

## DIE EIDGENÖSSISCHE NATUR- UND HEIMATSCHUTZKOMMISSION ENHK

**Die Bundesinventare und ihre Begutachtung**  
Aufgaben und Arbeitsweise der ENHK

**Mobilfunkanlagen**  
Kaskadenmodell zur Steuerung von Antennenstandorten



**ENHK: schwierige Rahmenbedingungen.** Seite 3



**BLN-Gebiete: Präzisierung der Schutzziele.** Seite 9



**Mobilfunk: neuste Rechtsprechung.** Seite 11

**Juli Nr. 4/12**

## ENHK UND BUNDESINVENTARE: GEFORDERT SIND ALLE!

An der letztjährigen Sitzung kam der Beirat der VLP-ASPAN auf die Eidgenössische Kommission für Natur- und Heimatschutz ENHK zu sprechen. Verschiedene Kantone und Gemeinden sind mit deren Arbeit unzufrieden. Bemängelt werden unter anderem die langen Verfahren, die wenig transparenten Entscheide und das Verhalten von Kommissionsmitgliedern an Augenscheinen. Aufgrund dieser Klagen suchte der Vorstand der VLP-ASPAN Ende letzten Jahres mit der ENHK das Gespräch. Auf die Aussprache wurde bereits im Jahresbericht 2011 hingewiesen. Im vorliegenden INFORAUM nimmt die ENHK zu ihrer Aufgabe und Arbeitsweise ausführlich Stellung. Die Aufgabe der ENHK ist zweifellos keine einfache und das Kommissionssekretariat ist mit Blick auf die hohe und

laufend steigende Zahl von Gutachten und Stellungnahmen mit 150-Stellenprozenten äusserst schwach dotiert. Eine personelle Aufstockung der Geschäftsstelle, wie sie von der Kommission beantragt wird, dürfte eine gewisse

Abhilfe schaffen. Die Situation verbessern wird auch die laufende, in Zusammenarbeit mit den Kantonen erfolgende Präzisierung der im Bundesinventar der Landschaften und Naturdenkmäler von nationaler Bedeutung BLN enthaltenen Schutzobjekte. Deren Schutzziele sind heute oft nur vage und unvollständig umschrieben, so dass sie sich – selbst bei gutem Willen – nur schwer umsetzen lassen. Die Präzisierung der Schutzabsichten wird die Nachvollziehbarkeit der Kommissionsentscheide erhöhen und die Umsetzung der Inventare erleichtern. Trotz dieser Verbesserungen werden die Bundesinventare und namentlich das BLN die Vollzugsbehörden weiterhin beschäftigen und Gegenstand harter politischer Auseinandersetzungen sein. Die vom Bundesgericht geforderte «Berücksichtigung der Bundesinventare durch die Kantone und Gemeinden» ist mit Blick auf die grosse Unterschiedlichkeit der Schutzobjekte, die oft sehr grossen Schutzperimeter und die sich primär an der «Erfüllung von Bundesaufgaben» orientierenden Gesetzesbestimmungen (Art. 6 NHG) eine höchst anspruchsvolle Aufgabe.

Lukas Bühlmann, Direktor VLP-ASPAN

### Immobilien­geschäfte und öffentliches Beschaffungsrecht

Raum & Umwelt 4/2012

Zur Deckung des für öffentliche Zwecke erforderlichen Immobilienbedarfs lassen Kantone, Städte und Gemeinden Bauten vermehrt von Privaten planen und realisieren und anschliessend werden langfristige Mietverträge abgeschlossen. Solche Geschäfte laufen weitgehend ausserhalb von Konkurrenzverfahren ab. Inwiefern



ist das öffentliche Beschaffungsrecht auf entsprechende Immobilien­geschäfte anwendbar? Haben auch Verwaltungsträger und Institutionen ausserhalb der klassischen Zentralverwaltung diese Vorschriften zu beachten und wie kann vergaberechtlich auf eine hohe architektonische Qualität öffentlicher Bauten hingewirkt werden? Antworten auf diese Fragen gibt ein im Auftrag der Städteposition CH erstelltes Gutachten, das in diesem Raum & Umwelt publiziert wird.



