

# R&U

## VLP-ASPAN



### BUNDESINVENTARE NACH ART. 5 NHG



Raum & Umwelt  
Januar Nr. 1/11

# Bundesinventare nach Art. 5 NHG und ihre Tragweite für Bund, Kantone und Gemeinden

Schon seit längerer Zeit bestehen Unsicherheiten darüber, inwiefern die Kantone und Gemeinden die Bundesinventare nach Artikel 5 des Natur- und Heimatschutzgesetzes NHG in ihren Planungen zu beachten haben und welche Bedeutung den Schutzbestimmungen bei anderen kantonalen oder kommunalen Aufgaben zukommt. Artikel 5 ff. NHG enthält diesbezüglich keine ausdrückliche Regelung, ganz im Gegensatz zu den ebenfalls auf das NHG gestützten Biotop-, Moor- und Moorlandschaftsinventaren. Für diese Inventare bestehen ausdrückliche Vorschriften zur Umsetzung durch die Kantone und auch die Gemeinden (Art. 18a und 23c NHG).

Im folgenden Beitrag wird in einem ersten Schritt aufgezeigt, wie die Schutzbestimmungen bei der Erfüllung von Bundesaufgaben angewendet werden müssen. Danach wird die Schutzwirkung der Bundesinventare nach Artikel 5 ff. NHG bei der Erfüllung von kantonalen und kommunalen Aufgaben erläutert.

## 1. Natur- und Heimatschutz in der Bundesverfassung

Der Natur- und Heimatschutzartikel der Bundesverfassung (Art. 24<sup>sexies</sup> BV) wurde vom Volk am 27. Mai 1962 gutgeheissen und am 6. Dezember 1987 mit der Annahme der «Rothenthurm-Initiative» durch einen Abschnitt über den Moorschutz ergänzt. Mit der Nachführung der Bundesverfassung im Jahre 1999 hat der Artikel keine wesentlichen inhaltlichen Änderungen erfahren; er ist seither als Artikel 78 in der Verfassung verankert<sup>1</sup>. Ziel von Artikel 78 BV ist die

Erhaltung verschiedener Schutzobjekte: schützenswerte Landschaften und Naturobjekte; Kulturgüter wie Ortsbilder und Baudenkmäler sowie Naturgüter wie Tiere und Pflanzen und deren Lebensräume<sup>2</sup>.

Zum Zeitpunkt der Einführung von Artikel 24<sup>sexies</sup> aBV bestanden bereits kantonale Regelungen zum Natur- und Heimatschutz. Der Bund sah damals keine Notwendigkeit, diese im Sinne einer Rechtsvereinheitlichung durch eine eigene Gesetzgebung zu verdrängen<sup>3</sup>. Demzufolge sind die Kantone grundsätzlich zuständig für den Natur- und Heimatschutz (Art. 78 Abs. 1 BV)<sup>4</sup>. Steht jedoch die Erfüllung von Bundesaufgaben an, ist der Bund zuständig für den Erlass von Schutzbestimmungen im Bereich des Landschafts-, Ortsbild- und Denkmalschutz (Art. 78 Abs. 2 BV)<sup>5</sup>. Beim Tier- und Pflanzenschutz, also dem Artenschutz sowie beim Biotopschutz, der die Lebensräume von Tieren und Pflanzen zum Gegenstand hat, hat der Bund eine umfassendere Gesetzgebungskompetenz und kann demnach sämtliche Belange regeln (Art. 78 Abs. 4 BV)<sup>6</sup>. Artikel 78 Abs. 5 BV stellt Moore und Moorlandschaften von besonderer Schönheit und gesamtschweizerischer Bedeutung unmittelbar unter Schutz. Dies bedeutet, dass im Gegensatz zum übrigen Landschaftsschutz der Bund für den Moorschutz umfassend zuständig ist, unabhängig davon, ob Bundesaufgaben anstehen oder nicht<sup>7</sup>.

Der Bund hat die ihm durch die Bundesverfassung erteilten Rechtssetzungsbefugnisse im Bereich des Natur- und Heimatschutzes vornehmlich im Bundesgesetz über den Natur- und Heimatschutz vom 1. Juli 1966 (NHG) [SR 451] und den darauf abgestützten Verordnungen verwirklicht. Das NHG hat insbesondere zum Ziel, das heimatliche Landschafts- und Ortsbild, die geschichtlichen Stätten<sup>8</sup> sowie die Natur- und

Kulturdenkmäler des Landes zu schonen und zu schützen, sowie ihre Erhaltung und Pflege zu fördern (Art. 1 Abs. a NHG).

## 2. Allgemeiner Landschafts-, Ortsbild- und Denkmalschutz

Artikel 3 NHG enthält in Absatz 1 die Grundnorm für den Landschafts-, Ortsbild- und Denkmalschutz, welche der Bund und die Kantone zu beachten haben, wenn sie *Bundesaufgaben* erfüllen. Verlangt wird die Schonung des heimatlichen Landschafts- und Ortsbildes, der geschichtlichen Stätten sowie der Natur- und Kulturdenkmäler. Wo das allgemeine Interesse an diesen Objekten überwiegt, sollen sie ungeschmälert erhalten bleiben. Die Schutzbestimmung ist allgemein formuliert, sie gilt für das gesamte Gebiet der Schweiz und alle möglichen Schutzobjekte, immer vorausgesetzt, es handelt sich bei den anstehenden Projekten oder Planungen um *Bundesaufgaben*.

- 
- 1 Vgl. Trösch Andreas, St. Galler Kommentar, Art. 78 BV, N 1 f.
  - 2 Vgl. zur Umschreibung des Begriffs «Natur- und Heimatschutz»: Marti Arnold in Rausch Heribert / Marti Arnold / Griffel Alain / Haller Walter [Hrsg.], Umweltrecht, Zürich/Basel/Genf 2004, N 494.
  - 3 Vgl. Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Ergänzung der Bundesverfassung durch einen Artikel 24sexies betreffend den Natur- und Heimatschutz vom 19. Mai 1961, in BBl 1961 I 1107.
  - 4 Vgl. Art. 3 und 42 BV.
  - 5 Vgl. Marti Arnold in Rausch Heribert / Marti Arnold / Griffel Alain / Haller Walter [Hrsg.], Umweltrecht, Zürich/Basel/Genf 2004, N 497; Trösch Andreas, St. Galler Kommentar, Art. 78 BV, N 5.
  - 6 Vgl. Trösch Andreas, St. Galler Kommentar, Art. 78 BV, N 10.
  - 7 Vgl. Keller, Kommentar NHG, Vorbemerkungen zu Art. 23a-23d NHG, Rz. 3.
  - 8 Vgl. zum Begriff der geschichtlichen Stätte, der auch archäologische Stätten umfasst: Engeler S. 54.

