



12.402

## **Parlamentarische Initiative Die Eidgenössische Natur- und Heimatschutzkommission und ihre Aufgabe als Gutachterin**

### **Bericht der Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie des Ständerates**

vom 22. Oktober 2018

---

Sehr geehrte Frau Präsidentin,  
Sehr geehrte Damen und Herren,

Mit diesem Bericht unterbreiten wir Ihnen den Entwurf zur Änderung des Bundesgesetzes über den Natur- und Heimatschutz vom 1. Juli 1966. Gleichzeitig erhält der Bundesrat Gelegenheit zur Stellungnahme.

Die Kommission beantragt, dem beiliegenden Entwurf zuzustimmen.

22. Oktober 2018

Im Namen der Kommission  
Der Präsident: Roland Eberle

---

## Übersicht

*Gemäss Bundesverfassung (BV) nimmt der Bund bei der Erfüllung seiner Aufgaben Rücksicht auf die Anliegen des Natur- und Heimatschutzes. Er schont Landschaften, Ortsbilder, geschichtliche Stätten sowie Natur- und Kulturdenkmäler und erhält sie ungeschmälert, wenn das öffentliche Interesse es gebietet. Damit wird im Bereich des Natur- und Heimatschutzes eine Interessenabwägung zwischen Schützen und Nutzen nötig (Art. 78 Abs. 2 BV).*

*Bei Vorhaben im Bereich erneuerbarer Energien hat der Gesetzgeber mit dem neuen Artikel 12 Energiegesetz und den damit verbundenen Artikel 8 und 9 der Energieverordnung Anlagen bereits ab einer bestimmten Grösse nationales Interesse zuerkannt. Solche Anlagen, die in einem Inventar nach Artikel 5 des Bundesgesetzes über den Natur- und Heimatschutz (NHG) geplant sind, können damit bereits grundsätzlich aufgrund des geltenden Rechts einer Interessenabwägung zugeführt werden.*

*Mit der Ergänzung von Artikel 7 NHG durch einen neuen Absatz 3 soll der verfahrensrechtliche Stellenwert der Gutachten von ENHK und EKD präzisiert werden. Mit dieser Präzisierung wird 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. Damit wird die Rechtssicherheit im Rahmen der Bewilligungsverfahren gestärkt.*

## Bericht

### 1 Entstehungsgeschichte

Am 29. Februar 2012 reichte Ständerat Joachim Eder eine parlamentarische Initiative ein, welche zum Ziel hat, Artikel 6 Absatz 2 und Artikel 7 Absatz 3 des Bundesgesetzes über den Natur- und Heimatschutz vom 1. Juli 1966<sup>1</sup> (NHG) anzupassen. Die Initiative beabsichtigt zum einen, den Gutachten der ENHK und EKD zukünftig eine gewichtige, aber nicht allein ausschlaggebende Entscheidungshilfe zuzuschreiben. Zum anderen will die Initiative bei der Abwägung der Interessen nach Artikel 6 Absatz 2 NHG unter bestimmten Voraussetzungen auch kantonale Eingriffsinteressen berücksichtigen. Begründet wurde der Gesetzgebungsbedarf vom Initianten insbesondere damit, dass Bewilligungsverfahren einen bremsenden Einfluss auf die Realisierung von Projekten, insbesondere im Bereich der erneuerbaren Energien, hätten.

In Rahmen der Vorprüfung beschloss die Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie des Ständerates (UREK-S) am 17. Januar 2013 mit 7 zu 4 Stimmen der Initiative Folge zu geben. Ihre Schwesterkommission des Nationalrates stimmte dem Beschluss gemäss Artikel 109 Absatz 3 des Parlamentsgesetzes vom 13. Dezember 2002<sup>2</sup> (ParlG) am 8. April 2013 mit 13 zu 11 Stimmen bei 1 Enthaltung zu. Sowohl in der ständerätlichen wie in der nationalrätlichen Kommission waren Minderheiten der Ansicht, es bestünde kein Handlungsbedarf. Sie befürchteten, eine Schwächung des Stellenwerts der Gutachten der ENHK und EKD gefährde den Natur- und Heimatschutz.

