

[Alliance Patrimoine · Schauplatzgasse 39 · 3011 Bern](#)

Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr,
Energie und Kommunikation
Bundesrätin
Simonetta Sommaruga
Bundeshaus Nord
CH-3003 Bern

Per Mail eingereicht an: Franziska.Humair@bafu.admin.ch

Bern, 06. Juli 2021

Vernehmlassung zur Revision des Natur- und Heimatschutzgesetzes (NHG) als indirekter Gegenvorschlag zur Volksinitiative «Für die Zukunft unserer Natur und Landschaft (Biodiversitätsinitiative)»

Stellungnahme der Alliance Patrimoine

Sehr geehrter Frau Bundesrätin

Wir bedanken uns für die Möglichkeit, uns zur Revision des Natur- und Heimatschutzgesetz (NHG) äussern zu können und stellen Ihnen hiermit unsere Stellungnahme zu.

Alliance Patrimoine setzt sich ein für den Erhalt und die Pflege des kulturellen Erbes der Schweiz. Sie ist ein Zusammenschluss von vier Organisationen: Archäologie Schweiz AS, Gesellschaft für Schweizerische Kunstgeschichte GSK, Nationale Informationsstelle zum Kulturerbe NIKE sowie Schweizer Heimatschutz SHS.

In Entsprechung zur thematischen Ausrichtung der Alliance Patrimoine konzentriert sich die Stellungnahme auf Aspekte, die die Baukultur im engeren Sinne betreffen. Des Weiteren beschränkt sich die Stellungnahme auf die vorliegende Gesetzesrevision und nimmt nur punktuell Bezug auf die Anliegen der Biodiversitätsinitiative.

1 Ausgangslage

Die Volksinitiative «Für die Zukunft unserer Natur und Landschaft (Biodiversitätsinitiative)» will den Schutz der Artenvielfalt stärken und deren langfristigen Erhalt sichern. Weiter sollen der Landschaftsschutz gestärkt und die Baukultur gefördert werden. Die Initiantinnen und Initianten reagieren damit auf den anhaltenden Verlust an biologischer Vielfalt sowie an landschaftlicher und baukultureller Qualität in der Schweiz.

Auch der Bundesrat will die biologische, landschaftliche und kulturelle Vielfalt stärker schützen und fördern, weil sie die räumliche Grundlage des Lebens als auch Wohn-, Arbeits-, Erholungs-, Bewegungs-, Kultur- und Wirtschaftsraum für den Menschen ist. Die Initiative geht ihm jedoch zu weit, da sie den Handlungsspielraum von Bund und Kantonen einschränken würde. Mit seinem indirekten Gegenvorschlag soll ausreichend Lebensraum für Pflanzen und Tiere geschaffen werden. So will der Bundesrat das Ziel, 17 Prozent der Landesfläche als Schutzgebiete zu bestimmen, gesetzlich verankern. Damit möchte er die Artenvielfalt, auch in Siedlungsgebieten, besser schützen und fördern. Weitere Eckpunkte des Gegenvorschlags sind die Förderung der Baukultur und die Verankerung der geltenden Berücksichtigungspflicht für Bundesinventare für Kantone und Gemeinden auf Gesetzesstufe.

