

Zeitschrift: Tec21
Herausgeber: Schweizerischer Ingenieur- und Architektenverein
Band: 139 (2013)
Heft: 27-28: Geschütztes Moor?

Artikel: "Für Geschützte Moore braucht es kein Gutachten"
Autor: Bühl, Herbert
DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-349269>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. [Siehe Rechtliche Hinweise.](#)

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. [Voir Informations légales.](#)

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. [See Legal notice.](#)

Download PDF: 30.03.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, <https://www.e-periodica.ch>

«FÜR GESCHÜTZTE MOORE BRAUCHT ES KEIN GUTACHTEN»

In letzter Zeit stand die Eidgenössische Natur- und Heimatschutzkommission (ENHK) immer wieder im Rampenlicht der Medien. Auf politischer Ebene gibt es Bestrebungen, ihre Rolle markant zu schwächen. Im Gespräch mit TEC21 erläutert ENHK-Präsident Herbert Bühl, wie die Kommission arbeitet und welche Aufgaben sie zu erfüllen hat.

DIE ENHK

Die Eidgenössische Natur- und Heimatschutzkommission (ENHK) ist eine ausserparlamentarische Kommission, deren Mitglieder vom Bundesrat gewählt werden. Seit 2005 wird die ENHK präsidiert durch Herbert Bühl, ehemaliger Regierungsrat des Kantons Schaffhausen. Die Kommission besteht aus 15 Expertinnen und Experten in den Bereichen Natur-, Landschafts- und Heimatschutz, die ihr Amt neben ihrer ordentlichen Berufstätigkeit ausüben.

Nach aktuellem Recht verfassen die ENHK und die Eidgenössische Kommission für Denkmalspflege (EKD) Gutachten, wenn ein Objekt aus dem Bundesinventar der Landschaften und Naturdenkmäler von nationaler Bedeutung (BLN), dem Inventar der schützenswerten Ortsbilder (ISOS) oder dem Inventar der historischen Verkehrswege (IVS) durch ein Projekt erheblich beeinträchtigt werden könnte. Die Gutachten dienen den Behörden als Grundlage bei der Bewilligung der Projekte. Von der ungeschmäleren Erhaltung der inventarisierten Objekte darf bei der Erfüllung von Bundesaufgaben nur bei gleich- oder höherwertigen nationalen Interessen abgewichen werden.

PARLAMENTARISCHE INITIATIVE

Der Zuger Ständerat Joachim Eder reichte 2012 eine parlamentarische Initiative ein. Diese schlägt vor, dass von der ungeschmäleren Erhaltung der Inventarobjekte abgewichen werden darf, wenn öffentliche Interessen des Bundes oder der Kantone oder eine umfassende Interessenabwägung dafür sprechen. Die Gutachten der ENHK und der EKD sollen dabei nur eine der Grundlagen bilden, die von den Entscheidbehörden bei der Gesamtinteressenbeurteilung zu berücksichtigen sind. Die zuständigen Kommissionen für Umwelt, Raumplanung und Energie (UREK) von Ständerat und Nationalrat haben der parlamentarischen Initiative zugestimmt. Dies bedeutet, dass die ständerätliche UREK nun eine konkrete Gesetzesvorlage ausarbeitet, die dann im Parlament beraten wird. Sollten die Forderungen der parlamentarischen Initiative übernommen werden, haben die Umwelt- und Heimatschutzorganisation das Referendum angekündigt.

TEC21: Das Natur- und Heimatschutzgesetz (NHG) soll revidiert und die Rolle der ENHK beschnitten werden. Sind Sie über diese Entwicklungen erstaunt?

Herbert Bühl (H. B.): Die Diskussion ist derzeit geprägt von der Energiewende. Vor allem in bürgerlichen Kreisen ist man offenbar der Ansicht, dass Energieprojekte wegen des Natur- und Landschaftsschutzes zu wenig rasch vorankommen oder sogar scheitern. Eine Ursache dafür sieht man auch in der ENHK, die ihre Arbeit aber genau gleich macht wie früher.