Gemäss Artikel 111 Absatz 1 ParlG arbeitet die Kommission innerhalb von zwei Jahren einen Erlassentwurf aus. Die UREK-S befasste sich an vier Sitzungen in den Jahren 2013 und 2014 mit der Ausarbeitung einer Änderung des NHG, welche das Anliegen der Initiative umzusetzen erlaubt. So lag am 1. September 2014 ein Vorentwurf für die Vernehmlassung vor. Mit 6 zu 6 Stimmen und dem Stichentscheid des Präsidenten beschloss die Kommission hingegen, mit der Vernehmlassung noch zuzuwarten. Es sollten vorerst die Ergebnisse der Beratungen im Parlament zu den Bestimmungen für das nationale Interesse von Anlagen erneuerbarer Energien abgewartet werden. Dazu stimmte der Ständerat einer ersten Fristverlängerung der Initiative nach Artikel 113 Absatz 1 ParlG einstimmig zu. Im Rahmen der Totalrevision des Energiegesetzes vom 30. September 2016<sup>3</sup> (EnG) wurde vom Parlament schliesslich beschlossen, der Nutzung erneuerbarer Energien und deren Ausbau ein nationales Interesse zuzuweisen. Das nationale Interesse an der Realisierung dieser Vorhaben ist bei der Interessenabwägung als gleichrangig zu betrachten mit anderen nationalen Interessen (Art. 12 EnG).

Nach der Annahme des revidierten Energiegesetzes in der Referendumsabstimmung vom 17. Mai 2017 durch das Stimmvolk hat die Kommission die Beratungen zur

1 SR 451

2 SR 171.10

3 SR 730.0

Ausarbeitung eines Vorentwurfs im Rahmen der Initiative wieder aufgenommen. Eine Mehrheit der Kommission kam zum Schluss, dass trotz der neuen Regelung für Anlagen erneuerbarer Energien nach Artikel 12 EnG nach wie vor Regelungsbedarf im Sinne der Initiative bestehe, und beantragte dem Ständerat erneut eine Fristverlängerung nach Artikel 113 Absatz 1 ParlG, um einen entsprechenden Vorentwurf ausarbeiten zu können. Eine Kommissionsminderheit war allerdings der Auffassung, die Regelung im neuen Energiegesetz würde dem Anliegen der Initiative im Sinne einer Kompromisslösung bereits ausreichend Rechnung tragen, jeglicher Handlungsspielraum sei erschöpft. Sie beantragte, die Initiative abzuschreiben. Der Ständerat folgte dem Antrag der Mehrheit und beschloss am 14. September 2017 mit 27 zu 16 Stimmen, die Behandlungsfrist bis zur Herbstsession 2019 zu verlängern.

Am 20. März 2018 stimmte die Kommission mit 7 zu 5 Stimmen dem Vorentwurf zu und schickte ihn in die Vernehmlassung. Eine Minderheit beantragte, nicht auf die Vorlage einzutreten.

Die Ergebnisse der Vernehmlassung zeigen, dass die Vorlage sehr kontrovers aufgenommen wurde (vgl. 2.2). Nur gerade die Hälfte der Kantone unterstützt den Vorentwurf. Die Kommission musste feststellen, dass das von ihr angestrebte Ziel, mit der vorgeschlagenen Änderung von Artikel 6 Absatz 2 grössere Rechtssicherheit zu schaffen, nicht erreicht werden konnte. Mit der Totalrevision des Energiegesetzes wurde zudem in Artikel 12 EnG der Nutzung erneuerbarer Energien und deren Ausbau ein nationales Interesse zugewiesen. Damit können Anlagen erneuerbarer Energien, die in einem Inventar nach Artikel 5 NHG geplant sind und zu einer erheblichen Beeinträchtigung der Objekte führen, direkt einer umfassenden Interessenabwägung zugeführt werden. Vor diesem Hintergrund und nach eingehender Würdigung der Ergebnisse aus der Vernehmlassung verzichtete die Kommission einstimmig auf eine Änderung von Artikel 6 Absatz 2. Sie stimmte dem Entwurf am 22. Oktober 2018 mit 8 zu 2 Stimmen bei 2 Enthaltungen zu.

