

Vom Umgang mit geschützten Landschaften und Ortsbildern

Die parlamentarische Initiative von Ständerat Joachim Eder will, dass in Landschaften und Ortsbildern von nationaler Bedeutung kantonale Nutzungsinteressen über die Schutzinteressen des Bundes gestellt werden können. Der Initiativtext und die daraus entsprungene Revisionsvorlage des Bundesgesetzes über den Natur- und Heimatschutz (NHG) werfen Fragen zu unserem Demokratie- und Staatsverständnis auf.

Herbert Bühl, ehem. Präsident Eidgenössische Natur- und Heimatschutzkommission ENHK, Schaffhausen

« Bewilligungsverfahren haben einen bremsenden Einfluss auf die Realisierung von Projekten, insbesondere auch im Bereich der erneuerbaren Energien. In diesen Verfahren müssen die Projekte je nach Technologie aufwendige Verfahren auf kommunaler, kantonaler und eidgenössischer Stufe durchlaufen, in die verschiedenste Ämter und Stellen involviert sind, so auch die Eidgenössische Natur- und Heimatschutzkommission (ENHK). Demokratisch gewählte Behörden (Gemeinderäte, Regierungsräte, Gerichte) dürfen heute von den Schlussfolgerungen eines ENHK-Gutachtens kaum noch abweichen. Dieser Zustand kann nicht mehr länger akzeptiert werden.» So leitet Ständerat Joachim Eder, ZG, die Begründung seiner am 29.2.2012 eingereichten parlamentarischen Initiative ein.

Mit seiner Initiative will er erreichen, dass in Landschaften von nationaler Bedeutung (BLN) und Ortsbildern von nationaler Bedeutung (ISOS) kantonale Nutzungsinteressen über die gesetzlich deklarierten Schutzinteressen des Bundes gestellt werden können. Allein schon die Konstruktion, dass kantonale Interessen Vorrang vor Bundesinteressen haben sollen, ist gesetzestechnischer Unfug und widerspricht Art. 78 Abs. 2 der Bundesverfassung. Der Initiativtext und die daraus entsprungene Revisionsvorlage des Bundesgesetzes über den Natur- und Heimatschutz (NHG) werfen nicht nur ein Licht auf das NHG, sondern auch auf das Demokratie- und Staatsverständnis des Initianten, in dessen Begründung sich auch folgender Satz findet: «Es geht nicht an, dass weiterhin eine vom Bundesrat bezeichnete und nicht vom Volk legitimierte Kommission ein derartiges Gewicht besitzt, insbesondere wenn kantonale Entscheidungen in einem demokratischen Prozess zustande gekommen sind.»

Das subsidiäre Prinzip des öffentlichen Rechts

Ständerat Eder hat das subsidiäre Prinzip des öffentlichen Rechts entweder nicht verstanden, oder er ignoriert es, denn er fordert nichts anderes, als dass Gemeinden und Kantone vom übergeordneten Recht abrücken dürfen, damit es nach ihrem Gusto gehen kann.

Er fordert zudem ein, dass ein Gemeinderat oder ein Regierungsrat, der vom Volk gewählt wurde, ein ENHK-Gutachten nicht zu beachten braucht, weil diese Kommission nicht vom Volk gewählt worden ist. Das wäre, wie wenn man Verordnungen des Bundesrates nicht zu beachten hat, weil der Bundesrat nicht vom

Volk gewählt wird. Eine Bundesratsverordnung ist eine Vollzugsbestimmung zu einem Bundesgesetz. Die gutachterliche Tätigkeit der ENHK basiert unmittelbar auf einem Bundesgesetz, dem NHG. Sie hat also eine Rechtsgrundlage, die vom Parlament in einer referendumsfähigen Vorlage festgesetzt wurde. Unmittelbarer kann die demokratische Legitimation einer ausserparlamentarischen Kommission des Bundes nicht sein.

