



Archäologie Schweiz
Archéologie Suisse
Archeologia Svizzera
Swiss Archaeology

Petersgraben 51
4051 Basel
+41 (0)61 207 62 72
archaeologie-schweiz.ch

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

Eingereicht an:
Bundesamt für Umwelt BAFU
Abteilung Biodiversität und Landschaft
3003 Bern

Per E-Mail franziska.humair@bafu.admin.ch

Basel, 30. Juni 2021

**Revision des Natur- und Heimatschutzgesetzes (NHG) als indirekter Gegenvorschlag zur
Volksinitiative «Für die Zukunft unserer Natur und Landschaft (Biodiversitätsinitiative)»
Stellungnahme von Archäologie Schweiz**

Sehr geehrte Frau Bundesrätin
Sehr geehrte Damen und Herren

Sie haben Archäologie Schweiz zum Vernehmlassungsverfahren zur Revision des Natur- und Heimatschutzgesetzes NHG als indirektem Gegenvorschlag zur «Biodiversitätsinitiative» eingeladen. Wir bedanken uns für die Gelegenheit, Ihnen unsere Stellungnahme zum genannten Vorhaben unterbreiten zu dürfen.

Archäologie Schweiz ist mit rund 2'000 Mitgliedern die grösste Fach- und Publikumsgesellschaft, welche sich landesweit dem archäologischen Kulturerbe der Schweiz widmet. Als in Fachkreisen und in der Öffentlichkeit breit verankerte Gesellschaft engagieren wir uns für den Schutz, die wissenschaftliche Erforschung, Inwertsetzung und Vermittlung archäologischer Stätten und Objekte. Archäologie Schweiz gibt durch ihre Tätigkeit dem archäologischen Erbe der Schweiz eine Stimme in Politik und Gesellschaft.

Unsere Stellungnahme bezieht sich ausschliesslich auf den indirekten Gegenvorschlag des Bundesrates. Sie konzentriert sich dabei auf den Bereich und die Belange der Baukultur, wozu auch das archäologische und baugeschichtliche Erbe und die Bau- und Bodendenkmalpflege gehören.



Allgemeine Beurteilung

Die Landschaften und damit auch das archäologische und baukulturelle Erbe der Schweiz stehen seit längerem unter grossem Druck. Täglich werden Planungsvorhaben verabschiedet und geschehen Eingriffe in Landschaft, Bauten und Boden, welche zu unwiederbringlichen Verlusten an kulturgeschichtlich bedeutender Bausubstanz, archäologischen Stätten, Ortsbildern oder Landschaftselementen führen. Diese Prozesse werden durch die demografische Entwicklung und die heutigen Ansprüche an Wohnkomfort und Mobilität sowie durch einen wachsenden Bedarf an Raum für verschiedenste Infrastrukturen befeuert. Seit einiger Zeit stellen auch Veränderungen der Umweltbedingungen, namentlich in Folge des Klimawandels, eine überaus ernstzunehmende Bedrohung auch für das baukulturelle und archäologische Erbe sowie gewachsene Kulturlandschaften dar. Folge dieser Entwicklung sind nicht wiedergutzumachende Verluste oder Beeinträchtigungen an kulturellem Erbe, aber auch an Naturlandschaften – und damit an wesentlicher Qualität unseres Lebensraums.

Umgekehrt sind intakte Landschaften, «schöne» und authentische Ortsbilder, historische Bauten und Stätten sowie zeitgenössische Bauten und Räume von architektonischer Qualität nicht nur identitätsstiftende Elemente. Sie fördern Lebensqualität in unserem Land, sind von erheblicher touristischer Bedeutung und tragen damit ganz unmittelbar zu volkswirtschaftlicher Wertschöpfung bei.

Der nachhaltige Schutz und die Erhaltung dieser Stätten, Orte und Landschaften und damit die Erhaltung unseres Natur- und Kulturerbes für die künftigen Generationen muss uns allen ein grosses Ziel sein.

Vor dem Hintergrund der dargestellten Entwicklung und dem damit einhergehenden Verlust an Qualität unseres Lebensraums hat der Bundesrat in den vergangenen Jahren den dringenden Handlungsbedarf erkannt.

In der von der Schweiz initiierten, 2018 verabschiedeten «Davos Declaration» wird ein interdisziplinärer und umfassender Betrachtungs- und Entwicklungsansatz für den Umgang mit der Ressource Landschaft und Lebensraum – inklusive dem gebauten oder archäologischen Erbe – dargestellt. Der weit gefasste und verstandene Begriff der «Baukultur» erweitert die bisherige Terminologie des «Heimatschutzes». Mit der 2020 verabschiedeten interdepartementalen «Strategie Baukultur» liegt eine konsolidierte Grundlage für die Implementierung dieses umfassenden Ansatzes in der politischen und behördlichen Praxis vor. In der Kulturbotschaft des Bundes für 2021–2024 wurden die Grundsätze weiter verankert, Förderansätze und finanzielle Mittel gesprochen.