## Inhalt

1. Natur- und Heimatschutz in der Bundesverfassung	2
2. Allgemeiner Landschafts-, Ortsbild- und Denkmalschutz	3
2.1 Bundesaufgaben	4
2.2 Interessenabwägung	4
3. Bundesinventare nach Art. 5 NHG	5
3.1.Zweck der Inventare	6
3.2 Interessenabwägung	8
4. Schutzwirkung bei kantonalen und kommunalen Aufgaben	9
4.1 Berücksichtigung bei der Richtplanung	9
4.2 Genehmigung des Richtplans durch den Bund	12
4.3 Änderung des Richtplans durch den Bund	13
4.4 Berücksichtigung in der Nutzungsplanung	13
5. Schlussbemerkungen	14

## 2.1 Bundesaufgaben

Das Gesetz enthält eine beispielhafte Auflistung verschiedener Bundesaufgaben (Art. 2 NHG). Zu diesen zählen unter anderem die Planung und Erstellung von Bauten und Anlagen durch den Bund wie Nationalstrassen, Bahnanlagen und Militärbauten; die Erteilung von Konzessionen wie beispielsweise für Verkehrs- und Transportanlagen sowie die Beförderung von Energie. Auch die Gewährung von Beiträgen an Projekte wie Meliorationen, Sanierungen landwirtschaftlicher Bauten, Gewässerkorrekturen, Gewässerschutz- und Verkehrsanlagen stellen eine Bundesaufgabe dar, ebenso wie die Erteilung von Ausnahmebewilligungen für Rodungen<sup>9</sup>.

Auch wenn für eine Bewilligungserteilung die kantonale oder kommunale Behörde zuständig ist, wird eine Bundesaufgabe wahrgenommen, sofern dabei bundesgesetzliche Vorgaben für die Erteilung der Bewilligung geprüft werden müssen. Die bundesgerichtliche Rechtsprechung hat den Begriff der Bundesaufgaben in mehreren Urteilen konkretisiert. So zählen auch die Erteilung von Bewilligungen für Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzone (Art. 24 ff. RPG), die Erteilung von Baubewilligungen für Mobilfunkanlagen innerhalb der Bauzone, fischereirechtliche Bewilligungen für technische Eingriffe in Gewässern, gewässerschutzrechtliche Verfügungen sowie die Anwendung der Bestimmungen über den Schutz von Uferbereichen, Riedgebieten, Mooren, und Biotopen zu den Bundesaufgaben<sup>10</sup>.

Der Erlass von Richt- und Nutzungsplänen durch die Kantone und Gemeinden ist hingegen in der Regel keine Bundesaufgabe. Gelangen jedoch im Rahmen der Nutzungsplanung Bestimmungen des Bundesrechts, beispielsweise über Biotope oder Moore und Moorlandschaften von besonderer Schönheit und gesamtschweizerischer Bedeutung des NHG zur Anwendung, ist ein Zusammenhang mit der Erfüllung einer Bundes-

aufgabe gegeben. Der Erlass des Nutzungsplans wird dadurch zu einer Bundesaufgabe<sup>11</sup>.

## 2.2 Interessenabwägung

Erfüllen Bund, Kantone oder Gemeinden eine Bundesaufgabe, haben sie eine Interessenabwägung vorzunehmen (Art. 3 Abs. 1 NHG). Das Interesse am Schutz der verschiedenen Objekte des Landschafts- und Ortsbildes, der geschichtlichen Stätten sowie der Natur- und Kulturdenkmäler wird anderen Interessen, vorab wirtschaftlichen Nutzungsinteressen gegenübergestellt. In diesem Zusammenhang kann auf zwei Urteile des Bundesgerichts hingewiesen werden:

### *Verkabelung einer Stromleitung*

Im Raum Tägerwilten – Kreuzlingen TG war im Zusammenhang mit der Erteilung einer Bewilligung für eine Starkstrom-Freileitung in einem nach Artikel 3 NHG schutzwürdigen Gebiet anhand einer umfassenden Interessenabwägung zu prüfen, ob das Interesse an der ungeschmälernten Erhaltung von Natur und Landschaft das Interesse an einer preisgünstigen und technisch weniger aufwendigen Energieversorgung überwiegt. Das Bundesgericht schützte den Entscheid der Vorinstanz, welcher auf einer 3,4 km langen Teilstrecke der Starkstromversorgung aus Landschaftsschutzgründen anstelle einer Freileitung eine Verkabelung verlangte. Das von der Stromleitung unmittelbar berührte Gebiet war zwar in keinem kantonalen oder regionalen Inventar verzeichnet, lag jedoch in der Nähe von BLN- und ISOS-Objekten und berührte ein Wasser- und Zugvogelreservat von nationaler und internationaler Bedeutung. Da die Verkabelung für die betroffene Landschaft einen grossen Gewinn darstellte und auch bei vorgängig erstellten Infrastrukturanlagen (Autobahnbau und Erstellung einer neuen Bahnlinie) Massnahmen zugunsten des Landschaftsschutzes getroffen wurden, wurde in der Interessenabwägung die der Landschaft dienende Verkabelung höher gewichtet, als die gegen-

über der Freileitung um 2.6 Mal höheren Erstellungskosten<sup>12</sup>.

### *Restaurant auf Berggipfel*

Im Entscheid betreffend dem Neubau des Restaurants auf dem Weissshorn Gipfel oberhalb Arosa bestätigte das Bundesgericht, dass Artikel 3 Abs. 1 NHG unabhängig davon, ob eine Landschaft in einem lokalen, regionalen oder nationalen Inventar verzeichnet ist, zu berücksichtigen ist. Die verlangte Schonung der Landschaft sei dadurch zu erreichen, dass bei der Standortwahl derjenige Standort zu bevorzugen sei, der den betriebswirtschaftlichen Bedürfnissen genüge und das Landschaftsbild möglichst wenig beeinträchtigt<sup>13</sup>. Der Standort auf dem Gipfel wurde unter Anordnung verschiedener Auflagen zugelassen. So verlangte das Bundesgericht beispielsweise den Abbruch des bestehenden Bergrestaurants und die Realisierung eines Rückbau- und Renaturierungsprojekts, die Begleitung durch eine ausgewiesene Person aus dem Bereich Natur- und Landschaft bei der Umsetzung des Neubaus, den Verzicht auf eine Aussenbeleuchtung des neuen Gipfelrestaurants und auf eine inszenierende Innenbeleuchtung des Fensterbandes<sup>14</sup>.

## 3. Bundesinventare nach Art. 5 NHG

Artikel 5 NHG erteilt dem Bundesrat den Auftrag zum besonderen Schutz der Landschaften, Ortsbilder und Denkmäler von nationaler Bedeutung Inventare zu erlassen. Dieser gesetzliche Auftrag wurde vom Bundesrat durch den Erlass verschiedener Inventarverordnungen erfüllt. Momentan bestehen drei sich auf Artikel 5 NHG abstützende Inventare des Bundes, nämlich das Inventar der Landschaften und Naturdenkmäler von nationaler Bedeutung BLN, das Inventar der schützenswerten Ortsbilder ISOS und das Inventar der historischen Verkehrswege der Schweiz ISV<sup>15</sup>. In

den Anhängen der Verordnungen werden die einzelnen Objekte namentlich aufgeführt. Die Umschreibung der Objekte und ihrer Schutzwürdigkeit gemäss Art. 5 Abs. 1 NHG erfolgt in separaten Inventarblättern<sup>16</sup>.

Im BLN sind 162 Objekte von nationaler Bedeutung verzeichnet, welche insgesamt 19% der Landesfläche einnehmen. Bei den BLN-Objekten handelt es sich im Allgemeinen um wenig veränderte oder naturnah genutzte Gebiete. Teil des BLN sind einzigartige Landschaften wie beispielsweise die Oberengadiner Seenlandschaft (BLN 1908), für die Schweiz typische Landschaften wie der Chasseral (BLN 1002), Erholungslandschaften wie das Lötschental (BLN 1706) und Naturdenkmäler, die Einzelobjekte wie den Findling «Pfluegstein» ob Erlenbach ZH (BLN 1419) umfassen<sup>17</sup>.

