

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 27. Juni 2018

631. Parlamentarische Initiative 12.402 betreffend Die Eidgenössische Natur- und Heimatschutzkommission und ihre Aufgabe als Gutachterin

Die Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie des Ständerates (UREK-SR) hat am 29. März 2018 im Rahmen der parlamentarischen Initiative 12.402 Eder betreffend «Die Eidgenössische Natur- und Heimatschutzkommission und ihre Aufgabe als Gutachterin» einen Vorentwurf zur Änderung des Natur- und Heimatschutzgesetzes (NHG; SR 451) zur Vernehmlassung unterbreitet.

Die parlamentarische Initiative verlangt eine Anpassung von Art. 6 Abs. 2 und von Art. 7 Abs. 3 NHG.

Art. 6 Abs. 2 NHG regelt, unter welchen Voraussetzungen die zuständigen Entscheidbehörden ein Abweichen vom Gebot der ungeschmälernten Erhaltung der Objekte der Bundesinventare nach Art. 5 NHG prüfen und eine Interessenabwägung vornehmen dürfen. Dies ist heute dann der Fall, wenn dem Schutzinteresse von nationaler Bedeutung ein gleich- oder höherwertiges Nutzungsinteresse von ebenfalls nationaler Bedeutung gegenübersteht. Mit der Anpassung dieser Bestimmung soll die Interessenabwägung zwischen dem Schutz der Objekte von nationaler Bedeutung und den Nutzungsinteressen auch für bestimmte kantonale Vorhaben zulässig sein.

Sodann soll mit der Ergänzung von Art. 7 NHG mit einem neuen Abs. 3 der verfahrensrechtliche Stellenwert der Gutachten der Eidgenössischen Natur- und Heimatschutzkommission (ENHK) und der Eidgenössischen Denkmalpflegekommission (EDK) präzisiert werden. Mit dieser Präzisierung soll 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.

Auf Antrag der Baudirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Schreiben an die Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie des Ständerates (Zustelladresse: Bundesamt für Umwelt, Vernehmlassung 12.402, 3003 Bern; auch per E-Mail als PDF- und Word-Version an thomas.kuske@bafu.admin.ch):

Mit Schreiben vom 29. März 2018 haben Sie uns aufgrund der parlamentarischen Initiative 12.402 Eder betreffend «Die Eidgenössische Natur- und Heimatschutzkommission und ihre Aufgabe als Gutachterin» einen Vorschlag zur Änderung des Natur- und Heimatschutzgesetzes (NHG; SR 451) zur Vernehmlassung unterbreitet. Wir danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme und äussern uns wie folgt:

Die vorgeschlagenen Änderungen des NHG bezwecken im Wesentlichen eine Erweiterung der Eingriffsinteressen auf kantonale öffentliche Interessen bei nationalen Inventaren und eine Klarstellung der Funktion der eidgenössischen Kommissionsgutachten.

Die Änderungen des NHG werden grundsätzlich unterstützt. Die weitere Stellungnahme beschränkt sich auf Punkte, bei denen Klärungsbedarf besteht.

Inhaltliche und zeitliche Koordination mit der zweiten Revisions- etappe des Raumplanungsgesetzes

Voraussichtlich im Herbst 2018 wird der Bundesrat den eidgenössischen Räten die Vorlage zur zweiten Revisionsetappe des Raumplanungsgesetzes (RPG; SR 700) unterbreiten. Der Bundesrat beabsichtigt, im RPG neue Bestimmungen über die der Interessenabwägung bei raumwirksamen Tätigkeiten (Art. 2 Abs. 2^{bis} und Art. 23 a E-RPG) sowie zum Umgang mit Bundesinventaren (Art. 6 Abs. 4 E-RPG) aufzunehmen. Die Anpassung des NHG gemäss der vorliegenden parlamentarischen Initiative ist daher mit dieser Revision des RPG inhaltlich und zeitlich abzustimmen. Andernfalls sind Unklarheiten oder gar Widersprüche beim Vollzug der beiden Gesetze zu befürchten.