Im Rahmen der Detailberatung zur Vorlage wurde auch die Petition 13.2034 «Auflösung des Schweizer Heimatschutzes» gemäss Artikel 126 Absatz 2 ParlG behandelt.

## **2 Grundzüge der Vorlage**

Die Gesetzesänderung soll Rechtssicherheit schaffen, und zwar im Bewilligungsverfahren von Projekten, welche ein Abweichen von der ungeschmälernten Erhaltung eines Objektes von nationaler Bedeutung mit sich ziehen.

Der neue Artikel 7 Absatz 3 NHG verankert eine gängige Praxis auf Gesetzesebene, wonach die Gutachten der ENHK und EKD nicht als einzige, sondern als eine Grundlage von mehreren für den Entscheid über solche Projekte betrachtet werden. Damit soll die Bedeutsamkeit der Gutachten im Gesetz festgehalten werden.

## 2.1 Art. 7 NHG

### 2.1.1 Geltendes Recht

Artikel 7 NHG sieht vor, dass im Falle einer Beeinträchtigung eines Schutzobjektes von nationaler Bedeutung im Sinne von Artikel 5 NHG ein Gutachten der zuständigen beratenden Kommission eingeholt werden kann. Besteht die Möglichkeit, dass das Schutzobjekt bei der Erfüllung einer Bundesaufgabe *erheblich* beeinträchtigt werden könnte, oder stellen sich in diesem Zusammenhang grundsätzliche Fragen, muss gemäss Artikel 7 Absatz 2 NHG ein Gutachten der beratenden Kommission eingeholt werden.

Das Gutachten wird zuhanden der eidgenössischen oder kantonalen Entscheidbehörde verfasst. Diese, auch Leitbehörde genannt, ist zuständig für die Interessenabwägung nach Artikel 6 Absatz 2 NHG. Neben dem genannten Gutachten fliessen in diese Abwägung als Entscheidungsgrundlagen insbesondere die Gesuchs-, Projekt- bzw. Planungsunterlagen, Stellungnahmen betroffener eidgenössischer und kantonalen Fachbehörden, Einsprachen sowie eigene Abklärungen und Erwägungen der Entscheidbehörde ein.

### 2.1.2 Neues Recht

Artikel 7 NHG soll nun durch einen neuen Absatz 3 ergänzt werden. Dieser lautet wie folgt:

*«Das Gutachten bildet eine der Grundlagen für die Abwägung aller Interessen durch die Entscheidbehörde».*

Im Rahmen der Interessenabwägung sind die Gutachten der ENHK und der EKD bereits heute eine von mehreren Grundlagen für die korrekte Abwägung der Schutz- und Nutzungsinteressen durch die Entscheidbehörde (vgl. soeben Ziff. 2.1.1). Die beantragte Ergänzung von Artikel 7 NHG verankert die bestehende Praxis nun explizit auf Gesetzesstufe. An den bestehenden Verfahren und Zuständigkeiten soll sich nichts ändern.

Im Rahmen der Beratungen im Anschluss an die Vernehmlassung hat die Kommission am Artikel eine sprachliche Korrektur vorgenommen, die die Kernaussage unverändert lässt. Artikel 7 NHG trägt bereits den Titel «Begutachtung durch die Kommission»; mit der neuen Formulierung soll auf eine Adressierung der Norm an einen anderen Adressaten – nämlich die Entscheidbehörde – und die damit verbundene Normaussage («... welche [die Entscheidbehörde] es in ihre Gesamtinteressenbeurteilung einbezieht und würdigt») verzichtet werden. Der Ausdruck «Abwägung aller Interessen» findet sich zudem bereits in Artikel 18 Absatz 1<sup>ter</sup> NHG.

