



Regierungsrat, Postfach, 6301 Zug

Nur per E-Mail

Bundesamt für Umwelt
Vernehmlassung 12.402
3003 Bern

Zug, 19. Juni 2018 hs

Parlamentarische Initiative Eder: Die Eidgenössische Natur- und Heimatschutzkommission und ihre Aufgabe als Gutachterin – Stellungnahme des Kantons Zug

Sehr geehrter Herr Kommissionspräsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 29. März 2018 hat die ständerätliche Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie den Kanton Zug ersucht, bis zum 9. Juli 2018 im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens zum obgenannten Geschäft beim Bundesamt für Umwelt eine Stellungnahme einzureichen. Gerne kommen wir dieser Einladung nach und stellen hiermit folgenden

Antrag:

Die mit der parlamentarischen Initiative von Ständerat Joachim Eder beantragte Änderung von Art. 6 Abs. 2 Bundesgesetz über den Natur- und Heimatschutz vom 1. Juli 1966 (NHG; SR 451) sowie die Aufnahme von Art. 7 Abs. 3 NHG seien vorzunehmen.

Begründung:

1. Raumplanung als Kernaufgabe der Kantone

Der Bund legt die Grundsätze der Raumplanung fest. Die Raumplanung im engeren Sinne obliegt jedoch den Kantonen und dient der zweckmässigen und haushälterischen Nutzung des Bodens und der geordneten Besiedlung des Landes. Der Bund fördert und koordiniert die Bestrebungen der Kantone und arbeitet mit den Kantonen zusammen (Art. 75 Abs. 1 und 2 Bundesverfassung vom 18. April 1999 [BV, SR 101]). Für den Natur- und Heimatschutz sind die Kantone zuständig. Der Bund nimmt bei der Erfüllung seiner Aufgaben Rücksicht auf die Anliegen des Natur- und Heimatschutzes. Er schont Landschaften, Ortsbilder, geschichtliche Stätten sowie Natur- und Kulturdenkmäler; er erhält sie ungeschmälert, wenn das öffentliche Interesse es gebietet (Art. 78 BV). Damit wird verdeutlicht, dass die Raumplanung – selbstverständlich in Berücksichtigung aller öffentlichen Interessen – eine alleinige Aufgabe der Kantone ist. Nur die

kantonalen Richtpläne bedürfen der Genehmigung durch den Bund. Damit wird die Koordination der einzelnen kantonalen Planungswerke untereinander und mit den Interessen des Bundes gewährleistet. Dagegen ist grundsätzlich nichts einzuwenden.

Im Rahmen des Genehmigungsverfahrens der kantonalen Richtpläne werden die verschiedenen Ämter des Bundes, unter anderem aber auch die eidgenössische Natur- und Heimatschutzkommission (ENHK) zur Stellungnahme beziehungsweise Begutachtung eingeladen. Die ENHK prüft, ob die kantonale Richtplanung die ungeschmälernte Erhaltung von Objekten von nationaler Bedeutung gewährleistet. Auch Bauvorhaben innerhalb nationaler Inventare bedürfen bei Erfüllung einer Bundesaufgabe der Begutachtung durch die ENHK. Einem Abweichen vom Schutzgedanken der Inventare kann gestützt auf den heute geltenden Art. 6 Abs. 2 NHG nur zugestimmt werden, wenn der ungeschmälernten Erhaltung des Objekts bestimmte gleich- oder höherwertige Interessen von ebenfalls nationaler Bedeutung entgegenstehen. Die ENHK ist dabei zwingend zu einem Gutachten einzuladen. Sie muss sich in ihrer Beurteilung dazu äussern, ob das Objekt von nationaler Bedeutung ungeschmäkert erhalten bleiben soll oder wie es zu schonen ist. Spricht sich die ENHK gegen ein Abweichen von der ungeschmälernten Erhaltung eines Objekts aus, müssen die Behörden die Anträge der Kommission bisweilen unbeschleunigt in ihre Entscheidungsfindung aufnehmen. Eine Prüfung der Anträge der ENHK aufgrund der Ziele und Planungsgrundsätze der Raumplanung (Art. 1 und Art. 3 Raumplanungsgesetz vom 22. Juni 1979 [RPG, SR 700]) darf kaum stattfinden, da ein Abweichen vom Gutachten nur aus triftigen Gründen erfolgen darf, insbesondere wenn das Gutachten der ENHK offensichtliche Irrtümer, Lücken oder Widersprüche enthält (BGE 127 II 273 ff., 280). Dabei muss für die Entscheidbehörde unbeachtlich sein, ob auf kantonaler Ebene bereits eine Interessenabwägung durch die Exekutive oder sogar durch die Legislative stattgefunden hat. Faktisch kann also von einer «démision du juge» gesprochen werden. Staatliche Behörden wie Gemeinderäte, Regierungsräte oder Gerichte dürfen heute von den Schlussfolgerungen eines ENHK-Gutachtens kaum noch abweichen. Dieser Zustand muss geändert werden.