## DIE ENHK UND IHRE AUFGABEN

Gestützt auf eine Diskussion im Beirat der VLP-ASPAN über die Arbeit der Eidgenössischen Kommission für Natur- und Heimatschutz ENHK hat eine Delegation des Vorstandes mit den Verantwortlichen der ENHK Kontakt aufgenommen und sich am 23. November 2011 mit dem Präsidenten, dem Vizepräsidenten und dem Sekretär der Kommission zu einem Gespräch getroffen. Zur Sprache

kamen dabei vor allem die oft kritisierte lange Dauer für die Erstellung der Gutachten, die ungenügende Transparenz bei der Entscheidungsfindung angesichts der wenig präzise formulierten Schutzzwecke der einzelnen Objekte und die Zurückhaltung der ENHK bei der Suche nach bewilligungsfähigen Lösungen, wenn die eingereichten Vorhaben nicht bewilligt werden können. Über ihre Arbeit berichtet die ENHK im nachfolgenden Beitrag.

Landschaften, Naturdenkmäler und Ortsbilder erfüllen wichtige Funktionen für jeden Einzelnen und die gesamte Gesellschaft. Sie sind Lebensraum, Kulturräum, Wirtschaftsraum, Erholungsraum. An Landschaften und Ortsbildern lassen sich natur- und kulturgeschichtliche Entwicklungen ablesen, die uns ermöglichen, uns mit unserer Umgebung zu identifizieren, uns darin zu erkennen und heimisch zu fühlen. Die Entwicklung der letzten Jahrzehnte – insbesondere der Siedlungsbau, der Ausbau von Infrastrukturanlagen

(Strassen, Bahn, Elektrizitätsversorgung etc.), aber auch veränderte Produktionsmethoden in der Landwirtschaft und weitere Faktoren – haben viele ursprüngliche Landschaften und Naturdenkmäler ihrer Vielfalt beraubt, wertvolle Ortsbilder einträchtigt und Lebensräume für Fauna und Flora angegriffen. Die Schweiz verliert nachweislich regional charakteristische Landschaftselemente, naturnahe Lebensräume für Pflanzen und Tiere und entwicklungsgeschichtlich zeugenhafte Bausubstanz. Aufgabe des Natur- und

Heimatschutzes ist es, das für den Schutz wertvoller Landschaften, Naturdenkmäler und Ortsbilder Erforderliche vorzukehren. Diese Aufgabe obliegt gemäss Bundesverfassung (Art. 78 BV) in erster Linie den Kantonen. Sie ist aber auch eine Aufgabe des Bundes. Das Bundesgesetz über den Natur- und Heimatschutz vom 1. Juli 1966 (NHG) und seine Ausführungserlasse sind hierfür die massgebliche Rechtsgrundlage.

## Inventare mit unterschiedlicher Verbindlichkeit

Um besonders wertvolle Objekte besser zu schützen, hat der Bund, zum Teil basierend auf Vorarbeiten der Kantone und Privater, verschiedene Inventare beschlossen.

Erwähnt seien:

- Bundesinventar der Landschaften und Naturdenkmäler von nationaler Bedeutung (BLN), seit 1977, mehrfach ergänzt
- Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz von nationaler Bedeutung (ISOS), seit 1981, mehrfach ergänzt
- Bundesinventar der historischen Verkehrswege der Schweiz (IVS), seit 2010
- Verschiedene Biotopinventare (Auen, Flachmoore, Hochmoore, Amphibienlaichgebiete, Trockenwiesen und -weiden von nationaler Bedeutung), seit ca. 1991
- Bundesinventar der Moorlandschaften von besonderer Schönheit und nationaler Bedeutung, seit 1996

Die Inventare beruhen auf verschiedenen Rechtsgrundlagen. Für Objekte des BLN, des ISOS und des IVS gilt im Unterschied zu den Biotopinventaren und zum Moorlandschaftsinventar kein absolutes Veränderungsverbot. Vielmehr sind vorgesehene Eingriffe (meistens in Form von Bauvorhaben) daraufhin zu prüfen, ob sie überhaupt eine Beeinträchtigung der



Schutzziele des fraglichen Inventarobjekts darstellen, und wenn ja, ob dieser Eingriff leicht oder schwer ist. Das Bundesrecht (Art. 6 NHG) lässt – bei der Erfüllung von Bundesaufgaben (siehe Kasten «Bundesaufgaben») – schwere Eingriffe nur dann zu, wenn sie durch ein überwiegendes Interesse von nationaler Bedeutung gerechtfertigt werden.