9 Vgl. Inforum VLP-ASPAN Nr. 4/10 S. 8; Inforum VLP-ASPAN Nr. 1/08 S. 3 f.

10 Vgl. Hänni Peter, Planungs- Bau und besonderes Umweltschutzrecht, 5. Aufl., Bern 2008, S. 405 ff.; Inforum VLP-ASPAN Nr. 1/08 S. 3 f.

11 Vgl. Hänni Peter, Planungs- Bau und besonderes Umweltschutzrecht, 5. Aufl., Bern 2008, S. 406; Seitz Andreas / Zimmermann Willi, Bundesgesetz über den Natur- und Heimatschutz NHG: Bundesgerichtliche Rechtsprechung 1997–2007, in: URP/DEP 2 | 2008 103-206, S. 113 ff. jeweils mit Hinweisen auf die Rechtsprechung.

12 BGer Entscheid 1A.84/2001 vom 12. März 2002 (Tägerwil, Hochspannungsleitung); Informationsdienst VLP-ASPAN Nr. 3/02, 8/2002.

13 BGE 136 II 214 E. 3.1 (Arosa, Weissshorn).

14 BGE 136 II 214 E. 7 (Arosa, Weissshorn).

15 Verordnung vom 10. August 1977 über das Bundesinventar der Landschaften und Naturdenkmäler (VBLN) [SR 451.11]; Verordnung vom 9. September 1981 über das Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz (VISOS) [SR 451.12]; Verordnung vom 14. April 2010 über das Bundesinventar der historischen Verkehrswege der Schweiz (VIVS) [SR 451.13].

16 Vgl. Marti Arnold, Das Schutzkonzept des Natur- und Heimatschutzes, in: SJZ 104/2008 S. 83; BGer Urteil 1A.6/2007 vom 6. September 2007 E. 3.

17 Vgl. Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation UVEK, Bundesamt für Umwelt BAFU, Abteilung Natur und Landschaft, Sektion Landschaften von nationaler Bedeutung, BLN: Das Bundesinventar der Landschaften und Naturdenkmäler von nationaler Bedeutung, Faktenblatt BLN / Nr. 1 Oktober 2009.

Die Perimeter der Schutzobjekte sind relativ grossflächig und die Schutzabsichten in den Inventarblättern häufig wenig konkret umschrieben. Kritik an der Wirksamkeit des BLN führte dazu, dass die Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates GPK-N eine Studie durchführen liess, welche zum Schluss kam, dass die vage umschriebenen Schutzziele ein wesentlicher Grund für die ungenügende Umsetzung sind<sup>18</sup>. Der Bundesrat folgte darauf den Empfehlungen der GPK-N und erteilte den Auftrag, das BLN aufzuwerten. Das Bundesamt für Umwelt BAFU ist zurzeit in enger Zusammenarbeit mit den Kantonen daran, die Schutzzwecke der einzelnen Objekte konkreter zu umschreiben<sup>19</sup> (siehe Kasten).

Das ISOS umfasst gemäss Stand 01. Juni 2010 insgesamt 1'281 Ortsbilder von nationaler Bedeutung. Es handelt sich dabei um Städtchen mittelalterlichen Ursprungs wie beispielsweise Greyerz FR, Bauerndörfer wie Boswil AG, Fabrikorte wie Schönenwerd SO als interessante Objekte der Industrialisierung und auch grossflächigere Kulturlandschaften, in denen kleine

### Aufwertung der BLN-Gebiete

Um eine verbesserte Wirkung des Instrumentes Bundesinventar der Landschaften und Kulturdenkmäler von nationaler Bedeutung BLN zu erreichen, begann das BAFU im Jahr 2005 mit der Erarbeitung der Grundlagen. Im Jahr 2006 erfolgte ein Test der Vorgehensweise mit fünf Pilotprojekten, gefolgt von einem Pilotpaket im Jahr 2007 mit den Kantonen Aargau, Basel-Landschaft und Solothurn. Bis 2012 sollen in enger Zusammenarbeit mit den Kantonen sämtliche inventarisierten Objekte neu beschrieben und die Schutzziele konkretisiert werden.

[www.bafu.admin.ch](http://www.bafu.admin.ch)

→Themen→BLN→Projekt Aufwertung BLN

Hofgruppen, Ställe und Scheunen von der sie umgebenden Landschaft nicht zu trennen sind<sup>20</sup>.

Im IVS, welches am 1. Juli 2010 in Kraft getreten ist, sind im Gelände sichtbare Weg- und Strassenverbindungen wie Saumpfade, Wegpflästerungen oder Brücken aus früheren Zeiten verzeichnet. Beispiele sind der Talweg und Gotthardsaumweg vor 1820 im Kanton Uri und die Salginatobelbrücke auf der Strecke von Schiers nach Schuders GR<sup>21</sup>.

### 3.1. Zweck der Inventare

Werden die inventarisierten Schutzobjekte von nationaler Bedeutung durch ein Vorhaben im Sinne einer Bundesaufgabe tangiert, geniessen sie gegenüber der in Artikel 3 NHG vorgegebenen Schutzanordnungen einen weitergehenden, stärkeren Schutz<sup>22</sup>. Artikel 5 und 6 NHG sind qualifizierte Schutzvorschriften; den inventarisierten Schutzobjekten kommt nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung eine klar erhöhte Schutzwürdigkeit zu. Zudem ist bei Eingriffen eine obligatorische Begutachtung durch die zuständige Kommission vorgeschrieben (Art. 7 NHG)<sup>23</sup>. Zweck der Inventare ist es, die darin aufgenommenen Landschaften, Naturdenkmäler, Ortsbilder und Verkehrswege bei der Erfüllung von Bundesaufgaben ungeschmälert zu erhalten, oder, wo Eingriffe nicht abzuwenden sind, unter der Anordnung von Wiederherstellungs- oder angemessenen Ersatzmassnahmen grösstmöglichst zu schonen (Art. 6 NHG).

#### *Ungeschmälerte Erhaltung*

Die besondere Schutzwürdigkeit wird in der bundesrätlichen Botschaft zum NHG verdeutlicht, wonach der Begriff der «ungeschmälerten Erhaltung» so zu verstehen ist, «dass der im Inventar angestrebte Schutz vollumfänglich zur Geltung gelangen und allfälligen Bedrohungen begegnet werden soll»<sup>24</sup>. Daraus folgert das Bundesgericht, dass insbesondere die in den Inventaren

umschriebene Einzigartigkeit und typischen Eigenschaften eines Schutzobjektes die ungeschmälerter Erhaltung verdienen<sup>25</sup>.

#### *Grösstmögliche Schonung*

Die Aufnahme eines Objekts in ein BLN, ISOS oder IVS-Inventar bedeutet nicht zwingend, dass in einer geschützten Landschaft, Ortschaft oder an einem geschützten Verkehrsweg überhaupt keine Veränderungen, wie etwa durch neue Bauten und Anlagen, mehr vorgenommen werden dürfen. Artikel 6 NHG erlaubt unter gewissen Voraussetzungen ein Abweichen von der ungeschmälerter Erhaltung bei der Erfüllung einer Bundesaufgabe. Solche Eingriffe sind jedoch nur zugelassen, falls sie unter dem Grundsatz der grösstmöglichen Schonung und unter Anordnung von Wiederherstellungs- oder Ersatzmassnahmen ausgeführt werden.