TEC21: Der Moorschutz ist auch immer wieder ein Thema. Welche Rolle spielt die ENHK beim Moorschutz?

H. B.: Der Schutz der Moore und Moorlandschaften von nationaler Bedeutung ist in der Schweiz sehr streng geregelt. Das hat zur Folge, dass eigentlich gar nicht beurteilt werden muss, ob ein Eingriff durch ein Projekt als schwerwiegende Beeinträchtigung zu werten ist, denn in Mooren und Moorlandschaften sind so gut wie keine Veränderungen erlaubt. Die ENHK ist aber trotzdem oft involviert, weil in Landschaften von nationaler Bedeutung (BLN-Gebieten) häufig Moore oder Moorlandschaften enthalten sind.

TEC21: Unlängst sorgte ein Projekt des Klosters Einsiedeln auf der Insel Ufenau im Zürichsee für Aufsehen.

H. B.: Das Kloster Einsiedeln plante auf der Insel Ufenau ein frei stehendes Sommerrestaurant, das zwar nicht im Moor selber, aber in einer Moorlandschaft von nationaler Bedeutung gebaut hätte werden sollen. Gemäss den einschlägigen Bestimmungen sind indessen Neubauten in Moorlandschaften praktisch ausgeschlossen. Das hat uns zu einem grundsätzlichen Vorbehalt hinsichtlich der Zulässigkeit des Projekts veranlasst. Weil die Ufenau zudem in einem BLN-Gebiet liegt und die beiden bestehenden Sakralbauten und das historische Gasthaus im Inventar der schützenswerten Ortsbilder (ISOS) aufgeführt sind, haben wir uns auch kritisch zu einzelnen Aspekten des Vorhabens geäussert. Das war aber von sekundärer Bedeutung, denn das Bundesgericht lehnte das Projekt wegen des Moorlandschaftsschutzes ab.

TEC21: Dass der Schutz der Moore sehr strikt ist, musste auch der Kanton Zürich bei der Linienführung der Autobahn im Zürcher Oberland feststellen.

H. B.: Das Bundesgericht kam dort zum Schluss, dass der Bundesrat auf Antrag des Kantons Zürich die Grenze der Moorlandschaft unzulässigerweise in Bezug auf dieses Projekt abgeändert hatte. Der Entscheid ist möglicherweise ein Präjudiz für die Frage der Staumauererhöhung am Grimsel, denn dort wurde der Perimeter der Moorlandschaft ja auch angepasst. Die ENHK hat zum Grimselprojekt bereits Stellung genommen und aufgezeigt, welche Schutzziele tangiert sind. Der Schutz der Landschaft sowie der Lebensräume spielt dort eine wichtige Rolle. Man kann argumentieren, dass der Anlage auf der Grimsel aufgrund ihrer Grösse nationale Bedeutung zukommt. Ginge es nur um eine Interessenabwägung zwischen Stromproduktion und Landschaftsschutz, wäre es denkbar, dass das



01 Ökologisch wertvolle Uferbereiche auf der Insel Ufenau im Zürichsee. Die Insel gehört zur geschützten Moorlandschaft «Frauenwinkel». (Foto: Lukas Denzler)

«Einige Kritiker verwechseln die ENHK möglicherweise mit einer Umweltorganisation.»

Projekt vor Gericht Chancen hätte. Ausschlaggebend dürfte aber wiederum die umstrittene Perimeterabgrenzung der Moorlandschaft sein.

TEC21: Wenn die ENHK bei den Mooren nicht zum Zug kommt, was sind denn sonst ihre Aufgaben?

H. B.: Wir beraten den Bundesrat und die entsprechenden Amtsstellen des Bundes sowie die Kantone, die am Vollzug des Natur- und Heimatschutzgesetzes (NHG) beteiligt sind. Im NHG ist festgehalten, dass die ENHK zu geplanten Projekten in Landschaften, Ortsbildern oder bei historischen Verkehrswegen von nationaler Bedeutung obligatorisch ein Gutachten erstellen muss, wenn diese in Zusammenhang mit der Erfüllung einer Bundesaufgabe stehen und wenn dadurch eine erhebliche Beeinträchtigung der Schutzziele eintreten kann (vgl. Kasten, S. 24). Stellt eine Amtsstelle des Bundes fest, dass es zu einer erheblichen Beeinträchtigung kommen könnte, ist sie verpflichtet, die ENHK beizuziehen. Sind Bundesaufgaben an die Kantone delegiert, gilt diese Verpflichtung auch für kantonale Behörden.