## Gutachten der ENHK

Die ENHK ist eine ausserparlamentarische, vom Bundesrat gewählte Kommission. Das NHG erteilt ihr den generellen Auftrag, den Bundesrat und das zuständige Departement in grundsätzlichen und spezifischen Fragen des Natur- und Heimatschutzes zu beraten. Sie besteht aus

## Bundesaufgaben

Klassische Bundesaufgaben sind Bauten und Anlagen, die der Bund selbst plant, bewilligt, erstellt oder über Subventionen und Finanzhilfen mitfinanziert. Beispiele dafür sind Autobahnen, Eisenbahnstrecken, militärische Vorhaben, Konzessionen/Bewilligungen für Seilbahnen oder für Gebirgslandeplätze der zivilen Luftfahrt, Bundesverwaltungsgebäude, Hochspannungsleitungen, Subventionen von land- und forstwirtschaftlichen Meliorationsvorhaben und von Hochwasserschutzmassnahmen. Der Begriff der Bundesaufgabe umfasst indessen auch zahlreiche von den Kantonen wahrgenommene Aufgaben, wie die Erteilung von Ausnahmegewilligungen für das Bauen ausserhalb der Bauzonen oder die Erteilung von Rodungsbewilligungen. Wasserkraftkonzessionen umfassen meistens eine Reihe von Spezialbewilligungen, die sich auf Bundesrecht stützen und ebenfalls Bundesaufgaben darstellen. Die Bewilligung von Mobilfunkanlagen, sogar innerhalb der Bauzonen, gilt nach der Praxis des Bundesgerichts ebenfalls als Bundesaufgabe.

15 Expertinnen und Experten auf den Gebieten Natur-, Landschafts- und Heimatschutz, die ihr Amt neben ihrer ordentlichen Berufstätigkeit ausüben. Dank der interdisziplinären Zusammensetzung verfügt die Kommission über ein breites und vertieftes Fachwissen. Die Herkunft der Mitglieder aus allen Landesteilen gewährleistet die Unabhängigkeit der Stellungnahmen. Bei ihrer Arbeit wird die ENHK durch einige ständige Fachexpertinnen und Fachexperten, sowie durch ein Sekretariat (anderthalb Stellen) unterstützt.

In der Praxis besteht die Hauptaufgabe der ENHK in der Ausarbeitung von Gutachten und Stellungnahmen zuhanden von Behörden und Gerichten in den vom NHG vorgesehenen Fällen (siehe Kasten «Erstellung eines ENHK-Gutachtens»). Gutachten sind ausführliche Beurteilungen von Projekten, die innerhalb eines inventarisierten Objekts geplant sind. Stellungnahmen sind kurzgefasste Beurteilungen insbesondere von Richtplänen, aber auch von Vorhaben, die inventarisierte Objekte berühren.