2 Grundsätzliche Überlegungen

2.1 Natur- und Kulturerbe erbringen wertvolle Leistungen

Seit Ausbruch der Covid-19-Pandemie und dem ersten Lockdown ist zu beobachten, dass die Menschen sich vermehrt im Freien erholen, wandern, joggen, gärtnern, zusammen im Wald Weihnachten feiern. Velos und Schneeschuhe waren zeitweise ausverkauft. Diese Beobachtungen werden durch zwei Umfragen aus den USA gestützt. Deren Ergebnisse dürften mehr oder weniger auf Europa übertragbar sein. Sie zeigen, dass 26 Prozent der Menschen, die sich während der ersten Pandemiemonate in Parks aufhielten, im Jahr zuvor kein einziges Mal in der Natur gewesen waren. 57 Prozent der Befragten gaben an, mehr im Garten zu arbeiten als im Vorjahr, 54 Prozent verbrachten mehr Zeit in der Natur, um zu fotografieren oder sich in anderer Weise künstlerisch zu betätigen. Ganze 64 Prozent beobachteten im Pandemiefrühjahr 2020 öfter Wildtiere als sonst. Viele der in den beiden Untersuchungen befragten Menschen gaben an, die Natur seither mehr wertzuschätzen als früher. Dieses Gefühl, dass intaktes natürliches und kulturelles Erbe nicht unbegrenzt zur Verfügung steht, wurde vielen Menschen bewusst.¹

Die gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und umweltrelevanten Leistungen des natürlichen und kulturellen Erbes wurden 2018 im Bericht des Bundesrats zu den Schweizer Ortsbildern untersucht. Die Resultate können wie folgt zusammengefasst werden: 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.² Diese Ergebnisse sind immer noch aktuell.

2.2 Akuter Handlungsbedarf

Angesichts des Qualitätsverlusts der gebauten Umwelt, der Zunahme der Zersiedelung und des Rückgangs der Artenvielfalt in den letzten Jahrzehnten ist der Handlungsbedarf akut.

¹ Studien unter: <https://journals.plos.org/plosone/article?id=10.1371/journal.pone.0243344> - <https://journals.plos.org/plosone/article?id=10.1371/journal.pone.0243697>

² Schweizerischer Bundesrat: Schweizer Ortsbilder erhalten. Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulates 16.4028 Fluri vom 15. Dezember 2016. Bern 2018, S. 14, 17 und 19.

Auch der Bundesrat ist offensichtlich besorgt und ortet Handlungsbedarf. Im oben erwähnten Bericht hält er in Bezug auf die Baukultur fest: «Bei regional unterschiedlichen ökonomischen und gesellschaftlichen Realitäten ist jedoch unübersehbar, dass das Ziel einer hohen baukulturellen Qualität der Umwelt zunehmend eine Herausforderung darstellt und in den letzten Jahrzehnten oftmals nicht erreicht wurde.»³ Der Druck auf das baukulturelle Erbe wird mit dem Bevölkerungswachstum, der steigenden Mobilität und der Siedlungsentwicklung nach Innen weiter zunehmen.

Alliance Patrimoine begrüsst, dass der Bundesrat den Handlungsbedarf erkennt und mit der Förderung der Baukultur ein wichtiges Anliegen der Initiantinnen und Unterzeichnenden der «Biodiversitätsinitiative» in seinem indirekten Gegenvorschlag aufnimmt.

3 Anträge zu den einzelnen Artikeln

3.1 Antrag 1

Art. 1 Bst. f

Die Einführung des Art. 1 Bst. f wird begrüsst.

Begründung

Siehe Begründung zu Antrag 5.

3.2 Antrag 2 zu Art. 6 Abs. 2

Ergänzung des Art. 6 Abs. 2 (unterstrichen)

² Ein Abweichen von der ungeschmälernten Erhaltung im Sinne der Inventare darf bei Erfüllung einer Bundesaufgabe nur in Erwägung gezogen werden, wenn ihr bestimmte gleich- oder höherwertige Interessen von ebenfalls nationaler Bedeutung entgegenstehen. In jedem Fall ungeschmäkert zu erhalten sind jene Merkmale, die für die Aufnahme des Objekts in das Inventar ausschlaggebend waren.

Begründung

Gestützt auf Art. 5 NHG erfasst der Bund die bedeutendsten Objekte der Schweiz in den drei Inventaren BLN, ISOS und IVS. Art. 6 NHG legt fest, welcher Schutz den inventarisierten Objekten zukommt. Der Schutz gemäss Art. 6 weist jedoch eine empfindliche Lücke auf: Die Behörden sind nicht gehalten, diejenigen Merkmale zu erhalten, die für die Aufnahme des Objektes in das Inventar ausschlaggebend waren. Alliance Patrimoine greift damit ein zentrales Anliegen der Initiative auf.