#### *Schwere und leichte Eingriffe*

Die Rechtsprechung unterscheidet grundsätzlich zwischen *schweren* und *leichten* Eingriffen in ein Schutzobjekt. Nach dem Bundesgericht liegt ein *schwerer* Eingriff vor, wenn beispielsweise mit einem Bau- oder Planungsprojekt eine umfangreiche und nicht wieder rückgängig zu machende Beeinträchtigung eines der im Inventar erwähnten Schutzziele erfolgt. In einem solchen Fall liegt ein Abweichen von der ungeschmälerter Erhaltung im Sinne des Inventars vor<sup>26</sup>.

*Leichte Eingriffe* sind mit geringfügigen Nachteilen für ein Schutzobjekt verbunden. Dies ist beispielsweise der Fall, wenn ein Forstweg ein Schutzgebiet nur am Rande tangiert<sup>27</sup>. Solche Beeinträchtigungen können zulässig sein, wenn das Schutzobjekt dabei grösstmöglichst geschont und der Eingriff mit entsprechenden qualitativ gleichwertigen Ersatz- oder Wiederherstellungsmassnahmen ausgeglichen wird. Diese erlaubten Beeinträchtigungen sind zugelassen unter der Voraussetzung, dass sie keine Präjudizien für weitere Eingriffe schaffen, denn mehrere kleine Beeinträchtigungen können in ihrer Summe den

Schutzgehalt letztlich ebenfalls unterlaufen<sup>28</sup>. Die Intensität eines Eingriffs bzw. die Unterscheidung zwischen schweren und leichten Eingriffen hat Auswirkungen auf die vorzunehmende Interessenabwägung (Art. 6 Abs. 2 NHG).

- 
- 18 Evaluation des Bundesinventars der Landschaften und Naturdenkmäler von nationaler Bedeutung (BLN), Bericht der Parlamentarischen Verwaltungskontrolstelle zuhanden der GPK-N vom 14. Mai 2003, BBl 2004, S. 789 ff.
  - 19 Vgl. Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation UVEK, Bundesamt für Umwelt BAFU, Abteilung Natur und Landschaft, Sektion Landschaften von nationaler Bedeutung, BLN: Das Bundesinventar der Landschaften und Naturdenkmäler von nationaler Bedeutung, Faktenblatt BLN / Nr. 1 Oktober 2009; VLP-ASPAN Jahresbericht 2007, S. 21; VLP-ASPAN Jahresbericht 2003, S. 14.
  - 20 Vgl. Informationen des Bundesamtes für Kultur (BAK) zum Thema ISOS auf [www.bak.admin.ch](http://www.bak.admin.ch)
  - 21 Vgl. INFORAUM VLP-ASPAN Nr. 4/10 S. 3 ff.
  - 22 Vgl. Marti Arnold, Das Schutzkonzept des Natur- und Heimatschutzgesetzes auf dem Prüfstand, in: SJZ 104 (2008) 81-90, S. 83.
  - 23 Vgl. Seitz Andreas / Zimmermann Willi, Bundesgesetz über den Natur- und Heimatschutz NHG: Bundesgerichtliche Rechtsprechung 1997 – 2007, in: UR/P/DEP 2 | 2008 103-206, S. 127 f. mit Hinweisen auf die Rechtsprechung.
  - 24 Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung zum Entwurf eines Bundesgesetzes über den Natur- und Heimatschutz vom 12. November 1965, in: BBl 1965 III S. 103.
  - 25 Vgl. BGer Entscheid 1A.122/2004 vom 30. Mai 2005 E. 2.6 (Kohltofel, Schiessanlage), in UR/P 2005 529 ff. sowie in ZBl 2006 452; BGE 115 Ib 131 E. 5 S. 143 f. (Höhronen, Richtstrahlantenne).
  - 26 Vgl. Seitz Andreas / Zimmermann Willi, Bundesgesetz über den Natur- und Heimatschutz NHG: Bundesgerichtliche Rechtsprechung 1997 – 2007, in: UR/P/DEP 2 | 2008 103-206, S. 128 f. mit Hinweisen auf die Rechtsprechung: BGE 127 II 273 E. 4c S. 282, in UR/P 2001 1039 ff. (Ermatingen, Bootssteg); Entscheid 1A.185/2006 E. 7.1 (Tschingelfeld, Alpweg); 1A.73/2002 E. 5.1 (Kesswil, Hafen).
  - 27 Vgl. INFORAUM VLP-ASPAN Nr. 1/08, S. 3 ff.
  - 28 Vgl. Seitz Andreas / Zimmermann Willi, Bundesgesetz über den Natur- und Heimatschutz NHG: Bundesgerichtliche Rechtsprechung 1997 – 2007, in: UR/P/DEP 2 | 2008 103-206, S. 129 mit Hinweis auf die Rechtsprechung: BGer Entscheid 1A.151/2002 vom 22. Januar 2003 E. 4.1 (Giessbach, Wasserkraftwerk).

## 3.2 Interessenabwägung

Bei der Interessenabwägung, die im Einzelfall vorgenommen werden muss, wird das nationale Interesse am Schutz eines inventarisierten Objekts mit dem Interesse am Eingriff verglichen. Es wird, mit anderen Worten, das Interesse an der ungeschmälernten Erhaltung des Schutzobjektes dem Interesse an einem Eingriff gegenübergestellt und abgewogen. Bei *schweren* Eingriffen in das Bundesinventar bedarf es eines gleich- oder höherwertigen Interesses von nationaler Bedeutung, um einen Eingriff im Sinne einer Ausnahme zu rechtfertigen. Immer dann, wenn das nationale Eingriffsinteresse, welches zum Abweichen von der ungeschmälernten Erhaltung führt, nicht gleich- oder höherwertig ist als das nationale Schutzinteresse, oder gar kein nationales Interesse vorhanden ist, ist ein *schwerer* Eingriff unzulässig und die Interessenabwägung wird hinfällig<sup>29</sup>. Zur Verdeutlichung sei auf zwei Bundesgerichtsentscheide hingewiesen:

### *Nationales Interesse - Richtstrahlantenne*

Auf dem Hügelzug Höhrnon südlich des Zürichsees war die Errichtung einer 69 m hohen Richtstrahlantenne geplant. Der Höhrnon ist Teil des BLN-Schutzobjekts Nr. 1307 (Glaziallandschaft zwischen Lorzentobel und Sihl mit Höhrnonkette). Das Bundesgericht entschied, dass am Leistungsauftrag der damaligen PTT-Betriebe, der die Sicherung und den Ausbau eines leistungsfähigen Fernmeldenetzes beinhaltete, ein nationales Interesse besteht. Dieses Interesse war dem Schutz des heimatlichen Landschafts- und Ortsbildes grundsätzlich gleichzustellen. Ein alternativer Standort oder eine bauliche Lösung ohne Turm kamen aus funktechnischen Gründen nicht in Frage. Von der ungeschmälernten Erhaltung konnte in diesem Fall abgewichen und der Funkturm unter der grösstmöglichen Schonung erstellt werden. Wenige Jahre nach Inbetriebnahme war die Richtstrahltechnik überholt und der Turm nicht mehr nötig, so dass er zurückgebaut werden konnte<sup>30</sup>.

