

# DOMUS ANTIQUA HELVETICA

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

## **Stellungnahme des Vereins Domus Antiqua Helvetica**

### **Vernehmlassung zur Revision des Natur- und Heimatschutzgesetzes (NHG) als indirekten Gegenvorschlag zur Volksinitiative «Für die Zukunft unserer Natur und Landschaft (Biodiversitätsinitiative)»**

Sehr geehrte Frau Bundesrätin

Wir bedanken uns für die Einladung zur Vernehmlassung zur Revision des Natur- und Heimatschutzgesetz (NHG) und stellen Ihnen hiermit unsere Stellungnahme zu.

Die Vereinigung Domus Antiqua Helvetica (nachstehend „DAH“) bezweckt die Förderung der Anliegen der Mitglieder im Sinne einer lebendigen Erhaltung von historisch oder kunsthistorisch wertvollen Wohnbauten. Die Standpunkte der DAH beziehen sich deswegen hauptsächlich auf die Strategie Baukultur innerhalb der Kulturbotschaft, welche enge Bezüge zum Zweck der DAH aufweist.

In Entsprechung zur thematischen Ausrichtung der DAH konzentriert sich die Stellungnahme auf die Aspekte der Baukultur und beschränkt sich auf die vorliegende Gesetzesrevision.

#### **1. EINLEITUNG**

Vorab ist festzuhalten, dass sich die DAH den Stellungnahmen des Schweizerischen Heimatschutzes, der Alliance Patrimoine und der Nationalen Informationsstelle zum Kulturerbe (NIKE) weitgehend anschliesst.

Die Volksinitiative «Für die Zukunft unserer Natur und Landschaft (Biodiversitätsinitiative)» soll den Schutz der Artenvielfalt stärken und deren langfristigen Erhalt sichern. Weiter will die Initiative den Landschaftsschutz stärken und die Baukultur fördern. Diese Initiative ist u.a. eine Reaktion auf den anhaltenden Verlust an baukultureller Qualität in der Schweiz.

Auch der Bundesrat will die biologische, landschaftliche und kulturelle Vielfalt stärker schützen und fördern. Weil die Initiative den Handlungsspielraum von Bund und Kantonen einschränken würde, geht die Initiative dem Bundesrat jedoch zu weit. Mit seinem indirekten Gegenvorschlag soll ausreichend Lebensraum für Pflanzen und Tiere geschaffen werden. Der Bundesrat will das Ziel, 17 Prozent der Schweizer Landesfläche als Schutzgebiete zu bestimmen, gesetzlich verankern, um die Artenvielfalt, auch in Siedlungsgebieten, besser zu schützen. Wichtige weitere

Schweizerische Vereinigung der Eigentümer Historischer Wohnbauten | Association Suisse des Propriétaires de Demeures Historiques | Associazione Svizzera dei Proprietari di Dimore Storiche | Associazioni Svizra dals Proproetaris da Dimoras Istoricas  
**Domus Antiqua Helvetica | Postfach 30 | CH-7205 Zizers | Telefon 081 534 59 97 | Fax 081 515 18 42**  
**sekretariat@domusantiqua.ch | www.domusantiqua.ch**

# DOMUS ANTIQUA HELVETICA

Eckpunkte des Gegenvorschlags sind die Förderung der Baukultur und die Verankerung der geltenden Berücksichtigungspflicht für Bundesinventare für Kantone und Gemeinden auf Gesetzesstufe.

## 2. GRUNDSÄTZLICHE BEMERKUNGEN

### a. Natur- und Kulturerbe erbringen wertvolle Leistungen

Seit dem Ausbruch der Covid-19-Pandemie und vor allem auch dem ersten Lockdown halten sich Menschen vermehrt im Freien auf. Gestützt werden diese Beobachtungen auch durch zwei Umfragen aus den USA, welche im Ergebnis mehr oder weniger auf Europa übertragbar sein dürften<sup>1</sup>.

