

Franziska.Humair@bafu.admin.ch

Ihr Kontakt Thomas Porchet, Leiter Energiepolitik Schweiz
E-Mail thomas.porchet@axpo.com
Direktwahl +41 56 200 31 45
Datum 12. Mai 2021

Vernehmlassung zur Revision des Natur- und Heimatschutzgesetzes (NHG) als indirekter Gegenvorschlag zur Volksinitiative «Für die Zukunft unserer Natur und Landschaft (Biodiversitätsinitiative)»: Stellungnahme Axpo

Sehr geehrte Frau Bundesrätin
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir danken Ihnen für die Gelegenheit, im Rahmen des obgenannten Vernehmlassungsverfahrens Stellung nehmen zu können.

Allgemeine Bemerkungen

Axpo ist die grösste Schweizer Produzentin von erneuerbarer Energie und international führend im Energiehandel sowie in der Vermarktung von Solar- und Windkraft. 5000 Mitarbeitende verbinden Erfahrung und Expertise und entwickeln für Kunden in 30 Ländern in Europa, Nordamerika und Asien innovative Energielösungen auf Basis modernster Technologie. Axpo ist zu 100% im Eigentum der Nordostschweizer Kantone und Kantonswerke.

Mit über 9 TWh Erzeugung ist die Axpo Gruppe auch die grösste Wasserkraftproduzentin in der Schweiz. Wir betreiben und unterhalten zudem ein mehrere tausend Kilometer umspannendes Leitungsnetz auf den Netzebenen 3 und 5. Vom vorliegenden, indirekten Gegenvorschlag zur Eidgenössischen Volksinitiative «Für die Zukunft unserer Natur und Landschaft (Biodiversitätsinitiative)» sind wir und unsere Anlagen unmittelbar betroffen.

In ihrer Geschäftstätigkeit ist die Axpo Gruppe einer von der Konzernleitung verabschiedeten, umfassenden Nachhaltigkeitspolitik verpflichtet. Bei der Wahrnehmung ihrer Verantwortung, Mensch und Umwelt bestmöglich Sorge zu tragen, spielt die Abwägung von Schutz- und Nutzungsinteressen eine zentrale Rolle. Allerdings schränkt die von der vorliegenden Revision des Natur- und Heimatschutzgesetzes (NHG) vorgesehene Ausweitung der Schutzgebiete und Ausdehnung besonderer Zonen sowie die Berücksichtigung zusätzlicher Anliegen (z.B. Vernetzung, intensiv genutzte Gebiete, Baukultur) die Stromproduktion übermässig ein und setzt damit die Umsetzung der Energiestrategie 2050 zunehmend in Frage. Die Arbeiten im Rahmen des Runden Tisches Wasserkraft führen die Schwierigkeit, Schutz- und

Nutzungsinteressen konstruktiv abzuwägen, beispielhaft vor Augen. Letztlich gefährden die Verhinderung eines Ausbaus der inländischen Stromproduktion und die erschwerten Bedingungen für Unterhalt, Erneuerung und Anpassung der Infrastrukturanlagen nicht nur die energie- und klimapolitischen Zielsetzungen, sondern die langfristige Gewährleistung einer sicheren und störungsfreien Stromversorgung.

In besonderem Mass ist die Wasserkraft von den neuen Bestimmungen und der Ausweitung der Schutzgebiete betroffen. Neue Projekte und die Erweiterung bestehender Anlagen werden dadurch verteuert und erschwert, im äussersten Fall sogar verunmöglicht. Dabei darf nicht übersehen werden, dass durch bestehende Auflagen, bspw. durch die strengeren Restwasserbestimmungen bei Neukonzessionierungen, künftig bereits bedeutende Anteile der heutigen Stromerzeugung verloren gehen. Um die Ziele der Energiestrategie 2050 dennoch zu erreichen und den zentralen Beitrag der Wasserkraft zur Versorgung nicht erodieren zu lassen, müssen diese Verluste kompensiert werden können.