### *Kein nationales Interesse - Bootshafen*

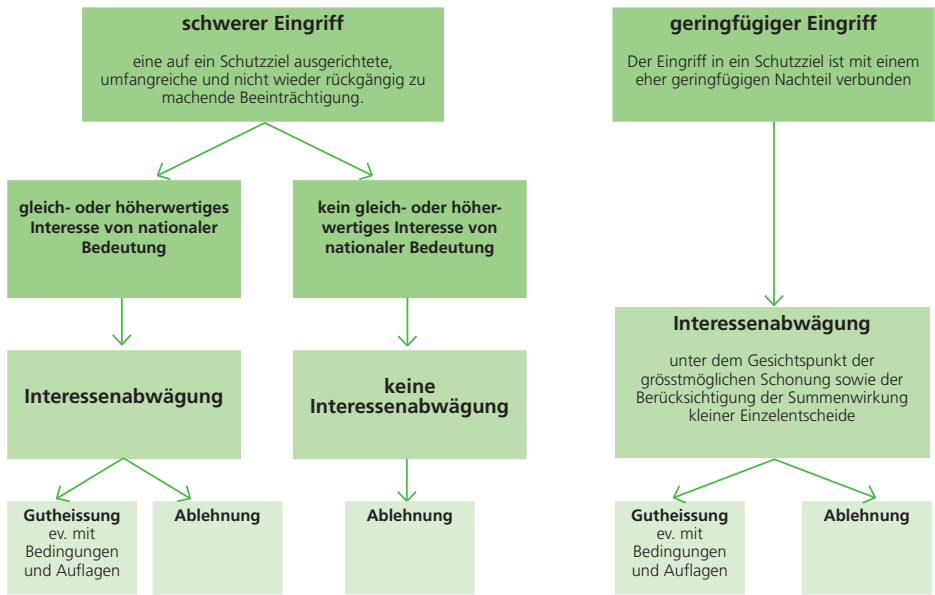
In der Gemeinde Ermatingen TG war vorgesehen eine bestehende Bojenanlage durch die Erstelung einer Bootssteganlage mit 162 Liegeplätzen zu ersetzen. Das Vorhaben lag innerhalb des Perimeters des BLN-Schutzobjekts Nr. 1411 (Untersee-Hochrhein). Die Eidgenössische Natur- und Heimatschutzkommission beurteilte den geplanten Eingriff als erhebliche Beeinträchtigung. Das Bundesgericht kam zum Schluss, dass an der projektierten Hafenanlage kein gleich- oder höherwertiges nationales Interesse gegeben ist. Somit kam es nicht zu einer Interessenabwägung; die Bootssteganlage konnte nicht realisiert werden<sup>31</sup>.

*Leichte* Eingriffe können als zulässig erachtet werden, ohne dass ein nationales Interesse daran besteht. Wird das Interesse des Eingriffs höher eingestuft als das nationale Interesse am Schutz, wird geprüft, inwiefern ein geplanter Eingriff unter grösstmöglicher Schonung realisiert werden kann. Als leichten Eingriff beurteilte das Bundesgericht beispielsweise die Beleuchtung der beiden Pilatusgipfel «Esel» und «Oberhaupt», die von der Vorinstanz unter verschiedenen Auflagen und Bedingungen bewilligt wurde. Der Pilatus ist als Objekt Nr. 1605 im Bundesinventar der Landschaften und Naturdenkmäler von nationaler Bedeutung enthalten. Die Beleuchtungskörper wurden im Verfahren für Ausnahmegewilligungen nach Art. 24 ff. RPG erteilt und stellen somit eine Bundesaufgabe dar. Für den Eingriff reichte das regionale Interesse, den Pilatus als touristisches Wahrzeichen für die Stadt und Region Luzern hervorzuheben. Das Bundesgericht ordnete als weitere Voraussetzung für die Gutheissung des Eingriffs neben den bereits bestehenden Auflagen und Bedingungen eine zusätzliche Beschränkung der Häufigkeit der Beleuchtung an<sup>32</sup>. (siehe Tabelle)



## Eingriffe in BLN-Schutzobjekte

Voraussetzung: Erfüllung einer Bundesaufgabe



#### 4. Schutzwirkung bei kantonalen und kommunalen Aufgaben

Die bisherigen Ausführungen beziehen sich auf den Schutzgehalt der Bundesinventare bei der *Erfüllung einer Bundesaufgabe* und können nicht ohne Weiteres auf die Berücksichtigung der Inventare bei der Erfüllung kantonalen und kommunalen Aufgaben übertragen werden. Wie eingangs dargelegt äussert sich Artikel 5 ff. NHG nicht zur Berücksichtigungspflicht bei kantonalen und kommunalen Aufgaben.

Lange Zeit war denn auch unklar, welche rechtliche Bedeutung die Bundesinventare für die Kantone und Gemeinden haben. Vereinzelt wurde die Meinung vertreten, dass sie materiell den Konzepten und Sachplänen des Bundes gleichzusetzen und von Kantonen und Gemeinden entsprechend zu berücksichtigen sind (Art. 13

RPG)<sup>33</sup>. 2009 folgte das Bundesgericht dieser Auffassung und hielt im Entscheid Rüti ZH<sup>34</sup> unmissverständlich fest, dass Bundesinventare nicht nur bei der Erfüllung von Bundesaufgaben, sondern auch bei der Erfüllung von kantonalen und

29 Vgl. Seitz Andreas / Zimmermann Willi, Bundesgesetz über den Natur- und Heimatschutz NHG: Bundesgerichtliche Rechtsprechung 1997 – 2007, in: UR/P/DEP 2 | 2008 103-206, S. 128 f. mit Hinweis auf die Rechtsprechung: BGE 127 II 273 E. 4c S. 282, in UR/P 2001 1039 ff. (Ermatingen, Bootsteg); Entscheid 1A.185/2006 E 7.1 (Tschingelfeld, Alpweg); 1A.73/2002 E. 5.1 (Kesswil, Hafen).

30 BGE 115 Ib 131 S. 145 (Höhronen, Richtstrahlantenne).

31 BGE 127 II 273 (Ermatingen, Bootsteg); Informationsdienst VLP-ASPAN Nr. 3/02, 8/2002

32 BGE 123 II 256 E. 6 d f., S. 264 ff. (Pilatusgipfel, Scheinwerferanlage).

33 Marti Arnold, Bundesinventare - eigenständige Schutz- und Planungsinstrumente des Natur- und Heimatschutzrechts, in: UR/P 2005 S. 619-647, S. 635. Leimbacher Jörg, Bundesinventare, Schriftenfolge VLP-ASPAN Nr. 71, Seite 68 ff.

