EKD) ist zu sichern. Mit den gewachsenen Raumansprüchen haben die Anforderungen an die ENHK und EKD stark zugenommen, ohne dass dies mit einem entsprechenden personellen Ausbau aufgefangen worden wäre. Zusätzliche personelle Ressourcen sind auch nötig, um die Beratungstätigkeit der beiden Fachkommissionen so auszubauen, dass ihre Einschätzungen in Zukunft bereits in einem sehr frühen Stadium der Projekte möglich sind. Dies ist im Interesse aller Beteiligten, spart Ärger, Zeit und Geld.
- ▶ **Hearings:** Falls Sie im Zusammenhang mit dieser Gesetzesrevision Hearings durchführen, ersuchen wir Sie höflich, den Schweizerischen Städteverband – zusammen mit Fachexperten von VLP-ASPAN/EspaceSuisse – ebenfalls einzuladen. Wir würden uns freuen, zu einer guten Lösung beitragen zu können.

Wir danken Ihnen für die Möglichkeit zur Stellungnahme sowie für die Berücksichtigung unserer Anliegen und Anträge.

Freundliche Grüsse

Schweizerischer Städteverband

Präsident

Kurt Fluri, Nationalrat
Stadtpräsident Solothurn

Direktorin

Renate Amstutz



Kopie Schweizerischer Gemeindeverband
VLP-ASPAN/EspaceSuisse
BPUK
Rahel Frey, Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren EDK/
Konferenz der kantonalen Kulturbeauftragten KBK