Eine sichere Versorgung hängt aber nicht nur von einer ausreichenden inländischen Erzeugung ab. Entscheidende Bedeutung kommt auch dem stabilen Transport und der Verteilung der produzierten Energie zu. Für die Stromnetze besonders kritisch sind die geplanten Vernetzungsgebiete, die neue raumgreifende Infrastrukturprojekte erschweren oder sogar verhindern können. Zusätzlich führt ihre vage Definition zu erheblicher Rechts- und Planungsunsicherheit. Die Unsicherheiten werden noch verstärkt durch weitere Bestimmungen ohne klare Definition wie bspw. «hohe Baukultur».

Mit der Strategie Stromnetze und der Stipulierung eines nationalen Interesses am Ausbau der erneuerbaren Energien hat das Parlament die Grundlagen für die Umsetzung der Energiestrategie 2050 geschaffen sowie die Rechts- und Planungssicherheit gestärkt. Mit der vorliegenden Revision des NHG werden sie wieder geschwächt. Vor diesem Hintergrund wäre die Formulierung einer Strategie, wie mit den divergierenden Interessen zwischen Umweltschutz und energiepolitischen Zielen umgegangen werden soll und wie sie im einzelnen Fall gegen einander abzuwägen sind, erstrebenswert. Eine regelmässige Berichterstattung gegenüber Parlament und Öffentlichkeit böte einen Überblick über konkrete, in Frage stehende Projekte und könnte das Bewusstsein potenzieller Konflikte zwischen unterschiedlichen politischen Zielsetzungen schärfen. Axpo anerkennt und begrüsst, dass mit dem Runden Tisch Wasserkraft ein erster Schritt in diese Richtung gemacht worden ist.

Wir unterstützen den Schutz der Biodiversität und damit das Kernanliegen der vorliegenden Revision des NHG. Wir begrüssen die Verankerung der diesem Ziel dienenden Gebiete, die bereits heute insgesamt deutlich über 17% der Landesfläche umfassen, im Gesetz. Eine Ausweitung der Schutzgebiete halten wir jedoch für nicht vereinbar mit den klima- und energiepolitischen Zielsetzungen des Bundes.

Zu den einzelnen Artikeln

Art. 1

Antrag:

Dieses Gesetz hat zum Zweck, im Rahmen der Zuständigkeit des Bundes nach Artikel 78 Absätze 2–5 der Bundesverfassung:

- a. ...
- d. die einheimische Tier- und Pflanzenwelt sowie ihre biologische Vielfalt zu schützen und ihre natürlichen Lebensräume zu schützen ~~und zu vernetzen~~;

Begründung:

Bst. d des Zweckartikels soll um den Zusatz «zu vernetzen» ergänzt werden. Der Begriff «Vernetzung» wird im Entwurf aber nicht definiert und auch der erläuternde Bericht bleibt dazu vage. Damit besteht Grund zur Sorge, dass der nicht näher konkretisierte Vernetzungsbegriff zur Aufweichung und Ausdehnung ansonsten klar definierter Schutzgebiete herangezogen wird und die Abwägung von Schutz- und Nutzungsinteressen zusätzlich erschwert, wenn nicht verunmöglicht.

Art. 12h Inventare des Bundes

Antrag:

Die Bestimmung ist im Bundesgesetz über die Raumplanung (RPG) zu verankern.

Begründung:

Inhaltlich handelt es sich um eine Vorgabe an die Kantone, wie sie beim Erlass ihrer Raumpläne vorzugehen haben. Die Bestimmung ist konsistenter Weise im entsprechenden Gesetz zu verankern. Demgegenüber wirft die Verankerung im vorliegenden NHG verschiedene Fragen auf, zu denen sich der erläuternde Bericht nicht äussert. So bleibt unklar, ob damit die Raumplanung insoweit zu einer Bundesaufgabe im Sinn von Art. 2 NHG wird. Ebenso unbeantwortet bleibt die Frage, ob künftig das Verbandsbeschwerderecht auch zur Verfügung steht, wenn die die Vorgabe von Art. 12h betroffen ist.