Antrag: Die Revision des NHG ist zeitlich und inhaltlich mit der Vorlage zur zweiten Etappe der RPG-Revision abzustimmen.

Bundesaufgaben

Die Kantone müssen Art. 6 NHG bei der Erfüllung von Bundesaufgaben beachten – bei der Erfüllung von kantonalen Aufgaben gelten die kantonalen Natur- und Heimatschutzgesetze. Bundesaufgaben gibt es heute mit zunehmender Tendenz und viele davon sind für den Vollzug an die Kantone delegiert.

Für die kantonalen Fachstellen ist es oft schwierig, zu ermitteln, ob in einem bestimmten Fall eine Bundesaufgabe vorliegt oder nicht. Die stetige Ausweitung dieses Begriffs durch die Rechtsprechung (z. B. Einzonung gilt als Bundesaufgabe, BGE 142 II 509) und den Gesetzgeber (z. B. erneuerbare Energien) hat dazu geführt, dass kantonale Aufgaben (z. B. Umfahrung Grüningen) wegen eines «Details» (Brückenpfeiler im Bach) zur Bundesaufgabe werden. Dies hat zur Folge, dass die Inventare des Bundes vermehrt direkt anwendbar sind und eine qualifizierte Interessenabwägung nach Art. 6 Abs. 2 NHG erforderlich ist. Zudem werden dadurch die kantonalen Kommissionen (Natur- und Heimatschutzkommission, Denkmalpflegekommission) zunehmend von den eidgenössischen Kommissionen (Eidgenössische Natur- und Heimatschutzkommission [ENHK], Eidgenössische Kommission für Denkmalpflege [EDK]) verdrängt, was aus föderalistischer Sicht zu bedauern ist, da die kantonalen Kommissionen näher an der Sache sind. Im Einzelfall fehlt den Bundesaufgaben gar die nationale Bedeutung (z. B. kleinräumige Rodungen, kleinräumiges Bauen ausserhalb Bauzonen). Die Ausweitung der Bundesaufgaben führt insbesondere im Siedlungsgebiet häufig zu Konflikten: Einerseits besteht der Auftrag und die Notwendigkeit zur Siedlungsentwicklung nach innen. Andererseits ist das Siedlungsgebiet sehr häufig vom Inventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz (ISOS) erfasst. Betrifft das Vorhaben eine Bundesaufgabe, ist dies mit den beschriebenen Konsequenzen verbunden.

Diese Entwicklung widerspricht jedoch der ursprünglichen Kompetenzverteilung der Bundesverfassung, wonach die Kantone für den Natur- und Heimatschutz zuständig sind (Art. 78 Abs. 1 BV; SR 101). In der Botschaft über die Ergänzung der damals geltenden Bundesverfassung mit einem Art. 24^{sexies}, der inhaltlich unverändert in die heute geltende Bundesverfassung übernommen wurde, hat der Bundesrat festgehalten, dass der Schutz der Schönheiten in Natur und Landschaft nach wie vor primär eine Aufgabe der Kantone bleiben soll; die Bundeskompetenz solle in engen Grenzen gehalten werden (BBl 1961 I 1107 und 1109).

Um in den Planungs- und Bauverfahren, in denen Interessenabwägungen vorzunehmen sind, für die Privaten und die staatlichen Stellen eine grössere Rechtssicherheit, Transparenz und Nachvollziehbarkeit zu er-

reichen, regen wir an, die beschriebenen Mängel betreffend die Definition der Bundesaufgaben zu klären. Zudem empfehlen wir, zukünftig darauf zu verzichten, weiteren ausgewählten Anliegen pauschal von Gesetzes wegen eine nationale Bedeutung beizumessen, um die Möglichkeit für eine Interessenabwägung im Sinne von Art. 6 Abs. 2 NHG zu öffnen.