## Erstellung eines ENHK-Gutachtens

- Die zuständige Behörde richtet eine schriftliche Anfrage mit den Projektunterlagen an das Sekretariat der ENHK. Dieses prüft, ob die Kommission zuständig ist und ob die Unterlagen für eine Beurteilung genügen.
- Die Geschäftsleitung der Kommission bezeichnet eine Delegation von ein bis drei Mitgliedern mit den für die Bearbeitung erforderlichen Fachkenntnissen.
- In aller Regel nimmt die Delegation zusammen mit Bauherrschaft, involvierten Stellen und Entscheidbehörde einen Augenschein vor Ort vor. Ziel ist, vertiefte Kenntnisse des Projekts, der örtlichen Gegebenheiten und des Verfahrens zu erhalten. Hingegen kann am Augenschein noch keine, auch keine provisorische, Beurteilung abgegeben werden.
- Anschliessend erstellen die Mitglieder der Delegation und das Sekretariat den Gutachtensentwurf.
- Der Entwurf wird zusammen mit einem Auszug aus den Unterlagen allen Kommissionsmitgliedern zur Prüfung zugestellt. Je nach dem Resultat der Vernehmlassung wird das Geschäft verabschiedet oder muss im Rahmen einer zweiten Zirkulation überarbeitet werden.
- Wirft ein Geschäft besonders kontroverse oder grundsätzliche Fragen auf, wird es an einer Plenarsitzung besprochen (Plenarsitzungen finden ungefähr alle zwei Monate statt) und gestützt auf die Diskussion bereinigt.
- Das Sekretariat versendet das Gutachten an den Auftraggeber. In der Regel erhalten die Fachstellen des Bundes und/oder der Kantone eine Kopie. Anfragen Dritter, inklusive Medienanfragen, werden an den Auftraggeber weitergeleitet.



Die Geschäftslast hat in den letzten Jahren erheblich zugenommen, ohne dass die Kapazitäten, insbesondere auch des Sekretariates, ausgebaut werden konnten. Im Durchschnitt der Jahre 2001 bis 2005 wurden 90 Beurteilungen (Gutachten und Stellungnahmen) erarbeitet. Der Jahresdurchschnitt der Periode 2006 bis 2010 lag bei 122. Zudem nimmt die Komplexität der zu erstattenden Gutachten zu. Angesichts des Interesses am Zubau von Kraftwerken auf der Basis erneuerbarer Energieträger ist anzunehmen, dass die Arbeitslast in den kommenden Jahren eher noch weiter ansteigen, jedenfalls nicht abnehmen wird.

Nach Artikel 7 NHG ist ein Gutachten der ENHK zwingend einzuholen, wenn ein Inventar-Objekt erheblich beeinträchtigt werden könnte oder wenn sich in dessen Zusammenhang grundsätzliche Fragen stellen. Die für den betroffenen Schutzbereich (Natur- und Landschaft, Ortsbild, historische Verkehrswege) zuständige Behörde des Bundes oder des Kantons hat zu entscheiden, ob ein Gutachten der ENHK erforderlich ist. Unterlässt sie diesen Entscheid (mitunter weil sie in das Projektbe-

willigungsverfahren gar nicht einbezogen wurde), kann das zur Folge haben, dass erst ein Gericht im Anfechtungsverfahren ein Gutachten der ENHK einholt, was zu unerwünschten Verfahrensverlängerungen führt. Um solches zu vermeiden, sollten alle Verfahrensbeteiligten möglichst frühzeitig prüfen, ob ein Gutachten der ENHK notwendig ist. Zudem sollte die Kommission frühzeitig einbezogen werden. Um die formellen Verfahren zu beschleunigen und grössere Rechtssicherheit zu schaffen, steht die ENHK im Rahmen des zeitlich Möglichen auch für die Abgabe von provisorischen Vorprüfungen zur Verfügung.

Die Kantone können nach Art. 17a NHG bei der ENHK auch Gutachten zu Vorhaben anfordern, welche keine Bundesaufgaben darstellen, jedoch ein Inventarobjekt des Bundes beeinträchtigen könnten.

### **Beitrag der ENHK bei Eingriffen in Schutzobjekte**

Die ENHK entscheidet nicht darüber, ob ein bestimmtes Projekt verwirklicht werden darf oder nicht. Sie erstattet ihr

Gutachten zuhanden der zuständigen Behörde, die ihren Entscheid nach Massgabe der einschlägigen rechtlichen Vorschriften zu treffen hat. Dabei können Interessenabwägungen eine grosse Rolle spielen. Sache der ENHK ist es, die Tragweite eines Eingriffs in Schutzgüter des Natur- und Heimatschutzes zu klären. Hingegen fällt die Gesamtabwägung der betroffenen Interessen nicht in ihre Zuständigkeit.