Art. 17b Baukultur

Antrag:

1 Der Bund achtet bei der Erfüllung seiner Aufgaben nach Artikel 2 auf eine hohe Baukultur. ~~Eine hohe Baukultur zeichnet sich bei allen Tätigkeiten, die den Raum verändern, durch einen ganzheitlichen Ansatz aus, der auf hohe Qualität in Planung, Gestaltung und Ausführung ausgerichtet ist. Er trägt dabei~~ den Zielen des Energiegesetzes vom 30. September 2016, des Bundesgesetzes vom 23. März 2007 über die Stromversorgung, des Bundesgesetzes vom 23. Dezember 2011 über die Reduktion der CO₂-Emissionen sowie dem Elektrizitätsgesetz vom 24. Juni 1902 Rechnung

Begründung:

Der Artikel formuliert ein generelles Bekenntnis bzw. eine Berücksichtigungspflicht im Rahmen von Bundesaufgaben. Allerdings vermögen weder der Entwurf noch der erläuternde Bericht klar zu umschreiben, was unter einer «hohen Baukultur» verstanden werden muss. Mit Blick auf die möglicherweise weitreichenden Auswirkungen die das Erfordernis mit sich bringt, ist eine Konkretisierung in der Verordnung unerlässlich.

Zudem sind bei Interessenabwägungen, die sich aus den Vorgaben zur Baukultur ergeben, auch die energie- und klimapolitischen Ziele des Bundes zu berücksichtigen. Insbesondere darf die Berücksichtigung einer hohen Baukultur keine zusätzlichen Einschränkungen und Kostenfolgen für die Energieproduktion, -übertragung und -verteilung haben.

Art. 18^{bis} Flächenziel und Planung

Antrag:

1 ~~Der~~ Dem Anteil des Landes, der dem Schutz der einheimischen Tiere und Pflanzen dient, ~~muss ab 2030 mindestens 17 Prozent betragen; diesem Anteil~~ werden folgende Gebiete angerechnet:

- a. ...
- g. (neu) im Bundesinventar der Landschaften und Naturdenkmäler (BLN) erfasste Gebiete.

Begründung:

Die 162 Objekte des Bundesinventars der Landschaften und Naturdenkmäler von nationaler Bedeutung (BLN) decken bereits 19% der Landesfläche ab. Es ist nicht nachvollziehbar, warum diese Gebiete oder zumindest der nicht mit den anderen Gebieten nach Art. 18^{bis} überlappende Teil der BLN-Gebiete dem Anteil der Landesfläche, der dem Schutz der Tiere und Pflanzen dient, nicht angerechnet werden. Mit der letzten Revision des BLN vom März 2017 wurden für die einzelnen Objekte spezifische Schutzziele formuliert. Ein Grossteil davon ist ökologisch begründet und dient eindeutig dem Schutz der einheimischen Fauna und Flora. Eingriffe in BLN-Gebiete sind denn auch an strenge ökologische Auflagen gebunden oder werden durch die Schutzziele verhindert.

Damit leisten die BLN-Gebiete einen klaren Beitrag zur Förderung der Biodiversität und müssen dementsprechend berücksichtigt werden. Zusammen mit den weiteren in Art. 18^{bis} aufgeführten Gebieten sind bereits heute deutlich über 17% der Landesfläche unter Schutz gestellt. Das neu formulierte Flächenziel verschärft den Konflikt mit der Energiestrategie des Bundes. Eine Erweiterung der Schutzgebiete um 4% der Landesfläche gemäss erläuterndem Bericht mag gering erscheinen. Dazu müsste jedoch die aktuelle Fläche der geschützten Gebiete (ohne BLN) um einen Viertel erweitert werden. Schon heute gestaltet

sich die Umsetzung der Energiestrategie 2050 sehr schwierig – auch aufgrund der zahlreichen Schutzgebiete. Gerade im Bereich Wasserkraft und der so wichtigen Bereitstellung von zusätzlicher Winterenergie werden mögliche, neue Projekte wegen des Schutzes von Biotopen von nationaler Bedeutung in Art. 12 Abs. 2 Energiegesetz (EnG) mehrheitlich verunmöglicht.