Initiant Eder stört sich daran, dass Bewilligungsverfahren einen «bremsenden Einfluss auf die Realisierung von Projekten» haben. Das heisst, er will die rasche Realisierung von Vorhaben über ein geordnetes, etabliertes Prüf- und Beurteilungsverfahren stellen, das bei Projekten zum Zug kommt, bei denen der direkte Vollzug von Bundesrecht an die Kantone delegiert ist. Das ist beispielsweise der Fall, wenn es um die Erteilung einer Rodungsbewilli-

«Allein schon die Konstruktion, dass kantonale Interessen Vorrang vor Bundesinteressen haben sollen, ist gesetzestechnischer Unfug.»

gung geht oder um eine Baubewilligung ausserhalb der Bauzone für einen nicht landwirtschaftlichen Bau oder um die Erteilung einer gewässerschutzrechtlichen Bewilligung, wenn ein Bauwerk unter Flur ins Grundwasser reicht oder dessen Deckschicht verletzt. In diesen und weiteren Situationen haben die Kantone die Zielsetzung der NHG-Bundesinventare unmittelbar zu beachten. Damit sie das in vergleichbarer Weise tun, ist die ENHK gemäss Art. 7 Abs. 2 beauftragt, festzustellen, ob das Objekt ungeschmälert zu erhalten ist oder wie es zu schonen ist. Die Kommission soll dazu beitragen, dass beispielsweise im Kanton Appenzell Innerrhoden die Schutzziele des NHG vergleichbar erreicht werden wie im Kanton Waadt.

Bei Vorhaben, die nicht mit den erwähnten Bundesaufgaben verknüpft sind, beispielsweise bei der Erteilung einer Baubewilligung innerhalb der Bauzone eines Ortsbildes von nationaler Bedeutung, sind die Kantone bereits ziemlich frei. Ihnen obliegt zwar eine Pflicht der Berücksichtigung der Schutzziele der Inven-

tarobjekte. In der Interessenabwägung bleibt ihnen aber einiges an Spielraum. Und diesen nutzen sie nicht selten zu Gunsten der jeweiligen Projektträger.

Forderung mit neuem Energiegesetz bereits erfüllt

In der Begründung seiner parlamentarischen Initiative betonte Joachim Eder die Wichtigkeit von Kraftwerksprojekten, die Strom aus erneuerbaren Energien produzieren. Für diese hat der Gesetzgeber inzwischen im Sinne der parlamentarischen Initiative Eder gehandelt, und die Schweizer Bevölkerung hat zugestimmt. Wasser- und Windkraftwerke ab einer Produktionsmenge von 20 GWh pro Jahr begründen nach Art. 12 Abs. 2 des neuen Energiegesetzes ein nationales Eingriffsinteresse. Das heisst, die Kantone werden bei der Erteilung von entsprechenden Konzessionen in der Interessenabwägung durch das NHG in keiner Weise mehr eingeschränkt. Wasserkraftwerke mit einer Produktionsmenge von 20 GWh sind Kleinwasserkraftwerke an Gebirgsbächen, Windparks, die 20 GWh Energie produzieren, bestehen gerade mal aus vier Turbinen. Bereits das Energiegesetz führt also zu einer klaren Schwächung des Schutzes der Landschaften von nationaler Bedeutung.

Ständerat Eder hätte sich darüber freuen können, dass mit der Energiegesetzrevision die Ziele seiner parlamentarischen Initiative in Bezug auf die Förderung erneuerbarer Energien umfassend erreicht werden. Er hätte guten Grund gehabt, die Initiative nach der Energieabstimmung zurückzuziehen. Offenbar wollte er das nicht. Dahinter steht eine politische Haltung. Es ist die Haltung desjenigen, dem der Erhalt des Natur- und Kulturerbes der

Schweiz weniger bedeutet, als die Profitmöglichkeiten, die in diesen Landschaften aus Sicht eines Investors schlummern mögen. Dabei sind gerade für den Tourismus die intakten Landschaften und Ortsbilder ein wesentliches Argument, Gäste zu gewinnen, und deshalb auch das perpetuierende Werbemotiv.

