

Bundesamt für Umwelt
Abteilung Biodiversität und Landschaft
3003 Bern

Elektronisch an: franziska.humair@bafu.admin.ch

17. Juni 2021

Nadine Brauchli, Direktwahl +41 62 825 25 10, nadine.brauchli@strom.ch

Stellungnahme zur Revision des Bundesgesetzes über den Natur- und Heimatschutz (NHG) als indirekter Gegenvorschlag zur Volksinitiative «Für die Zukunft unserer Natur und Landschaft (Biodiversitätsinitiative)»

Sehr geehrte Damen und Herren

Der Verband Schweizerischer Elektrizitätsunternehmen (VSE) dankt Ihnen für die Möglichkeit, zu den im Natur- und Heimatschutzgesetz vorgeschlagenen Änderungen als indirekter Gegenvorschlag zur Biodiversitätsinitiative Stellung nehmen zu können. Er nimmt diese Gelegenheit gerne wahr.

Die wichtigsten Forderungen des VSE in Kürze:

Der VSE lehnt die Biodiversitätsinitiative als zu weitgehend ab. Er bevorzugt einen massvollen Gegenvorschlag auf Gesetzesstufe. Jedoch muss dieser mit der Gewährleistung einer sicheren Versorgung mit erneuerbarer Energie, der Bereitstellung eines effizienten Netzes und mithin der Umsetzung der Energie- und Klimastrategie vereinbar sein. Um dieser Notwendigkeit Rechnung zu tragen, ist der als Gegenvorschlag unterbreitete Entwurf einer Revision des Natur- und Heimatschutzgesetzes zu überarbeiten.

Grundsätzlich sind bei umweltpolitischen Entscheiden stets folgende Überlegungen zu beachten:

- Massnahmen zum Klimaschutz stellen die Grundlage für den Erhalt der natürlichen Lebensgrundlagen und damit auch der Biodiversität dar. Die Energieversorgung mit erneuerbaren Energien (Energiesstrategie 2050) ist eines der wesentlichen Fundamente des Klimaschutzes.
- Die Ziele der Energie- und Klimastrategie des Bundes basieren auf demokratisch legitimierten Entscheidungen. Sie liegen im nationalen Interesse und sind für alle Entscheidungsebenen bindend.
- Auch eine Energieversorgung mit erneuerbaren Energien ist nicht ohne Eingriffe in die Umwelt möglich.
- Es braucht eine Güterabwägung zwischen verschiedenen Schutz- und Nutzungsinteressen aus gesamtgesellschaftlicher Sicht.

Der indirekte Gegenvorschlag muss insbesondere wie folgt grundlegend überarbeitet werden:

- Eine Ausweitung von Schutzgebieten und des Schutzstatus stehen in Konflikt mit der Umsetzung der Energie- und Klimastrategie des Bundes. Sie ist daher nur unter Vorbehalt einer vorgängigen Güterabwägung im Gesamtinteresse der Gesellschaft vorzunehmen.
- Auf die Schaffung neuer Kategorien von Schutzgebieten ist zu verzichten. Die laufenden Renaturierungsmassnahmen sind weiterzuführen und ihre Wirkung ist zu evaluieren, bevor allfällig zusätzliche Schutzmassnahmen ergriffen werden.
- Die übergeordnete Güterabwägung ist durch eine gemeinsame Strategie auf Ebene Bund zu klären und mit verbindlichen Vorgaben auf Gesetzes- bzw. Verordnungsstufe zu konkretisieren. Es gilt, für alle Beteiligten Rechts- und Planungssicherheit zu schaffen.
- Bei der Güterabwägung darf es keine reine Einzel-Objekt-Betrachtung geben, da für die Umsetzung der Energie- und Klimastrategie die Gesamtheit der Energieinfrastruktur benötigt wird. Die Schwellenwerte für die Zuerkennung des nationalen Interesses sind entsprechend herabzusetzen.
- Die bestehende Kompetenzaufteilung zwischen Bund und Kantonen ist beizubehalten. Die Abstimmung der Nutzungs- und Schutzinteressen muss mit den bestehenden raumplanerischen Planungsinstrumenten auf allen Entscheidungsebenen jedoch konsequent erfolgen.
- Neben quantitativen Flächenzielen sollte vermehrt die Umsetzung qualitativer Massnahmen im bestehenden Rahmen verfolgt werden. Quantitativen Zielen sind sämtliche bereits geschützten Flächen zuzurechnen, die der Biodiversität dienen (insb. auch BLN-Gebiete).

1. Einleitende Bemerkungen

Energiestrategie 2050 und Klimastrategie des Bundes sind Teil der Lösung

Das Ziel sowohl der Biodiversitätsinitiative als auch des indirekten Gegenvorschlags des Bundesrates ist der Schutz unserer natürlichen Lebensgrundlagen. Der VSE unterstützt dieses Ziel. Es ist im Rahmen einer nachhaltigen Entwicklungsstrategie zu verfolgen.