Eine Erweiterung der Fläche und der Anzahl der Schutzgebiete hat schliesslich auch Auswirkungen auf bestehende Wasserkraftanlagen und wird dazu führen, dass die Produktion aufgrund der erhöhten Restwasserbestimmungen bei Erneuerung der Konzessionen stark zurückgehen wird. Die Ziele der Energiestrategie 2050 sind dadurch in Frage gestellt. Bereits 2018 hat der Schweizerische Wasserwirtschaftsverband (SWV) in einer Studie¹ aufgezeigt, dass die Ziele der Energiestrategie für die Wasserkraft bereits unter den heutigen Bedingungen nicht realistisch sind. Die von den Bundesbehörden gerade in Schutzgebieten, wie bspw. Auen, immer strenger ausgelegten Anforderungen führen zu grossen Produktionseinbussen. Mit der angestrebten Ausweitung der Schutzgebiete wird diese Problematik nochmals deutlich verschärft.

Art. 18^{bis} Flächenziel und Planung

Antrag:

2 *streichen*

Begründung:

Bst. d des Zweckartikels soll um den Zusatz «zu vernetzen» ergänzt werden. Der Begriff «Vernetzung» wird im Entwurf aber nicht definiert und auch der erläuternde Bericht bleibt dazu vage. Die Planungspflicht nach Abs. 2 zu Art. 18^{bis} führt zur Schaffung einer neuen raumplanungsrechtlichen Kategorie («Vernetzungsgebiete») und im Ergebnis zu einer Ausdehnung von «schützenswerten» Räumen. Aus der Systematik von Art. 18^{bis} ist zu schliessen, dass die Planungspflicht die «Vernetzungsgebiete» als zusätzliche Flächen zu den in Abs. 1 vorgesehenen Gebieten betrachtet. Eine (räumliche) Begrenzung ist nicht vorgesehen. Inhalt, Umfang und Auswirkungen etc. dieser (zusätzlichen) Vernetzungsgebiete werden – mit Ausnahme auf den Verweis auf Art. 11a Jagdgesetz (JSG) – weder im Entwurf verankert noch im Bericht erläutert. Ohne entsprechende Festlegungen in Gesetz und Verordnung steht zu befürchten, dass die Schutzgebietsfläche gemäss Abs. 1 über den vorgeschlagenen Abs. 2 nahezu beliebig ausgedehnt werden könnten. Die Regelung führt insoweit zu einer massiven Verstärkung der bereits heute bestehenden Rechts- und Planungsunsicherheit – besonders für raumgreifende Infrastrukturanlagen. Zudem erachten wir die Vereinbarkeit dieser Bestimmung mit den Vorgaben der Verfassung als nicht gegeben (vgl. Art. 75 und Art. 78 BV). Dies gilt umso mehr, als dass der erläuternde Bericht betreffend finanzieller Auswirkungen – beschränkt auf Wildtierkorridore – lapidar festhält: «*Inwieweit Grundeigentümer (Unternehmen, Private) in ihrer Nutzung beeinträchtigt werden, wird derzeit durch das BAFU abgeklärt.*» (S. 49)

Art. 18^{bis} Flächenziel und Planung

Antrag:

2 (neu) Bund und Kantone beachten bei der Umsetzung von Abs. 1 sämtliche Interessen von nationaler Bedeutung; dies gilt namentlich für jene der land- und waldwirtschaftlichen Nutzung sowie für die Ziele der Energiestrategie des Bundes.

Begründung:

Mit dem neuen Absatz wird präzisiert, dass bei der Ausscheidung der Schutzgebiete nach Abs. 1 (und der Vernetzungsgebiete nach Abs. 2 – sofern daran festgehalten wird) ein ganzheitlicher Ansatz zu verfolgen ist.

¹ Pfammatter, R., Semadeni Wicki, N. (2018) Energieeinbussen aus Restwasserbestimmungen – Stand und Ausblick. SWV, Wasser Energie Luft – 110(4), 233-246

Art. 18b Biotope

Antrag:

~~1 Die Kantone bezeichnen die Biotope von regionaler und lokaler Bedeutung. Sie berücksichtigen dabei insbesondere die Vernetzung der Biotope von nationaler Bedeutung und die Erhaltung von Arten, für welche die Schweiz eine besondere Verantwortung trägt.~~

Begründung:

Unsere zu Art. 18^{bis} geäußerten Bedenken gelten sinngemäss auch für Art. 18b. Festzuhalten ist insbesondere, dass die Kantone – und der Bund, soweit ihm Aufgaben bei der Bezeichnung von Biotopen zukommen – die weiteren Interessen von nationaler Bedeutung als mindestens gleichwertig zu beachten haben. Dazu gehört namentlich die Energiestrategie 2050.

