

# Neuere Entwicklung im Naturschutzrecht - Auswirkungen auf die raumwirksame Planung

Autor(en): **Hepperle, Erwin**

Objekttyp: **Article**

Zeitschrift: **Schweizer Ingenieur und Architekt**

Band (Jahr): **113 (1995)**

Heft 33/34

PDF erstellt am: **09.08.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-78760>

## **Nutzungsbedingungen**

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

## **Haftungsausschluss**

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Erwin Hepperle, Zürich

# Neuere Entwicklung im Naturschutzrecht – Auswirkungen auf die raumwirksame Planung

**Am 3. Juli ist die Referendumsfrist zur neuesten Änderung des Bundesgesetzes über den Natur- und Heimatschutz ungenutzt verstrichen. Damit hat eine seit nunmehr rund zehn Jahren kontinuierlich stattfindende Reform des Naturschutzrechts ihren vorläufigen Abschluss gefunden. Im gleichen Zeitraum wurden auch die Zusammenhänge über die ökosystemaren Zusammenhänge spürbar verbessert. Sie geben den Normen weitere praktisch fassbare Konturen – auch als Rahmenbedingungen für raumwirksame Planungen aller Art. Skepsis gegenüber der Wirksamkeit der Regelung bleibt freilich weiterhin angezeigt.**

## Festlegung von regionalen und lokalen Schutzgebieten

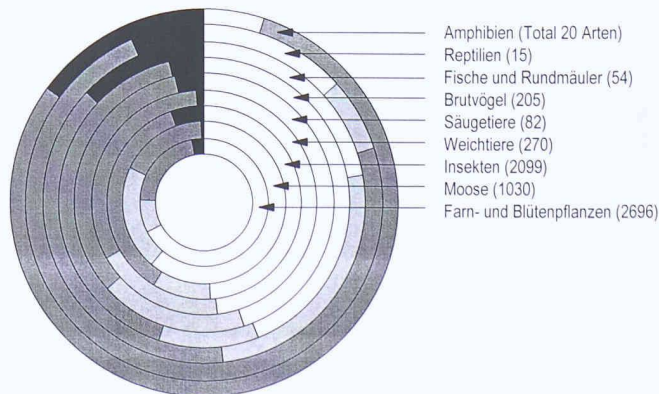
Schon seit rund dreissig Jahren sind die Kantone gehalten, dem Aussterben einheimischer Tier- und Pflanzenarten durch die Erhaltung genügend grosser Lebensräume entgegenzuwirken. Die erhoffte Wirkung blieb allerdings weitgehend aus: Wie man dem Raumplanungsbericht 1987 entnehmen kann, hat der Verlust an artenreichen Lebensräumen seither in beschleunigtem Masse zugenommen. Heute gelten gesamtschweizerisch gerade noch 47% der höheren Tierarten, 61% der Moos- und 67% der Farn- und Blütenpflanzen als ungefährdet (vgl. Bild).

Erstmals im Rahmen der Schlussbestimmungen des 1985 in Kraft getretenen Umweltschutzgesetzes, sodann 1987 als indirekter Gegenvorschlag zur «Rothen-thurm-Initiative» wurden die einschlägigen Bestimmungen präzisiert. Die für den Artenschutz besonders wertvollen Landschaftselemente wurden genauer umschrieben und die Kantone explizit aufgefordert, für den Schutz der Biotope von regionaler und lokaler Bedeutung zu sorgen (Art. 18 ff. des Bundesgesetzes über den Natur- und Heimatschutz [NHG]).

