



SEMPE007091

CH-3003 Bern, BAFU, SU

Staatssekretariat für Migration - SEM
Bundeszentren
z. Hd. Herrn Urs von Däniken
3003 Bern

EINGANG GEVER SEM

2017 -03- 22

Referenz/Aktenzeichen: Q091-1048
Ihr Zeichen:
Unser Zeichen: 042.110-00001/00015/00005 SU
Sachbearbeiter/in: E. Suter / J. Vonlanthen
Bern, 27. Februar 2017

Sachplan Asyl: Standort Glaubenberg: Ergänzende Stellungnahme

Sehr geehrter Herr von Däniken

Mit der Stellungnahme vom 8. Februar 2017 haben wir uns im Rahmen der ersten Ämterkonsultation zum Sachplan Asyl geäussert. Darin beantragten wir, auf den Standort Glaubenberg zu verzichten und entsprechend das Objektblatt BAZ ZSch 3 Glaubenberg aus dem Sachplanentwurf zu streichen.

Anlässlich der nachfolgenden Sitzung vom 23. Februar 2017, an welcher Sie uns Ihre Situation erläutern und wir Ihnen unsere Haltung noch einmal im Detail dargestellt haben, baten Sie uns, die rechtliche Situation des Standorts Glaubenberg noch einmal vertieft schriftlich zu erläutern und eine Risikobeurteilung des Standorts abzugeben:

1 Natur- und Landschaftsschutzobjekte auf dem Glaubenberg

Das Truppenlager Glaubenberg befindet sich innerhalb der *Moorlandschaft von nationaler Bedeutung "Glaubenberg"* (Objekt 15) und innerhalb des Objekts Nr. 1608 "Flyschlandschaft Hagleren-Glaubenberg-Schlieren" des *Bundesinventars der Landschaften und Naturdenkmäler von nationaler Bedeutung* (BLN).

Die Moorlandschaft Glaubenberg ist die grösste Moorlandschaft der Schweiz und eine typische Flysch-Moorlandschaft mit vielfältigen und ökologisch sehr wertvollen Lebensräumen. So finden sich in der Moorlandschaft und in unmittelbarer Nähe des Truppenlagers Glaubenberg zahlreiche *Flach- und Hochmoore*, ebenfalls von *nationaler Bedeutung* und naturnahe Wälder, die im *Naturwaldreservat Glaubenberg-Fürstein* geschützt sind. Die Naturnähe und Unberührtheit weiterer Teile der Moorlandschaft schlägt sich auch im Vorkommen von seltenen und geschützten Tierarten nieder. Auf dem

Bundesamt für Umwelt BAFU
Elisabeth Suter
Worbentalstrasse 68, 3063 Ittigen
Postadresse: 3003 Bern
Tel. +41 58 46 307 35, Fax +41 58 46 479 78
elisabeth.suter@bafu.admin.ch
www.bafu.admin.ch

Glaubenberg ist z. B. das Auerhuhn zu finden. Eines der *Kerngebiete* auf Obwaldner Seite befindet sich kurz vor dem Glaubenbergpass in unmittelbarer Nähe zur Passtrasse.

2 Rechtliche Beurteilung

2.1 Moorbiotop- und Moorlandschaftsschutz

2.1.1 Bundesverfassung

Nach Art. 78 Abs. 5 der Bundesverfassung (BV; SR 101) sind Moore und Moorlandschaften von besonderer Schönheit und gesamtschweizerischer Bedeutung geschützt. Es dürfen darin weder Anlagen gebaut noch Bodenveränderungen vorgenommen werden. Ausgenommen sind Einrichtungen, die dem Schutz oder der bisherigen landwirtschaftlichen Nutzung der Moore und Moorlandschaften zu Gute kommen (z.B. jährlicher Streuschnitt, wobei dieser bei Flachmooren nicht nur zulässig, sondern sogar notwendig ist). Moore und Moorlandschaften von nationaler Bedeutung sind direkt durch die Bundesverfassung geschützt, eine Interessenabwägung ist nicht vorgesehen und daher unzulässig.

2.1.2 Natur- und Heimatschutzgesetz

Im Gegensatz zu Art. 78 Abs. 5 BV differenziert das Bundesgesetz über den Natur- und Heimatschutz (NHG; SR 451) und das darauf beruhende Verordnungsrecht zwischen Moorbiotopen und Moorlandschaften. Art. 23d Abs. 1 NHG lässt die Gestaltung und Nutzung von Moorlandschaften zu, soweit dies der Erhaltung der für die Moorlandschaften typischen Eigenheiten nicht widerspricht. Art. 23d NHG ersetzt somit im Hinblick auf Moorlandschaften das durch die Verfassung vorgegebene Kriterium der Schutzzieldienlichkeit durch dasjenige der Schutzzielverträglichkeit (vgl. BGE 123 II 248, E. 3a/cc; BGE 138 II 281 E. 6.2 mit weiteren Nachweisen) und ist damit milder ausgestaltet als die verfassungsrechtliche Bestimmung (BGE 123 II 248, E. 3a/cc).