Da es sich um eine neue, inhaltliche Vorgabe an die Kantone handelt, stellt sich zudem die Frage, ob die Bestimmung konsistenter Weise nicht im RPG verankert werden muss.

Art. 18b Biotope

Antrag:

3 streichen

Begründung:

Art. 18b Abs. 3 soll dem Bundesrat die Kompetenz geben, den Kantonen weitere Vorgaben zu machen. Insoweit steht die Bestimmung in Widerspruch zur Regelung von Art. 18b Abs. 1, welche die Zuständigkeit der Kantone festschreibt (siehe auch Art. 75 und Art. 78 BV).

Der erläuternde Bericht stellt einen Bezug zu den Flächen gemäss Art. 18^{bis} Abs. 1 her. Dort werden zwar «Pufferzonen» erwähnt, eigentliche Biotop-Vernetzungsgebiete werden jedoch nicht genannt. Daraus ist zu schliessen, dass es sich wiederum um zusätzliche Flächen handelt, denen ein nicht näher bezeichneter Schutzzumfang beigemessen werden soll. Entwurf und erläuternder Bericht schweigen sich zum Verhältnis Art. 18b und Art. 18^{bis} aus.

Wie die extensive Auslegung solcher zusätzlicher Flächen Projekte im Sinn der Energiestrategie verhindert, illustriert das Beispiel einer Pufferzone um Biotope bei einem in Planung stehenden Windpark. Die kantonale Fachstelle fordert eine Pufferzone von 500 Metern um das Schutzgebiet. Dadurch werden die Standorte für mehrere Turbinen ausgeschlossen und das Windparkprojekt verunmöglicht, wenn keine Ersatzstandorte gefunden werden. Hinzu kommt, dass die geforderte Pufferzone die Kantonsgrenze überschreitet und heute landwirtschaftlich genutzt wird.

Art. 18b^{bis} Ökologischer Ausgleich

Antrag:

~~1 In intensiv genutzten Gebieten schaffen die Kantone die Grundlagen für einen angemessene ökologischen Ausgleich inner- und ausserhalb von Siedlungen. Dabei berücksichtigen sie sämtliche Interessen, insbesondere jene der land- und waldwirtschaftlichen Nutzung sowie die Ziele der Energiestrategie des Bundes. In intensiv genutzten Gebieten sorgen die Kantone für ökologischen Ausgleich an geeigneten Standorten inner- und ausserhalb von Siedlungen. Dabei tragen sie den Interessen der land- und waldwirtschaftlichen Nutzung sowie den Zielen der Energiestrategie des Bundes Rechnung. Sie berücksichtigen die Flächen für den ökologischen Ausgleich im Rahmen der Richt- und Nutzungsplanung.~~

Begründung:

Entgegen den Darlegungen im erläuternden Bericht geht die neue Formulierung weit über die bisherige Regelung hinaus. Das ist transparent darzulegen. Abs. 1 ist – mit Blick auf die Ausführungen im erläuternden Bericht – unpräzise formuliert. Dies gilt namentlich zufolge der Bezugnahme auf «geeignete Standorte», was auf einzelne Anwendungsfälle schliessen lässt, und damit für generell-abstrakte (rechtliche Grundlagen) bzw. behördenverbindliche Regelungen (Richtplanung, Strategien) nicht geeignet ist. Der letzte Satz ist zu streichen, da mit dem vorgeschlagenen Begriff «Grundlagen» auch die planungsrechtlichen Aspekte abgedeckt sind.