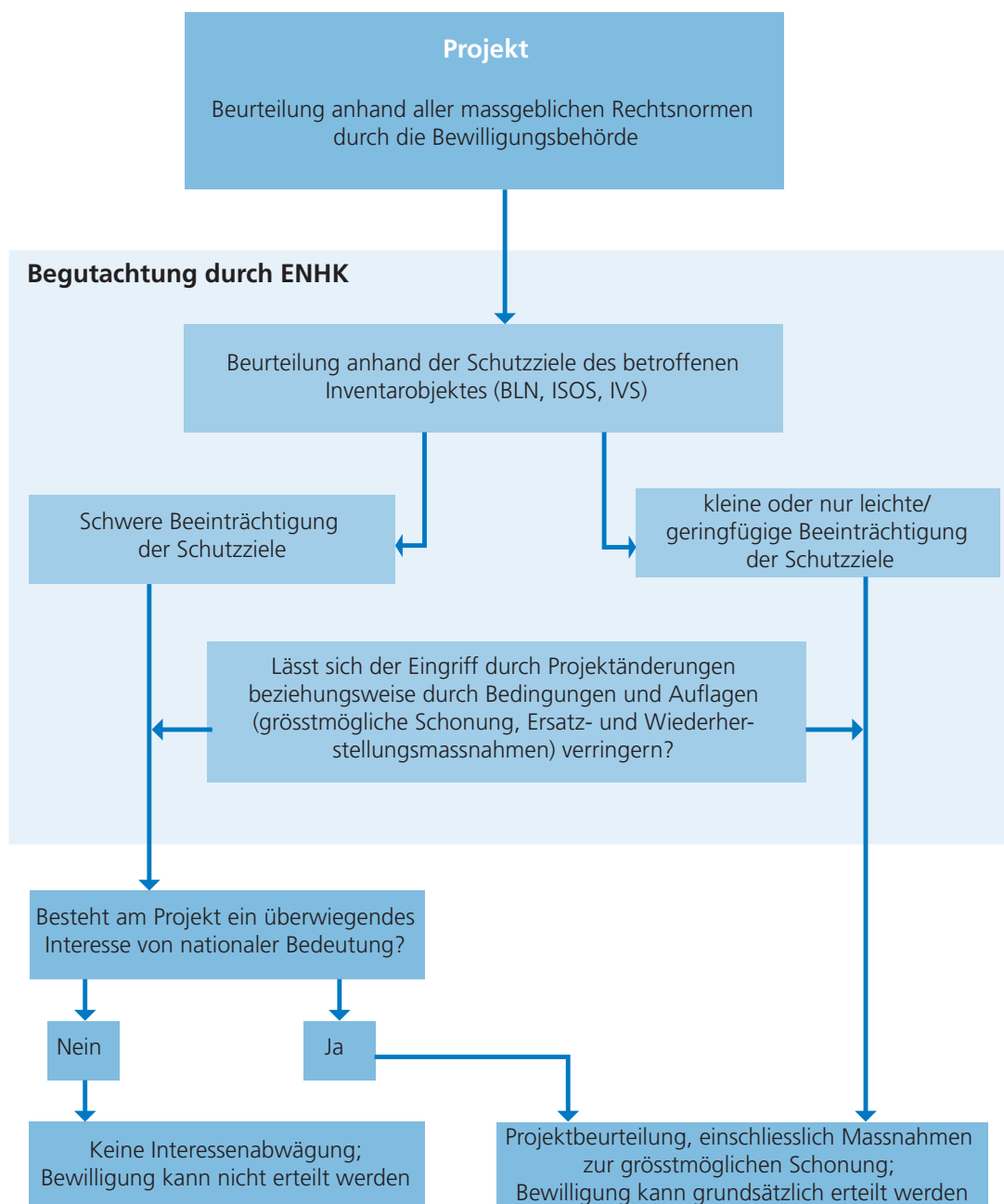
Im Einzelnen lassen sich die auf Seite 7 gezeigten typischen Entscheidungsschritte ausmachen. Der in die Zuständigkeit der ENHK fallende Beitrag ist darin separat umrahmt.