Die Erfahrung lehrt, dass in der Praxis die Eingriffsinteressen regelmässig stärker gewichtet werden als das Interesse an der ungeschmälernten Erhaltung eines Schutzobjekts. Die Eingriffsinteressen kommen mit dem Anspruch der Dringlichkeit daher, sind tagesaktuell bedeutsam, wirtschaftlich untermauert und führen sektoriell zu Verbesserungen oder Gewinnen. An der Bewahrung des Schutzobjekts besteht demgegenüber vordergründig «nur» ein ideelles Interesse; ein solches zieht tendenziell den Kürzeren, wenn es in Kollision mit einem Eingriffsvorhaben tritt. Soll die Integrität unserer wertvollsten Landschaften, Ortsbilder, geschichtlichen Stätten sowie Natur- und Kulturdenkmäler langfristig gesichert werden, muss das Recht eine Schranke setzen, welche verhindert, dass den geschützten Objekten jene Merkmale entzogen werden, um deren Willen sie unter Schutz gestellt wurden.

³ Schweizer Ortsbilder erhalten: Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulates 16.4028 Fluri vom 15. Dezember 2016. Bern 2018, S.12. Zur Bedeutung des Natur- und Kulturerbes für den Tourismusstandort Schweiz siehe Schweizerischer Bundesrat: Tourismusstrategie des Bundes. Bern 2017.

Der geltende Artikel 6 NHG gewährleistet den nötigen Schutz nicht. Er gilt für Situationen, in denen es um die Erfüllung einer Bundesaufgabe geht und legt die Voraussetzungen fest, unter denen ein Eingriff in ein Schutzobjekt von nationaler Bedeutung zulässig ist. Art. 6 verlangt zwar, dass auch dem Eingriffsinteresse nationale Bedeutung zukommt. Ist diese Voraussetzung aber erfüllt und wird dem Eingriffsinteresse ein höheres Gewicht zugemessen als der Erhaltung des Schutzobjekts, ist der Eingriff zulässig; das Objekt darf dann seiner prägenden Merkmale beraubt und je nach den Umständen auch vollständig zerstört werden.

Um solche Verluste an unseren wertvollsten Schutzobjekten zu verhindern, bedarf es einer Änderung von Artikel 6 NHG. Der Schutz, den das NHG von den Behörden des Bundes und der Kantone bei der Erfüllung von Bundesaufgaben verlangt, muss mit der Verpflichtung zur Bewahrung der prägenden Merkmale der Schutzwerte ergänzt werden.

3.3 Antrag 3 zu Art. 12h

Ergänzung des Art. 12 h (unterstrichen)

Art. 12h Pflicht zur Berücksichtigung der Bundesinventare:

Die Kantone berücksichtigen die Inventare nach Artikel 5 bei ihren Planungen, insbesondere in der Richtplanung und der Nutzungsplanung nach den Artikeln 6–12 sowie 14–20 des Raumplanungsgesetzes vom 22. Juni 1979 (RPG), sowie bei der Rechtsanwendung im Einzelfall. Sie bewahren nach Möglichkeit die wesentlichen Qualitäten der Inventarobjekte.

Begründung

1. Berücksichtigungspflicht gilt auch für die Rechtsanwendung im Einzelfall

Der neue Art. 12h NHG erfasst die Berücksichtigungspflicht nach geltendem Recht unvollständig. Der Wortlaut der vorgeschlagenen Vorschrift wie auch der Erläuternde Bericht vom 31. März 2021 zur Eröffnung des Vernehmlassungsverfahrens erwähnen als Anwendungsbereich *nur die Planungen*.