Naturereignis Rheinflall

Ein konkretes Beispiel zum Schluss: Man hätte am Rheinflall ein Hotel ans Ufer des Rheinflallbeckens bauen, Stege und Plattformen über das Wasser konstruieren können. Man hätte eine Seilbahn errichten können, die die Gäste von Neuhausen zum Fall hinunterschweben lässt. Man könnte während der Nacht den Fall trocken legen und den Abfluss in einem Ausleitkraftwerk turbinieren. Man könnte den Wasserfall während der Dunkelheit auch dynamisch beleuchten und blinkende Werbeschriftzüge auf die Gischt projizieren. Man könnte den Adventure-Seilpark oberhalb des Rheinflallbeckens ausweiten und direkt über das Becken eine Tyrolienne spannen. Man könnte weitere Imbissbuden ohne Baubewilligung aufstellen. Und man könnte noch etliches mehr – und all diese Ideen lagen oder liegen bereits in Konzeptform vor. Und in allen Fällen, in denen die ENHK bisher beigezogen wurde, bekundeten die Anrainerkantone ihr Realisierungsinteresse.

Vielleicht käme schon bald der Tag, an dem die Besucherinnen und Besucher wegbleiben würden, weil es am Rheinflall kein Naturereignis mehr zu bestaunen gibt. Dann wäre Ständerat Eder am Wirkungsziel seiner parlamentarischen Initiative angekommen. Vielleicht würde er es gar bedauern.



Was die Kantone wollten: Fallbeispiel Projektstandort Rheinflall (BLN 1412) zwischen 2002 und 2017.

Weiss: realisiert, rot: nicht realisiert.

Voici ce que voulaient les cantons: exemple de projets sur le site des chutes du Rhin (IFP 1412) entre 2002 et 2017. En blanc: réalisé, en rouge: non réalisé.

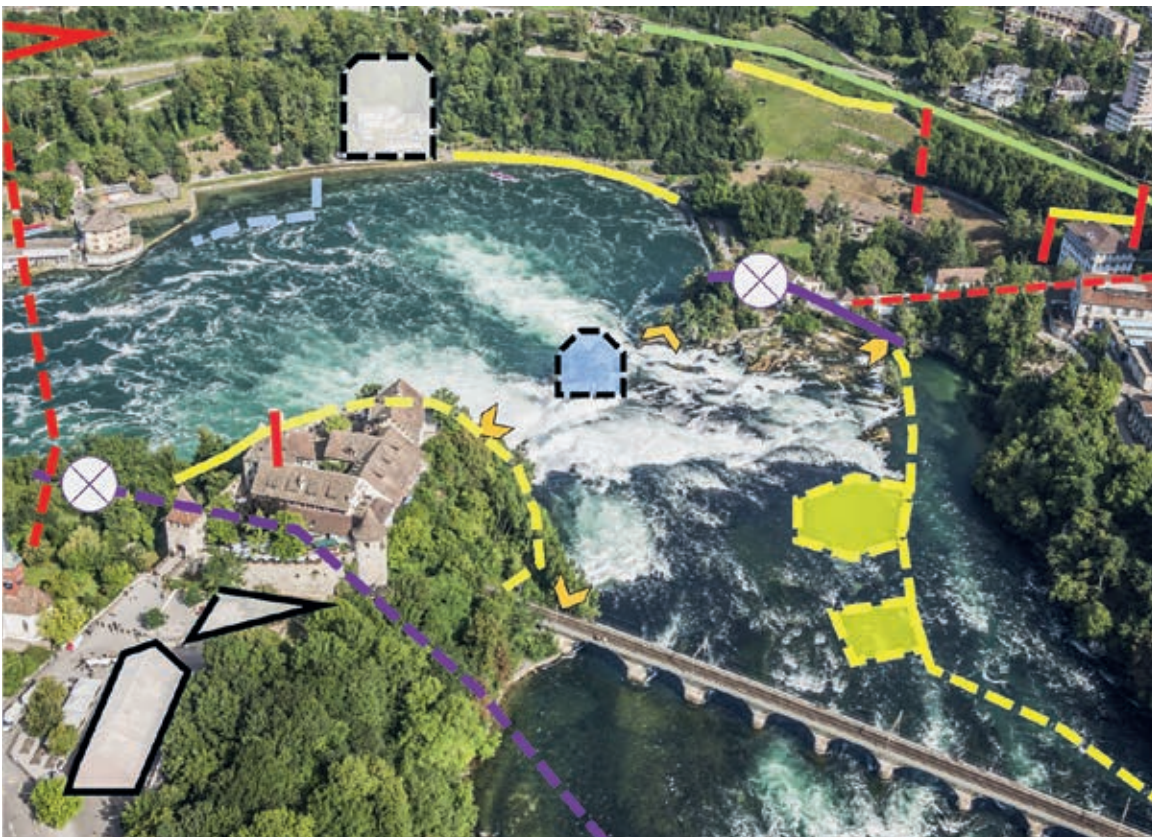
L'INITIATIVE PARLEMENTAIRE EDER ET LA RÉVISION DE LA LPN

Quelle protection pour nos paysages et sites remarquables?

