



Haus der Wirtschaft
Hinterm Bach 40, Postfach, 7002 Chur
Tel. 081 257 03 23, Fax 081 257 03 24
dachorganisationen@kgv-gr.ch

Erziehungs-, Kultur- und
Umweltschutzdepartement
Quaderstrasse 17
7000 Chur

Chur, 31. Dezember 2009

Kantonales Gesetz über den Natur- und Heimatschutz (KNHG); Vernehmlassung

Sehr geehrter Herr Regierungsrat, sehr geehrte Damen und Herren

Wir danken für die Gelegenheit zur Stellungnahme in rubrizierter Angelegenheit, zu der wir innert verlängerter Frist gerne Stellung nehmen.

I. Allgemeines

Die Vorlage ist für die Wirtschaft von grosser Bedeutung, da Schutzerlasse wie das KNHG die Wirtschaft stark tangieren können. Es liegt auf der Hand, dass von Seiten der Wirtschaft ein möglichst schlankes Gesetz erwünscht ist, welches den von der Bundesgesetzgebung belassenen Ermessensspielraum ausschöpft und zwar im Interesse einer wirtschaftsliberalen Ordnung zugunsten der Wirtschaftsteilnehmer. Die Stellungnahme unterbreiten Ihnen angesichts der grossen Bedeutung die in den Dachorganisationen der Wirtschaft Graubünden zusammengeschlossenen Verbände (Bündner Gewerbeverband, Handelskammer und Arbeitgeberverband Graubünden, hotelleriesuisse Graubünden) sowie Bergbahnen Graubünden, Interessengemeinschaft Tourismus Graubünden und Graubündnerischer Baumeisterverband gemeinsam.

Wichtig ist für uns u.a. zu erkennen, ob das Gesetz

- über die von der Bundesgesetzgebung vorgesehenen Minimalvorschriften hinausgeht beziehungsweise zusätzliche Beschränkungen vorsieht.
- mit den bereits bestehenden Verfahren in anderen Sektoralpolitiken (z. B. Raumplanung, Umweltschutz) kompatibel und koordiniert ist.

Wirtschaftsstandort mit Lebensqualität. **graubünden**

Mit Genugtuung haben wir festgestellt, dass auf die Einführung eines Beschwerderechts für die Natur- und Heimatschutzorganisationen verzichtet wird. Da das gründliche Fachwissen in speziellen Fragen in unseren Kreisen nur beschränkt vorhanden ist, haben wir ausnahmsweise nach einer detaillierten Instruktion einen auswärtigen Gutachter beigezogen. Vorweg möchten wir ausdrücklich festhalten, **dass wir die Auffassung des Gutachters vollumfänglich unterstützen und alle seine Anregungen teilen.** Wir hoffen denn auch, dass diese in der dem Grossen Rat unterbreiteten Vorlage konkretisiert und umgesetzt werden. Zusammenfassend hält der Gutachter fest (Gutachten, S 42ff.):

„Wenn das KNHG fast genau doppelt so viele Artikel wie die NHS-VO enthalten wird, ist dies nicht auf eine übermässige Regulierungsfreude der kantonalen Verwaltung zurückzuführen, sondern auf eine von Bundesrechtsebene her verlangte intensivere Beschäftigung mit dem Thema NHS.“