Massnahmen zum Klimaschutz stellen die Grundlage für den Erhalt der natürlichen Lebensgrundlagen und mithin der Biodiversität dar. So stellt der Klimawandel gemäss dem Weltbiodiversitätsrat eine der grössten Bedrohungen für die Biodiversität dar.¹ Bereits bei einer Erderwärmung um 2 Grad würden 18 % der Insekten, 16 % der Pflanzen und 8 % der Wirbeltiere ihren Verbreitungsraum verlieren.² Die Schweiz ist durch ihre geografische Lage und topografische Struktur von der Klimaerwärmung stark betroffen. Deren Auswirkungen betreffen auch die Biodiversität und Veränderungen sind bereits heute spürbar. So haben in Tieflagen vor allem kurzlebige und trockenheitsresistente Arten und Neophyten signifikant zugenommen. Es ist eine vermehrte Ausbreitung von Arten aus dem Mittelmeerraum in der Schweiz und eine Verschiebung der Höhenverbreitung von ganzen Artengemeinschaften feststellbar. Die Verschiebung der Vegetationszonen führt zu einem Schrumpfen der alpinen und nivalen Höhenstufe. Charakteristische alpine Pflanzenarten geraten dadurch in Zukunft verstärkt unter Druck.³

¹ IPBES. (2019). The global assessment report on biodiversity and ecosystem services: Summary for policy makers. <https://ipbes.net/global-assessment>

² Warren, R et. al. (2018). The projected effect on insects, vertebrates, and plants of limiting global warming to 1.5°C rather than 2°C. Science. <https://science.sciencemag.org/content/360/6390/791>

³ BAFU. (2017). Biodiversität in der Schweiz: Zustand und Entwicklung. <https://www.bafu.admin.ch/bafu/de/home/themen/biodiversitaet/publikationen-studien/publikationen/biodiversitaet-schweiz-zustand-entwicklung.html>

Auch um den Druck auf die Biodiversität durch den Klimawandel zu reduzieren, ist eine Dekarbonisierung der Energieversorgung somit unabdingbar. Dazu ist insbesondere ein Umbau des Energiesystems hin zu erneuerbaren Energien vordringlich. Eine erneuerbare Energieversorgung ist eines der wesentlichen Fundamente für den Klimaschutz. Der Stromsektor trägt daher durch die Umsetzung der Energiestrategie 2050 und der Klimastrategie des Bundes direkt und massgeblich zum Erhalt der Biodiversität bei.

Die sichere Energieversorgung basierend auf erneuerbaren Energien bildet als unabdingbare Basisinfrastruktur das Rückgrat einer nachhaltigen Wirtschaft und einer fortschrittlichen Gesellschaft und erfüllt Aufgaben des öffentlichen Interesses. Der Gesetzgeber hat entsprechend im Rahmen der Energiestrategie 2050 und der Strategie Stromnetze vorgesehen, dass der Ausbau der erneuerbaren Energien und die Bereitstellung der nötigen Netzinfrastruktur ein nationales Interesse darstellen und folgedessen die Umsetzung der Energie- und Klimastrategie des Bundes mit anderen nationalen Interessen zumindest gleichgestellt ist.⁴ Die Ziele der Energie- und Klimastrategie des Bundes basieren auf demokratisch legitimierten Entscheiden und liegen im nationalen Interesse. Sie sind für alle Entscheidungsebenen bindend. Die zentrale Bedeutung der Energieversorgung für den Klimaschutz und damit für den Erhalt der Biodiversität ist daher bei umweltpolitischen Entscheiden stets im Kontext des Gesamtinteresses der Gesellschaft zu berücksichtigen.

Das Gesamtinteresse der Gesellschaft erfordert auch künftig Eingriffe in die Umwelt

Für eine Energieversorgung basierend auf erneuerbaren Energien braucht es einerseits Erzeugungsanlagen, Speicher und die notwendige Netzinfrastruktur für die Erschliessung dieser Anlagen sowie der Verbrauchsstätten, und andererseits die dafür geeigneten Standorte. Diese Standorte können nicht beliebig gewählt werden, sondern hängen vom jeweiligen örtlichen Energieangebot ab – Flussläufe, Windaufkommen, Anfall von Biomasse, Sonneneinstrahlung. Zudem besteht eine gesetzliche Pflicht, alle Produktionsanlagen und Verbrauchsstätten mit der notwendigen Netzinfrastruktur zu erschliessen.⁵ Der Ausbau der erneuerbaren Energien zur Dekarbonisierung der Energieversorgung wird daher dazu führen, dass der Flächenbedarf der Energieinfrastruktur inner- und ausserhalb von Siedlungsgebieten zunimmt. Auch eine Energieversorgung allein mit erneuerbaren Energien ist somit nicht ohne Umwelteingriffe möglich.

Um das Ziel der Klimaneutralität ab 2050 zu erreichen, schätzen die Energieperspektiven 2050+ des Bundes, dass sich die Produktion aus den erneuerbaren Energien Photovoltaik, Windenergie, Biomasse und Geothermie bis 2050 verzehnfachen muss. Der Hauptteil dieses Zubaus wird auf die Photovoltaik entfallen.⁶ Gerade für den Winter wird es jedoch gemäss den übereinstimmenden Einschätzungen des Bundes und der Strombranche *alle* erneuerbaren Energien brauchen, inkl. Windenergie, Biomasse, alpiner Photovoltaik und Wasserkraft. Nur so kann die Versorgungssicherheit durch einen angemessenen Anteil an Produktion im Inland sichergestellt werden. Die Wasserkraft bildet heute und auch in Zukunft das Rückgrat der erneuerbaren Energieversorgung der Schweiz und erbringt insbesondere auch unverzichtbare Speicher- und Flexibilitätsleistungen. Die Energieperspektiven 2050+ unterstellen daher auch für die Wasserkraft einen Ausbau um rund 10 %. Dabei werden auch erhebliche Produktionsverluste bei den bestehenden Anlagen zu kompensieren sein, die durch die Erhöhung der Restwassermengen entstehen.