L'initiative parlementaire du Conseiller aux Etats Joachim Eder vise à assouplir les conditions de protection des paysages et sites d'importance nationale en accordant plus de poids aux intérêts d'utilisation des cantons aux dépens des intérêts de protection de la Confédération. Le texte de l'initiative et le projet de révision de la loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage (LPN) qui en découle soulèvent des questions sur la compréhension de notre démocratie et de notre Etat de droit. **Herbert Bühl, ancien président de la Commission fédérale pour la protection de la nature et du paysage (CFNP) Schaffhouse**

Le Conseiller aux Etats Joachim Eder (ZG) commence l'argumentation de son initiative parlementaire déposée fin février 2012 en affirmant: «Les procédures d'autorisation ont tendance à freiner la réalisation de projets, notamment dans le domaine des énergies renouvelables. Selon la technologie, les projets doivent faire l'objet de longues procédures à l'échelon communal, cantonal et fédéral, auxquelles sont associés divers offices et services dont la Commission fédérale pour la protection de la nature et du paysage (CFNP). Aujourd'hui, des autorités démocratiquement élues (conseils communaux, conseils d'Etat, tribu-

naux) ne peuvent pratiquement plus déroger aux conclusions d'une expertise élaborée par la CFNP. Cette situation est devenue intolérable.» L'initiant souhaite qu'il soit possible, dans les paysages d'importance nationale (IFP) et les sites construits d'importance nationale (ISOS), d'accorder plus de poids aux intérêts d'utilisation des cantons aux dépens des intérêts de protection de la Confédération. Le simple fait d'imaginer que des intérêts cantonaux puissent primer sur des intérêts fédéraux est pourtant une hérésie du point de vue de la technique législative. Cette idée est contraire à l'article 78, alinéa 2 de la Constitution fédérale. Le



Représentation schématique des projets non réalisés ou partiellement réalisés sur le site des chutes du Rhin (cf. illustration page 17)

Schematische Darstellung der geplanten und zum Teil realisierten Projekte am Rheinfall (vgl. Abbildung Seite 17)

texte de l'initiative et le projet de révision de la loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage (LPN) attirent certes l'attention sur la LPN, mais aussi sur la compréhension de la démocratie et de l'Etat par l'initiant qui développe son argumentation en ajoutant: «Il n'est plus acceptable qu'une commission désignée par le Conseil fédéral et non légitimée par le peuple continue à avoir un tel poids, notamment lorsque des décisions cantonales ont été prises dans le cadre d'un processus démocratique.»

Le principe de subsidiarité en droit public

Le Conseiller aux Etats Eder a mal compris le principe de subsidiarité du droit public ou l'ignore car il demande que les communes et les cantons puissent déroger au droit supérieur afin d'agir à leur guise.

Il préconise par ailleurs qu'un conseil communal ou un conseil d'Etat élu par le peuple puisse ne pas tenir compte d'une expertise de la CFNP du simple fait que cette commission n'a pas été élue par le peuple. Cela revient à dire qu'il ne faut pas tenir compte des ordonnances fédérales car le Conseil fédéral n'a pas été élu par le peuple. Une ordonnance fédérale est un texte d'application d'une loi fédérale. Les expertises de la CFNP se font en application d'une loi fédérale: la LPN, qui constitue la base légale d'une loi soumise au référendum et qui a été adoptée par le Parlement. Une commission extraparlamentaire de la Confédération ne peut pas avoir une légitimation démocratique directe.