34 BGE 135 II 209 E. 2.1 (Rüti ZH).

kommunalen Aufgaben zu berücksichtigen sind. Das Gericht führte aus, dass die Bundesinventare ihrer Natur nach Sachplänen und Konzepten im Sinne von Artikel 13 RPG gleichkämen und daher die für diese Planungsinstrumente geltenden Grundsätze sinngemäss anzuwenden seien. Die Kantone müssten die Bundesinventare in ihrer Richtplanung berücksichtigen (Art. 6 Abs. 4 RPG) und aufgrund der Behördenverbindlichkeit der Richtplanung fänden die Schutzanliegen der Bundesinventare Eingang in die Nutzungsplanung, über die Ausscheidung von Schutzzonen (Art. 17 Abs. 1 RPG) oder die Anordnung anderer Schutzmassnahmen (Art. 17 Abs. 2 RPG). Für die Kantone und die Gemeinden bestehe insoweit eine Pflicht zur Berücksichtigung von Bundesinventaren<sup>35</sup>.

Die Verordnung über das Bundesinventar der historischen Verkehrswege der Schweiz vom 14. April 2010 (VIVS) [SR 451.13] enthält in Artikel 9 ausdrücklich eine Pflicht zur Berücksichtigung der Inventare bei der Erstellung der kantonalen Richtpläne. Auch die Inventarverordnungen über das BLN und ISOS weisen seit dem 1. Juli 2010 eine solche Anordnung auf (Art. 2a VBLN resp. Art. 4a VISOS).

## 4.1 Berücksichtigung bei der Richtplanung

Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung und der entsprechenden Anpassung der Inventarverordnungen ist die Frage der Berücksichtigungspflicht grundsätzlich geklärt. Unklar ist aber nach wie vor, wie und in welchem Umfang, die Bundesinventare in die kantonalen Richtplänen einfließen müssen.

Artikel 6 Absatz 4 RPG verlangt, dass die Kantone die Konzepte und Sachpläne des Bundes bei der Erstellung ihrer Richtpläne berücksichtigen müssen. Inwieweit Anordnungen aus Sachplänen und Konzepten des Bundes von den Kantonen in ihrer Richtplanung zu übernehmen sind, hängt von der rechtlichen Bindungswirkung der

jeweiligen Bundesaufgabe ab. Wird dem Bund durch die Verfassung eine umfassende Zuständigkeit attestiert, steht es ihm zu, über Standortfragen zu befinden. Dies ist beispielsweise im Bereich der Eisenbahnen und Nationalstrassen der Fall. Die Kantone sind in solchen Fällen verpflichtet, den planerischen Anordnungen des Bundes Folge zu leisten und die hierfür nötigen planerischen Vorkehren und Beschlüsse zu treffen (Art. 23 RPV). So dürfen insbesondere Anordnungen zu Standort und Linienführung vorgesehener Anlagen des Bundes in der kantonalen Richtplanung nicht erneut in Frage gestellt werden. In den Fällen, in denen dem Bund keine abschliessende Kompetenz zukommt, so etwa im hier interessierenden Bereich des Natur- und Heimatschutzes (Art. 78 Abs. 1 BV), sind die Anordnungen sowie allfällige Standortfestlegungen des Bundes als Interessenbekundungen zu verstehen und entsprechend bei der Interessenabwägung nach Art. 3 RPV zu berücksichtigen<sup>36</sup>.

Die Berücksichtigungspflicht ergibt sich insbesondere beim Bundesinventar der Landschaften und Naturdenkmäler (BLN) nicht nur aus dem Konzept- bzw. Sachplancharakter des Inventars (und damit aus Artikel 6 Absatz 4 RPG), sondern auch aus Artikel 6 Absatz 2 Buchstabe b RPG, wonach die Kantone bei der Erarbeitung der Grundlagen für die Erstellung der Richtpläne festzustellen haben, welche Gebiete «besonders schön, wertvoll, für die Erholung oder als natürliche Lebensgrundlage bedeutsam sind»<sup>37</sup>. Wann ein bestimmtes Gebiet die in Artikel 6 Absatz 2 Buchstabe b erwähnten Voraussetzungen erfüllt und als schützenswert gilt, ist weitgehend eine Ermessensfrage und im Rahmen einer umfassenden Interessenabwägung zu beurteilen. Gebiete, die der Bund aber unter besonderen Schutz stellt, sind auch von den Kantonen als schützenswert zu betrachten; alles andere würde die Einheit der Rechtsordnung unterlaufen<sup>38</sup>. Die Berücksichtigungspflicht in den Richtplänen der Kantone ist im Sinne dieser Ausführungen in dreifacher Hinsicht von Bedeutung:

### *Aufnahme der Inventare in den Richtplan*

Die Schutzanliegen der Bundesinventare müssen in den Richtplänen der Kantone grundsätzlich ihren Niederschlag finden. Ziel muss es sein, dass sich die Adressaten des Richtplans stets bewusst sind, wann ein BLN-Gebiet betroffen ist und welche Schutzanliegen damit verbunden sind. Hierzu ist es primär notwendig, dass Perimeter und Schutzziele dieser Gebiete in der Richtplankarte und im Richtplantext (im Teil Landschaft und allenfalls betroffenen Objektblättern) ersichtlich sind. Die ISOS- und IVS-Objekte umfassen teilweise sehr kleine Flächen, so dass bei ihnen unter Umständen auf den Eintrag in der Richtplankarte verzichtet werden kann und eine Behandlung im Richtplantext genügt. Die gänzliche Nichtberücksichtigung der Inventarobjekte im Richtplan ohne triftigen Grund ist als Mangel zu betrachten, welchen der Bund bei der Genehmigung des Richtplans zu rügen hat.

### *Konkretisierung / Umsetzung*

Die blosse Aufnahme der Gebiete als Ausgangslage im Sinne einer informativen Darstellung ist nicht ausreichend. Aus dem Richtplan muss hervorgehen, wie der Kanton – unter Berücksichtigung der Planungsautonomie der Gemeinden – die Vorgaben des Bundes zu den einzelnen Inventarobjekten konkretisieren und umsetzen will, um einen genügenden Schutz gewährleisten zu können. Die Schutzziele sind im Richtplan aufzugreifen und auf die Vollzugsaufgaben des Kantons (und der Gemeinden) auszurichten. Der für die Erreichung der Schutzvorgaben des Bundes erforderliche Handlungsbedarf ist aufzuzeigen. Hierfür sind idealerweise bereits auf Richtplanenebene verbindliche Massnahmen vorzusehen oder konkrete Handlungsanweisungen bzw. -aufträge zu definieren, an welchen sich die kantonalen und kommunalen Behörden zu orientieren haben. Wird der Schutz in der kantonalen Gesetzgebung konkretisiert, sollte der Richtplan auf die entsprechenden Grundlagen hinweisen (vgl. Ziff. 4.4).

Wie weit ein Kanton letztlich bei dieser Konkretisierung und bei der Definition der die Schutzziele umzusetzenden Massnahmen geht, liegt – wie oben gesehen – zu einem nicht unwesentlichen Teil in seinem Ermessen. Die Berücksichtigung der Bundesinventare und namentlich des BLN bedeutet nicht, dass die im Inventar ausgeschiedenen Schutzperimeter auf kantonaler Ebene vollumfänglich als Schutzgebiete ausgeschieden werden müssen<sup>39</sup>. Der Perimeter der kantonalen Schutzgebiete muss somit mit dem Perimeter des BLN-Gebiets nicht deckungsgleich sein. Vor dem Hintergrund der oft sehr grossflächig ausgeschiedenen BLN-Gebiete und der sich darin befindenden Siedlungsnutzungen wäre dies oft auch sehr problematisch. Die Umsetzung der BLN-Inventare auf kantonaler und kommunaler Ebene muss sich vielmehr am Schutzzweck der einzelnen Objekte orientieren und auf einer sorgfältigen, die Schutzanliegen angemessen berücksichtigenden Interessenabwägung beruhen. Die Bundesinventare geben dabei wertvolle gesetzliche Anhaltspunkte für die *Gewichtung und Bewertung der Interessen* (Art. 3 Abs. 1 Bst. b RPV). Sie können im konkreten Fall zur Ausscheidung (grossflächiger) Landschaftsschutzgebiete, zur Bezeichnung von Freihaltegebieten, zu siedlungsbegrenzenden Massnahmen (Siedlungsbegrenzungen, Siedlungstrengürtel) oder anderen Massnahmen führen.