Das Bundesgericht erhielt erstmals in BGE 116 Ib 203 ff. (Entscheidungen des Schweizerischen Bundesgerichts, 116. Band, Teil Ib, Seite 203 ff.) Gelegenheit, zu diesen Bestimmungen Stellung zu nehmen. Es hielt fest, dass – anders als etwa beim Wald-

areal – der Schutz für die Standorte, die den gesetzlichen Kriterien gerecht werden, erst nach der Festlegung der Schutzziele und -massnahmen und nach Erlass der konkreten Schutzverfügung wirksam werde. Die Sicherung erfolgt also nicht von Gesetzes wegen; die Kantone verfügen vielmehr über einen gewissen Beurteilungsspielraum, wenn sie darüber befinden, ob es sich bei den fraglichen Gebieten um Biotope von regionaler oder lokaler Bedeutung handle. Dies entbindet sie allerdings nicht von der Pflicht, die Raumentsprüche bedrohter Arten durch geeignete Massnahmen einzuplanen; insbesondere können lebensraumerhaltende Vorkehrungen die Änderung bestehender Nutzungspläne, die den neuen Bestimmungen des NHG nicht Rechnung tragen, notwendig machen (BGE 118 Ib 485 ff.). Sind Gebiete innerhalb von Bauzonen (BGE 116 Ib 203, 118 Ib 485), Eisenbahngrundstücke (BGE 121 Ib 20) oder raumbedeutsame Vorhaben mit einer dem Schutzziel entgegenstehenden Zweckbestimmung betroffen, so ist der Konflikt zwischen den Naturschutzinteressen und den Interessen an einer der räumlichen Planung entsprechenden Nutzung im Rahmen einer Interessenabwägung zu beurteilen. Eine solche erfordert die umfassende Ermittlung der rechtserheblichen Umstände und eine gewissenhafte Würdigung der verschiedenen Anliegen; dabei stellt das Bundesgericht an die Sachverhaltsabklärung hohe Anforderungen (BGE 117 Ib 187).

- nicht gefährdet
- selten und potentiell gefährdet
- bedroht und gefährdet
- verschollen oder ausgestorben



Gefährdung des Artenbestandes nach Artengruppen (Datengrundlage: Statistisches Jahrbuch der Schweiz 1995, S. 80)

## Erste Ansatzpunkte für eine ökologische Planung

Im Zusammenhang mit dem eben erwähnten Punkt werden die in den genannten Revisionen neu dazugekommenen Vorschriften über den ökologischen Ausgleich (Art. 18b Abs. 2 NHG), die Ersatzmassnahmen (Art. 18 Abs. 1<sup>ter</sup> NHG) und die Neuausbildung einer gehörigen Ufervegetation (Art. 21 Abs. 2 NHG) wichtig. Der Bundesgesetzgeber hat damit den Kantonen zusätzliche Instrumente in die Hand gegeben, welche die grundsätzliche Schwäche eines ausschliesslich auf die Schutzgebietsstrategie ausgerichteten Naturschutzes mildern könnten, der – neben der Machtlosigkeit gegenüber äusseren Einflüssen – namentlich in der verhältnismässig geringen Grösse und der räumlichen Isolation der bestehenden Schutzgebiete zu suchen ist.

Die Handhabung des ökologischen Ausgleichs gestattet es, intensiv genutzte Gebiete biologisch anzureichern. Vereint mit weiteren Massnahmen (insbesondere der Gewährung von Ausgleichsbeiträgen und der Möglichkeit von Bewirtschaftungsverträgen im Bereich landwirtschaftlicher Nutzung) können so neue Strategien im Kampf gegen den Artenschwund entwickelt werden. Ein zielloses Vorgehen ist dabei kaum sinnvoll. Dies gilt insbesondere auch für die Ersatzmassnahmen. Wirklich erfolgsorientierter Naturschutz hat sich am Stand der wissenschaftlichen Erkenntnis zu orientieren, insbesondere auch die biologische Dynamik und die Eigentümlichkeiten des jeweils in Frage stehenden Raumes einzubeziehen. Damit drängt sich die Formulierung von entscheidleitenden Konzepten auf.

Ein planmässiges Vorgehen erweist sich im übrigen nicht nur aus sachlichen Gründen als unentbehrlich, es ist – wenigstens teilweise – auch vom Recht her gefordert: In allen bedeutsamen räumlichen Fragen stehen heute bei der einzelnen behördlichen Entscheidung Interessenab-



wägungen an. Dem gewichtenden Gegenüberstellen der beteiligten Anliegen kommt im Naturschutzrecht eine zentrale Bedeutung zu. Die gefasste Entscheidung muss sich auf sachlich fundierte Grundlagen stützen können, will man sich nicht dem Vorwurf der Willkür aussetzen (instruktiv hierzu, weil sich nicht auf eine Umweltverträglichkeitsprüfung beziehend, BGE 117 Ib 178 ff.). Eine Handlungsweise, die sich nur punktuell nach den Zufälligkeiten der jeweiligen Angelegenheit richtet, kommt oft in Rechtfertigungsschwierigkeiten, wenn der räumliche Gesamtzusammenhang zur Sprache gebracht wird.