Der Wunsch der Initiative und des Gegenvorschlags, zum Schutz der Biodiversität die Flächen von Schutz- und Schongebieten zu erweitern, steht somit grundsätzlich in einem Konflikt zu den Zielen der Energie- und

⁴ Art. 12 EnG und Art.15d EleG

⁵ Art. 5 StromVG

⁶ BFE. (2020). Energieperspektiven 2050+. <https://www.bfe.admin.ch/bfe/de/home/politik/energieperspektiven-2050-plus.html>

Klimastrategie und einer sicheren Stromversorgung, zu deren Erreichung der Erhalt insbesondere der bestehenden Wasserkraftanlagen und der Ausbau aller erneuerbarer Energien unumgänglich sind. Die sich unweigerlich verschärfenden Schutz- und Nutzungskonflikte machen es nötig, dass auf Ebene Bund grundsätzlich eine Güterabwägung im Gesamtinteresse der Gesellschaft vorgenommen wird, so dass im Interesse einer erneuerbaren Energieversorgung Eingriffe in die Umwelt möglich bleiben.

Ebenfalls ist darauf hinzuweisen, dass Energieinfrastruktur und Erhalt von Natur und Umwelt nicht im Widerspruch stehen müssen. Schon heute werden bei der Realisierung von Energieinfrastrukturprojekten, zum Beispiel im Rahmen von ökologischen Ersatzmassnahmen, gute Lösungen gefunden, die oft zu einer lokalen Aufwertung der Biodiversität führen. In verschiedenen Fällen ist gerade die energiewirtschaftliche Nutzung verantwortlich dafür, dass ein Schutzobjekt entstanden ist. Beispiele sind etwa das Grimsel- und Oberaar-schutzgebiet, der Klingnauer Stausee, der Lac de la Gruyère, der Wohlensee, der Stausee Niederried, Teile des Val d'Arolla sowie das Val Ferret. Die langfristig stabilen Energieinfrastrukturen können zudem die Möglichkeit von extensiver Landnutzung mit ökologischem Mehrwert bieten. Dies geschieht beispielsweise durch die Entstehung von Biotopen bei Mastfundamenten des Übertragungsnetzes, durch die Schaffung von Raum für Flora und Fauna durch Niederhalteservitute oder durch Wildtierkorridore entlang von Stromleitungen.

Die Strombranche zeigt sich somit als verlässliche Partnerin beim Betrieb und bei der Realisierung von nachhaltigen Energieinfrastrukturanlagen, die auch für die lokal ansässige Bevölkerung und Wirtschaft einen spürbaren Mehrwert stiften. Dieser Mehrwert betrifft nicht nur die Energiegewinnung sowie die Pflege und Instandhaltung von ökologisch wertvollen Gebieten oder touristischen Nutzungen, sondern umfasst insbesondere bei der Wasserkraft auch existentiell relevante Massnahmen im Bereich Hochwasserschutz, Schutz vor Murgängen und Sicherstellung der Wasserversorgung. Der VSE setzt sich dafür ein, dass diese Partnerschaft zwischen Energieproduktion und lokalen Akteuren auch künftig Bestand hat.

Es braucht eine übergeordnete Güterabwägung

Die heutige politische Diskussion ist geprägt von Auseinandersetzungen zwischen Akteuren einerseits, welche den Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen im Fokus haben, und andererseits solchen, welche die wirtschaftliche Nutzung der verfügbaren natürlichen Ressourcen anstreben. Diese Auseinandersetzungen dürften sich angesichts des zunehmenden Spannungsfelds zwischen Schutz- und Nutzungsinteressen weiter verschärfen, solange sie nicht auf politischer Ebene im Rahmen einer übergeordneten Güterabwägung beigelegt werden.

Heute wird die Güterabwägung erst am konkreten Projekt und in jedem Einzelfall vorgenommen. In vielen Fällen können zwischen den Projektanten, den lokalen Behörden und den lokalen Organisationen nur zum Preis von jahrelangen Verhandlungen und Verfahren praktikable Lösungen gefunden werden. Die Klärung von grundlegenden Interessenskonflikten wird heute implizit an die Gerichte delegiert. Dies kann nicht im Interesse einer zügigen Umsetzung der Energie- und Klimastrategie des Bundes sein und bedarf einer politischen Klärung.

In diesem Rahmen sind die übergeordneten Interessen am Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen und am Schutz des Klimas gemeinsam mit anderen, ebenfalls im nationalen Interesse liegenden Aufgaben in einer vorgängigen politischen Güterabwägung ausgewogen zu berücksichtigen. Die klima- und energiepolitischen Interessen sowie das Interesse an einer sicheren Energieversorgung sind dabei immer als mindestens gleichwertig mit dem Interesse am Schutz der Biodiversität zu betrachten und miteinzubeziehen. Diese

Güterabwägung ist durch eine gemeinsame Strategie auf Bundesebene zu klären und mit verbindlichen Vorgaben auf Gesetzes- bzw. Verordnungsstufe zu konkretisieren. So kann für alle Beteiligten Rechts- und Planungssicherheit geschaffen werden. Divergenzen innerhalb der Bundesverwaltung über die Gewichtung von konkurrierenden Zielen sind durch eine gemeinsame Strategie zu klären.

2. Die Biodiversitätsinitiative widerspricht der Energie- und Klimastrategie des Bundes diametral

Sowohl die Biodiversitätsinitiative als auch der indirekte Gegenvorschlag streben an, zum Erhalt der natürlichen Lebensgrundlagen Schutzflächen auszuweiten und den Schutzstatus solcher Flächen zu erhöhen. Dabei geht die Initiative indes viel zu weit. Sie wäre mit starken Einschränkungen gerade für die im nationalen Interesse liegende erneuerbare und sichere Energieversorgung verbunden. Der VSE lehnt daher die Biodiversitätsinitiative klar ab.