Das Gefühl, dass intaktes Natur- und Kulturerbe nicht unbegrenzt zur Verfügung steht, wurde vielen Menschen während der vergangenen Pandemien Monate viel bewusster. Die gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und umweltrelevanten Leistungen des Natur- und Kulturerbes wurden 2018 im Bericht des Bundesrats zu den Schweizer Ortsbildern untersucht<sup>2</sup>. Die Resultate können wie folgt zusammengefasst werden: Das intakte Natur- und Kulturerbe erbringt wertvolle Leistungen für die Gesellschaft, die Wirtschaft und die Umwelt. Weiler, Dörfer, Städte und Landschaften sind eine bedeutende Quelle für die regionale und lokale Identität, tragen zum gesellschaftlichen Zusammenhalt und zur Lebensqualität bei und sind ein wesentlicher Standortfaktor für den Tourismus<sup>3</sup>. Diese Ergebnisse sind immer noch aktuell.

### b. Akuter Handlungsbedarf

Aufgrund des Qualitätsverlusts der gebauten Umwelt und der Zunahme der Zersiedelung besteht akuter Handlungsbedarf. Auch der Bundesrat ist offensichtlich besorgt und sieht Handlungsbedarf. Er hält im oben erwähnten Bericht in Bezug auf die Baukultur fest: «Bei regional unterschiedlichen ökonomischen und gesellschaftlichen Realitäten ist jedoch unübersehbar, dass das Ziel einer hohen baukulturellen Qualität der Umwelt zunehmend eine Herausforderung darstellt und in den letzten Jahrzehnten oftmals nicht erreicht wurde.»<sup>4</sup> Es ist davon auszugehen, dass der Druck auf das baukulturelle Erbe mit dem Bevölkerungswachstum, der steigenden Mobilität und der Siedlungsentwicklung nach innen weiter erhöht wird.

Die DAH begrüsst es daher, dass der Bundesrat die Anliegen der Initiantinnen und Unterzeichner der «Biodiversitätsinitiative» aufnimmt und einen indirekten Gegenvorschlag ausgearbeitet hat.

---

<sup>1</sup> <https://journals.plos.org/plosone/article?id=10.1371/journal.pone.0243344> - <https://journals.plos.org/plosone/article?id=10.1371/journal.pone.0243697>

<sup>2</sup> Schweizerischer Bundesrat: Schweizer Ortsbilder erhalten. Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulates 16.4028 Fluri vom 15. Dezember 2016. Bern 2018.

<sup>3</sup> Schweizerischer Bundesrat: Schweizer Ortsbilder erhalten. Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulates 16.4028 Fluri vom 15. Dezember 2016. Bern 2018, S. 14, 17 und 19. - Zur Bedeutung des Natur- und Kulturerbes für den Tourismusstandort Schweiz siehe Schweizerischer Bundesrat: Tourismusstrategie des Bundes. Bern 2017.

<sup>4</sup> Schweizer Ortsbilder erhalten: Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulates 16.4028 Fluri vom 15. Dezember 2016. Bern 2018, S. 12.

### 3. ANTRÄGE ZU DEN EINZELNEN ARTIKELN

#### **Antrag 1 zu Art. 1 Bst. f**

Die Einführung des Art. 1 Bst. f wird begrüsst.

#### *Begründung*

Siehe Begründung zu Antrag 5

#### **Antrag 2 zu Art. 6 Abs. 2**

Ergänzung des Art. 6 Abs. 2 (unterstrichen)

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

#### *Begründung*

Gestützt auf Art. 5 NHG erfasst der Bund die bedeutendsten Objekte der Schweiz in den drei Inventaren BLN, ISOS und IVS. Art. 6 NHG legt fest, welcher Schutz den inventarisierten Objekten zukommt. Dieser Schutz in Art. 6 NHG weist jedoch eine empfindliche Lücke auf, weil die Behörden nicht gehalten sind, diejenigen Merkmale zu erhalten, die für die Aufnahme des Objektes in das Inventar ausschlaggebend waren. Damit greift die DAH ein zentrales Anliegen der Initiative auf.

Die Erfahrung zeigt, dass in der Praxis die Eingriffsinteressen in der Regel stärker gewichtet werden als das Interesse an der ungeschmälernten Erhaltung eines Schutzobjekts. Die Eingriffsinteressen sind dringlich, tagesaktuell und wirtschaftlich bedeutsam und führen sektoriell zu Verbesserungen oder Gewinnen. An der Bewahrung des Schutzobjekts besteht demgegenüber prima vista «nur» ein ideelles Interesse, welches tendenziell weniger Berücksichtigung findet, wenn es einem Eingriffsvorhaben gegenüber steht. Soll die Integrität unserer wertvollen Landschaften, Ortsbilder, geschichtlichen Stätten sowie Natur- und Kulturdenkmälern langfristig gesichert werden, muss das Recht den Rahmen setzen, welcher verhindert, dass den geschützten Objekten jene Merkmale entzogen werden, derentwegen sie unter Schutz gestellt wurden.