Die Volksinitiative «Für die Zukunft unserer Natur und Landschaft (Biodiversitätsinitiative)» erkennt die Bedeutung von Baukultur als qualitatives Element unserer Umwelt. Sie sieht daher neben der Stärkung des Natur- und Umweltschutzes auch die Förderung der Baukultur und dabei implizit den Schutz und bedachten Umgang mit dem baukulturellen und archäologischen Erbe vor.¹

Der zur Vernehmlassung vorliegende indirekte Gegenvorschlag des Bundesrats nimmt die oben dargestellten Anliegen auf.

Mit der Ergänzung des Zweckartikels Art. 1, sowie durch den neuen Abschnitt 2a mit der Ergänzung von Art. 17 wird die gesetzliche Grundlage zum Konzept Baukultur geschaffen und durch die Definition der Förderinstrumente auch die Grundlage für eine Qualitätssicherung in diesem Bereich geschaffen.

Der neue Artikel 12h schreibt die Berücksichtigungspflicht der Bundesinventare auf Gesetzesstufe fest. Durch diese Ergänzungen des Natur- und Heimatschutzgesetzes was das Legalitätsprinzip gestärkt und zusätzliche Rechtssicherheit geschaffen.

¹ Eidgenössische Volksinitiative «Für die Zukunft unserer Natur und Landschaft (Biodiversitätsinitiative)»: Änderungsantrag BV Art. 78a¹.



Archäologie Schweiz begrüsst grundsätzlich die vorgesehene Stärkung der Schutzanliegen durch die Festschreibung der Berücksichtigungspflicht sowie der Förderung der Baukultur im Natur- und Heimatschutzgesetz.

Jedoch bedürfen die zur Revision vorgeschlagenen Gesetzesartikel sowie Art. 6, Abs. 2 der Präzisierungen und Ergänzungen, um die angestrebten Schutzziele nachhaltig umzusetzen.

Kommentare und Anträge zu den zur Revision stehenden Artikeln des NHG mit Bezug zu Belangen der Baukultur

Im Folgenden erlauben wir uns, zunächst die zur Änderung vorgeschlagenen Artikel im Bereich Baukultur zu diskutieren und unsere Erwägungen sowie Änderungsanträge zu formulieren.

Vervollständigt werden diese Kommentare durch zwei Anträge (2 und 4) zur Ergänzung weiterer Artikel des NHG.

1. Kommentar zur vorgeschlagenen Ergänzung von Art. 1. d, d^{ter} und f (Zweckartikel)

Die Strategie Baukultur definiert ein umfassendes Verständnis von Baukultur, welches auch das gebaute Kulturerbe, gewachsene Kulturlandschaften und, in unserem Fall von besonderem Interesse, das archäologische Erbe einschliesst. Die Förderung einer qualitativ hochstehenden Baukultur impliziert in ihrem Qualitätsstreben und der holistischen Betrachtungsweise von Raum und Umwelt nicht zuletzt auch einen nachhaltigen Umgang mit der nicht erneuerbaren Ressource des materiellen Kulturerbes. Bestehendes und neu Ge- oder zu Schaffendes werden als Einheit verstanden. Dieser umfassende Ansatz soll in Planungen, aber auch in Einzelentscheidungen einfließen.

Durch die Integration des baukulturellen und archäologischen Erbes in ein breites und bewusst zukunftsgerichtetes Gesamtkonzept erfahren konservatorische, aber auch wissenschaftliche Anliegen aus den Bereichen des baukulturellen Erbes, der Archäologie, des Ortsbildschutzes und der Landschaftsgeschichte eine Stärkung.

In Art. 1 d^{ter} werden erstmals die aus den Grundkonzepten zur Förderung und zum Schutz der Baukultur und des baukulturellen und archäologischen Erbes abgeleiteten ganzheitlichen Gedanken im Gesetz verankert. Mit den Begrifflichkeiten «Vielfalt», «Eigenart» und «Schönheit» werden Qualitätskriterien zur Bewertung eingeführt. Die neue Litera f erwähnt explizit die Förderung von Baukultur im oben genannten Sinne.

Die Ergänzung in der vorgeschlagenen Form wird befürwortet.

2. ANTRAG um Ergänzung von Art. 6, Abs. 2

Art 6. verankert das Schutz- und Schonungsgebot für Inventarobjekte im Natur- und Heimatschutzgesetz (Art. 6¹). Er regelt ferner die Gewichtung von Inventarobjekten im Rahmen der Interessensabwägung und schreibt fest, dass nur dann von der ungeschmälernten Erhaltung von in Bundesinventaren erfassten Objekten nur bei gleich- oder höherwertigen Interessen von nationaler Bedeutung abgewichen werden darf (Art. 6²).