Art. 23d Abs. 2 NHG erklärt in nicht abschliessender Weise (vgl. Wortlaut "insbesondere") folgende Nutzungen in Moorlandschaften für zulässig:

- die land- und forstwirtschaftliche Nutzung (Bst. a);
- der Unterhalt und die Erneuerung rechtmässig erstellter Bauten und Anlagen (Bst. b);
- Massnahmen zum Schutz von Menschen vor Naturereignissen (Bst. c) sowie
- die für die Anwendung der Buchstaben a-c notwendigen Infrastrukturanlagen (Bst. d).

Allerdings darf im Rahmen des Art. 23d NHG keine Interessensabwägung mehr vorgenommen werden: widerspricht ein Vorhaben den Schutzzielen, so ist dieses – unabhängig vom Gewicht der übrigen auf dem Spiele stehenden Interessen – stets unzulässig (Keller, in: Keller/Zuffery/Fahrländer: Kommentar NHG, Zürich 1997, Vorbem. 9 zu Art. 23a-23d NHG).

Das Bundesgericht stellt in seiner Rechtsprechung fest, dass es sich bei der Aufzählung in Art. 23d Abs. 2 NHG um eine nicht abschliessende Aufzählung handelt (BGE 138 II 281 E. 6.2) und stellt somit klar, dass grundsätzlich auch weitere Nutzungen zulässig sein können, sofern die Schutzzielverträglichkeit gegeben ist. Für weitere als die in Art. 23d Abs. 2 NHG umschriebenen Nutzungen bleibt jedoch nach ständiger Praxis des Gerichts nur ein sehr enger Raum (BGE 138 II 281 E. 6.3, BGer Urteil vom 17. September 2013, 1C_515/2012).

2.1.3 Moorlandschaftsverordnung

Art. 5 Abs. 2 Moorlandschaftsverordnung (SR; 451.35) nennt neben den in Art. 23d Abs. 2 NHG genannten zulässigen Nutzungen, weitere Nutzungen. Genau heisst es:

"Die Kantone sorgen insbesondere dafür, dass:

a.-c. (...)

d. Bauten und Anlagen, die weder mit der Gestaltung und Nutzung nach Buchstabe c [Anm.: dieser verweist auf die nach Art. 23d Abs. 2 NHG zulässigen Nutzungen] in Zusammenhang stehen, noch der Biotoppflege oder der Aufrechterhaltung der typischen Besiedlung dienen, nur ausgebaut oder neu errichtet werden, wenn sie nationale Bedeutung haben, unmittelbar standortgebunden sind und den Schutzzielen nicht widersprechen;

e. die touristische Nutzung und die Nutzung zur Erholung mit den Schutzzielen in Einklang stehen;

f. (...)"

Die Schutzziele sind in Art. 4 Abs. 1 Moorlandschaftsverordnung aufgeführt. Sie umfassen die für die jeweilige Moorlandschaft charakteristischen Elemente und Strukturen, namentlich auch Biotope. Zudem ist in allen Objekten auf die nach Artikel 20 Verordnung über den Natur- und Heimatschutz (NHV; SR 451.1) geschützten Pflanzen- und Tierarten sowie die in den vom BAFU erlassenen und genehmigten Roten Listen aufgeführten, gefährdeten und seltenen Pflanzen- und Tierarten besonders Rücksicht zu nehmen.

2.2 Lebensraum- und Artenschutz

Die Schutzziele der Hoch- und Flachmoorobjekte von nationaler Bedeutung sind jeweils in den Artikeln 4 der entsprechenden Verordnungen (Hochmoorverordnung; SR 451.32 sowie Flachmoorverordnung; SR 451.33) aufgeführt. Namentlich sind die Objekte samt der standortheimischen Pflanzen- und Tierwelt ungeschmälert zu erhalten und in gestörten Moorbereichen soll die Regeneration, soweit es sinnvoll ist, gefördert werden. Schäden sind bei jeder sich bietenden Gelegenheit zu beheben.

Das Auerhuhn ist eine geschützte Art nach Art. 7 Abs. 1 Bundesgesetz über die Jagd und den Schutz wildlebender Säugetiere und Vögel (Jagdgesetz, JSG; SR 922.0). Sein Lebensraum ist über Art. 18 Abs. 1^{bis} NHG geschützt. Das Auerhuhn ist zudem auf der Roten Listen als verletzlich aufgeführt und ist eine national prioritäre Art, d.h. eine solche, für welche die Schweiz eine besondere Verantwortung trägt. Dies wäre im Rahmen der Interessenabwägung nach Art. 18 Abs. 1^{ter} NHG zu berücksichtigen.