Erläuternder Bericht, Ziffer 6.3.1 (Seite 26): «[...] Bei der Erfüllung kantonaler Aufgaben haben die Bundesinventare für die Kantone immerhin eine mittelbare Wirkung. Dies bedeutet, dass die Kantone gemäss Artikel 6 Absatz 4 RPG diese Inventare in ihrer Richtplanung berücksichtigen müssen. Sie tun dies, indem sie bei den Planungsentscheiden eine umfassende Interessenabwägung vornehmen. [...] Aufgrund der Behördenverbindlichkeit der Richtplanung finden die Schutzanliegen des Bundesinventars anschliessend auch Eingang in die Nutzungsplanung. [...]»

Nicht erwähnt wird, dass die Kantone heute *auch bei der Rechtsanwendung im konkreten Einzelfall* – so namentlich bei Baubewilligungen – der Berücksichtigungspflicht unterstehen. Soweit die anzuwendenden Gesetzesbestimmungen offene Formulierungen enthalten und im Einzelfall konkretisiert werden müssen, hat die Behörde für ihre Entscheidungsfindung die Bundesinventare einzubeziehen und in der Interessenabwägung korrekt zu berücksichtigen. Vgl. dazu die Urteile des Bundesgerichts 1C_155/2018 vom 3. Oktober 2018 (Lugano), 1C_610/2018 vom 12. Juni 2019 (Lausanne).

Die vorgeschlagene Formulierung erfasst die Berücksichtigungspflicht nach geltendem Recht unvollständig und wir beantragen deshalb eine Ergänzung.

2. Bewahrung der Inventarobjekte als Ziel

Die Verpflichtung der Kantone, auf die in den Bundesinventaren erfassten Objekte Rücksicht zu nehmen, ist nicht eine blosser Formalität. Sie muss ihren Niederschlag in der Schonung und – wo immer möglich – in der Erhaltung dieser Objekte finden. Der Gesetzestext hat dieses Ziel zum Ausdruck zu bringen und wir beantragen deshalb eine Ergänzung des Art. 12h, wonach die wesentlichen Qualitäten der Inventarobjekte bewahrt werden sollen.

3.4 Antrag 4 zu Art. 12i (neu)

Neuer Artikel 12i, Beschwerderecht

Gegen Entscheide kantonaler Behörden, in welchen Artikel 12h anwendbar ist, steht den Organisationen, die sich dem Naturschutz, dem Heimatschutz, der Denkmalpflege oder verwandten Zielen widmen, das Beschwerderecht zu. Die Artikel 12 - 12f sind sinngemäss anwendbar.

Begründung

In der Praxis setzen die Kantone die Pflicht, bei der Erfüllung ihrer eigenen Aufgaben auf die Bundesinventare Rücksicht zu nehmen, nicht immer richtig um.

Zentral für einen korrekten Vollzug ist, dass den Schutzorganisationen auch bezüglich der Einhaltung der Berücksichtigungspflicht ein Beschwerderecht entsprechend Art. 12 ff NHG eingeräumt wird. Das geltende, in Art. 12 ff NHG niedergelegte Beschwerderecht beschränkt sich auf Fälle, in denen es um die Erfüllung einer Bundesaufgabe geht. Um den ideellen Organisationen zu ermöglichen von den Kantonen die Pflicht zur Berücksichtigung der Bundesinventare auch bei der Erfüllung kantonaler Aufgaben einzufordern, muss eine eigenständige Regelung geschaffen werden.

Bezogen auf Art. 12h beantragen wir deshalb die Aufnahme eines neuen Art. 12i zum Beschwerderecht.

3.5 Antrag 5 zu Abschnitt 2a: Förderung einer hohen Baukultur

Abschnitt 2a

Die Einführung des Abschnittes 2a wird begrüsst.