Mit dem geltenden Artikel 6 NHG wird der notwendige Schutz nicht gewährleistet. Er gilt für Situationen, in denen es um die Erfüllung einer Bundesaufgabe geht und legt die Voraussetzungen fest, unter denen ein Eingriff in ein Schutzobjekt von nationaler Bedeutung zulässig ist. Art. 6 NHG verlangt, dass auch dem Eingriffsinteresse nationale Bedeutung zukommt. Ist diese Voraussetzung erfüllt und wird dem Eingriffsinteresse ein höheres Gewicht zugemessen als der Erhaltung des Schutzobjekts, ist der Eingriff zulässig. Das Objekt darf dann seiner prägenden Merkmale beraubt und je nach Umständen auch vollständig zerstört werden.

Es bedarf einer Änderung von Artikel 6 NHG, um solche irreversiblen Eingriffe an unseren wertvollsten Schutzobjekten zu verhindern. Der Schutz, den das NHG von den Behörden des

# DOMUS ANTIQUA HELVETICA

Bundes und der Kantone bei der Erfüllung von Bundesaufgaben verlangt, ist mit der Verpflichtung zur Bewahrung der prägenden Merkmale der Schutzwerte zu ergänzen.

## **Antrag 3 zu Art. 12h**

Ergänzung des Art. 12h (unterstrichen)

Art.12h Pflicht zur Berücksichtigung der Bundesinventare

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

### *Begründung*

Die Berücksichtigungspflicht gilt auch für die Rechtsanwendung im Einzelfall.

Der neue Art. 12h NHG erfasst die Berücksichtigungspflicht nach geltendem Recht nur unvollständig. Der Wortlaut der vorgeschlagenen Vorschrift wie auch der Erläuternde Bericht vom 31. März 2021 zur Eröffnung des Vernehmlassungsverfahrens erwähnen als Anwendungsbereich nur «die Planungen».

Erläuternder Bericht, Ziffer 6.3.1 (Seite 6):

«[...] Bei der Erfüllung kantonaler Aufgaben haben die Bundesinventare für die Kantone immerhin eine mittelbare Wirkung. Dies bedeutet, dass die Kantone gemäss Artikel 6 Absatz 4 RPG diese Inventare in ihrer Richtplanung berücksichtigen müssen. Sie tun dies, indem sie bei den Planungsentscheiden eine umfassende Interessenabwägung vornehmen. [...]. Aufgrund der Behördenverbindlichkeit der Richtplanung finden die Schutzanliegen des Bundesinventars anschliessend auch Eingang in die Nutzungsplanung. [...]»

Dass die Kantone heute auch bei der Rechtsanwendung im konkreten Einzelfall – so namentlich bei Baubewilligungen – der Berücksichtigungspflicht unterstehen, wird nicht erwähnt. Soweit die anzuwendenden Gesetzesbestimmungen offene Formulierungen enthalten und im Einzelfall konkretisiert werden müssen, hat die Behörde für ihre Entscheidungsfindung die Bundesinventare einzubeziehen und in der Interessenabwägung korrekt zu berücksichtigen. Vgl. dazu die Urteile des Bundesgerichts 1C\_155/2018 vom 3. Oktober 2018 (Lugano), 1C\_610/2018 vom 12. Juni 2019 (Lausanne) <sup>5</sup>.

Wir beantragen deshalb die Ergänzung der vorgeschlagenen Formulierung von Art. 12h NHG.

### Bewahrung der Inventarobjekte als Ziel

Die Kantone sind verpflichtet, auf die in den Bundesinventaren erfassten Objekte Rücksicht zu nehmen; diese Verpflichtung ist nicht bloss Formalität. Sie muss Auswirkungen auf die Schonung und – wo immer möglich – die Erhaltung dieser Objekte haben. Diese Ziel muss der Gesetzestext zum Ausdruck bringen. Die DAH beantragt deshalb eine entsprechende Ergänzung von Art. 12h, wonach die wesentlichen Qualitäten der Inventarobjekte bewahrt werden sollen.

---

<sup>5</sup> Siehe auch Ch. Perregaux DuPasquier, «Kann im Baubewilligungsverfahren noch eine Interessenabwägung vorgenommen werden», in INFORAUM 2/2020 (hrsg. Von EspaceSuisse, Bern), S. 19.

