

Bundesamt für Umwelt
Vernehmlassung 12.402
3003 Bern

Zwillikon, 28. Juni 2018

ÄNDERUNG DER ART. 6 ABS. 2 UND 7 NHG / STELLUNGNAHME DER ROREP IM RAHMEN DER VERNEHMLASSUNG (APRIL-JULI 2018)

Sehr geehrte Damen und Herren

Wir nehmen zu den beiden vorgeschlagenen Änderungen wie folgt Stellung.

Änderung von Art. 6 Abs. 2 NHG

Überblick

Nach Art. 6 NHG verdienen Natur- und Heimatschutzobjekte von nationaler Bedeutung bei der Erfüllung von Bundesaufgaben in besonderem Masse die ungeschmälerterte Erhaltung. Ein Abweichen von der ungeschmälerterten Erhaltung darf nur in Erwägung gezogen werden, wenn dem Schutzinteresse gleich- oder höherwertige Nutzungsinteressen von ebenfalls nationaler Bedeutung entgegenstehen. Die Interessenabwägung hat in zwei Schritten zu erfolgen: es wird in einem ersten Schritt ("Eingangskontrolle") ermittelt, inwieweit die entgegenstehenden Nutzungsinteressen von nationaler Bedeutung sind; im zweiten Schritt wird dann die umfassende Abwägung aller betroffenen Interessen vorgenommen.

Die Ständeratskommission UREK schlägt nun vor, auf die nationale Bedeutung der Nutzungsinteressen (also auf die gesetzlich vorgeschriebene Eingangskontrolle) zu verzichten, und die Möglichkeit einer Interessenabwägung generell "Aufgaben von Bund und Kantonen, die dafür sprechen" zu eröffnen.

Begründung der Vorlage

Die Initianten erhoffen sich von der Gesetzesrevision eine "bessere Berücksichtigung der Aufgaben der Kantone". Aus den Unterlagen kommt aber nicht eindeutig hervor, für welche kantonalen Aufgaben eine Interessenabwägung neu ermöglicht werden soll, und wie Interessen unterschiedlicher Bedeutung untereinander abgewogen werden sollen.

Zu den neuen Möglichkeiten einer Interessenabwägung führt der Erläuterungsbericht auf Seite 10 aus, dass ein überwiegendes kantonales, in der Regel gar kantonsübergreifendes Eingriffsinteresse erforderlich sein muss, um im Einzelfall die schwerwiegende Beeinträchtigung eines Schutzinteresses von nationaler Bedeutung rechtfertigen zu können, und dass die Interessenabwägung im Einzelfall davon abhängen soll, ob geeignete und verhältnismässige Alternativen ausserhalb von Schutzobjekten von nationaler Bedeutung vorhanden sind. Die Initianten scheinen also der Ansicht zu sein, dass die bisher gesetzlich vorgeschriebene Eingangskontrolle durch eine neue Eingangskontrolle ersetzt werden soll, deren Inhalt und Gestaltung aber im freien Ermessen der Kantone liegt.

Wie aus den zur Illustration ausgeführten Beispielen (Beispiele in den Bereichen der Versorgung, der Kommunikation, des Naturschutzes, der touristischen Entwicklung, respektive "Nutzungsvorhaben, für welche bestimmte Interessen der Kantone sprechen") zu entnehmen ist, könnte sich diese Eingangskontrolle nach der Vorstellung der Initianten auf Sachbereichsplanungen der Kantone stützen – damit wäre aber keineswegs sichergestellt, dass die Nutzungsinteressen aus übergeordneter räumlicher Sicht beurteilt werden. Eine einheitliche Behandlung durch die Kantone ist ausserdem unwahrscheinlich, und es besteht Gefahr, dass eine übergrosse Zahl von Vorhaben einer Interessenabwägung zugeführt werden, was die Beurteilungsinstanzen rasch überlasten und den Zielen des NHG entgegenstehen würde.

Auch über die Frage, wie Interessen unterschiedlicher Bedeutung untereinander abgewogen werden sollen, sind die gemachten Angaben sehr spärlich. Der Erläuterungsbericht räumt zwar ein, dass es – weil unterschiedliche föderale Ebenen verglichen werden müssen – schwierig sein wird festzustellen, ob das Interesse des Kantons gleich- oder höherwertiger einzustufen ist als das Schutzinteresse von nationaler Bedeutung. Er macht aber keine Angaben darüber, wie das Problem gelöst werden soll.

Beurteilung der Vorlage

Aus der Sicht einer erwünschten räumlichen Entwicklung des Landes und der Landesteile teilen wir die Ansicht von Tschannen/Mösching¹, wonach grundlegende Bedürfnisse einer breiten Bevölkerung Eingriffe in Schutzobjekten von nationaler Bedeutung rechtfertigen können. Wir haben in diesem Sinne Verständnis für das Grundanliegen der Initianten, eine allzu enge Auslegung des Art. 6 NHG zu vermeiden. Wir erachten aber den von ihnen vorgeschlagenen Weg als ungeeignet.