Bei behördlichen Anordnungen oder Bewirtschaftungsverträgen zugunsten des Naturschutzes handelt es sich um raumwirksame Aufgaben im Sinne von Art. 1 Abs. 2 lit. a und Art. 3 Abs. 2 des Raumplanungsgesetzes [RPG], die nach Bedarf auch mit den Mitteln der Raumplanung zu unterstützen sind (vgl. auch Art. 1 Abs. 1 RPV). Zumindest gebietet Art. 1 Abs. 1 RPG die Abstimmung mit den übrigen raumwirksamen Tätigkeiten der öffentlichen Hand. Dabei sind die betroffenen Gebiete nicht zwingend als Schutzzonen auszuscheiden (Art. 17 Abs. 2 RPG); dies ist oftmals auch gar nicht opportun. Als andere geeignete Massnahmen kommen etwa Schutzverordnungen und -verfügungen, Verträge, Abstandsvorschriften, Reglemente über den Baumschutz usw. in Frage. Die Andersartigkeit der Rechtsform ändert jedoch nichts am grundsätzlichen Planungsbedarf in dem Sinne, als die Massnahmen jedenfalls die planungsrechtlichen Voraussetzungen erfüllen müssen.

Erfordert ein Vorhaben Bewilligungen aus verschiedenen bundesrechtlich geregelten Bereichen, so sind sie sowohl materiell (d. h. inhaltlich) wie formell (verfahrensmässig) zu koordinieren. Hat das Projekt erhebliche räumliche Auswirkungen im Sinne der Planungsgrundsätze, so sollte die Abstimmung nach Möglichkeit in einem Planverfahren erfolgen, nicht zuletzt, weil hier die betroffenen Interessen in einem breiten, demokratisch abgesicherten Mitwirkungsverfahren zur Sprache gebracht werden können, das auch einen entsprechenden Rechtsschutz garantiert. Dabei muss eine umfassende Beurteilung sämtlicher raum- und umweltrelevanter Gesichtspunkte vorgenommen werden (grundlegend BGE 116 Ib 50 ff., 113 Ib 374).

#### Naturräumliche Planungspflicht und Planabstimmung im Spiegel der bundesgerichtlichen Praxis

Die neuere Entwicklung des raumbedeutsamen Rechts bedingt auf breiter Basis eine Auseinandersetzung mit den räumlichen Auswirkungen von raumwirksamen



Rechtliche Notbrücken für den Naturschutz:  
Erweisen sie sich als tragfähig?

Tätigkeiten. Dem Gemeinwesen kommen hierin zentrale koordinative Funktionen zu. Es scheint, dass das Bundesgericht auch im Bereich des Naturschutzes nicht länger bereit ist, behördliche Untätigkeit einfach hinzunehmen. Unter Hinweis auf die in Art. 18 ff. NHG den Kantonen auferlegten Pflichten fordert es die zuständigen Instanzen immer häufiger auf, selbst aktiv in das Geschehen einzugreifen; andererseits verlangt es, dass die Massnahmen sich auf eine umfassende Betrachtung abstützen. Dazu nachfolgend einige Beispiele aus der neueren bundesgerichtlichen Praxis.