Wie eingangs dargelegt, stehen eine Ausdehnung der Flächen von Schutzgebieten und die Ausweitung deren Schutzstatus in Konflikt mit der erneuerbaren Energieversorgung. Die Biodiversitätsinitiative würde dazu führen, dass grundsätzlich die ganze Schweiz unter Schutz gestellt oder als Schongebiet hinsichtlich Biodiversität definiert würde. Sie ist somit allein gestützt auf diese Ziele unvereinbar mit den Zielen der Energie- und Klimastrategie des Bundes und der Notwendigkeit, eine sichere Energieversorgung zu gewährleisten.

Zudem ist darauf hinzuweisen, dass der Initiativtext unbestimmte Rechtsbegriffe wie «erhebliche Eingriffe» oder «Kerngehalt der Schutzwerte» enthält. Eine jahrelange, auch gerichtliche Klärung dieser Begriffe wäre absehbar, was die Planungs- und Rechtssicherheit sowohl für die unabdingbare Erneuerung bestehender Anlagen als auch für die dringliche Dekarbonisierung durch den Ausbau der erneuerbaren Energien unterminieren würde. Je nach Interpretation wären massive Einschränkungen die Folge. Müsste beispielsweise der «Kerngehalt der Schutzwerte» analog dem Kerngehalt der verfassungsmässigen Grundrechte als absoluter Wert ungeschmälert erhalten bleiben, würde dadurch die Umsetzung der Energie- und Klimastrategie gänzlich verunmöglicht, denn bei einem derart absoluten Schutz würden faktisch jegliche Vorhaben in ausgewiesenen Schutzgebieten nicht mehr realisiert werden können. Verschiedene für die Winterversorgung unabdingbare Anlagen wie Speicherwasserkraftwerke und Windkraftwerke wären davon direkt betroffen. Auch der Ersatz bestehender Anlagen wäre in Frage gestellt oder würde gar ganz verunmöglicht. Insbesondere bestehende Wasserkraftwerke, welche aktuell und auch in Zukunft das Rückgrat der erneuerbaren Energieversorgung der Schweiz bilden, sowie die Netzinfrastruktur würden weder die notwendigen Erneuerungen noch mögliche Effizienzsteigerungen durchführen können.

3. Indirekten Gegenvorschlag mit einer sicheren und erneuerbaren Energieversorgung in Einklang bringen

Der VSE zieht der Biodiversitätsinitiative einen massvollen Gegenvorschlag auf Gesetzesstufe vor. Jedoch muss dieser mit der Gewährleistung einer sicheren Versorgung mit erneuerbarer Energie, der Bereitstellung eines effizienten Netzes und mithin der Umsetzung der Energie- und Klimastrategie vereinbar sein. Der als indirekter Gegenvorschlag unterbreitete Entwurf einer Revision des Natur- und Heimatschutzgesetzes vermag diesen Vorbehalt nicht zu entschärfen und ist entsprechend den nachfolgenden Schwerpunkten zu überarbeiten (s.a. detaillierte Anträge in Kapitel 4):

Keine Ausweitung geschützter Gebiete ohne übergeordnete Güterabwägung

Gemäss geltendem Energiegesetz ist bei Biotopen von nationaler Bedeutung sowie in Wasser- und Zugvogelreservaten keine Interessenabwägung möglich.⁷ Diese Regelung erschwert bereits heute den Bestandserhalt der Wasserkraft und den Ausbau der für die Winterproduktion benötigten erneuerbaren Energien stark. Eine Ausweitung gerade solcher Flächen, die mit einem hohen Schutzstatus geschützt sind, würde in Zukunft den Ausbau der Wasserkraft, der alpinen Photovoltaik und der Windenergie komplett verunmöglichen, zumal sie deren Standorte naturgemäss oftmals überschneiden. Solche Schutzgebiete sind auch für bereits bestehende Energieinfrastrukturanlagen eine Herausforderung und können für deren Erhalt bzw. Erneuerung eine hohe Hürde darstellen. Dabei wäre gerade der Bestandserhalt grundsätzlich auch aus ökologischer Sicht sinnvoll im Vergleich zu neuen Anlagen. Ein Neubau ist ressourcenintensiver und erhöht den Eingriff in Umwelt und Landschaft unter Umständen deutlich. Dies gilt nicht nur im Fall von Produktionsanlagen, sondern beispielsweise auch, wenn Stromleitungen innerhalb von (ggf. erst nachträglich entstandenen) Schutzgebieten nicht erneuert werden dürfen und stattdessen um diese herum geführt und entsprechend verlängert werden müssen.

Die im indirekten Gegenvorschlag vorgesehene Ausweitung der Schutzflächen für die Biodiversität von 13,4 % auf 17 % der Landesfläche ist moderater als die Biodiversitätsinitiative. Auch sie steht indes in Konflikt mit der Umsetzung der Energie- und Klimastrategie. Der Gegenvorschlag erhöht so den Druck auf die Nutzung von Flächen und auf die Realisierung von Ersatzmassnahmen in den übrigen Gebieten und auf die Güterabwägung in diesen Gebieten. Denn die energiewirtschaftlichen Nutzungsmöglichkeiten sind durch wachsende Siedlungsflächen, bestehende Schutzgebiete und die Landwirtschaft bereits heute stark begrenzt. Betroffen wären nicht nur die Berggebiete und die ländlichen Gebiete, sondern durch den Schutz des baukulturellen Erbes auch das Siedlungsgebiet. Auch der Gegenvorschlag verstärkt somit das Spannungsfeld mit den vor allem für die Winterproduktion relevanten Produktionsanlagen in ländlichen Regionen und im Berggebiet sowie mit den gebäudeintegrierten Dach- und Fassaden-Photovoltaikanlagen im Siedlungsgebiet inklusive der notwendigen Erschliessung durch Netzinfrastrukturanlagen. Es ist daher unumgänglich, vor jeglicher Unterschützstellung eine Güterabwägung vorzunehmen, insbesondere falls Standorte mit Energienutzungspotential betroffen sind.