Damit bildet dieser Artikel die wesentliche Grundlage für den Prozess der Interessensabwägung. Indessen stellt er die Schutzinteressen nationaler Inventarobjekte alleine anderen nationalen Interessen gegenüber. Was offen bleibt, ist jedoch die Tragweite der erlaubten Eingriffe und Beeinträchtigungen – wodurch im ungünstigen Fall die Zerstörung eines Inventarobjekts in Kauf genommen wird. Es scheint uns daher wichtig, dass das Gesetz vorsieht, dass der diejenigen Merkmale, die den besonders schutzwürdigen Charakter eines Inventarobjekts ausmachen und die den wesentlichen Grund für dessen Unterschutzstellung und



Inventarisierung darstellen, ungeschmälert erhalten werden muss. Nur so kann bedeutendes Kulturerbe und damit die auch im Konzept Baukultur angestrebte Qualität unseres Lebensraums nachhaltig gesichert werden.

Wir beantragen daher die folgende Ergänzung zu Art. 6, Abs. 2

Ergänzung des Art. 6 Abs. 2 (beantragte Ergänzung unterstrichen)

² Ein Abweichen von der ungeschmälerten 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 ungeschmälert zu erhalten sind jene Merkmale, die für die Aufnahme des Objekts in das Inventar ausschlaggebend waren.

3. ANTRAG um Ergänzung von Art. 12h

Mit dem neuen Art. 12h wird die Berücksichtigungspflicht der Bundesinventare im Rahmen von Interessensabwägungsprozessen auf Gesetzesstufe verankert.

Der vorgeschlagene Gesetzestext erwähnt dabei den verpflichtenden Einbezug der Bundesinventare im Rahmen kantonaler Richt- und Nutzungsplanungen. Jedoch unterstehen die Kantone schon heute der Berücksichtigungspflicht auch bei der Rechtsanwendung im Einzelfall, also bei einzelnen Planungs- und Baubewilligungsverfahren. Dieser Sachverhalt wird durch mehrere Bundesgerichtsentscheide gestützt (u.a. BRG 1C_155/2018 vom 3.10.2018 und BRG 1C_610/2018 vom 12. Juni 2019).

Die aktuell vorgeschlagene Formulierung von Art 12h umfasst die nach geltendem Recht bestehende Berücksichtigungspflicht unvollständig. Dadurch entsteht eine Diskrepanz zwischen Rechtspraxis und Gesetzestext, beziehungsweise die Schutzwirkung des neuen Artikels droht hinter die gegenwärtige Rechtspraxis zurückzufallen. Entsprechend muss Art. 12h um die Nennung der Rechtsanwendung im Einzelfall ergänzt werden.

Um den nachhaltigen Schutz des Kulturerbes zu gewährleisten und damit die Qualität unseres Lebensraumes zu erhalten, muss aus unserer Sicht auch hier das Minimalziel des Schonungsgebots im Einzelfall, nämlich die wesentlichen Qualitäten und charakteristischen Merkmale eines Schutzobjektes zu bewahren, gesetzlich verankert werden.

Antrag

Archäologie Schweiz befürwortet die Schaffung eines neuen Artikels 12h. Er muss jedoch dahingehend ergänzt werden, dass die Rechtsanwendung im Einzelfall ebenfalls erwähnt wird. Damit wird gewährleistet, dass sich Gesetzesbestimmungen und Rechtspraxis entsprechen. Ebenso muss das Gebot des Erhalts bzw. der Schonung zumindest der wesentlichen Qualitäten der Inventarobjekte genannt werden.

Wir schlagen daher folgende Ergänzung vor (unterstrichen):

Art. 12h

Die Kantone berücksichtigen die Inventare nach Artikel 5 bei ihren Planungen, insbesondere in der Richtplanung und der Nutzungsplanung nach 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.



4. ANTRAG für einen zusätzlichen neuen Art. 12i

Die Kantone stehen in der Pflicht, bei der Erfüllung ihrer eigenen Aufgaben die Bundesinventare zu berücksichtigen. In der Praxis wird diese Berücksichtigungspflicht nicht immer derart umgesetzt, dass die angestrebte grösstmögliche Schonung der Inventarobjekte gewährleistet ist.

Das in Art. 12 ff. verankerte Beschwerderecht sichert bei Interessensabwägungen zwischen den Schutzinteressen und den Aufgaben des Bundes den ideellen Organisationen im Bereich Baukultur ein Einspracherecht. Damit besteht für Planungen und Bauvorhaben auf Bundesebene ein bewährtes Kontrollinstrument. Auf der Ebene der Aufgabenerfüllung der Kantone fehlt dieses Instrument, bzw. ist nicht in allen Kantonen vorgesehen.