- Der Spielraum für Legiferierungsambitionen wie auch für Legiferierungsverzicht im Bereich NHS ist auf kantonaler Ebene klein geworden. Immerhin kann im organisatorischen Bereich für „schlanke Lösungen“ gesorgt werden, was einfache Kommunikationswege von Rechtsbetroffenen zu zuständigen Amtsstellen ermöglicht.
- Auf den neuen Erlass als Gesetz und nicht mehr wie früher als Verordnung ist vorzugsweise einzutreten, weil es geeignet ist, mehr Rechtssicherheit in der Anwendung von NHS-Themen zu bringen. Nicht nur kann das Legalitätsprinzip bei der Einschränkung von Grundrechten verstärkt werden, sondern es kann auch der Rechtsschutz für Betroffene verbessert werden.
- Die vom KNGH zu regelnde Materie hält sich im Rahmen der bundesrechtlichen Vorgaben in der einschlägigen dortigen Spezialgesetzgebung wie auch im Rahmen der bündnerischen Kantonsverfassung.
- Es ist Ermessens- bzw. Praktikabilitätsfrage, wie breit bzw. wie schlank ein kantonales Gesetz sein soll, das den Vollzug des Bundesrechts im NHS-Bereich regelt. Die Nachbarkantone bleiben ungefähr im gleichen Rahmen und sehen ungefähr dieselben Regelungen vor. Die Glarner Lösung besticht durch ihre Prägnanz. Die Bündner Lösung braucht deswegen nicht neu konzipiert zu werden.
- Der Praktikabilität ist der Vorzug zu geben: Es wird auf Kantonsebene als Schutzziele und -zwecke das wiederholte, was schon von Bundesebene her vorgegeben ist. Das Gesetz wird für den Laien dadurch lesbarer. Zu viele Verweisungen ins Bundesgesetz hinein verwirren.
- Nachbesserungsfähig ist das KNHG im Bereich Rechtsschutz. Inventare können für Grundeigentümer und Wirtschaftssubjekte empfindliche Einschränkungen bringen. Wenn bei deren Entstehung keine Mitwirkungsrechte gelten sollen, dann muss es nach deren Aufstellung rasch zu individuell-konkreten Umsetzungen kommen, damit Betroffene nicht im Ungewissen bleiben hinsichtlich ihnen drohender Grundrechtseinschränkungen.
- Für die Rechtsbetroffenen muss ein möglichst einfaches und einziges Nachschlagemittel geschaffen werden, welches das staatliche Lenkungsinstrumentarium im NHS-Bereich aufzeigt.
- Weiträumige Schutzmassnahmen wie zum Beispiel für die Oberengadiner Seenlandschaft müssen über Schutzverordnungen erlassen werden. Dieses Instrument ist wohl generell einzuführen. Es erfordert dann auch eine eigene Rechtsschutzregelung.
- Der Rechtsschutz im NHS-Bereich muss deshalb sorgfältig überdacht und klug ausgestaltet werden, weil hier sehr viel Ermessen herrscht, das zudem von wissenschaftlichen und technischen Spezialisten bestimmt wird. Die Folge sind oft ganz konkrete Eingriffe in Grundrechte, vor allem in die Eigentumsfreiheit. Es muss also transparent strukturiert sein, welche Stelle in welchem Verfahren in welcher Form mit welchen Rechtsmittelmöglichkeiten für die Betroffenen entscheidet. Dafür braucht es dank einer neuzeitlich geordneten Verwaltungsrechtspflege (inkl. Verfassungsbeschwerde) im Kanton Graubünden keine neuen Verfahren.

- Das gilt insbesondere für Inventare. Es muss klar sein, ob diese nur ein verwaltungsinterne Bedeutung haben. Sie müssen nach modernen rechtsstaatlichen Prinzipien öffentlich sein. Dann aber muss ein Provokations- oder Anzeigeverfahren für direkt Betroffene möglich sein. Wer in Inventaren Belastungen für sein Grundeigentum oder für seine Wirtschaftstätigkeit erkennt, muss rasch Gewissheit erlangen können, ob und wie mit welchen Konsequenzen er belastet wird.
- Die im Kanton Graubünden ausgeprägt starke Gemeindeautonomie macht einen klaren und überzeugenden Ausbau des Rechtsschutzes um einen weiteren Aspekt notwendiger. Die Umsetzung aller Inventare gemäss KNHG soll nämlich - mit wenigen Ausnahmen - in der Richtplanung und Nutzungsplanung erfolgen. Das schafft lange Entscheidungswege und Verzögerungen zwischen Inventarerlass und parzellenscharfem bzw. grundeigentümergebundener Umsetzung. De facto wird damit eine "Vorwirkung" von Inventarinhalten geschaffen, die nicht ohne Rechtsschutz bleiben darf.
- Es darf nicht von gerade aktuellen lokalen politischen Umständen abhängen, wann ob und wie Inventarinhalte "aktuell" werden, falls sie nur gerade Planungsgrundlagen, also Material werden, das so oder so ausgewertet werden kann. Umgekehrt müssen Richt- und Nutzungspläne eine gewisse Beständigkeit haben und dürfen nicht wegen punktuellen Inventaränderungen in einen permanenten Revisionsprozess gelangen, falls sich eine Gemeinde bemühen würde, immer möglichst à jour zu bleiben mit den Inventarinhalten.
- Betroffene müssen diesen Umsetzungsprozess deshalb anstossen und binnen für sie zumutbarer Fristen zum Ende bringen können. Dafür wäre ein Provokations- oder Anzeigeverfahren geeignet. Sollten sich Kanton und betroffene Gemeinde(n) nicht längstens innert drei Jahren über die Umsetzung einig werden, müssen wesentliche neue Erkenntnisse vorliegen, um dem Betroffenen immer noch "Vorwirkung" entgegenhalten zu können (vor allem beim Aspekt der *Gestaltung* im Baugesuchsverfahren).
- Für Ihren Verband wohl kein förderungswertes Thema ist das Verbandsbeschwerderecht, das im Erläuternden Bericht mit keinem Wort angesprochen wird. Damit ist dieses im Kanton Graubünden aber nicht vom Tisch. Es ist im NHG auf Bundesstufe vorhanden und schlägt damit natürlich auf die Kantone durch, wenn diese Bundesrecht im NHS-Bereich anzuwenden haben."