Keine Schaffung neuer Kategorien von Schutzgebieten

Im Bereich des Gewässerschutzes sind heute bereits umfangreiche Massnahmen zur Ökologisierung der Wasserkraft in den Bereichen Fischwanderung, Schwall/Sunk und Geschiebehauhalt sowie zur Revitalisierung von Gewässern im Gang. Ziel dieser Massnahmen ist unter anderem, die Vielfalt von Arten und Ökosystemen in Gewässern zu erhalten und zu fördern. Sie tragen somit direkt zum Schutz von Fischen und Krebsen bei. Nach einer Phase der Vorbereitung läuft die Umsetzung dieser Renaturierungsmassnahmen nun so richtig an. Zahlreiche Projekte sind in der Genehmigungsphase. Die vollumfängliche Wirkung dieser im Gewässerschutzgesetz bereits beschlossenen aber noch in Umsetzung befindlichen Massnahmen kann daher heute noch nicht abschliessend beurteilt werden. Zum jetzigen Zeitpunkt bereits neue Massnahmen einzuführen, würde diese Anstrengungen konterkarieren.

Vor dem Beschluss allfälliger weiterer Massnahmen sind die bereits laufenden Massnahmen innerhalb der bis 2030 vorgesehenen Frist bestmöglich abzuschliessen und anschliessend in ihrer Wirkung auszuwerten

⁷ Art. 12 Abs. 2 EnG

und zu beurteilen. Zudem ist zu berücksichtigen, dass die Ökologisierung der Wasserkraft über 2030 hinaus im Rahmen der Konzessionserneuerung weiter vorangetrieben wird. Neue Anlagen müssen die Anforderungen des Umweltrechts uneingeschränkt einhalten, wobei auch bei bestehenden, neu konzessionierten Anlagen gestützt auf das Gewässerschutzgesetz und die Umweltschutzgesetzgebung strenge Vorschriften zum künftigen Betrieb zur Anwendung gelangen. Neue bauliche Eingriffe in schützenswerte Lebensräume sind stets ersatzpflichtig.

Da die Gewässerhoheit bei den Gemeinwesen liegt, kommt letztlich den Kantonen als verfassungsberechtigten Gemeinwesen die Aufgabe zu, die Massnahmen, die bei einer Neukonzessionierung zu ergreifen sind, festzulegen. Abstriche bei der Einhaltung der bundesgesetzlichen Vorgaben sind dabei nicht möglich, die Kantone können jedoch verschiedene Umsetzungsvarianten abwägen. Diesen Spielraum für den lokalen Bedingungen angepasste Lösungen gilt es weiterhin aufrecht zu erhalten.

Die Gesamtheit der Energieinfrastruktur ist von nationalem Interesse

Für die im nationalen Interesse liegende Umsetzung der Energie- und Klimastrategie des Bundes und Sicherstellung der Energieversorgung wird prinzipiell die Gesamtheit der Energieinfrastruktur benötigt. Diese umfasst alle Produktionsanlagen aus erneuerbaren Energien, Speicher und die zu deren Erschliessung notwendigen Netzinfrastruktur. Eine reine Einzel-Objekt-Betrachtung bei der Güterabwägung ist daher nicht zielführend, sondern es braucht vorgängig eine übergeordnete Güterabwägung mit anderen Nachhaltigkeitsinteressen. Um der Relevanz der Gesamtheit der Anlagen und Infrastrukturen für die Zielerreichung Rechnung zu tragen, sind die Schwellenwerte für die Zuerkennung des nationalen Interesses für die einzelnen Energieerzeugungsanlagen herabzusetzen.

Konsequente Anwendung bestehender Instrumente

Die Ziele der Energie- und Klimastrategie des Bundes basieren auf demokratisch legitimierten Entscheidungen. Sie liegen im nationalen Interesse und sind daher für alle Entscheidungsebenen bindend. Um dies angemessen zu berücksichtigen und die Planungs- und Rechtssicherheit zu stärken, ist die bereits beschriebene übergeordnete politische Güterabwägung notwendig, mit welcher eine Richtschnur etabliert werden muss. Darauf aufbauend ist eine konsequente Abstimmung zwischen den unterschiedlichen Schutzinteressen und den Nutzungsinteressen mit den bestehenden raumplanerischen Planungsinstrumenten auf allen Entscheidungsebenen unabdingbar.

Bei der Umsetzung kommt den Kantonen eine zentrale Rolle zu. Sie kennen die regionalen und lokalen Gegebenheiten und sind am besten in der Lage, unter Berücksichtigung der unterschiedlichen Interessen und entlang des politischen Konsenses den lokalen Bedingungen angepasste Lösungen zu finden. Ihr Ermessensspielraum muss daher erhalten bleiben. Gleichzeitig ist es zentral, dass sie ihre Rolle aktiv wahrnehmen und die nötigen Planungsprozesse zielorientiert und konsequent vorantreiben.