Le Conseiller aux Etats Eder se formalise parce que «les procédures d'autorisation ont tendance à freiner la réalisation de projets». Cela signifie qu'il veut accélérer la réalisation de projets grâce à une procédure d'examen et d'évaluation établie qui soit mise en place pour les projets pour lesquels l'exécution directe du droit fédéral est déléguée aux cantons. Tel peut être le cas, par exemple, d'une autorisation de défricher ou d'une autorisation de construire un bâtiment non agricole hors de la zone à bâtir, ou d'une autorisation relevant de la protection des eaux lorsqu'un ouvrage atteint le niveau des eaux souterraines ou porte atteinte à leur couche de protection. Dans ces situations et dans quelques autres, les cantons doivent tenir compte des objectifs visés par les inventaires fédéraux cités dans la LPN. Pour qu'ils puissent le faire de manière analogue, la CFNP doit selon l'article 7, alinéa 2 déterminer si l'objet doit être conservé intact ou ménagé le plus possible. Cette commission a pour rôle de contribuer à une mise en œuvre des objectifs de protection de la LPN qui soit comparable dans le canton d'Appenzell Rhodes-Intérieures ou dans le canton de Vaud, par exemple. Pour les projets de construction qui ne sont pas liés à des tâches de la Confédération, par exemple l'octroi d'une autorisation de construire à l'intérieur de la zone à bâtir sur un site d'importance nationale, les cantons disposent déjà d'une large marge de manœuvre. Ils doivent certes veiller à respecter les objectifs de protection des objets inventoriés. Lors de la pesée des intérêts, il leur reste toutefois une certaine marge d'action qu'ils utilisent assez fréquemment en faveur des promoteurs des projets.

Demande déjà satisfaite dans la loi sur l'énergie

Dans son argumentation, Joachim Eder souligne l'importance des projets de production d'énergies renouvelables. Entretemps, le législateur a déjà agi dans le sens de l'initiative parlementaire Eder et le peuple suisse a approuvé la loi sur l'énergie. Selon l'article 12, alinéa 2 de la nouvelle loi sur l'énergie, les cen-

trales hydrauliques et éoliennes produisant plus de 20 GWh par année revêtent un intérêt national. En d'autres termes, lors de l'octroi d'une concession, les cantons ne sont plus limités par la LPN lors de la pesée des intérêts en présence. Les centrales hydrauliques produisant 20 GWh sont des centrales construites

«Le jour viendra peut-être où les touristes boudent les chutes du Rhin qui auront perdu leur aspect naturel.»

sur des petits cours d'eau, des torrents de montagne, et les parcs éoliens de cette taille comportent quatre turbines. La loi fédérale sur l'énergie affaiblit déjà considérablement la protection des paysages d'importance nationale.

Le Conseiller aux Etats Eder aurait pu se réjouir de voir que les objectifs de son initiative parlementaire étaient déjà atteints par la promotion des énergies renouvelables dans la loi sur l'énergie.

Il avait une excellente raison de retirer son initiative après l'acceptation de la loi. Mais non. Sa position politique est tout autre. C'est la position d'une personne qui se soucie moins de la préservation du patrimoine naturel et culturel de la Suisse que des possibilités de profit qui, aux yeux des investisseurs, sommeillent dans ces paysages. En matière de tourisme, les sites et paysages intacts sont un argument essentiel et le principal argument publicitaire pour attirer les touristes.

Les chutes du Rhin, un paysage naturel

Prenons un exemple concret pour terminer: on aurait pu construire un hôtel dans le bassin de réception des chutes du Rhin, des passerelles et des plateformes sur l'eau et turbiner les eaux en aval la nuit. On aurait pu aménager un téléphérique qui amène les touristes de Neuhausen aux chutes du Rhin. On pourrait aussi éclairer les chutes du Rhin la nuit et projeter des messages publicitaires sur l'écume. On pourrait agrandir le parc d'aventure et faire passer une tyrolienne directement au-dessus du bassin. On pourrait aménager d'autres stands et débits de boissons sans demander d'autorisation. Et on pourrait faire des tas d'autres choses... Toutes ces idées existent ou ont déjà existé. Et chaque fois que la CFNP aurait été consultée comme auparavant, les cantons riverains auraient fait part de leurs intérêts d'exploitation et d'utilisation. Le jour viendra peut-être où les touristes boudent les chutes du Rhin qui auront perdu leur aspect naturel. Le Conseiller d'Etat Joachim Eder comprendra alors l'effet réel de son initiative parlementaire. Peut-être émettra-t-il alors des regrets.