## 2.2 Vernehmlassung

Der Vorentwurf vom 20. März 2018, der von der Kommission in die Vernehmlassung gegeben wurde, enthielt zusätzlich zum neuen Artikel 7 Absatz 3 eine Änderung von Artikel 6 Absatz 2 NHG. Die Bestimmung in diesem Absatz regelt, unter welchen Voraussetzungen die zuständigen Entscheidbehörden ein Abweichen vom Gebot der ungeschmälernten Erhaltung der Objekte der Bundesinventare nach Artikel 5 NHG prüfen und eine Interessenabwägung vornehmen dürfen. Das ist im geltenden Recht der Fall, wenn dem Schutzinteresse von nationaler Bedeutung ein gleich- oder höherwertiges Nutzungsinteresse von ebenfalls nationaler Bedeutung gegenübersteht. Die Kommission sah im Vorentwurf eine veränderte Bestimmung vor, die den Interessen der Kantone in der Abwägung mehr Gewicht geben sollte. Ein Abweichen von der ungeschmälernten Erhaltung im Sinne der Inventare hätte nach dem Vorschlag der Kommission bei Erfüllung einer Bundesaufgabe auch in Erwägung gezogen werden können, wenn bestimmte gleich- oder höherwertige Interessen des Bundes *oder der Kantone* dafür sprechen. Die Kommissionsmehrheit versprach sich mit der Änderung eine Stärkung der Kantone. Künftig hätten auch berechnete kantonale Interessen für die erforderliche Interessenabwägung herangezogen werden können. Eine Minderheit der Kommission lehnte den Vorentwurf aufgrund der geänderten Bestimmung in Artikel 6 Absatz 2 ab. Sie befürchtete mit der Berücksichtigung von kantonalen Interessen bei der Abwägung eine Zunahme der Eingriffe in die Inventarobjekte. Mit der Interessenabwägung zwischen den föderalen Ebenen von Bund und Kantone würde die Prüfung von Projekten anspruchsvoller und komplexer, war die Minderheit der Überzeugung. Die Auffassungen der Mehr- und Minderheit der Kommission spiegelte sich denn auch in den Stellungnahmen der Vernehmlassung. Insbesondere der umstrittene Artikel 6 Absatz 2 fand nur bei der Hälfte der Kantone Unterstützung. Die zustimmenden Vernehmlassungsteilnehmenden begrüßten den erweiterten Spielraum für die Kantone. Damit werde eine bessere Abwägung der Interessen von Bund und Kantonen ermöglicht. Die ablehnenden Stellungnehmenden hingegen strichen die unklaren Rechtsbegriffe der Änderung hervor und bemängelten die Gleichbehandlung ungleicher föderaler Ebenen. Sie befürchteten Rechtsunsicherheit bei der Umsetzung.

Das widerspreche dem Ziel, mit den Änderungen im NHG Rechtssicherheit zu schaffen, stellte die Kommission bei der Würdigung der Vernehmlassungsergebnisse fest. Zur Planung der weiteren Schritte hörte sie am 22. Oktober 2018 zudem eine Vertretung der Konferenz der Bau-, Planungs- und Umweltdirektoren (BPUK) an. Die BPUK verzichtete auf eine konsolidierte Stellungnahme mit dem Verweis auf die sehr unterschiedliche Aufnahme des Vorentwurfs in den Kantonen. Sie unterstrich, dass die Initiative ein Problem aufgreife, das viele Kantone betreffe, und hob die Bedeutung der Diskussion hervor, die durch die Initiative und die Vorarbeiten der UREK-S angestossen wurde. Wie auch in der Vernehmlassung angesprochen, böte sich eine Beratung mit umfassender Betrachtung im Rahmen der Revision des Raumplanungsgesetzes 2. Etappe (RPG 2) an. Nach eingehender Prüfung der Ergebnisse aus der Vernehmlassung und der Einschätzungen der BPUK kam die Kommission zum Schluss, auf die Änderung von Artikel 6 Absatz 2 im Entwurf zu verzichten. Der Entwurf zur Änderung des NHG führt nunmehr nur den neuen

Artikel 7 Absatz 3 auf. Dieser legt die gängige Praxis auf Gesetzesstufe fest und trägt zur Rechtssicherheit bei.