Der Gegenvorschlag sieht vor, den Schutz von Gebieten verbindlicher zu regeln. Konkret führt dies dazu, dass der Spielraum der Kantone bei der Erfüllung ihrer (Planungs-) Aufgaben durch neu und den Bund zu definierende Schutzziele und Schutzflächen beschnitten wird. Damit besteht insbesondere die Gefahr, dass bereits von den Kantonen in ihren Richtplänen vorgesehene Gebiete, zum Beispiel für Windanlagen und Leitungskorridore, in Frage gestellt oder deren künftige Ausscheidung erschwert werden. Dies erachtet der

VSE nicht als zielführend. Die bestehende Kompetenzaufteilung zwischen Bund und Kantonen ist beizubehalten.

Qualitative Massnahmen als prüfenswerte Option

Der VSE anerkennt die Notwendigkeit, bestehende Schutzobjekte zu erhalten und gezielt Massnahmen zum Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen und der Biodiversität zu ergreifen. Dafür ist indessen nicht in jedem Fall eine Flächenausdehnung von Schutzgebieten zielführend. Stattdessen könnte vermehrt auch auf qualitative Massnahmen gesetzt werden.

Entsprechende Ansätze bestehen beispielsweise bereits im Rahmen von Ersatzmassnahmen bei Energieprojekten. Diese könnten innerhalb des bestehenden Rahmens gestärkt und gefördert werden. Zu denken wäre beispielsweise an heute nicht anrechenbare Massnahmen wie Wildhüter, Besucherlenkung, Beaufsichtigung von Schutzgebieten («Ranger»), Massnahmen zur Verhinderung der Vergandung oder die Bekämpfung von invasiven Pflanzen (z.B. Japanischer Staudenknöterich). Solche Massnahmen würden einen klaren Beitrag an den Schutz der einheimischen Biodiversität, an die Artenvielfalt und an die Sensibilisierung einer breiteren Öffentlichkeit leisten.

Es bleibt dabei indes zu bedenken, dass die zu ergreifenden Ersatzmassnahmen bei Erweiterungen und Neuanlagen verhältnismässig sein müssen, um einerseits die im nationalen Interesse liegende Zielerreichung der Energie- und Klimastrategie mittels zusätzlicher Energieproduktion zu ermöglichen und andererseits, um die Wettbewerbsfähigkeit der heimischen Anlagen sicherzustellen beziehungsweise die Kosten der Energieversorgung und der Energie- und Klimastrategie im Rahmen zu halten. Zudem muss dem gesetzlichen Anspruch an ein effizientes Netz Rechnung getragen werden können.⁸

Wird ein Flächenziel verfolgt, sind diesem alle bereits geschützte Flächen, die der Biodiversität dienen, zuzurechnen. Dies gilt insbesondere für die bestehenden BLN-Gebiete.

4. Anträge zur unterbreiteten Vorlage

Der VSE lehnt die Biodiversitätsinitiative als viel zu weitgehend ab.

Er bevorzugt einen massvollen Gegenvorschlag auf Gesetzesstufe, sofern dieser eine sichere Versorgung mit Energie, ein effizientes Netz und die Umsetzung der Energie- und Klimastrategie zulässt. Um dies zu gewährleisten, sind Korrekturen an der unterbreiteten Revision des Natur- und Heimatschutzgesetzes unabdingbar.

⁸ Art. 8 Abs. 1 Bst. a StromVG

**Anträge zum indirekten Gegenvorschlag zur Biodiversitätsinitiative
(Natur- und Heimatschutzgesetz NHG sowie Anhänge)**

Zu Art. 1 Bst. d NHG: Die nähere Bedeutung des Begriffs der Vernetzung wird im Gesetz nicht umschrieben. Es muss daher klar präzisiert werden, dass der Zweck der Vernetzung nicht zwingend den Schutz des Vernetzungsobjekts nach sich zieht, sondern funktionaler Natur ist.

Zu Art. 1 Bst d^{ter} NHG: Ziele sind nach objektiven und möglichst messbaren Kriterien festzulegen. Es ist eine klare und einfache Formulierung zu wählen.

Antrag:

Natur- und Heimatschutzgesetz (NHG)

Art. 1 Zweck

d^{ter}. den Nutzen, der sich aus der natürlichen und landschaftlichen Vielfalt, ~~Eigenart und Schönheit für Mensch und Umwelt~~ ergibt, sicherzustellen;

Zum 1a. Abschnitt und zu Art. 12h NHG: Es soll keine unnötige Beschneidung der bewährten Kompetenzaufteilung zwischen Bund und Kantonen geben. Bei der Richt- und Nutzungsplanung handelt es sich im Übrigen um eine raumplanerische Aufgabe, die nicht ins Natur- und Heimatschutzgesetz gehört.

Eventualiter ist sicherzustellen, dass bei der Erfüllung der kantonalen Aufgaben nicht ausschliesslich die Inventare berücksichtigt werden, sondern auch andere übergeordnete Ziele wie die Energie- und Klimastrategie und eine sichere Stromversorgung.

Antrag:

Natur- und Heimatschutzgesetz (NHG)

1a. Abschnitt: Berücksichtigung der Inventare des Bundes bei der Erfüllung von kantonalen Aufgaben

Streichen

Art. 12h

Streichen

Eventualiter:

1a. Abschnitt: Berücksichtigung übergeordneter Ziele der Inventare des Bundes bei der Erfüllung von kantonalen Aufgaben

Art. 12h

Die Kantone berücksichtigen sowohl die Inventare des Bundes nach Artikel 5 als auch die Ziele des Energiegesetzes vom 30. September 2016, des Bundesgesetzes vom 23. Dezember 2011 über die Reduktion der CO₂-Emissionen sowie des Elektrizitätsgesetzes vom 24. Juni 1902 im Rahmen der Interessenabwägung bei ihren Planungen, insbesondere bei der Richtplanung und der Nutzungsplanung nach den Artikeln 6-12 sowie 14-20 des Raumplanungsgesetzes vom 22. Juni 1979 (RPG).