Von besonderer Bedeutung ist, wie einleitend erwähnt, die Frage, ob ein Eingriff als leicht oder als schwer zu qualifizieren ist. Eine «leichte Beeinträchtigung» bilden Eingriffe, welche die Schutzziele nicht grundsätzlich in Frage stellen. Allerdings können auch kleine Eingriffe problematisch sein, wenn das Objekt bereits durch andere Projekte, namentlich durch eine Vielzahl «leichter» Eingriffe, schleichend verändert wurde. In solchen Fällen muss mit der Zeit



## Entscheidungsweg bei Eingriffen in inventarisierte Schutzobjekte

in Erfüllung einer Bundesaufgabe



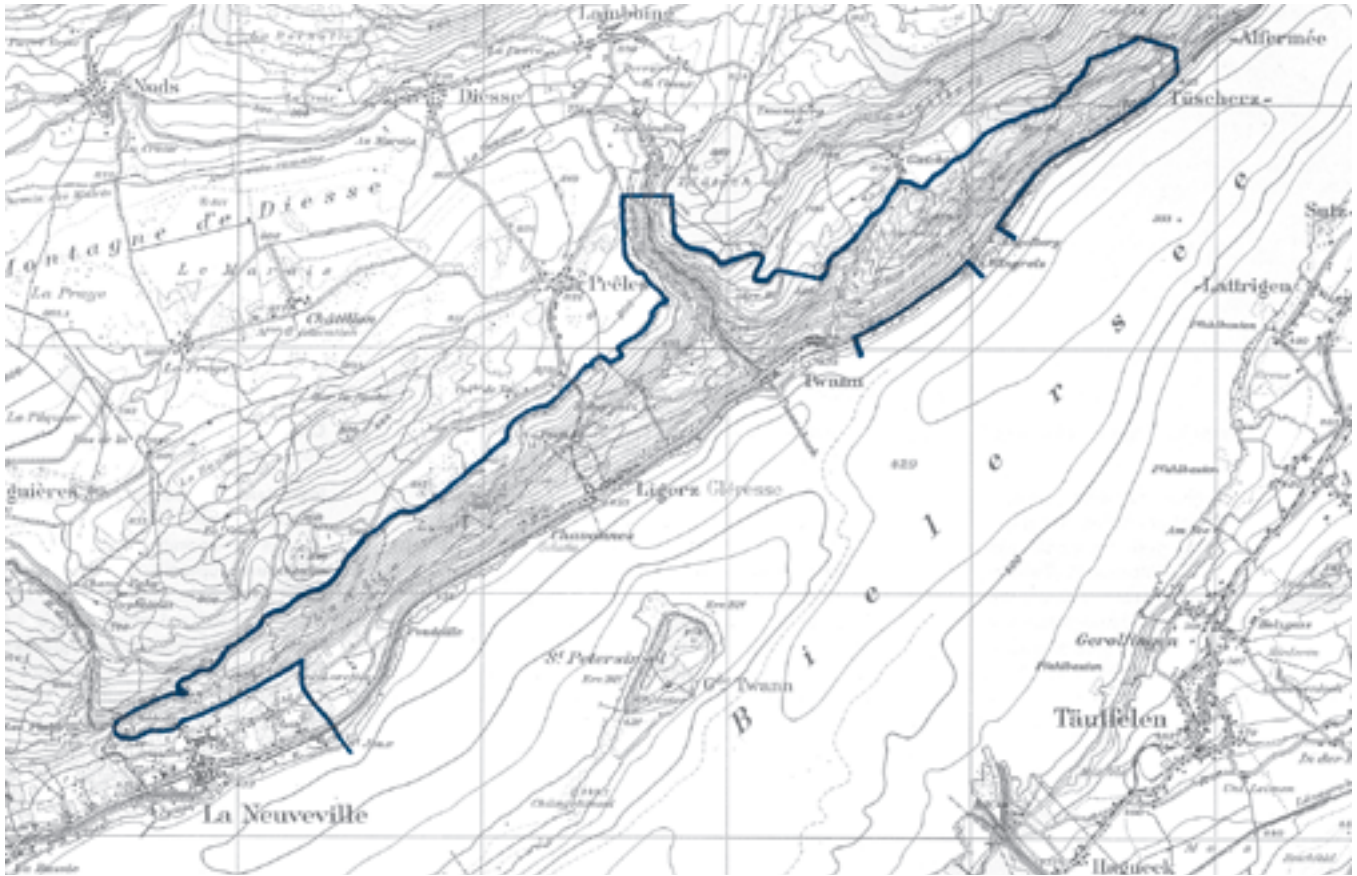
allenfalls auch ein relativ geringfügiger Eingriff als schwere Beeinträchtigung gewürdigt werden. Eine «schwere Beeinträchtigung» geht von Eingriffen aus, welche die Erreichung eines Schutzziels dauerhaft und irreversibel vereiteln. Sie sind von besonderer Tragweite und/oder betreffen zentrale Schutzwerte. Neben den Einwirkungen des Eingriffs an Ort und Stelle sind auch