¹ Tschannen/Mösching, Nationale Bedeutung von Aufgaben- und Eingriffsinteressen im Sinne von Art. 6 Abs. 2 NHG, Bern 2012

Zentrale Schwäche der Vorlage ist der Verzicht auf die gesetzlich vorgeschriebene Beurteilung der nationalen Bedeutung der Nutzungsinteressen. Diesen Verzicht erachten wir als unnötig, unzweckmässig und unvernünftig:

- Unnötig, weil die heutige Formulierung von Art. 6 Abs. 2 NHG die Berücksichtigung von kantonalen Aufgaben durchaus zulässt, sofern diese grundlegenden Bedürfnissen einer breiten Bevölkerung entsprechen und sich nicht anderswo realisieren lassen. Sind diese Anforderungen erfüllt, können Anlagen, die beispielsweise der Gewährleistung elementarer Infrastrukturnetze, der Gewährleistung elementarer Versorgungs- und Entsorgungsanlagen oder der Gewährleistung elementarer Sicherheit, eine nationale Bedeutung zuerkannt werden. Wir sind uns allerdings bewusst, dass die diesbezügliche Praxis der Kantone unterschiedlich ist, und dass eine Harmonisierung erwünscht wäre.
- Unzweckmässig, weil das kürzlich vom Volk angenommene Energiegesetz in seinem Artikel 12 die Kriterien nach Art. 6 Abs. 2 NHG für die nationale Bedeutung von Anlagen im Bereich erneuerbarer Energien nennt – diese Kriterien werden ausserdem in der Energieverordnung konkretisiert. Die vorgeschlagene Anpassung des Art. 6 NHG würde diese neuen Rechterlasse des Bundes zur Makulatur machen.
- Unvernünftig, weil sich – um die Abwägung der Interessen in Zusammenhang mit der nationalen Bedeutung der Schutz- und der Nutzungsinteressen – eine ganze Praxis der Kantone, des Bundes und der Gerichte etabliert hat. Mit der vorgeschlagenen Anpassung müsste diese Praxis neu entwickelt werden, was über Jahre andauernde Unsicherheiten in der Rechtsanwendung mit sich bringen würde.

Antrag

Wir beantragen, auf die vorgeschlagene Änderung von Art. 6 Abs. 2 NHG zu verzichten, und die Beurteilung der nationalen Bedeutung der Nutzungsinteressen beizubehalten.

Wir regen aber an, die Praxis inskünftig so auszurichten, dass grundlegende Bedürfnisse einer breiten Bevölkerung Eingriffe in Schutzobjekten von nationaler Bedeutung rechtfertigen können.

Änderung von Art. 7 NHG

Überblick

Nach Art. 7 NHG verfasst die zuständige Kommission (ENHK oder EKD) zuhanden der Entscheidbehörde ein Gutachten, wenn bei der Erfüllung einer Bundesaufgabe ein Objekt, das in einem Inventar aufgeführt ist, erheblich beeinträchtigt werden kann. Die Vorlage will die Bestimmung mit einem neuen Absatz 3 in dem Sinne präzisieren, dass das Gutachten nur eine der Grundlagen für die Entscheidbehörde bildet.

Mit dieser Ergänzung wollen die Initianten die bestehende Praxis nun explizit auf Gesetzesstufe verankern.

Beurteilung

Die vorgeschlagene Gesetzesanpassung ist unnötig. Die heutige Praxis braucht nicht im Gesetz verankert zu werden, weil sie sich direkt aus dem Gesetz ergibt: nach Art. 3 der Raumplanungsverordnung (RPV) ermittelt die zuständige Behörde bei der Interessenabwägung die betroffenen Interessen, und beurteilt sie; sie berücksichtigt dabei insbesondere die Vereinbarkeit mit der anzustrebenden räumlichen Entwicklung und die möglichen Auswirkungen; sie berücksichtigt diese Interessen auf Grund der Beurteilung im Entscheid möglichst umfassend. Eine Interessenabwägung, die sich alleine auf einem Kommissionsgutachten abstützen würde, wäre bereits heute gesetzeswidrig.

Der Ergänzungsvorschlag ist ausserdem missverständlich. Die Formulierung, wonach das Gutachten nur eine der Grundlagen für die Entscheidbehörde bildet, könnte zur Fehlinterpretation führen, dass die nationalen Schutzinteressen nicht anders zu bewerten sind, als Partikularinteressen. Dies kann nicht sein, die nationalen Schutzinteressen sind ihrer Bedeutung entsprechend zu bewerten.

Antrag

Wir beantragen, auf die vorgeschlagene Anpassung von Art. 7 NHG gänzlich zu verzichten.

Wir hoffen, Ihnen mit diesen Angaben zu dienen und bleiben Ihnen für allfällige Fragen gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüssen



Prof. Dr. Hannes Egli
Co-Präsident ROREP

ROREP / OEPR
Geschäftsstelle
Prof. Dr. H. Egli
Hofibachstrasse 5
8909 Zwillikon
E-Mail: info@rorep.ch