35 INFORAUM VLP-ASPAN Nr. 4/10 S. 5.

36 Tschannen, Kommentar RPG, Art. 6 Rz. 44; Bühlmann, Kommentar RPG, Art. 13 Rz. 48; Waldmann/Hännli, Handkommentar RPG, Art. 13 Rz. 30; Tschannen Pierre, Der Richtplan und die Abstimmung raumwirksamer Aufgaben, Diss. Bern 1986, Rz. 488.

37 Leimbacher Jörg, Kommentar NHG, Art. 6, Rz. 28; EJPB/BRP, Der kantonale Richtplan, Leitfaden für die Richtplanung, Richtlinien nach Art. 8 RPV, Bern 1996, S. 42 f.

38 Marti Arnold, Bundesinventare - eigenständige Schutz- und Planungsinstrumente des Natur- und Heimatschutzrechts, in: URP 2005 S. 619-647, S. 635.

39 Unter Umständen können vom Kanton auch andere Schutzmassnahmen getroffen werden, vgl. Ziff. 4.4.

### Koordination mit anderen raumwirksamen Tätigkeiten

Bei anderen richtplanpflichtigen raumwirksamen Tätigkeiten, welche die Bundesinventare tangieren, wie beispielsweise Materialabbaugebiete oder Windparkanlagen, müssen die Schutzziele der Inventare ebenfalls berücksichtigt werden (Art. 2 Abs. 1 RPG). Bei Richtplangeschäften mit fortgeschrittenem Koordinationsstand (Festsetzungen und Zwischenergebnisse) hat aus den betreffenden Massnahmeblättern und Festlegungen des kantonalen Richtplans hervorzugehen, wie diese Koordination bzw. Abwägung der verschiedenen raumwirksamen Interessen vorgenommen wurde (Festsetzung) oder vorzunehmen ist (Zwischenergebnis)<sup>40</sup>. Im Einzelfall und bei Interessenkonflikten gehen die Schutzinteressen nicht zwingend vor. Da im Bereich des Natur- und Heimatschutzes – wie erwähnt (Ziff. 1) – keine abschliessende Bundeskompetenz besteht, sind die Kantone nicht vollumfänglich an die hohen Schutzbestimmungen des Artikel 5 NHG gebunden, sondern haben einen Beurteilungsspielraum. Sie sind nicht in jedem Fall zur «ungeschmälernten Erhaltung» verpflichtet und Eingriffe sind nicht an die Voraussetzung gebunden, dass es sich um Vorhaben von nationaler Bedeutung handelt. Dies wäre bei den BLN-Gebieten und den zum Teil darin liegenden Siedlungsgebieten oft gar nicht möglich. Es muss jedoch eine Interessenabwägung unter Berücksichtigung der in den Inventaren zum Ausdruck kommenden Natur-, Landschafts- und Denkmalschutzanliegen vorgenommen werden. Dabei kommt den Schutzinteressen im Hinblick auf die «grösstmögliche Schonung» ein starkes Gewicht zu. Die nicht leicht zu durchblickende Kompetenzzuscheidung zwischen Bund und Kantonen kann zum seltsamen Ergebnis führen, dass dasselbe Inventarobjekt bei der Erfüllung von Bundesaufgaben stärker geschützt ist als bei der Erfüllung von kantonalen oder kommunalen Aufgaben<sup>41</sup>.

## 4.2 Genehmigung des Richtplans durch den Bund

Richtpläne sind durch den Bundesrat zu genehmigen (Art. 11 RPG). Die Genehmigung soll grundsätzlich sicherstellen, dass die Richtpläne dem Raumplanungsgesetz entsprechen, und dass sie namentlich die raumwirksamen Aufgaben des Bundes und der Nachbarkantone sachgerecht berücksichtigen (Art. 11 Abs. 1 RPG). Überprüft werden einerseits die *formellen* Aspekte: Information und Mitwirkung der Bevölkerung Art. 4 RPG; Zusammenarbeit mit den Behörden des Bundes und der Nachbarkantone sowie dem benachbarten Ausland Art. 7 RPG; Mitwirkung der Gemeinden und anderer Träger raumwirksamer Aufgaben Art. 10 Abs. 2 RPG und die Erfüllung weiterer Formerfordernisse. Andererseits ist der Richtplan auch in *materieller* Hinsicht zu überprüfen. Dies heisst konkret: Bereitstellung geeigneter Grundlagen gemäss Art. 6 RPG; Erfüllung des Mindestinhalts gemäss Art. 8 RPG und Art. 5 Abs. 1 RPV; Berücksichtigung der Ziele und Grundsätze der Raumplanung gemäss Art. 1 und 3 RPG; Abstimmung mit den raumwirksamen Interessen anderer Planungsträger. Obwohl sich der Wortlaut von Artikel 11 Absatz 1 RPG auf die Einhaltung des Raumplanungsgesetzes beschränkt, ist unbestritten, dass der Richtplan auch die Bestimmungen des übrigen Bundesrechts zu berücksichtigen hat. Die Rechtskontrolle beinhaltet neben der Prüfung, ob der Richtplan dem Raumplanungsgesetz und dem übrigen Bundesrecht entspricht, auch die Kontrolle, ob im Zusammenhang mit der in Artikel 3 RPV vorgegebenen Interessenabwägung Abwägungsfehler vorliegen. Eine gewisse Zurückhaltung wird lediglich geübt, sofern eine Interessenabwägung auf der Würdigung örtlicher Verhältnisse beruht, deren Beurteilung die kantonalen Behörden besser überblicken<sup>42</sup>. Eine Planaussage wird im Zusammenhang mit den Bundesinventaren nach Art. 5 ff. NHG in folgenden Fällen beanstandet:

*Abwägungsausfall*

Ist eine Abwägung gänzlich unterblieben, liegt ein Abwägungsausfall vor. Dies ist etwa der Fall, wenn es die Behörde pflichtwidrig unterlässt, eine Abwägung vorzunehmen um eine richtplanerische Aussage zu Schutzobjekten von Bundesinventaren zu formulieren oder wenn sie bei richtplanpflichtigen Vorhaben (z.B. Windparkanlagen) die Frage nach Alternativstandorten, die ein zentrales Element der Interessenabwägung bilden, nicht prüft.

*Ermittlungsdefizit und Ermittlungsüberschuss*

Findet eine Abwägung statt, jedoch ohne die Berücksichtigung relevanter Interessen, liegt ein Ermittlungsdefizit vor. Dieser Abwägungsfehler liegt vor, wenn beispielsweise ein Kanton in seinem Richtplan durch eine Abwägung zwar die Gebiete nach Art. 6 Abs. 2 Buchstabe b RPG bezeichnet, dabei jedoch die in den Bundesinventaren zum Ausdruck gebrachte Interessenbekundung des Bundes überhaupt nicht beachtet. Ein Ermittlungsüberschuss entsteht hingegen, wenn nicht schutzwürdige und objektiv geringwertige Interessen in die Abwägung einbezogen werden.