II. Schwerpunkte der Vorlage

1. Rechtsschutz

Mit der Einführung eines Gesetzes kann die Gesetzmässigkeit vor Eingriffen in die Grundrechte geprüft werden. Das ist kein Nachteil, sofern der Rechtsschutz adäquat geregelt ist. Das Gutachten weist für verschiedene Bereiche nach, dass dies nicht so ist, bzw. im KNHG oder in anderen Erlassen eine hinreichende Regelung unterblieben ist.

Der Verzicht auf ein Rechtsschutzverfahren wird vom Departement sinngemäss damit begründet, dass die kantonalen Inventare weder behörden-, geschweige grundeigentümergebunden sind, sondern lediglich Grundlagen im Sinne des Raumplanungsrechtes darstellen und insoweit einer vollständigen und umfassenden Interessenabwägung im Rahmen der raumplanerischen Verfahren unterliegen. Richtig ist, dass ein Grundeigentümer deshalb von der Aufnahme eines Objektes in ein kantonales Inventar (Verzeichnis) in seinen Rechten nicht unmittelbar betroffen wird. Entgegenzuhalten ist dieser Argumentation indessen, dass das Schicksal einer Investition für Betroffene sehr lange offen bleiben kann, was insbesondere der Rechtssicherheit nicht förderlich ist, letztlich aber auch dazu führt, dass ein Inventarinhalt quasi negativ vorwirkt. Projekte zur wirtschaftlichen Entwicklung werden dadurch verzögert oder gar verhindert. Ziel der Vorlage müsste es aber nach unserem Rechtsverständnis sein, die Umsetzung von Inventarinhalten zu beschleunigen. Die Bestimmungen zur Umsetzung

- des Landschaftsschutz- und Biotopschutzinventars (Art. 15)
- des Heimatschutz- und Denkmalschutzinventars (Art. 22 ff)
- der Regelung zu den archäologischen Fundstellen (Art. 29)

sind deshalb zu überarbeiten, wobei sich die Einführung eines Provokations- und Anzeigeverfahrens aufdrängt, das in den Bestimmungen zum Rechtsschutz (Art. 38f) geregelt werden muss (siehe III.).

2. Natur- und Heimatschutzkommission (NHK)

Die NHK erhält mit dem Gesetz eine eindeutige Aufwertung, die über den Bereich des eidgenössischen Natur- und Heimatschutzgesetzes hinausgeht. Sie wird eindeutig an Einfluss gewinnen. Wir wehren uns nicht grundsätzlich dagegen, wenn eine sachgerechte Lösung vorgeschlagen wird. Es ist richtig, dass private NH-Organisationen weder Schutzabklärungen treffen noch ein Vorschlagsrecht für NH-Massnahmen haben. Diese Aufgaben werden der Kommission übertragen, für deren Zusammensetzung aber Vorschriften fehlen und die Auswahl allein im Belieben der Regierung steht. Mindestens die Anzahl Mitglieder und die Zusammensetzung müssten im Gesetz geregelt werden. Alles andere würde den Anforderungen an eine hinreichende Transparenz zuwider laufen.