## **Antrag 4 zu Art. 12i (neu)**

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.

### *Begründung*

Die Kantone setzen, bei der Erfüllung ihrer Aufgaben auf die Bundesinventare Rücksicht zu nehmen, in der Praxis ihre Pflicht nicht immer um.

Für einen korrekten Vollzug ist es zentral, dass den Schutzorganisationen auch bezüglich der Einhaltung der Berücksichtigungspflicht ein Beschwerderecht entsprechend Art. 12 ff NHG zusteht. Das geltende, in Art. 12 ff NHG niedergelegte Beschwerderecht beschränkt sich auf Fälle, in denen es um die Erfüllung einer Bundesaufgabe geht. Damit ideale Organisationen die Möglichkeit haben, die Pflicht zur Berücksichtigung der Bundesinventare auch bei der Erfüllung kantonaler Aufgaben einfordern zu können, muss eine eigenständige Regelung geschaffen werden. Bezüglich Art. 12h beantragen wir deshalb die Aufnahme eines neuen Art. 12i zum Beschwerderecht.

## **Antrag 5 zu Abschnitt 2a: Förderung einer hohen Baukultur**

Die Einführung des Abschnittes 2a wird begrüsst.

### *Begründung*

Das der Strategie Baukultur zugrunde liegende Verständnis der Förderung einer qualitativ hochstehenden Baukultur unterstützt einen ressourcenschonenden und achtsamen Umgang mit baukulturellen, archäologischen und landschaftlichen Werten als Teil einer nachhaltigen räumlichen Entwicklung. Der Umgang mit dem historischen Bestand und das zeitgenössische Schaffen sollten dabei eine Einheit bilden. Für das zeitgenössische Schaffen und für zukünftige Planungen sind historischer Bestand und Kontext wichtige Bezugsgrössen. Die konservatorischen und wissenschaftlichen Anliegen von Archäologie, Denkmalpflege und Ortsbildschutz gewinnen unter dem Leitbild einer umfassenden Baukulturpolitik an Bedeutung, da Schutz und Erhaltung des kulturellen Erbes auch im Hinblick auf aktuelles Planen und Bauen als nachhaltige Entwicklungsstrategie verstanden werden. Im Sinne des Konzepts Baukultur wird damit eine Ausweitung des Betrachtungsparameters auf den gesamten Lebensraum verankert. Mit der Einführung des Abschnittes 2a wird das heute im Natur- und Heimatschutzgesetz verankerte Schutz- und Schonungsgebot des heimatlichen Landschafts- und Ortsbildes, geschichtlicher Stätten sowie den Natur- und Kulturdenkmälern durch die Fördermöglichkeit einer hohen Baukultur ergänzt und damit gestärkt.

Im Raumplanungsgesetz soll in Ergänzung zum Natur- und Heimatschutzgesetz eine konkrete Vorgehensweise zur Förderung einer hohen Baukultur verankert werden (siehe Antrag 8).

## **Antrag 6 zu Art. 17b Baukultur**

Die Einführung des Art. 17b mit den Absätzen 1-3 wird befürwortet.

### *Begründung*

Ausserhalb der Erfüllung von Bundesaufgaben ist Baukultur kein Regelungsbereich, für den der Bund zuständig ist. Hauptsächlich sind die Kantone und mit ihnen die Städte und Gemeinden für eine hohe Baukultur des Landes verantwortlich. Der Bund kann aber gestützt auf Art. 78 Abs. 3 BV die Baukultur fördern. Die Förderung einer hohen Baukultur von Seiten des Bundes muss mit den baukulturellen Förderstrategien der Kantone abgestimmt sein, um erfolgreich zu sein. Art. 17b hält sich an diese Vorgaben. Er umschreibt die Grundsätze und Aufgaben des Bundes im Bereich Baukultur (Absatz 1 und 2) und adressiert mit Absatz 3 das Verhältnis zu den baukulturellen Belangen der Kantone. Das geschaffene Konzept mit dem Artikel 17b setzt auf Anreize zur Förderung einer hohen Baukultur auf Ebene Bund und Kantone, ohne weitergehende Pflichten für die Kantone zu schaffen.

## **Antrag 7 zu Art. 17c Finanzhilfen und andere Formen der Unterstützung**

Die Einführung des Art. 17c mit den Absätzen 1-2 wird befürwortet.