TEC21: Dient die ENHK in der aktuellen politischen Konstellation als Blitzableiter?

H. B.: Einige Kritiker verwechseln die ENHK möglicherweise mit einer Umweltorganisation. Doch wir haben eine andere Aufgabe. Als ausserparlamentarische Kommission ist die ENHK ein Teil der Vollzugsstruktur des NHG und überwacht die Einhaltung der gesetzlich formulierten Schutzziele der Objekte der Inventare von nationaler Bedeutung nach Art. 5 des NHG. Sie stellt sicher, dass es keine regionalen oder kantonalen Unterschiede gibt, wie Projekte in geschützten Landschaften oder Ortsbildern beurteilt werden. Die Behörden müssen bei der Bewilligung von Projekten die verschiedenen zur Diskussion stehenden Interessen abwägen und jeweils beurteilen, ob sie den gesetzlichen Anforderungen entsprechen. Das Bundesgericht befand in zahlreichen Urteilen, zuletzt im Zusammenhang mit dem Gipfelrestaurant auf dem Arosler Weisshorn, dass von den Ergebnissen eines Gutachtens der ENHK nur aus triftigen Gründen abgewichen werden darf. Ein triftiger Grund kann beispielsweise vorliegen, wenn die Kommission bei einer Beurteilung massgebende Fakten übersehen und im Gutachten nicht berücksichtigt hätte.

NATUR- UND HEIMATSCHUTZ

Artikel 78 der Bundesverfassung hat zum Ziel, die Natur- und Kulturdenkmäler des Landes schützen. Für den Natur- und Heimatschutz sind grundsätzlich die Kantone zuständig. Sind jedoch Bundesaufgaben zu erfüllen, so hat der Bund für den Erlass von Schutzbestimmungen im Bereich des Landschafts-, Ortsbild- und Denkmalschutzes zu sorgen. Er hat dafür verschiedene Landschaftsinventare erlassen. Im Bereich des Tier- und Pflanzenschutzes hat der Bund seit 1987 hingegen umfassende Kompetenzen, und die nationalen Biotopinventare sind allgemeinverbindlich. Die Verfassungsbestimmungen sind vornehmlich im Bundesgesetz über den Natur- und Heimatschutz (NHG) sowie in den entsprechenden Verordnungen umgesetzt.

BUNDESAUFGABEN

Klassische Bundesaufgaben sind Bauten und Anlagen, die der Bund selbst plant, bewilligt, erstellt, konzessioniert oder über Subventionen und Finanzhilfen mitfinanziert. Dies umfasst Autobahnen, Eisenbahnstrecken, militärische Anlagen, Konzessionen und Bewilligungen für Seilbahnen, Hochspannungsleitungen, Subventionen für land- und forstwirtschaftliche Vorhaben und für Hochwasserschutzmassnahmen. Zahlreiche Aufgaben wie die Erteilung von Ausnahmegewilligungen für das Bauen ausserhalb der Bauzone oder Rodungsbewilligungen stellen Bundesaufgaben dar, die an die Kantone delegiert sind.

LANDSCHAFTSINVENTARE

Die gesetzliche Grundlage bildet Art. 5 des NHG. Zu den Landschaftsinventaren zählen das Bundesinventar der Landschaften und Naturdenkmäler von nationaler Bedeutung (BLN), das Inventar der schützenswerten Ortsbilder (ISOS) und das Inventar der historischen Verkehrswege der Schweiz (IVS). Die Moorlandschaften zählen ebenfalls dazu. Weil sie aber direkt durch die Bundesverfassung geschützt sind, ist ihr Schutz strenger als für Objekte der anderen Inventare.