### **3 Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen**

#### **3.1 Art. 7 Abs. 3**

Die Begutachtungspflicht der ENHK und der EKD hängt zum einen davon ab, ob es sich um eine Bundesaufgabe im Sinne von Artikel 78 Absatz 2 BV handelt und zum anderen, ob das betroffene Schutzobjekt erheblich beeinträchtigt werden kann oder sich in diesem Zusammenhang grundsätzliche Fragen stellen (Art. 7 Abs. 2 NHG). Mit der obligatorischen Begutachtung wird gewährleistet, dass ein unabhängiges Fachorgan bei der Beurteilung eines Projekts die Anliegen des Natur- und Heimatschutzes berücksichtigt, und dass die zuständigen Instanzen diesbezüglich über zuverlässige Unterlagen verfügen (*Leimbacher*, in: Keller/Zufferey/ Fahrländer, Kommentar NHG, Zürich 1997, Art. 7 NHG, Rn. 13). Die Gutachten bilden bereits heute lediglich eine von mehreren Grundlagen für die korrekte Abwägung der Schutz- und Nutzungsinteressen durch die Entscheidbehörde (vgl. Ziff. 2.2.1). In der vorgeschlagenen Änderung wird dies explizit verankert. Die entscheidende Behörde würdigt die zur Verfügung stehenden Beweismittel frei nach ihrer Überzeugung und ist nicht an starre Vorgaben gebunden. Sie hat sich mit dem Gutachten auseinanderzusetzen und muss ein Abweichen hinreichend begründen. Die neue Bestimmung legt insofern die gängige Handhabung in der Praxis auf Gesetzesstufe fest. Dies wurde bereits mit der Motion 12.3069 «Die Eidgenössische Natur- und Heimatschutzkommission und ihre Aufgabe als Gutachterin» angeregt. Der Bundesrat begrüßte in seiner Stellungnahme zur Motion diese Präzisierung auf Gesetzesstufe ausdrücklich.

### **4 Auswirkungen**

Mit der Aufnahme eines Objekts in ein Bundesinventar nach Artikel 5 NHG steht fest, dass es «in besonderem Masse» die ungeschmälerte Erhaltung verdient (Art. 6 Abs. 1 NHG). Den Bewilligungsverfahren, die bei einem Abweichen von diesem Grundsatz unweigerlich zum Tragen kommen, wurde in der Begründung der Initiative ein bremsender Einfluss zugeschrieben, insbesondere auch im Bereich der erneuerbaren Energien. Diesem Umstand hat das Parlament mit den neu geschaffenen Bestimmungen in Artikel 12 EnG und Artikel 8 und 9 EnV bereits Rechnung getragen.

Die neue Bestimmung in Artikel 7 Absatz 3 zum verfahrensrechtlichen Stellenwert der ENHK und EKD verankert die gängige Praxis auf Gesetzesebene. Sie trägt zur Rechtssicherheit bei.

#### **4.1                    Finanzielle und personelle Auswirkungen**

Mit der Gesetzesänderung sind keine direkten finanziellen Auswirkungen auf Bund, Kantone und Gemeinden zu erwarten.

#### **4.2                    Vollzugstauglichkeit**

Mit der vorgeschlagenen Regelung wird die bestehende Praxis auf Gesetzesstufe verankert.

### **5                        Verhältnis zum europäischen Recht**

Im Verhältnis zum europäischen Recht sind keine Auswirkungen zu erwarten.

### **6                        Rechtliche Grundlagen**

#### **6.1                    Verfassungs- und Gesetzmässigkeit**

Die Vorlage stützt sich auf Artikel 78 Absatz 2 BV, der dem Bund den Auftrag erteilt, bei der Erfüllung seiner Aufgaben Rücksicht auf die Anliegen des Natur- und Heimatschutzes zu nehmen. Einerseits muss er Landschaften, Ortsbilder, geschichtliche Stätten sowie Natur- und Kulturdenkmäler schonen; andererseits hat er die genannten Objekte ungeschmälert zu erhalten, wenn das öffentliche Interesse es gebietet. Der neue Artikel 7 Absatz 3, der die heutige Praxis auf Gesetzesstufe verankert, steht mit der Verfassungsbestimmung im Einklang.

#### **6.2                    Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen**

Diese Vorlage enthält keine Ermächtigung des Bundesrates oder anderer Instanzen zum Erlass von gesetzesvertretendem Ordnungsrecht.