BGE 119 Ib 254 ff.: Anlässlich einer Beschwerde betreffend die UVP zum Saison-Speicherkraftwerk Curciosa musste sich das Bundesgericht mit den Konsequenzen befassen, welche die Anlage auf die Betriebsführung der Werke Spina und Soazza haben würde. Es hielt fest, dass die drei Werke zusammengenommen aufgrund des dahinterstehenden Energiekonzeptes als Gesamtanlage zu würdigen sind. Das ursprünglich vorgesehene Nutzungskonzept wird damit in weitem Umfang geändert, was einer Neukonzessionierung für alle Anlagen gleichkommt. Daher ist grundsätzlich das neue Recht anzuwenden. Insbesondere ist der verstärkte Schutz des NHG im Zuge der Verlängerung der Wasserrechtsverleihung für die bestehenden Wasserkraftanlagen «ernstzunehmen». Die geltenden Schutz- und Unterhaltsverpflichtungen der Kantone machen im konkreten Fall Massnahmen zur Revitalisierung der Auen im Misox notwendig, um ihrer schon in Gang befindlichen Umwandlung in einen Mischwald entgegenzuwirken.

Der bereits erwähnte BGE 118 Ib 485 ff. betraf die Festlegung eines Quartierplans in Augst, dessen Verwirklichung in den Lebensraum einer vorhandenen Eisvogelpopulation eingegriffen und deren Überleben in diesem Gebiet stark gefährdet hätte. Das

Bundesgericht hielt fest, dass die Kantone in Anbetracht der bestehenden Bedrohung des Eisvogels in der Schweiz verpflichtet sind, dessen Lebensraum durch geeignete Massnahmen nach Art. 18 NHG zu schützen. Im zu beurteilenden Fall führt die Anordnung von Massnahmen zum Schutz des Brutbiotops zumindest für einen Teil des Quartierplangebiets zu einer Einschränkung der nach Zonenplan zulässigen baulichen Nutzung. Die betroffenen Grundeigentümer können sich ihr jedoch nicht widersetzen, denn bei Erlass des seinerzeitigen Zonenplans war die Gefährdung der Brutplätze durch eine allfällige Überbauung nicht bekannt, und die 1985 und 1988 in Kraft getretenen verschärften Bestimmungen des NHG galten noch nicht. Das bedeutende öffentliche Interesse an der Erhaltung eines natürlichen Lebensraums der einheimischen Tierwelt überwiegt an diesem Ort das Interesse an einer Überbauung mit der gewünschten Dichte; dies gilt um so mehr, als dafür kein Ersatz geschaffen werden könnte und in der dicht besiedelten Agglomeration Basel generell der Erhaltung natürlicher Lebensräume ein besonders hoher Stellenwert zukommt. – Die Nichtgenehmigung des Quartierplans allein gewährleistet den geforderten Schutz noch nicht; die konkret zu treffenden Massnahmen mochte das Bundesgericht jedoch nicht selbst anordnen, da den Kantonen hierin ein erheblicher Beurteilungsspielraum zukommt. Doch hielt es fest, dass jedenfalls auch der Zonenplan der Gemeinde anzupassen sei.

In BGE 121 Ib 8 ff. hat das Bundesgericht im Zusammenhang mit der Ausscheidung eines Landschaftsschutzgebietes, welches sich auch auf ein Bahnareal erstreckt, festgehalten, dass der den Kantonen im Bereich des Biotopschutzes übertragene Auftrag auch da besteht, wo er von anderen Bundesaufgaben konkurrenziert wird. Solche Naturschutzanordnungen sind denn auch als Ausführungs- und Vollzugsbestimmungen zum Bundesrecht zu betrachten. Selbst kantonalrechtliche Massnahmen, die sich nicht auf Art. 18b NHG stützen, sind im Tätigkeitsbereich von Bundesaufträgen zulässig, wenn sie in Erfüllung des Verfassungsauftrages von Art. 24<sup>sexies</sup> Abs. 1 der Schweizerischen Bundesverfassung ergehen. So oder so erfordert die Unterschutzstellung und ihre Umschreibung ein umsichtiges Abwägen der naturschützerischen mit den eisenbahnrechtlichen und den übrigen öffentlichen Interessen.