Im BLN sind 162 Objekte aufgeführt, ihre Fläche umfasst 19% der Landesfläche. Die ersten Objekte wurden 1977 bezeichnet, anschliessend wurde das BLN mehrfach ergänzt. Informationen: www.bafu.admin.ch/bln

Das ISOS umfasste Mitte 2010 insgesamt 1281 Ortsbilder von nationaler Bedeutung. Die erste Fassung stammt aus dem Jahre 1981, seither wurde das ISOS mehrfach ergänzt. Informationen: www.bak.admin.ch/isos

Das IVS wurde erst 2010 in Kraft gesetzt. In ihm sind rund 3750 km Wege mit noch sichtbarer historischer Wegsubstanz erfasst.

Informationen: www.ivs.admin.ch

BIOTOPINVENTARE

Die gesetzliche Grundlage bildet Art 18a NHG. Der Bund bezeichnet die Objekte nach Anordnung der Kantone. Derzeit existieren folgende Biotopinventare: Auengebiete (1991), Hoch- und Übergangsmoore (1991), Flachmoore (1994), Amphibienlaichgebiete (2001), Trockenwiesen und -weiden (2010).

TEC21: Wie entsteht ein Gutachten der ENHK?

H. B.: Die Basis für die Beurteilung ist eine Projektdokumentation. Anschliessend organisiert die Amtsstelle des Bundes oder Kantons, die das Gutachten bestellt, in der Regel einen Augenschein, an dem neben einer Delegation der ENHK Vertreter des Projekts, des Kantons und der betroffenen Gemeinde teilnehmen. Die ENHK schickt eine Delegation, die das Projekt aus fachlicher Sicht beurteilen kann. Deshalb ist die Kommission aus Mitgliedern von verschiedensten Berufsgattungen zusammengesetzt: Raumplaner, Geografen, Biologen, Geologen, Architekten, Kunsthistoriker, Juristen. Die Delegation erstellt dann einen Entwurf zuhanden der Kommission, die den Entwurf diskutiert und das Gutachten verabschiedet. Von den jährlich über hundert Gutachten kann die Mehrheit auf dem Korrespondenzweg erledigt werden. In komplexen, umstrittenen oder für eine Thematik exemplarischen Fällen wird über ein Gutachten an einer der Sitzungen diskutiert und entschieden.

TEC21: Bei den Kantonen und in Planerkreisen wurde vor einigen Monaten die Kritik geäussert, die Gutachten der ENHK seien wenig transparent.

H. B.: Ich habe von den Kantonen bisher kaum Rückmeldungen erhalten, unsere Schlussfolgerungen seien nicht nachvollziehbar. Für die Landschaften von nationaler Bedeutung, die sogenannten BLN-Gebiete, gibt es Objektblätter mit einer knappen Textbeschreibung und generell formulierten Schutzziele. Erstellt die ENHK ein Gutachten, so muss sie zuerst die generellen Schutzziele im entsprechenden Gebiet des Projekts konkretisieren. Die Schutzziele beziehen sich jeweils auf einen Raum und nicht auf spezielles Projekt. Sie sind deshalb auch für andere Projekte im selben Raum gültig. Zunächst wird festgestellt, welche Schutzgüter und -ziele vorhanden sind. Anschliessend beurteilt man, wie ein Projekt die einzelnen Schutzziele tangiert.

TEC21: Die Palette der geschützten Landschaften ist ausserordentlich breit. Sind die Schutzziele in den BLN-Gebieten genügend klar umrissen?