Zu Art. 6 Abs. 2 NHG

Bei der Erfüllung von Bundesaufgaben muss im Bereich von Bundesinventaren eine Interessenabwägung im Sinne von Art. 3 der Raumplanungsverordnung (RPV; SR 700.1) vorgenommen werden. Es ist davon auszugehen, dass diese durch die zusätzliche Berücksichtigung der kantonalen öffentlichen Interessen noch etwas komplexer wird. Unverändert gilt, dass eine generelle Bevorzugung von Nutzungsinteressen gegenüber Schutzinteressen dem Erfordernis einer Interessenabwägung entgegensteht. Im Rahmen der Interessenabwägung sind jeweils qualitätsvolle und nachhaltige Lösungen zu finden. Hierbei ist darauf hinzuweisen, dass die Schutzobjekte eine zentrale Ressource für die Lebensqualität der Bevölkerung, für die Wirtschaft und den Tourismus aufweisen. Ihre Erhaltung liegt im öffentlichen Interesse des Bundes und der Kantone.

Eine umfassende Interessenabwägung im Sinne von Art. 3 RPV sollte aus unserer Sicht aber nicht nur bei der Erfüllung von Bundesaufgaben erfolgen, sondern bei jeder raumwirksamen Aufgabe. Daraus folgt, dass bei Bundesaufgaben sowie bei kantonalen Aufgaben jeweils die Interessen der Kantone und des Bundes (samt Bundesinventaren) zu berücksichtigen sind. Entsprechend empfehlen wir, die Einschränkung «bei Erfüllung einer Bundesaufgabe» in Art. 6 Abs. 2 NHG zu streichen. Zudem ist die Differenzierung «nationale / kantonale Bedeutung» schwierig einzuordnen. Auf diese kann verzichtet werden.

Antrag: Art. 6 Abs. 2 NHG ist zu überarbeiten und dahingehend zu formulieren, wonach ein Abweichen von der ungeschmälernten Erhaltung im Sinne der Inventare nur in Erwägung gezogen werden darf, wenn ihr bestimmte gleich- oder höherwertige Interessen entgegenstehen.

Zu Art. 7 NHG

Die ENHK und die EKD sind als Sachverständigenkommissionen «Anwälte» der Schutzinteressen. Sie sind aber *nicht Abwägungsinstanz*, d. h., sie sollen die Interessenabwägung nicht vorwegnehmen (vgl. dazu auch unsere Stellungnahme zur zweiten Etappe der Revision des Raumplanungsgesetzes, RRB Nr. 775/2017). Diesbezüglich haben wir insbesondere in den Gutachten der EKD zum Hochschulgebiet Zürich Zentrum und zum Flugplatz Dübendorf die erforderliche Zurückhaltung vermisst.

Ihre Gutachten gehören vielmehr zu den *Grundlagen*, die für eine umfassende, korrekte Interessenabwägung zwischen Schutz- und Eingriffsinteressen herangezogen werden. Die Entscheidbehörde ist dabei nicht an die Aussagen in den Gutachten gebunden, sondern trifft unabhängig davon unter Berücksichtigung aller zusammengetragenen Grundlagen ihren Entscheid.

Eine ausdrückliche Verankerung dieser bestehenden Praxis auf Gesetzesstufe ist aus rechtlichen Gründen nicht nötig. Angesichts der breiten Verunsicherung über den Stellenwert der Gutachten haben wir jedoch Verständnis für eine rein deklaratorische Klarstellung im NHG. Allerdings ist dabei auf den neuen Begriff der «Gesamtinteressenbeurteilung» zu verzichten. Es ist unklar, wie sich dieser zur «klassischen» Interessenabwägung (Art. 3 RPV) verhält.

Antrag: Auf den neuen Begriff der «Gesamtinteressenbeurteilung» ist zu verzichten.

II. Mitteilung an die Geschäftsleitung des Kantonsrates, die Mitglieder des Regierungsrates sowie an die Baudirektion.



Vor dem Regierungsrat
Die Staatsschreiberin:

Kathrin Arioli