Begründung

Das der Strategie Baukultur zugrunde liegende Verständnis der Förderung einer qualitativ hochstehenden Baukultur unterstützt einen ressourcenschonenden und achtsamen Umgang mit baukulturellen, archäologischen und landschaftlichen Werten als Teil einer nachhaltigen, räumlichen Entwicklung. Der Umgang mit dem historischen Bestand und das zeitgenössische Schaffen bilden eine Einheit. Historischer Bestand und Kontext sind wichtige Bezugsgrössen für das zeitgenössische Schaffen und für zukünftige Planungen. Die konservatorischen und wissenschaftlichen Anliegen von Archäologie, Denkmalpflege und Ortsbildschutz gewinnen unter dem Leitbild einer umfassenden Baukulturpolitik an Stellenwert, da Schutz und Erhaltung des kulturellen Erbes auch im Hinblick auf das aktuelle Planen und Bauen als nachhaltige Entwicklungsstrategie verstanden werden. Eine Ausweitung des Betrachtungsparameters im Sinne des Konzepts Baukultur auf den gesamten Lebensraum wird verankert. Mit der Einführung des Abschnittes 2a wird das heute im Natur- und Heimatschutzgesetz verankerte Schutz- und Schonungsgebot des heimatlichen Landschafts- und Ortsbildes, geschichtlicher Stätten sowie den Natur- und Kulturdenkmälern durch die Fördermöglichkeit einer hohen Baukultur ergänzt und damit gestärkt.

In Ergänzung zum Natur- und Heimatschutzgesetz soll eine konkrete Vorgehensweise zur Förderung einer hohen Baukultur im Raumplanungsgesetz verankert werden (siehe Antrag 8).

3.6 Antrag 6 zu Art. 17b Baukultur

Art. 17b

Die Einführung des Art. 17b mit den Absätzen 1-3 wird befürwortet.

Begründung

Baukultur ist ausserhalb der Erfüllung von Bundesaufgaben kein Regelungsbereich für den der Bund zuständig ist. Die Kantone und mit ihnen die Städte und Gemeinden sind für eine hohe Baukultur des Landes hauptsächlich verantwortlich. Der Bund kann aber gestützt auf Art. 78 Abs. 3 BV die Baukultur fördern. Um erfolgreich zu sein, muss die Förderung einer hohen Baukultur von Seiten des Bundes mit den baukulturellen Förderstrategien der Kantone abgestimmt sein. Art. 17b hält sich an diese Vorgaben. Er umschreibt die Grundsätze und Aufgaben des Bundes im Bereich Baukultur (Absatz 1 und 2) und adressiert mit Absatz 3 das Verhältnis zu den baukulturellen Belangen der Kantone. Das mit dem Artikel 17b geschaffene Konzept setzt auf Anreize zur Förderung einer hohen Baukultur auf Ebene Bund und Kantone, ohne weitergehende Pflichten für die Kantone zu schaffen.

3.7 Antrag 7 zu Art. 17c Finanzhilfen und andere Formen der Unterstützung

Art. 17c

Die Einführung des Art. 17c mit den Absätzen 1-2 wird befürwortet.

Begründung

Art. 17c regelt die Unterstützung des Bundes für die Förderung einer hohen Baukultur. Absatz 1 und 2 legen fest, dass sich die Finanzhilfen des Bundes nach Artikel 14 (Beiträge an Organisationen) und 14a (Forschung, Ausbildung, Öffentlichkeitsarbeit) NHG richten. Der Bund schafft damit kein neues Subventionsgefäss, präzisiert jedoch die Finanzierung der Fördermassnahmen für eine umfassende Baukultur neben denjenigen von Naturschutz, Heimatschutz und Denkmalpflege. Absatz 4 führt aus, dass der Bund eine hohe Baukultur auch in anderer Form als mit Finanzhilfen unterstützen kann, wozu namentlich die Beratung, das Bereitstellen von Informationen, der Wissenstransfer sowie Zusammenarbeit dienen. Absatz 3 regelt die Ausrichtung der Finanzhilfen.