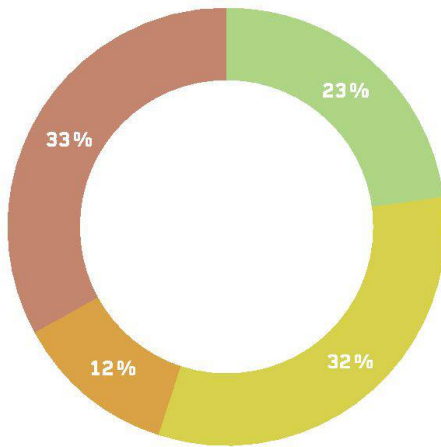
H. B.: Es gibt BLN-Objekte von der Grösse eines Biotops mit einem einzigen Flachmoor. Andere umfassen mehrere hundert Quadratkilometer und unterschiedlichste Lebensräume. Aufgrund eines parlamentarischen Auftrags aus dem Nationalrat werden zurzeit durch das Bundesamt für Umwelt die Beschreibungen der Objektblätter überarbeitet und die Schutzziele für jedes Objekt präziser formuliert. Dadurch wird besser ersichtlich, welche Schutzziele massgebend sind; die Beurteilungsgrundlage wird geschärft.

TEC21: Die ENHK beurteilt Eingriffe in eine Landschaft oder ein Ortsbild von nationaler Bedeutung. Was sind die Folgen, wenn die ENHK einen Eingriff für schwerwiegend hält?

H. B.: Grundsätzlich sollen geschützte Landschaften oder Ortsbilder gemäss dem NHG ungeschmälert erhalten bleiben. Hat ein Projekt aber nationale Bedeutung, die gleich- oder höherwertig ist als der Schutz des inventarisierten Objekts, kann es aufgrund einer Interessenabwägung bewilligt werden. Eine umfassende Interessenabwägung vorzunehmen ist jedoch Aufgabe der Bewilligungsbehörde. Die ENHK beurteilt nicht, ob beispielsweise ein Projekt für die Stromerzeugung sehr wichtig ist und ob es Gründe von nationalem Interesse gibt, dieser in einem konkreten Fall trotz einem schweren Eingriff in ein Schutzobjekt den Vorrang zu geben. Die ENHK beurteilt hingegen, ob ein Vorhaben schutzzielkonform ist oder einen schwerwiegenden oder einen leichten Eingriff in eine Landschaft oder ein Ortsbild darstellt. Das Gutachten dient als Grundlage für die Interessenabwägung. Kann eine Landschaft oder eine Ortsbild von nationaler Bedeutung nicht ungeschmälert erhalten werden, fordert das NHG deren grösstmögliche Schonung. Um dies sicherzustellen, beantragt die ENHK entsprechende Massnahmen für den Fall, dass ein solches Projekt bewilligt wird.

TEC21: Wer definiert die gleich- oder höherwertigen Interessen von nationaler Bedeutung?

H. B.: Diese kann in einer entsprechenden Gesetzgebung oder Planung definiert sein. Bei Eisenbahnlinien und Nationalstrassen gelten die im Netz vorgesehenen Anlagen von



- Leichte Beeinträchtigung, Vorhaben realisierbar
- Leichte Beeinträchtigung, Vorhaben realisierbar, sofern Auflagen eingehalten werden
- Schwere Beeinträchtigung, aber mit Überarbeitung könnte Vorhaben als «Leichte Beeinträchtigung» eingestuft werden
- Schwere Beeinträchtigung, Vorhaben steht im Widerspruch zu Art. 6 NHG

02 Ergebnisse von ENHK-Gutachten zu Anlagen der Energieproduktion (2007–2012).

(Grafik: ENHK, Bearb. Red.)

«Die grössten Verzögerungen entstehen dann, wenn erst ein Gericht in einem Rekursverfahren feststellt, dass ein ENHK-Gutachten nötig gewesen wäre, dieses einholt und dann entscheidet.»

nationalem Interesse. Manchmal haben auch Behörden oder das Bundesgericht entschieden, was als Interesse von nationaler Bedeutung gilt. Es gibt zum Beispiel relativ wenige Steinbrüche, die für den Hartsteinabbau geeignet sind. Viele davon liegen in BLN-Gebieten. Deshalb kann auch ein einzelner Hartsteinbruch von nationalem Interesse sein.

TEC21: Wie erklären Sie sich, dass die Gutachten der ENHK bei Gerichtsverfahren und insbesondere beim Bundesgericht einen so hohen Stellenwert haben?