Mit Blick auf den neu formulierten Artikel 12i, welcher die Berücksichtigungspflicht der Inventare bei der Erfüllung auch kantonaler Aufgaben verankert, wäre es konsequent, das Beschwerderecht der Organisationen mit Verbandsbeschwerderecht nach NHG Art. 12¹ a auch auf die Erfüllung kantonaler Aufgaben auszudehnen.

Wir beantragen daher die Ergänzung von Art. 12i mit folgendem Wortlaut:

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.

5. Kommentar zum neuen Abschnitt 2a.

Mit Abschnitt 2a wird den Belangen der Förderung der Baukultur ein eigener Gliederungsabschnitt gewidmet. Die Förderung der Baukultur und somit der Schutz und die Schonung von Ortsbildern, historischen Bauten, archäologischen Stätten und Kulturlandschaften ist neben dem Schutz der Natur als Lebensraum und der Naturdenkmäler der wesentliche Gegenstand des NHG und erhält durch seine explizite Nennung und den neuen Abschnitt das angemessene Gewicht.

Die Einführung des neuen Abschnitts 2a wird ausdrücklich begrüsst.

6. Kommentar zu den vorgeschlagenen neuen Artikeln 17b und 17c

Die neuen Artikel 17b und 17c regeln die Grundlagen zur Qualitätssicherung im Bereich Baukultur.

Um den umfassenden Ansatz von Baukultur und die damit verbundenen qualitativen Ansprüche in der Praxis verankern zu können, bedarf es insbesondere der Zusammenarbeit auf allen föderalen Ebenen sowie geeigneter Förderinstrumente und -mittel.

Art 17b und c sehen deren Bereitstellung sowohl in der Form von Strukturbeiträgen an Organisationen sowie als gezielte Projektförderung vor. Gefördert werden können sowohl Forschungsvorhaben als auch die Aus- und Weiterbildung von Fachleuten und die Öffentlichkeitsarbeit. Damit wird auf breiter Ebene ein Fundament geschaffen, um die angestrebte Förderung der Baukultur auch in der konkreten Praxis umzusetzen.

Durch die Aufstockung des Rahmenkredits Baukultur in der Kulturbotschaft 2021-2024 um 20 Mio. CHF wurde hier eine finanzielle Grundlage geschaffen, welche die grundlegende Erfüllung der bestehenden Aufgaben erlaubt. Um aber die Erhaltung und Sicherung des archäologischen und baukulturellen Erbes für künftige



Generationen langfristig zu sichern, werden zweifellos weitere Mittel notwendig sein: so hält der Bundesrat in der Kulturbotschaft 2012-2024 deutlich fest, dass jährlich 100 Mio. Franken nötig wären, um das archäologisch-, baukulturelle und landschaftliche Erbe wirklich nachhaltig zu bewahren.

Wir befürworten die neu vorgeschlagenen Artikel 17b und 17c.

7. ANTRAG zur Ergänzung von Art. 8a des Raumplanungsgesetzes vom 22. Juni 1979 (RPG)

Um die Umsetzung einer hohen Baukultur bzw. den Schutz des baukulturellen und archäologischen Erbes in der Praxis zu verankern, genügen unseres Erachtens die alleine im NHG verankerten Schutz- und Schonungsgrundsätze und Fördermassnahmen nicht.

Unabdingbar ist, dass das die Schonung des baukulturellen Erbes und die Wahrung einer hohen Baukultur auch als Ziel der Siedlungsentwicklung festgeschrieben wird. Hierzu scheint eine Verankerung dieses Anspruchs in den kantonalen Richtplänen, namentlich im Richtplan Siedlung naheliegend.

Artikel 8a des Raumplanungsgesetzes vom 22. Juni 1979 (RPG) hält die Richtplanpflicht der Kantone und die wesentlichen Inhalte der Richtpläne fest. Litera c, die eine hochwertige Siedlungsentwicklung nach innen bezwecken soll, muss entsprechend auch um die Forderung nach der Wahrung einer hohen Baukultur ergänzt werden. Damit werden die Kantone in die Pflicht genommen, im Richtplan geeignete Instrumente zur Förderung der Baukultur vorzusehen, so qualitätssichernde Verfahren oder die Konsultation von Fachorganen.

Wir beantragen daher die Ergänzung von Art. 8a RPG um folgenden Passus (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;

Wir bedanken uns für Ihr Interesse an unserer Stellungnahme. Für weiterführende Auskünfte und Rückfragen stehen wir jederzeit sehr gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse

Lionel Pernet
Präsident

Archäologie Schweiz

praesident@archaeologie-schweiz.ch