Neben- und Fernwirkungen zu beurteilen, auch solche, die erst zeitlich verzögert auftreten können. Die Unterscheidung zwischen einer leichten und einer schweren Beeinträchtigung kann nicht generell definiert werden, sondern muss im Einzelfall unter Berücksichtigung der Schutzziele des Objektes und dessen aktuellen Zustandes getroffen werden.

### Schutzziele und ihre Konkretisierung

Die Schutzziele werden in den Inventaren nur sehr allgemein umschrieben. Bei den BLN-Objekten stellt die Erhaltung des schutzwürdigen Zustands und die Weiterführung der diese Beschaffenheit respektierenden Nutzung das generelle Ziel dar.  
*Fortsetzung Seite 10*

## Perimeter BLN Nr. 1001



### Konkretisierung der Schutzziele

#### Landschaftsanalyse und massgebende Landschaftsfunktionen

In mehrfacher Hinsicht bemerkenswerte Landschaft

Eichenwälder, Trockenwiesen und vor allem sehr gute Beispiele von Felsenheiden, Flora und Kleintierwelt.

→ Lebensraumqualität

Twannbachschlucht eine der schönsten Schluchten im Jura.

→ Landschaftserlebnis

Erratische Blöcke des Rhonegletschers als Zeugen der Eiszeit.

→ Zeugenfunktion der Erdgeschichte und Landschaftsgenese

Über dem See alte Kulturlandschaft mit zusammenhängenden Rebbergen und gut erhaltenen Winzerdörfern.

→ Landschaftscharakter  
→ Zeugenfunktion der Bewirtschaftung und Besiedlung



### Konkretisierung der Schutzziele für den Bereich oberhalb Twann

Ungeschmälerter Erhaltung der alten Kulturlandschaft mit den wertvollen und prägenden Elementen: (Rebberge, Wege, Mauern, Siedlungsränder und Kleinstrukturen).

→ Landschaftscharakter

→ Zeugenfunktion der Bewirtschaftung und Besiedlung

→ Lebensraumqualität

Ungeschmälerter Erhaltung der gross- und kleinflächigen naturnahen Lebensräume (Felsentreppen und Trockenrasen, Nahtstellen zwischen Natur- und Kulturlandschaft, Flaumeichenwälder), zusammen mit der charakteristischen Flora und Fauna.

Ungeschmälerter Erhaltung der ästhetischen Werte und des Erholungswerts der Landschaft.

→ Landschaftserlebnis

Ungeschmälerter Erhaltung der erratischen Blöcke.

→ Zeugenfunktion der Erdgeschichte und Landschaftsgenese

Ungeschmälerter Erhaltung des äusseren Ortsbildes von Twann mit seiner prägenden Dachlandschaft.

→ Zeugenfunktion der Bewirtschaftung und Besiedlung

Grössere Schutzobjekte (die BLN-Objekte umfassen zum Teil sehr grosse Flächen) können in Zonen verschiedenen Schutzgrades gegliedert werden. Der Bund ist daran, das BLN zu überarbeiten mit dem Ziel, die Schutzziele der einzelnen Objekte präziser und operabler zu umschreiben.