Zu den Ersatzmassnahmen nach Art. 18 Abs. 1<sup>ter</sup> NHG bemerkt das Bundesgericht in BGE 115 Ib 224 ff. über die Frage, ob die Norm beachtet werde, lasse sich erst aufgrund einer gesamthaften Beurteilung entscheiden. Hierfür ist eine Koordination



der Bewilligungen auch zwischen bundes- und kantonrechtlichen Instanzen absolut unumgänglich. Inhaltlich gehe es, anders als bei der waldrechtlichen Ersatzaufforstung, nicht nur um einen flächenmässigen Ersatz, sondern darum, die räumlichen, Wasserführungsmässigen und weiteren Voraussetzungen zu erhalten oder neu zu schaffen. Dabei seien auch landschaftliche Gegebenheiten mitzuerfassen.

### Abschliessende Würdigung

Insgesamt ordnet sich die bundesgerichtliche Praxis nahtlos in die Reihe der Entscheidungen zur Abstimmung von umweltrechtlichen Massnahmen ein. Dabei zeichnet sich immer deutlicher die Schnittstellenfunktion von Sondernutzungsplänen und raumplanerischen Ausnahmebewilligungen für die Abstimmung koordinativer Prozesse ab. Sie gilt in besonderem Masse auch für die Anliegen des Natur- und Heimatschutzes. Es ist zu begrüssen, dass

mit der notwendig gewordenen Ergänzung des NHG im Bereich des Moorschutzes (eine Folge der in der Volksabstimmung vom 6.12.1987 angenommenen Moorschutz-Initiative) nun auch die Unterstützung von Naturschutzanstrengungen durch den Bund - mit Einschluss der Forschungstätigkeit - auf eine neue Basis gestellt wurde. Dennoch muss darauf hingewiesen werden, dass die sich aus der bundesgerichtlichen Rechtsprechung herauskristallisierende Favorisierung planerischer Massnahmen wohl einzelne Objekte vor Eingriffen zu bewahren, für sich allein den Artenverlust aber nur in Einzelfällen zu bremsen vermag. Für die Realisierung eines flächendeckenden Artenschutzes kommt der künftigen Landwirtschaftspolitik wohl die erheblich zentralere Bedeutung zu.

Adresse des Verfassers:

*Erwin Hepperle, Dr. iur., ETH Zentrum, 8092 Zürich*

## Zuschriften

### Zur Frage des Qualitäts-Sicherungs-Planes

Ein Ingenieurbüro wird sein Qualitäts-Management-System entsprechend den Forderungen der ISO-Norm 9001 aufbauen. Damit werden die Abläufe (Prozesse) im Büro geregelt. Die Norm beschäftigt sich nicht mit technischen Vorschriften. Sie verlangt aber beispielsweise, dass das Produkt, im weitesten Sinne die Dienstleistung, im engeren Sinne ein Plan, eine Materialliste, möglichst fehlerlos abgeliefert wird. Massgebend für die Produktequalität sind die Anforderungen des Kunden und nicht primär die Vorstellungen des Ingenieurs.

Tatsächlich ist Qualitäts-Management nichts anderes als ordentliche Geschäftsführung. Die ISO-Norm wirkt mit der Forderung nach geregelten Abläufen auf dieses vornehme Ziel ein, z. B. indem die heute im allgemeinen schlechte innerbetriebliche Kommunikation verbessert wird bzw. werden soll.

Zahlreiche Unternehmer, viele Ingenieure haben diese Zielrichtung der ISO-Norm erkannt, wobei gelegentlich der akquisitorische Nutzen des Qualitätsmanagements und des damit angestrebten Zertifikates vermutlich überschätzt werden.

Die technischen Verbände der Ingenieure sind bezüglich der tendenziell zunehmenden Forderung mancher Auftraggeber hinsichtlich eines QM-Systems der

Auftragnehmer eher zurückhaltend, die Verbände der Unternehmer etwas offensiver. Immerhin vertreten alle die Ansicht, dass das Qualitätsmanagement im speziellen Falle des Bauwesens nur wirksam sein kann, wenn alle am Bau Beteiligten, also auch der Auftraggeber, der Architekt in der Funktion als Auftraggebervertreter, der Generalunternehmer, ihrerseits in ihrem Betrieb über ein QM-System verfügen (vgl. dazu z. B. das SIA-Merkblatt 2007). Das bedingt, entsprechend einer häufig vertretenen Auffassung, dass die einzelnen QM-Systeme jeweils projektbezogen mit Hilfe des PQM - des projektbezogenen Qualitätsmanagements -, also einem zusätzlichen QM-Plan, miteinander verknüpft werden.