3 Beurteilung der geplanten Nutzung

3.1 Moorbiotope und Moorlandschaften

Beim Asylzentrum handelt es sich um ein Projekt von nationaler Bedeutung, sodass Art. 5 Abs. 2 Bst. d Moorlandschaftsverordnung Anwendung findet. Da auch der Neubau in dieser Bestimmung geregelt ist, so muss a maiore ad minus auch die Nutzung bereits bestehender Bauten als möglich erachtet werden.

Allerdings wird verlangt, dass die Baute oder Anlage unmittelbar standortgebunden ist und den Schutzzielen nicht widerspricht. Eine unmittelbare oder absolute Standortgebundenheit liegt dann vor, wenn es sich um den einzig möglichen Standort handelt. Im Gegensatz dazu genügt es bei der relativen Standortgebundenheit, wenn besonders wichtige und objektive Gründe vorliegen, die den vorgesehenen Standort gegenüber anderen Standorten als vorteilhafter erscheinen lassen.

Die unmittelbare Standortgebundenheit ist in diesem Fall nicht gegeben: Ein Bundesasylzentrum ist nicht auf den Standort Glaubenberg angewiesen. Dies zeigt sich unter anderem daran, dass in der Zentralschweiz ursprünglich zehn Standorte in den Kantonen Luzern, Obwalden, Schwyz, Zug und Uri geprüft wurden. Die engere Standortevaluation fand in einem politischen Prozess statt, aus dem neben dem Standort Glaubenberg auch der Standort in Seewen/Schwyz hervorging.

Bei einer Nutzung der Anlage als Asylzentrum müsste die Schutzzielverträglichkeit sichergestellt werden. Bei der Prüfung der Schutzzielverträglichkeit sind nicht nur die direkten, durch Bauten und Anlagen entstehenden Auswirkungen zu berücksichtigen, sondern auch die indirekten Einwirkungen auf ein Schutzobjekt zu ermitteln, d.h. also auch die mit der späteren Nutzung einhergehenden schädigenden Auswirkungen. So sind beispielsweise beim Bau einer Strasse nicht nur die durch die Bauarbeiten verursachten Schädigungen, sondern auch die damit verbundenen Sekundäreinwirkungen, wie z.B. die Auswirkungen des Verkehrs, zu untersuchen.

Im Zusammenhang mit der Nutzung des Truppenlagers können u. a. folgende unzulässige Konflikte mit den Schutzzielen der Moorlandschaft und den Moorbiotopen (mangelnde Schutzzielverträglichkeit) entstehen:

- Eine bauliche Erweiterung der Gebäude und Infrastrukturen beim Truppenlager steht im Widerspruch zum Moorlandschaftsschutz.
- Die Erweiterung des bestehenden Trinkwasserreservoirs resp. der Neubau eines Reservoirs in den Hang oberhalb des Truppenlagers könnte voraussichtlich nicht ohne Beeinträchtigung von Moorbiotopen von nationaler Bedeutung realisiert werden. Die baulichen Tätigkeiten würden somit im Widerspruch zum Moorlandschafts- und Moorbiotopschutz stehen.

- Direkte und indirekte Auswirkungen durch den ganzjährig intensivierten Verkehr, dem damit verbundenen Strassenunterhalt könnten zur Beeinträchtigungen von Flachmoorobjekten und zu negativen Einflüssen auf Auerwildlebensräume führen.

4 Fazit und Antrag

Im Vordergrund der rechtlichen Beurteilung steht, dass die Anlage nicht unmittelbar standortgebunden ist. Es existiert unter anderem der Standort in Schwyz, der sich für ein Bundesasylzentrum eignet. Aus der Sicht des Moorlandschaftsschutzes (Art. Art. 5 Abs. 2 Moorlandschaftsverordnung) ist das Bundesasylzentrum auf dem Glaubenberg daher nicht realisierbar. Unserer Einschätzung nach käme ein Gericht zum selben Schluss.

Diese rechtliche Einschätzung bestätigt unsere Stellungnahme vom 8. Februar 2017, dass auf den Standort Glaubenberg zu verzichten und das Objektblatt BAZ ZSch 3 Glaubenberg aus dem Sachplannentwurf zu streichen sei.

Für weitergehende Fragen stehen wir selbstverständlich zur Verfügung. Ich danke Ihnen, dass Sie uns in diesem Prozess auf dem Laufenden halten.

Freundliche Grüsse

Bundesamt für Umwelt BAFU



Franziska Schwarz
Vizedirektorin

Kopie an:

- ARE (U. Seewer, L. Zwiauer)
- intern: CHM, WIL, ROH, MN, SDR, BTM