Art. 18b^{bis} Ökologischer Ausgleich

Antrag:

~~2 Die Kantone sorgen mit Massnahmen des ökologischen Ausgleichs insbesondere für die Erhaltung und Schaffung von naturnahen Lebensräumen und deren Vernetzung namentlich innerhalb des Siedlungsgebiets. Als Massnahmen fallen insbesondere die Aufwertung mittels Bäumen, Hecken, Wiesen, begrünnten Gebäuden, revitalisierten Gewässern und andere naturnah gestalteten Flächen in Betracht. Massnahmen des ökologischen Ausgleichs dienen der Erhaltung und Schaffung von naturnahen Lebensräumen und ihrer Vernetzung, insbesondere mittels Aufwertung durch Bäume, Hecken, Wiesen, begrünte Gebäude, revitalisierte Gewässer und andere naturnah gestaltete Flächen.~~

Begründung:

Die Bestimmung zählt die Zwecke und – nicht abschliessend – mögliche ökologische Massnahmen auf. Dabei lehnt sie sich an die bisherige Formulierung von Art. 18b Abs. 2 NHG an. Wegen der bereits mehrfach beschriebenen Unklarheit ist auch an dieser Stelle auf die Einführung des Vernetzungsbegriffs zu verzichten. Vernetzungsgebiete ausserhalb des Siedlungsgebiets sind gemäss Vorlage an anderer Stelle geregelt, bspw. im Jagdgesetz (Wildtierkorridore).

Art. 18b^{bis} Ökologischer Ausgleich

Antrag:

Abs. 3 und 4: *streichen*

Begründung:

Die in Abs. 3 verankerte Kompetenz des Bundesrats ist aus unserer Sicht nicht erforderlich. Ergeben sich bei der Umsetzung durch die Kantone Verzögerungen oder erhebliche Defizite, so kann der Gesetzgeber diese Kompetenz zu einem späteren Zeitpunkt einräumen. Die Streichung gilt entsprechend auch für die in Abs. 4 enthaltene Koordinationsnorm.

Andere Erlasse

Jagdgesetz vom 20. Juni 1986

Wir beantragen die Verschiebung von Art. 11a Abs. 2 ins RPG und die Verankerung der Wildtierkorridore im Raumplanungsrecht.

Bundesgesetz vom 21. Juni 1991 über die Fischerei

Art. 7a (neu) Gebiete von nationaler Bedeutung

Antrag:

streichen

Begründung:

Bereits unter der geltenden Gesetzgebung müssen die Anforderungen zugunsten von Fisch- und Krebsarten, die vom Aussterben bedroht sind, besonders berücksichtigt werden. Die Schaffung einer neuen nationalen Art von Schutzgebiet für Fische und Krebse ist daher unnötig und führt zu grossen Konflikten bei der Erneuerung der bestehenden Wasserkraftanlagen oder bei der Realisierung von neuen Wasserkraftprojekten.

Es ist zudem unklar, was Ziel, Zweck und insbesondere Nutzen dieser neuen Art von Schutzgebiet sein soll. So werden die bekannten Beeinträchtigungen des Lebensraums vieler Fische mit den neuen Bestimmungen des Gewässerschutzgesetzes (GSchG) im Bereich Revitalisierungen, Sanierung Schwall-Sunk, Geschiebe und Fischwanderung geregelt. Der zusätzliche Nutzen eines statischen, lokal begrenzten Schutzgebietes ist deshalb nicht ersichtlich.

Diese neue Art von Schutzgebiet wird unweigerlich zu grossen Unsicherheiten bei der Anwendung und zu langwierigen Rechtsstreitigkeiten führen. So ist absehbar, dass sie dazu genutzt werden wird, die

Restwasseranforderungen bei Erneuerung bestehender Wasserechte weiter zu verschärfen – mit zusätzlichen, negativen Auswirkungen auf die Wasserkraftproduktion und letztlich auch auf die energie- und klimapolitischen Zielsetzungen des Bundes.

Landwirtschaftsgesetz vom 29. April 1998

Der erläuternde Bericht macht insoweit recht konkrete Vorgaben zur Umsetzung bzw. zum Inhalt mit den Bewirtschaftenden abzuschliessenden Vereinbarungen und konkretisiert diese weiter. Für die Bereiche des NHG fehlen solche Regelungen weitgehend, was zu erheblichen Rechts- und Planungsunsicherheiten führt.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Anliegen.

Freundliche Grüsse

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'C. Brand'.

Christoph Brand
CEO

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'R. Meier'.

Rainer Meier
Head Corporate Communication & Public Affairs