Artikel 6 Absatz 2 NHG verlangt die «ungeschmälerte Erhaltung im Sinne der Inventare». Dies bedeutet hinsichtlich des BLN, dass einerseits aus den Objektbeschreibungen der Inventarobjekte die für den Schutz eines Objektes massgebenden Landschaftsfunktionen heraus zu lesen sind. Andererseits sind mit einer Landschaftsanalyse die tatsächlich vorhandenen, wesensbestimmenden Merkmale eines Objektes zu beschreiben und hernach ihre Bedeutung als Schutzgut zu bewerten. Auf dieser Grundlage und unter Berücksichtigung der allgemeinen Schutzziele können die Schutzziele für den Ort eines geplanten Eingriffs konkretisiert werden. Bei den durch das ISOS und das IVS geschützten Objekten gilt sinngemäss das gleiche Vorgehen, wobei die Inventargrundlagen präziser sind als beim BLN.

Die zurzeit von der ENHK angewendete Konkretisierung bei Natur- und Landschaftsschutzobjekten geht von folgenden zentralen Landschaftsfunktionen aus:

- Landschaftserlebnis
- Landschaftscharakter
- Landschaftsdynamik
- Lebensraumqualität und Lebensraumausdehnung
- Zeugenfunktionen der Erdgeschichte und Landschaftsgenese
- Zeugenfunktionen der Bewirtschaftung und Besiedlung.

Diesen Funktionen werden Schutzaspekte, verbunden mit generellen Schutzzielen, zugeordnet. Für die einzelnen Schutzaspekte verwendet die Kommission neutral formulierte Beurteilungskriterien.

### *Beispiel*

Landschaftsfunktion:

«Landschaftsdynamik»

Schutzaspekt:

«Natürlichkeit des Abflusses von Fließgewässern»

Schutzziel:

«Ungeschmälerte Erhaltung der natürlichen Abflussdynamik im Einzugsgebiet»

Die Schutzziele umschreiben die zu erhaltenden Schutzgüter und deren besondere zu erhaltende Qualitäten. Vermieden werden hingegen eingriffsorientierte Schutzziele wie «keine neue Infrastrukturen erstellen». Unterschieden wird ferner zwischen Sollzustand (Schutzziel unter der Voraussetzung, dass am Beurteilungsort keine oder nur vernachlässigbare Vorbelastungen bestehen) und der so genannten Schutzzielannäherung (bei bestehender Vorbelastung). Die Abbildungen auf den Seiten 8 und 9 zeigen anhand des Beispiels «Linkes Bielerseeufer» die Konkretisierung der Schutzziele für dieses BLN-Objekt.

### **Schlussbemerkungen**

Die Mehrzahl der Gutachten und Stellungnahmen der ENHK wird innert zwei bis vier Monaten erstattet. Es ist zu hoffen, dass der Kommission die von ihr kürzlich beantragte Aufstockung der äusseren bescheidenen personellen Ressourcen bewilligt wird. Damit wäre sichergestellt, dass trotz wachsender Geschäftslast und zunehmender Komplexität der zu beurteilenden Vorhaben die in einigen Fällen leider aufgetretenen Verzögerungen künftig vermieden werden.

Zu erwarten ist, dass die derzeit beim Bund hängige Überarbeitung der Beschreibungen der BLN-Objekte dazu beiträgt, für Aussenstehende klarer fassbar zu machen, worin die jeweiligen Schutzziele bestehen. Bis es soweit ist, wird die ENHK weiterhin die Schutzziele im Einzelfall

anhand sachlicher Kriterien und gemäss dem oben beschriebenen Verfahren konkretisieren.

Es dient der speditiven Verfahrensabwicklung, wenn die ENHK frühzeitig in den Prozess einbezogen wird. Sie hat dann die Möglichkeit, auf heikle Punkte in einem Zeitpunkt hinzuweisen, in dem noch nicht alle Weichen gestellt sind und Alternativen mit vernünftigen Aufwand gesucht werden können.

Herbert Bühl, Präsident ENHK

Theo Loretan, Vizepräsident ENHK

Fredi Guggisberg, Sekretär ENHK