Offensichtlich wurde der Zeitpunkt verpasst, diese Schnittstellenregelung in die QM-Pläne der Betriebe durch deren sinnvolle Ausgestaltung direkt einzubauen, so dass ein PQM-Plan entbehrlich wäre.

Derzeit arbeiten viele Unternehmer, einige Ingenieure, wenige Auftraggeber und kaum Architekten am Aufbau ihres QM-Systems. Die Unternehmer, die Ingenieure können dabei ohne Zweifel ihre eigenen innerbetrieblichen Abläufe verbessern. Auf die Abläufe am Bau haben beide, sofern sie selbst nicht gesamtleitend tätig sind, kaum einen entscheidenden Einfluss. Diese Abläufe werden primär vom Auftraggeber u. a. durch die Terminvorgaben für die Planung und Ausführung und durch den Zeitpunkt der Entscheide bestimmt. Auch der Architekt und der Generalunter-

nehmer wirken im gleichen Sinne. Sie bestimmen die Abläufe. Damit wird offenkundig, dass in erster Linie der Auftraggeber, der Architekt, der Generalunternehmer die Philosophie der ISO-Norm übernehmen muss, wenn Verbesserungen am Bau erzielt werden wollen.

Der Blick auf das reale Baugeschehen zeigt keineswegs geregelte Abläufe, so wie dies z. B. die ISO-Norm verlangt. Unklare Zielsetzungen, fehlende phasengerechte Entscheide, laufende Änderungen in letzter Minute, gar Abbrüche bereits hergestellter Bauteile führen zum viel diskutierten Termin- und Kostendruck. Dass die damit einhergehende zunehmende Fehlerhäufigkeit nicht nur den Versicherern, auch den Betroffenen selbst Sorge bereitet, sei nur nebenbei erwähnt.

Nach wie vor wird am Bau buchstäblich «von der Hand in den Mund» gelebt, besonders auf grossen Baustellen.

Damit ist auch die Richtung aufgezeigt, in die die QM-Pläne der Auftraggeber, Architekten, Generalunternehmer gehen sollten, wo sie Schwerpunkte zu setzen hätten: Ihr System ist von ihrer Aufgabe her auf optimale Bauabläufe auszulegen. Sie bieten das Baumanagement an, es ist ihr Produkt. Ein PQM-Plan könnte sich dann auf 1-2 Seiten des Formats A4 beschränken, gewissermassen auf eine Absichtserklärung, weil sich ja alle anderen am Bau Beteiligten durch ihr eigenes QM-System auf eine ordentliche Geschäftsführung verpflichtet haben.

Heute sind die Probleme im Bauwesen ohne die Planung der Planung, also die Einführung eines betriebsbezogenen QM-Systems, kaum in den Griff zu bekommen. Derzeit wird nun aber von verschiedenen Stellen bereits am PQM gearbeitet. Das könnte man als Planung der Planung der Planung bezeichnen, kürzer eine Verplanung. Offenbar kann sich das Bauwesen dies heute noch leisten.

Das PQM hat auch rechtliche Konsequenzen, beispielsweise bezüglich der Haftung. Sofern Verbesserungen im Sinne einer grösseren Klarheit gegenüber der heutigen Rechtslage zu erwarten sind, wäre dagegen nichts einzuwenden. Aufgrund eines kürzlichen Vortrages von P. Gauch/A. Henninger (3. Internationales Symposium für Qualitätssicherung im Ingenieurbüro, Salzburg) dürfte eher das Gegenteil der Fall sein.

Es ist zu hoffen, dass die Verbände diesen Trend im Bereich des Qualitätsmanagements erkennen und sich für griffige, die Schnittstellen berücksichtigende QM-Systeme aller am Bau Beteiligten einsetzen, bevor es zu spät ist.

*F. Schneller, dipl. Bauing, ETH, beratender Ingenieur, Effretikon*