2. Stärkung der Gesamtinteressenabwägung

Das Gutachten der ENHK soll inskünftig zwar eine gewichtige, jedoch nicht allein ausschlaggebende Entscheidungshilfe sein. Zudem sollen kantonale öffentliche Interessen den Interessen an der Erhaltung der Schutzobjekte gegenübergestellt werden. Eine Abwägung der Interessen des Bundes und der Kantone soll zeigen, ob ein Abweichen von der ungeschmälernten Erhaltung eines Objekts von nationaler Bedeutung geboten ist. Nur mit einer solchen Gesamtinteressenabwägung kann namentlich der kantonale Richtplanung, aber auch den im öffentlichen Interesse stehenden Bauvorhaben zum Durchbruch verholfen werden. Es geht nicht an, dass einer Kommission ein derartiges Gewicht zukommt, wenn kantonale Entscheidungen in einem demokratischen Prozess zustande gekommen sind.

3. Forderung nach einer Anpassung von Art. 6 Abs. 2 NHG

Wir begrüßen daher die mit der Umsetzung der parlamentarischen Initiative Eder sowie mit der Revision des NHG einhergehende Stärkung der Kantone dahingehend, dass ein Abweichen von der ungeschmälernten Erhaltung im Sinne der Inventare bei Erfüllung einer Bundesaufgabe auch dann in Erwägung gezogen werden darf, wenn öffentliche Interessen des Bundes oder der Kantone oder eine umfassende Interessenabwägung dafür sprechen (Art. 6 Abs. 2 NHG). Mit dieser Revision kann über die Gesamtinteressenabwägung jeweils eine bessere Lösung gefunden werden. Diese Vorgehensweise macht viel mehr Sinn, als einzelfallweise in verschiedenen Spezialgesetzen festzulegen, wann eine Bundesaufgabe und wann ein nationales Interesse vorliegen. Zudem wird mit dieser Revision die Bedeutung der Bundesinventare (BLN, ISOS,

IVS etc.) keinesfalls geschmälert, nicht zuletzt deshalb, weil – wie bis anhin – schliesslich das Bundesgericht mit der letztinstanzlichen Überprüfung der Entscheide die «unité de doctrine» weiterhin gewährleisten kann.

4. Forderung nach einer Aufnahme von Art. 7 Abs. 3 NHG

Sowohl gewisse Grundsätze der Bundesverfassung als auch einige Vorschriften der Bundesgesetzgebung wirken sich hemmend auf die Raumplanung aus. Eigentumsgarantie, Föderalismus, Marktfreiheit, Natur- und Heimatschutz stehen bisweilen in Konkurrenz zur Raumplanung. Solche Konflikte können nur über eine sorgfältige Gesamtinteressenabwägung beigelegt werden. Gemäss Art. 3 Raumplanungsverordnung vom 28. Juni 2000 (RPV; SR 700.1) sollen Bund, Kantone und Gemeinden die verschiedenen Interessen möglichst umfassend nach den Zielen der nachhaltigen räumlichen Entwicklung abschätzen und berücksichtigen. Das Resultat der jeweiligen Interessenabwägung führt in der Regel zur räumlichen Abstimmung der verschiedenen Interessen und ist in den entsprechenden hoheitlichen Plänen abgebildet, d. h. in den Sachplänen und den Konzepten des Bundes, den Richtplänen der Kantone und den Nutzungsplänen der Gemeinden. Mit der vorliegenden Revision des NHG und der Ergänzung von Art. 7 Abs. 3 NHG werden die Entscheidbehörden der Kantone oder des Bundes inskünftig eine Gesamtinteressenabwägung weitgehend ohne Vorrang einzelner Sektoralpolitiken vornehmen können.

5. Fazit

Wir halten ausdrücklich fest, dass wir bei der Revision des NHG nicht von der Frage der Stärkung oder Schwächung des Natur- und Heimatschutzes ausgehen, sondern vielmehr von jener des Stellenwerts der Gutachten der ENHK. Es geht also um Grundsätzliches in Bezug auf das gegenwärtige System und um die Frage von Entscheidkompetenzen der Kommission und den staatlichen Behörden und Organen. Die vorliegende Revision des NHG bietet insgesamt die historische Chance, der Interessenabwägung, einem zentralen Pfeiler des Raumplanungsrechts, vermehrt Nachachtung zu verschaffen. Zudem korrigiert sie die schleichende Entmachtung der Kantone durch die Fachstellen des Bundes, obwohl Natur- und Landschaftsschutz sowie Denkmalschutz Kernaufgaben der Kantone sind. Der föderalistische Aufbau der Schweiz wird dadurch gestärkt: Was in einem Kanton im Rahmen einer Interessenabwägung wohl Sinn macht, kann in einem anderen Kanton unter Umständen völlig fehl am Platz sein. Diese Unterschiede sind eine Stärke der Schweiz, die durch die vorliegende Revision hervorgehoben werden soll.

Wir bitten um Berücksichtigung unseres Antrags und bedanken uns im Voraus dafür.

Zug, 19. Juni 2018

Freundliche Grüsse
Regierungsrat des Kantons Zug

Manuela Weichelt-Picard
Frau Landammann

Renée Spillmann Siegart
stv. Landschreiberin

Kopie per E-Mail an:

- thomas.kuske@bafu.admin.ch (PDF- und Word-Datei)
- Eidgenössische Parlamentarier des Kantons Zug (Beilage: Umfrage zur parlamentarischen Initiative Eder: Die Eidgenössische Natur- und Heimatschutzkommission und ihre Aufgabe als Gutachterin, Stellungnahme an die BPUK)
- Baudirektion
- Volkswirtschaftsdirektion
- Amt für Denkmalpflege und Archäologie
- Amt für Wald und Wild
- Staatskanzlei
- Direktion des Innern