Zu Art. 17b NHG: Der Bundesrat unterstreicht in seinen Erläuterungen, dass bei der Umsetzung des Biodiversitätsschutzes der Energiestrategie des Bundes Rechnung zu tragen sei. Im Gesetzesentwurf fehlt jedoch fast durchgängig ein entsprechender Vorbehalt, der eine übergeordnete Güterabwägung ermöglichen würde.

Antrag:

Natur- und Heimatschutzgesetz (NHG)

Art. 17b Baukultur

1^{bis} (neu) Er trägt dabei den Zielen des Energiegesetzes vom 30. September 2016, des Bundesgesetzes vom 23. Dezember 2011 über die Reduktion der CO₂-Emissionen sowie des Elektrizitätsgesetzes vom 24. Juni 1902 Rechnung.

Zu Art. 18^{bis} Abs. 1 NHG: Nebst den bereits aufgeführten geschützten Flächen erfüllen auch die in den Bundesinventaren aufgeführten Objekte mindestens teilweise Ziele im Interesse der Biodiversität. Diese sind daher dem Biodiversitätsflächenziel ebenfalls zuzurechnen, sofern sie der Erfüllung eines entsprechenden Schutzziels dienen.

Zu Art. 18^{bis} Abs. 1 Bst. b NHG: Die Anrechnung zum Flächenziel soll gemäss Vorschlag des Bundesrates auch die Pufferzonen bei Mooren und Biotopen umfassen. Dies wird unterstützt. Allerdings dürfen damit keine zusätzlichen Nutzungseinschränkungen in diesen Pufferzonen einhergehen.

Zu Art. 18^{bis} Abs. 2 NHG: Der Bundesrat unterstreicht in seinen Erläuterungen, dass bei der Umsetzung des Biodiversitätsschutzes der Energiestrategie des Bundes Rechnung zu tragen sei. Im Gesetzesentwurf fehlt jedoch fast durchgängig ein entsprechender Vorbehalt, der eine übergeordnete Güterabwägung ermöglichen würde.

Antrag:

Natur- und Heimatschutzgesetz (NHG)

Art. 18^{bis} Flächenziel und Planung

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

1^{bis}. Objekte von nationaler Bedeutung nach Artikel 5, soweit diese dem Schutz der einheimischen Tier- und Pflanzenwelt dienen;

2 Der Bund erstellt eine Planung nach Artikel 13 RPG. Er bestimmt insbesondere Umfang und Qualität der für die Vernetzung der Gebiete nach Absatz 1 notwendigen Flächen. Er trägt dabei den Zielen des Energiegesetzes vom 30. September 2016, des Bundesgesetzes vom 23. Dezember 2011 über die Reduktion der CO₂-Emissionen sowie des Elektrizitätsgesetzes vom 24. Juni 1902 Rechnung.

Zu Art. 18b NHG: Der Bundesrat unterstreicht in seinen Erläuterungen, dass bei der Umsetzung des Biodiversitätsschutzes der Energiestrategie des Bundes Rechnung zu tragen sei. Im Gesetzesentwurf fehlt jedoch fast durchgängig ein entsprechender Vorbehalt, der eine übergeordnete Güterabwägung ermöglichen würde.

Zu Art. 18b Abs. 3 NHG: Die bewährte Kompetenzaufteilung zwischen Bund und Kantonen soll beibehalten werden.

Antrag:

Natur- und Heimatschutzgesetz (NHG)

Art. 18b Biotope von regionaler und lokaler Bedeutung

1^{bis} (neu) Sie tragen dabei den Zielen des Energiegesetzes vom 30. September 2016, des Bundesgesetzes vom 23. Dezember 2011 über die Reduktion der CO₂-Emissionen sowie des Elektrizitätsgesetzes vom 24. Juni 1902 Rechnung.

3 *Streichen*

Zu Art. 18b^{bis} Abs. 1 NHG: Beim ökologischen Ausgleich wird im Vorschlag des Bundesrates richtigerweise ein Vorbehalt für die energiepolitischen Ziele angebracht. Dieser soll sich jedoch nicht auf die Energiestrategie beziehen (kein rechtlich bindender Text), sondern auf konkrete gesetzliche Ziele, die insbesondere auch die Klimapolitik und die erforderliche Netzinfrastruktur umfassen.

Zu Art. 18b^{bis} Abs. 2 NHG: Die in Anwendung des Gewässerschutzgesetzes umgesetzten Gewässerrevitalisierungen sind ebenfalls als Beitrag an den ökologischen Ausgleich zu berücksichtigen.

Zu Art. 18b^{bis} Abs. 3 und 4 NHG: Die bewährte Kompetenzaufteilung zwischen Bund und Kantonen soll beibehalten werden.

Eventualiter sind anstelle quantitativer Flächenziele auch qualitative Massnahmen zu ermöglichen.

Antrag:

Natur- und Heimatschutzgesetz (NHG)

Art. 18b^{bis} Ökologischer Ausgleich

- 1 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 des Energiegesetzes vom 30. September 2016, des Bundesgesetzes vom 23. Dezember 2011 über die Reduktion der CO₂-Emissionen sowie des Elektrizitätsgesetzes vom 24. Juni 1902 der Energiestrategie des Bundes Rechnung. Sie berücksichtigen die Flächen für den ökologischen Ausgleich im Rahmen der Richt- und Nutzungsplanung.
- 2 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, einschliesslich Revitalisierungen nach Art. 38a des Gewässerschutzgesetzes vom 24. Januar 1991, und andere naturnah gestaltete Flächen.
- 3 *Streichen*
- 4 *Streichen*

Eventualiter:

- 3 Der Bundesrat kann festlegen, in welchem Umfang oder in welcher Qualität die Kantone den ökologischen Ausgleich sicherstellen müssen. Er kann eine ...