Die vorgesehene Förderung der Finanzierung einer hohen Baukultur im Rahmen der Kulturbotschaft mag insbesondere vor dem Hintergrund der angespannten Finanzsituation des Bundes und der Kantone als einzig realistischer Weg erscheinen. Die Nicht-Beantragung von zusätzlichen finanziellen Mitteln darf jedoch auf keinen Fall zum Schluss führen, dass die zur Verfügung stehenden Finanzmittel ausreichen, das baukulturelle, archäologische und landschaftliche Erbe als etablierten Bereich der Baukultur für zukünftige Generationen zu sichern. Die Mittel, die der Bund für die Restaurierung von Baudenkmalern und für archäologische Massnahmen einsetzt, sind seit Jahren rückläufig. Auch hält der Bundesrat in der Kulturbotschaft 2021-2024 unmissverständlich fest, dass rund 100 Millionen Franken pro Jahr notwendig wären (rund viermal mehr als die laufende Kulturbotschaft 2021-2024 vorsieht), um massgebliche Verluste des baulichen und archäologischen Erbes der Schweiz zu verhindern.

4 Änderung weiterer Erlasse

4.1 Antrag 8

Änderung Art. 8a Abs. 1 Bst. c RPG (unterstrichen)

Art. 8a Richtplaninhalt im Bereich Siedlung

¹ Der Richtplan legt im Bereich Siedlung fest:

c. wie eine hochwertige Siedlungsentwicklung nach innen unter Wahrung einer hohen Baukultur bewirkt wird;

Begründung

Wie oben ausgeführt begrüßen wir die Aufnahme eines neuen Abschnitts «Förderung der Baukultur» in das Natur- und Heimatschutzgesetz und stimmen den vorgeschlagenen neuen Artikeln 17b und 17c grundsätzlich zu.

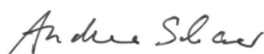
Wie der Erläuternde Bericht unter Ziffer 6.3.1 (Seite 29) zutreffend ausführt, sind für eine hohe Baukultur des Landes hauptsächlich die Kantone und Gemeinden verantwortlich. Art. 17b Abs. 3 sieht deshalb vor, dass der Bund die Baukultur in den Kantonen mit ergänzenden Massnahmen fördert. Art. 17c legt die Finanzhilfen und anderen Formen der Unterstützung fest.

Fördermassnahmen allein genügen jedoch nicht. Erforderlich sind auch Vorgehensweisen, welche sicherstellen, dass eine gute Baukultur in der Planung und Projektierung andauernd beachtet und verwirklicht wird. Als Instrument dafür bietet sich der Richtplan Siedlung gemäss Artikel 8a des Raumplanungsgesetzes vom 22. Juni 1979 (RPG) an. Gemäss Absatz 1 Buchstabe c soll der Artikel 8a aufzeigen, «wie eine hochwertige Siedlungsentwicklung nach innen bewirkt wird». Wir beantragen, diese Bestimmung so zu ergänzen, dass auch die Wahrung einer hohen Baukultur ein Ziel der Siedlungsentwicklung sein soll. Die Kantone werden damit angehalten, im Richtplan geeignete Instrumente zur Förderung der Baukultur vorzusehen, wie etwa qualitätssichernde Verfahren oder die Konsultation von Fachorganen. Damit wird zumindest einem Teil des in der Initiative geforderten Schonungsgebotes Rechnung getragen.

Wir danken Ihnen für die Aufmerksamkeit und die Kenntnisnahme.

Freundliche Grüsse

Alliance Patrimoine



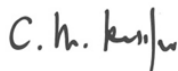
Andrea Schaefer
Delegierte Archäologie Schweiz



Nicole Bauermeister
Direktorin GSK



Mila Trombitas
Co-Geschäftsführerin NIKE



Cordula M. Kessler
Co-Geschäftsführerin NIKE



Stefan Kunz
Geschäftsführer Schweizer Heimatschutz