H. B.: Das liegt einerseits einfach daran, dass das NHG die Gutachten obligatorisch verlangt. Andererseits bringen die Gutachten eine Fachbeurteilung in ein Verfahren ein, in dem dieses Fachwissen nicht immer vorhanden ist. Unsere Gutachten zeichnen sich dadurch aus, dass sie methodisch konsequent und kriterienbasiert sind. Den Kriterien bei Kleinwasserkraftwerken an Gebirgsbächen liegen beispielsweise Zahlenwerte zu den Restwassermengen zugrunde. Das gewährleistet eine einheitliche Beurteilung, und die Gutachten sind offenbar auch für viele Richter plausibel.

TEC21: Eigenartigerweise wird die ENHK bei Vorhaben trotzdem immer wieder «vergessen».

H. B.: Das mag hin und wieder der Fall sein. Allerdings zeigt sich auch immer wieder, dass Behörden, die die ENHK frühzeitig ins Verfahren einbeziehen, dieses wesentlich speditiver abwickeln können als solche, die die ENHK möglichst spät anrufen. Die grössten Verzögerungen entstehen dann, wenn erst ein Gericht in einem Rekursverfahren feststellt, dass ein ENHK-Gutachten nötig gewesen wäre, dieses einholt und dann entscheidet.

TEC21: Kommen wir zur Energiewende – was steht aus Ihrer Sicht auf dem Spiel?

H. B.: Ich sehe eine grosse Gefahr, dass beim Ausbau der erneuerbaren Energien der Landschafts- und Lebensraumschutz ohne Not geopfert wird. Das geplante Solarkraftwerk in einem ehemaligen Steinbruch am Walensee ist ein gutes Beispiel dafür. Das Projektgebiet liegt an der Südflanke der Churfürsten in einer geschützten Landschaft von nationaler Bedeutung. Derzeit sind aber erst ein bis zwei Prozent des Photovoltaik-Potenzials auf Dächern und Fassaden realisiert. Warum sollen nun Projekte ausgerechnet in den geschützten Gebieten zuerst realisiert werden? Aber auch im Siedlungsgebiet steht einiges auf dem Spiel. Durch die Änderung des Raumplanungsgesetzes können PV-Anlagen selbst in geschützten Ortsbildern bald schon ohne Bewilligung realisiert werden; nur bei denkmalgeschützten Gebäuden braucht es noch eine Bewilligung. In Altstadtzonen und Dorfkernen können die Kantone, wenn sie das wollen, immerhin eine Bewilligungspflicht vorsehen.

TEC21: Kleinwasserkraft und Windräder sorgen auch immer wieder für Kontroversen.

H. B.: Bei den technisch nutzbaren Gewässern haben wir nur noch etwa 10%, die nicht durch die Wasserkraft genutzt werden. Es geht also um die letzten noch natürlichen und naturnahen Gebirgsbäche. Die ENHK hat nie gesagt, man dürfe in BLN-Gebieten keine Wasserkraft nutzen; der Schutz der Gebiete hat gegenüber der Realisierung von Kleinkraftwerken aber Priorität. Ist die genutzte Wassermenge kleiner als die im Gewässer verbleibende Restwassermenge, taxierte die ENHK dies oft als leichte Beeinträchtigung (vgl. Abb. 02). Solche Projekte werden auch umgesetzt, manchmal scheitern sie aber an der mangelnden Wirtschaftlichkeit. Bei der Windkraft kommt es in BLN-Objekten zwangsläufig zu Konflikten. Hier stellt sich in erster Linie die Frage, in welchem Verhältnis der Nutzen des erzeugten Stroms und die Beeinträchtigung der Landschaft stehen.

Im Rahmen der Energiestrategie wäre es wichtig, bei Photovoltaik, Wasserkraft und Windenergie eine nachvollziehbare Prioritätensetzung vorzunehmen und Projekte in erster Linie ausserhalb geschützter Landschaften und Ortsbilder zu realisieren. Ich stehe aber unter dem Eindruck, dass die Politik darauf abzielt, prioritär den Landschaftsschutz abzubauen.