Zu Art. 11a JSG: Der Bundesrat unterstreicht in seinen Erläuterungen, dass bei der Umsetzung des Biodiversitätsschutzes der Energiestrategie des Bundes Rechnung zu tragen sei. Im Gesetzesentwurf fehlt jedoch fast durchgängig ein entsprechender Vorbehalt, der eine übergeordnete Güterabwägung ermöglichen würde.

Antrag:

Jagdgesetz (JSG)

Art. 11a Überregionale Wildtierkorridore

- 1^{bis} (*neu*) Er trägt dabei den Zielen des Energiegesetzes vom 30. September 2016, des Bundesgesetzes vom 23. Dezember 2011 über die Reduktion der CO₂-Emissionen sowie des Elektrizitätsgesetzes vom 24. Juni 1902 Rechnung.

Zum Bundesgesetz über die Fischerei: Auf die Einführung zusätzlicher Regelungen, insb. die Schaffung neuer Schutzgebiete im Gewässerbereich, ist zu verzichten, solange nicht die bereits bestehenden gesetzlichen Vorgaben konsequent umgesetzt wurden. In deren Rahmen wird ebenfalls ein Beitrag an den Schutz einheimischer Fisch- und Krebsarten geleistet.

Eventualiter ist sicherzustellen, dass vorgängig eine übergeordnete Güterabwägung vorgenommen wird.

Antrag:

Fischereigesetz (BGF)

Streichen (d.h., auf die Änderungen im Fischereigesetz ist zu verzichten)

Eventualiter:

Art. 7a Gebiete von nationaler Bedeutung

Der Bundesrat bezeichnet im Einvernehmen mit den Kantonen Gebiete von nationaler Bedeutung für die Erhaltung von Fischen und Krebsen, die vom Aussterben bedroht oder stark gefährdet sind. Er legt die Schutzziele und die zulässige Nutzung fest. Er trägt dabei den Zielen des Energiegesetzes vom 30. September 2016, des Bundesgesetzes vom 23. Dezember 2011 über die Reduktion der CO₂-Emissionen sowie des Elektrizitätsgesetzes vom 24. Juni 1902 Rechnung.

Änderung des Energiegesetzes (EnG)

Im Rahmen der vorliegenden Revision des Natur- und Heimatschutzgesetzes ist ebenfalls eine Revision des Energiegesetzes vorzunehmen. Die Energie- und Klimastrategie des Bundes liegen im nationalen Interesse. Entsprechend sieht das Energiegesetz Ziele für den Bestandserhalt und den Ausbau erneuerbarer Energien vor.⁹ Für die Umsetzung braucht es prinzipiell alle erneuerbaren Energien und Anlagen sowie die für deren Erschliessung notwendige Netzinfrastruktur. Es ist daher unabdingbar, aus Sicht des Gesamtinteresses der Gesellschaft eine vorgängige und übergeordnete Güterabwägung zwischen den verschiedenen Schutzinteressen und den Nutzungsinteressen vorzunehmen. Dies muss sich einerseits in politischen Entscheiden und andererseits in den Planungs- und Bewilligungsprozessen niederschlagen. Vor einer Ausweitung der Schutzgebiete ist immer eine entsprechende Interessenabwägung vorzunehmen, falls Standorte mit Energienutzungspotential betroffen sind. Zudem ist die Güterabwägung mit verbindlichen Vorgaben zu konkretisieren.

Da die Gesamtheit der Produktionsanlagen aus erneuerbaren Energien von nationalem Interesse ist, ist eine reine Einzel-Objekt-Betrachtung nicht zielführend. Soweit Einzelfallbeurteilungen vorgenommen werden müssen, ist auch bei diesen eine gesamtheitliche Güterabwägung vorzunehmen. Um dabei der Relevanz der Gesamtheit der Anlagen und Infrastrukturen für die Zielerreichung Rechnung zu tragen, sind die entsprechenden Schwellenwerte für die einzelnen Energieerzeugungsanlagen auf Verordnungsstufe herabzusetzen.

⁹ Art. 2 EnG

Antrag:

Energiegesetz (EnG)

Art. 12 Nationales Interesse an der Nutzung erneuerbarer Energien

2^{bis} (neu) Hat eine Behörde über den Schutz eines Objekts nach dem Bundesgesetz vom 1. Juli 1966 über den Natur- und Heimatschutz (NHG), nach dem Jagdgesetz vom 20. Juni 1986 (Eventualiter: oder dem Fischereigesetz vom 21. Juni 1991) zu entscheiden, so ist eine Interessensabwägung mit den Zielen nach Art. 2 dieses Gesetzes sowie nach Art. 3 des Bundesgesetzes vom 23. Dezember 2011 über die Reduktion der CO₂-Emissionen sowie mit Art. 15d des Elektrizitätsgesetzes vom 24. Juni 1902 vorzunehmen. Der Bundesrat definiert die Kriterien, die bei dieser Interessenabwägung zu berücksichtigen sind, sowie deren Gewichtung.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Stellungnahme. Für allfällige Fragen oder zur Diskussion stehen wir gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'M. Frank'.

Michael Frank
Direktor

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'N. Brauchli'.

Nadine Brauchli
Bereichsleiterin Energie