Der Entwurf ist zudem zu stark auf die personelle Konstellation der NHK ausgerichtet. Die Kommission darf nicht zu einem Selbstdarstellungsgremium mutieren. Sie dient auch nicht Selbstprofilierungszwecken sondern hat diejenige Arbeit zu leisten, welche ihr zugewiesen wird und von der Sache her nötig ist. Damit ist auch klar, dass sogenannte „Aktivisten“ in dieser Kommission nichts zu suchen haben. Sie muss vielseitig zusammengesetzt werden. Vertreter der Ökonomie müssen ebenso viel Platz haben wie Vertreter der Ökologie. Zudem ist nicht einsichtig, weshalb die Kommission beigezogen werden muss, wenn es um die Bewilligung von Anlagen und Bauten geht, die einer Umweltverträglichkeitsprüfung unterliegen. In diesem Fall werden allein aufgrund der bestehenden eidgenössischen und kantonalen Gesetzgebung derart viele Berichte erstellt und Auflagen gemacht, dass der zusätzliche Beizug der NHK nicht notwendig erscheint. Auch beim Entscheid über die Mittelvergabe bei Grossprojekten macht die obligatorische Mitwirkung der Kommission keinen Sinn. Dies sind typisch politische Entscheide, die auch von den Organen der Politik vorzubereiten und zu treffen sind. Dafür braucht es nicht noch eine Kommission. Die Bestimmungen in Artikel 7 Abs 2 lit. f und g sind deshalb ersatzlos zu streichen.

3. Pärke

Die finanzielle Unterstützung von Pärken von kantonaler und nationaler Bedeutung wird von der Wirtschaft nicht grundsätzlich bekämpft. Nachdem der Bund die Rahmenbedingungen geschaffen hat, ist es richtig, wenn der Kanton ebenfalls eigene Überlegungen zur Förderung von Pärken anstellt. Unseres Erachtens ist zu differenzieren: Bei der Unterstützung von Pärken geht es nicht um die Erhaltung der Natur an sich (für sie bestehen im Zweifelsfall Reserverate). Vielmehr soll die Natur den Menschen zugänglich gemacht werden. Die staatlichen Fördermassnahmen werden – wie im Gesetz richtig vorgesehen - mit konkreten Leistungsvereinbarungen verbunden. Damit stellt sich die Frage des Nutzens. Die Unterstützung eines Parks dient u.E. dazu, Wertschöpfung in einer bestimmten Region zu erzielen. Diese Wertschöpfung könnte ohne Unterstützung nicht generiert werden. Die staatliche Unterstützung ist in diesem Fall keine Massnahme zum Schutz der Natur sondern eine die Wirtschaft fördernde Massnahme. Sie gehört typischerweise nicht in die Spezialgesetzgebung sondern in das Wirtschaftsentwicklungsgesetz (GWE BR 932.100). Die Bestimmungen zu den Pärken (Art. 12 und 34) gehören deshalb in das GWE.

III. Anträge

Unsere Anträge ergeben sich aus der Vernehmlassung oder dem beiliegenden Gutachten von Dr. Walther und bedürfen darüber hinaus keiner weiteren Erläuterung.

Textänderungsvorschläge:

KNHG	Text	Bemerkungen
Art. 2 Abs. 1	<i>"..., soweit dafür nicht das kantonale Recht die Gemeinden für zuständig erklärt."</i>	Verdeutlichung des Nebensatzes.
Art. 3 Abs. 1	<i>„Der Kanton und die Gemeinden berücksichtigen bei der Erfüllung ihrer Aufgaben die in Artikel 1 genannte Zwecksetzung.“</i>	Vereinfachung mit Verzicht auf Wiederholungen.
Art. 4 Abs. 5	<i>„Wer vom Inhalt von Inventaren betroffen ist, kann diesen nur im Zusammenhang mit einem gegen ihn gerichteten Anwendungsakt überprüfen lassen.“</i>	Zusätzlich neu.
Art. 5 lit. b	<i>"Verordnung, insbesondere bei Schutzmassnahmen, die ein grösseres Gebiet erfassen."</i>	Jetzige lit. b wird lit. c.
Art. 5 lit. e	<i>„Publikation von Inventaren mit der Folge eines einstweiligen Veränderungsverbotes“.</i>	Jetzige lit. b & lit. c werden zu lit. c & lit. d.
Art. 5 Abs. 2	<i>„Schutzmassnahmen sind auf geeignete Weise grundbuchwirksam zu machen.“</i>	Verallgemeinert und neu hier platziert.
Art. 7 Abs. 2 lit f. und g	<i>„....“</i>	Ersatzlos streichen
Art. 9 i.V.m. Art. 34		Überführung in Wirtschaftsentwicklungsgesetz
Art. 23 Abs. 1	<i>„Das zuständige Departement kann schutzwürdige Objekte von kantonaler oder regionaler Bedeutung nach Anhören der Eigentümerinnen und Eigentümer sowie der Standortgemeinde unter kantonalen Denkmalschutz stellen.“</i>	Neue Formulierung.
Art. 23 Abs. 2	<i>„Die Unterschutzstellung erfolgt durch Verfügung oder durch Vereinbarung und umfasst die erforderlichen Schutzanordnungen sowie deren dauerhafte Sicherstellung.“</i>	Neue Formulierung.
Art. 25 Abs. 2 lit. d	<i>„d) sich die Verhältnisse wesentlich geändert haben, so dass die Einhaltung der Schutzmassnahmen zu einer unzumutbaren Belastung wird.“</i>	Neue Formulierung.
Art. 27 Abs. 4	<i>„Die Bundesrechtsgesetzgebung über den Kulturgütertransfer bleibt vorbehalten.“</i>	Zusätzlich neu.
Art. 31 Abs. 2	<i>"Werden bei Bau- und Grabungsarbeiten archäologische Fundstellen entdeckt, kann die Fachstelle deren vorübergehende Einstellung oder Bedingungen und Auflagen für deren Fortsetzung verfügen."</i>	Neue Formulierung.
Art. 31 Abs. 3	<i>"Die Bestimmungen des Enteignungsgesetzes des Kantons Graubünden bleiben vorbehalten."</i>	Neue Formulierung bzw. zusätzlich neu.
Randtitel zu Art. 38	<i>"Im Allgemeinen"</i>	Zusätzlich neu wegen neuer Artikel 38a und 38b.
Art. 38 Abs. 1	<i>"Verfügungen des Departementes und der Fachstel-</i>	Neue Formulierung.

KNHG	Text	Bemerkungen
	<i>len gestützt auf dieses Gesetz unterliegen der Verwaltungsbeschwerde."</i>	
Art. 38 Abs. 2	<i>"Die verwaltungsgerichtliche Beschwerde bleibt vorbehalten im Falle der Anwendung dieses Gesetzes im Rahmen von Entscheiden in Bausachen."</i>	Neue Formulierung.
Art. 38 Abs. 3	<i>"Beschwerden gegen Anordnungen im Sinne von Artikel 6, 23 und 31 dieses Gesetzes kommt keine aufschiebende Wirkung zu."</i>	Zusätzlich neu.
Randtitel zu Art. 38a	<i>"Bei Inventaren"</i>	Zusätzlich neu.
Art. 38a (Variante 1)	<i>"¹Wem die Legitimation für eine Verwaltungsbeschwerde zukommt, ist berechtigt, zu verlangen, dass innerhalb eines Jahres eine der in Artikel 5 genannten Schutzmassnahmen getroffen wird. Diese Frist kann vom zuständigen Departement vor deren Ablauf um höchstens ein Jahr verlängert werden. ²Wird binnen dieser Frist auf Schutzmassnahmen verzichtet, können solche später nur noch dann getroffen werden, wenn sich die Kriterien für die Beurteilung der Schutzwürdigkeit wesentlich geändert haben."</i>	Zusätzlich neu für Variante 1 (Provokationsverfahren)
Art. 38a (Variante 2)	<i>"¹Der Erlass von Inventaren gemäss diesem Gesetz wird publiziert und den davon betroffenen Grundeigentümerinnen und Grundeigentümern, soweit sich ermitteln lassen, persönlich angezeigt. ²Ab Publikation oder Anzeige ist für die Dauer eines Jahres jede Änderung an den geschützten Objekten ohne ausdrückliche behördliche Zustimmung untersagt. Diese Frist kann vom zuständigen Departement vor deren Ablauf um höchstens ein Jahr verlängert werden. ³Wird binnen dieser Frist auf Schutzmassnahmen verzichtet, können solche später nur noch dann getroffen werden, wenn sich die Kriterien für die Beurteilung der Schutzwürdigkeit wesentlich geändert haben."</i>	Zusätzlich neu für Variante 2 (Anzeigeverfahren)
Randtitel zu Art. 38b	<i>"Bei Schutzverordnungen"</i>	Zusätzlich neu.
Art. 38b	<i>"¹Gegen Schutzverordnungen gestützt auf dieses Gesetz ist die Verfassungsbeschwerde zulässig." ²Ausgenommen sind Schutzverordnungen, die vom Grossen Rat erlassen werden."</i>	Zusätzlich neu.
Randtitel zu Art. 46a	<i>"Ausführungsverordnungen"</i>	Zusätzlich neu.
Art. 46a	<i>"¹Die Regierung kann Ausführungsbestimmungen zum vorliegenden Gesetz, insbesondere Schutzverordnungen für zusammenhängende Schutzgebiete und Listen kantonal geschützter Pflanzen und Tiere sowie für die Grundanforderungen an den Pilzschutz, erlassen." ²Schutzverordnungen für grossräumige Gebiete, welche zu erheblichen Beschränkungen für Ge-</i>	Zusätzlich neu.