### *Begründung*

In Art. 17c ist die Unterstützung des Bundes für die Förderung einer hohen Baukultur geregelt. Absatz 1 hält fest, dass sich die Finanzhilfen des Bundes nach Artikel 14 und 14a NHG richten. Damit schafft der Bund kein neues Subventionsgefäss, präzisiert jedoch die Finanzierung der Fördermassnahmen für eine umfassende Baukultur neben denjenigen von Naturschutz, Heimatschutz und Denkmalpflege. Absatz 2 führt aus, dass der Bund eine hohe Baukultur auch in anderer Form als mit Finanzhilfen unterstützen kann, wobei namentlich die Beratung, das Bereitstellen von Informationen, der Wissenstransfer, Unterstützung bei der Forschung sowie Zusammenarbeit und Kooperation erwähnenswert sind.

Die vorgesehene Förderung der Finanzierung einer hohen Baukultur im Rahmen der Kulturbotschaft scheint insbesondere vor dem Hintergrund der angespannten Finanzsituation des Bundes und der Kantone der einzige realistische Weg. Dass keine zusätzlichen finanziellen Mittel beantragt werden, darf jedoch nicht zum Schluss führen, dass die zur Verfügung stehenden Finanzmittel ausreichen, das baukulturelle, archäologische und landschaftliche Erbe als etablierten Bereich der Baukultur für zukünftige Generationen zu sichern. Denn die Mittel, die der Bund für die Restaurierung von Baudenkmalern und für archäologische Massnahmen einsetzt, sind seit Jahren rückläufig. Rund 100 Millionen Franken pro Jahr wären notwendig (rund viermal mehr als die laufende Kulturbotschaft 2021-2024 vorsieht), um massgebliche Verluste des baulichen und archäologischen Erbes der Schweiz zu verhindern. Dies hält der Bundesrat in der Kulturbotschaft 2021-2024 unmissverständlich fest.

## **ÄNDERUNGEN ANDERER ERLASSE**

### **Antrag 8**

Änderung Art. 8a Abs. 1 Bst. c RPG (unterstrichen)

Art. 8a Richtplaninhalt im Bereich Siedlung

# DOMUS ANTIQUA HELVETICA

1 Der Richtplan legt im Bereich Siedlung fest:

c. wie eine hochwertige Siedlungsentwicklung nach innen unter Wahrung einer hohen Baukultur bewirkt wird;

## *Begründung*

Wir begrüssen die Aufnahme eines neuen Abschnitts «Förderung einer hohen Baukultur» in das Natur- und Heimatschutzgesetz und stimmen den vorgeschlagenen neuen Artikeln 17b und 17c grundsätzlich zu, wie oben bereits ausgeführt.

Für eine hohe Baukultur des Landes sind hauptsächlich die Kantone und Gemeinden verantwortlich, wie der Erläuternde Bericht unter Ziffer 6.3.1 (Seite 29) zutreffend ausführt. In Art. 17b Abs. 3 ist deshalb festgehalten, dass der Bund die Baukultur in den Kantonen mit ergänzenden Massnahmen fördert. Art. 17c legt die Massnahmen fest, welche der Bund ergreifen kann.

Es ist jedoch klar, dass Fördermassnahmen allein nicht genügen. Vielmehr sind auch Vorgehensweisen erforderlich, welche sicherstellen, dass eine gute Baukultur in der Planung und Projektierung beachtet und verwirklicht wird. Als Instrument dafür bietet sich der Richtplan Siedlung gemäss Art. 8a des Raumplanungsgesetzes vom 22. Juni 1979 (RPG) an. Gemäss Abs. 1 Buchstabe c soll der Art. 8a aufzeigen, «wie eine hochwertige Siedlungsentwicklung nach innen bewirkt wird». Wir beantragen, eine Änderung der Bestimmung dahingehend, dass auch die Wahrung einer hohen Baukultur ein Ziel der Siedlungsentwicklung sein soll. So wird zumindest einem Teil des in der Initiative geforderten Schonungsgebots Rechnung getragen.

Wir danken Ihnen sehr, dass Sie unseren Anliegen Aufmerksamkeit schenken, bestenfalls Gehör verleihen und stehen Ihnen für Rückfragen gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse

Lukas Alioth  
Präsident

Wolfram Kuoni  
Vorstandsmitglied

[ORT, DATUM]