KNHG	Text	Bemerkungen
	<i>meinden oder für die Bevölkerung führen, werden vom Grossen Rat erlassen."</i>	
Randtitel zu Art. 46b	<i>"Öffentlichkeit der Inventare"</i>	Zusätzlich neu.
Art. 46b	<i>"Die gestützt auf dieses Gesetz erlassenen Inventare sind öffentlich zugänglich. Einschränkungen aufgrund des Datenschutzes oder des Geschäftsgeheimnisses bleiben vorbehalten."</i>	Zusätzlich neu.

IV. Zusammenfassung

Mit der Vorlage ist es gelungen, eine schlanke Gesetzesvorlage zu schaffen, welche den Anliegen des Natur- und Heimatschutzes im Sinne des übergeordneten Rechts wie auch den berechtigten Interessen der betroffenen Grundeigentümer und der Wirtschaft Rechnung tragen kann. Das Bemühen, keine neuen, aufwändigen und komplizierten Verfahren zu bilden und damit die Betroffenen in ihrem Gestaltungswillen zusätzlich einzuschränken, sondern auf die eingeführten und bewährten Verfahren des Raumplanungsrechtes zurückzugreifen, ist erkenntlich. Der Verzicht auf die Einführung eines kantonalen Beschwerderechts für die Natur- und Heimatschutzorganisationen, wie es die meisten anderen Kantone kennen, begrüssen wir ausdrücklich.

Das von unserem Gutachter vorgeschlagene Rechtsschutzverfahren bei Inventaren muss unseres Erachtens einer gründlichen Prüfung unterzogen werden.

Wir danken für die Gelegenheit zur Stellungnahme und verbleiben

mit freundlichen Grüssen

DACHORGANISATION DER WIRTSCHAFT GRAUBÜNDEN

**Bündner
Gewerbeverband**

Urs Schädler
Präsident

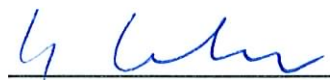


Jürg Michel
Direktor



**Handelskammer und
Arbeitgeberverband GR**

Ludwig Locher
Präsident

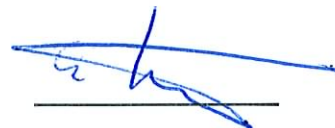


Dr. Marco Ettisberger
Sekretär

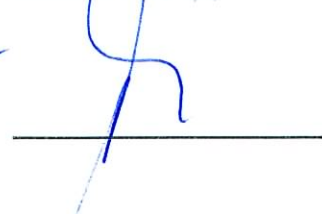


**hotelleriesuisse
Graubünden**

Andreas Züllig
Präsident



Dr. Jürg Domenig
Geschäftsführer

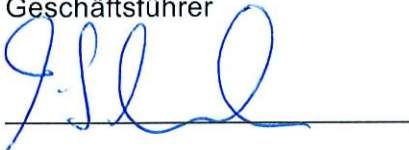


Bergbahnen Graubünden

Silvio Schmid
Präsident




Marcus Gschwend
Geschäftsführer

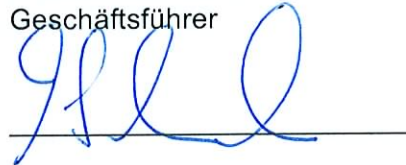


**Interessengemeinschaft Tourismus
Graubünden**

Jon Domenic Parolini
Präsident



Marcus Gschwend
Geschäftsführer



Graubündnerischer Baumeisterverband

Franco Lurati
Präsident



Andreas Felix
Geschäftsführer



Beilage: Gutachten vom 30. November 2009