*Fehlbeurteilung*

Bei einer Fehlbeurteilung findet eine Abwägung statt, die sämtliche relevanten Interessen mit einbezieht. Diese werden jedoch nicht korrekt gewichtet, indem beispielsweise die einzubeziehende Interessenbekundung des Bundes, die in den Inventaren zum Ausdruck kommt, zu wenig beachtet wird und die Interessen eines Anlagebetreibers an einer wirtschaftlichen Nutzung des Geländes (z.B. Kiesabbau) von vornherein höher gewichtet werden<sup>43</sup>.

Bei diesen drei Kategorien von Abwägungsfehlern handelt es sich um juristische Unterscheidungen, aus denen keine kategorienspezifische Rechtsfolgen ableitbar sind.

**4.3 Änderung des Richtplans durch den Bund**

Der Bundesrat kann Mängel im Rahmen der Richtplanprüfung direkt korrigieren, wenn es dazu keiner neuen Interessenabwägung durch den Kanton bedarf. Beispiele für die Vornahme solcher Anpassungen sind etwa Fehler in der Kategorienwahl (Vororientierung, Zwischenergebnis, Festsetzung) oder bei Verletzung von übergeordnetem, zwingendem Recht<sup>44</sup>.

Die Berücksichtigung der Bundesinventare im Richtplan ist wie gesehen das Ergebnis von Interessenabwägungen (vgl. Ziff. 4.1). Der Bundesrat kann daher im Rahmen der Richtplangenehmigung nicht direkt Korrekturen am Richtplaninhalt anbringen, beispielsweise indem er zusätzliche Gebiete als Schutzgebiete ausscheidet oder bei bereits ausgeschiedenen Schutzgebieten die Schutzvorschriften restriktiver umschreibt. Sind nach der Meinung des Bundes die Bundesinventare im Richtplan nicht genügend berücksichtigt, kann ein Abwägungsfehler (vgl. Ziff. 4.2) vorliegen. Der Kanton wird in solchen Fällen aufgefordert eine neue bundesrechtskonforme Interessenabwägung durchzuführen und den Richtplaninhalt anzupassen<sup>45</sup>. In der Zwischenzeit

40 Vgl. VLP-ASPAN, Kurzgutachten im Auftrag des Bundesamtes für Raumentwicklung ARE, Sektion Planung zum Thema: Umgang mit der Landschaft und dem BLN bei der Prüfung und Genehmigung von kantonalen Richtplänen vom 7. Mai 2010, Ziff. 3.3

41 Marti Arnold, Bundesinventare - eigenständige Schutz- und Planungsinstrumente des Natur- und Heimatschutzrechts, in: URP 2005 S. 619-647, S. 636 f.

42 Tschannen, Kommentar RPG, Art. 11 Rz. 10.

43 Tschannen, Kommentar RPG, Art. 11 Rz. 9 ff.; 22; Waldmann/Hänni, Handkommentar RPG, Art. 11 RZ 5 ff.; Rz. 13 f.

44 Vgl. beispielsweise Beschluss des Bundesrates vom 20. Februar 2008 zur Genehmigung der Gesamtüberarbeitung des Richtplans des Kantons Obwalden, in: BBl 1108, S. 1562; Beschluss des Bundesrates vom 16. April 2008 zur Genehmigung der Gesamtüberarbeitung des Richtplans des Kantons Glarus, in: BBl 2008, S. 4066 f.

45 Tschannen, Kommentar RPG, Art. 11 Rz. 23 und 31.; Ders., Der Richtplan und die Abstimmung raumwirksamer Aufgaben, Diss. Bern 1986, Rz. 750.

kann der Bund vorsorgliche Massnahmen anordnen. Solche Massnahmen wurden beispielsweise angeordnet anlässlich der Genehmigung der Gesamtüberarbeitung des Richtplans des Kantons Basel-Landschaft vom 8. September 2010. Der Kanton ersuchte um eine Reduktion des Mindestumfanges im Sachplans Fruchtfolgeflächen, welche vom Bundesrat abgelehnt wurde. Der Bundesrat ordnete im Rahmen einer vorsorglichen Massnahme an, dass die Fruchtfolgeflächen zweiter Güteklasse als Fruchtfolgeflächen zu schützen sind, bis der Kanton den Mindestumfang richtplanerisch ausweisen kann<sup>46</sup>. Sollten in Bezug auf die Interessenabwägung Meinungsverschiedenheiten zwischen dem gesuchstellenden Kanton und dem Bund bestehen, beispielsweise aufgrund unterschiedlicher Gewichtung der Schutzwürdigkeit von Bundesinventarobjekten, sind diese durch intensive Zu-

sammenarbeit zu lösen (Art. 7 Abs. 1 RPG) und sollte auch dieses Vorgehen zu keinem Resultat führen, kann ein Bereinigungsverfahren durchgeführt werden (Art. 12 RPG)<sup>47</sup>. Sind bedeutsame Landschaften oder Stätten besonders gefährdet, kann der Bundesrat eine vorübergehende Nutzungszone nach Art. 37 RPG erlassen<sup>48</sup>.

#### 4.4 Berücksichtigung in der Nutzungsplanung

Neben der Aufgabe, die Inventare in der Richtplanung sachgerecht zu berücksichtigen, sind die Kantone (bzw. Gemeinden) aufgrund von Artikel 17 Absatz 1 RPG verpflichtet, dem Objekt mit den ihnen zur Verfügung stehenden Mitteln Schutz zu gewähren. Die Kantone haben mit anderen Worten die Pflicht, geeignete kantonale Schutzmassnahmen zu ergreifen<sup>49</sup>. Dabei lässt ihnen die Gesetzgebung einen relativ grossen Beurteilungsspielraum. Die Vorgaben des kantonalen Richtplans sind von den Gemeinden – ebenfalls unter Ausübung eines gewissen Ermessens – parzellenscharf und grundeigentümerverbindlich umzusetzen. In Frage kommen Schutzzonen, welche häufig auch überlagernd ausgeschieden werden (Art. 17 Abs. 1 RPG) oder andere Massnahmen wie Freihaltezonen (Art. 18 RPG). Zur bundesrechtskonformen Umsetzung beitragen können insbesondere auch Sondernutzungspläne (Gestaltungspläne, Detailnutzungspläne, Überbauungsordnungen). Nach Artikel 17 Absatz 2 RPG kann das kantonale Recht auch andere Massnahmen vorsehen wie beispielsweise Schutzverfügungen oder vertragliche Lösungen mit Privaten<sup>50</sup>. Diese eignen sich vorwiegend für den Schutz von Einzelobjekten (Kulturdenkmäler und schützenswerte Einzelbauten).

Gemeinden müssen Bundesinventare in der Nutzungsplanung berücksichtigen, auch wenn der Kanton im Richtplan (noch) nichts geregelt hat oder die richtplanerische Behandlung vom Bundesrat als ungenügend betrachtet wurde und der

#### Modellvorhaben BLN-Objekt Belchen-Passwang

Das Modellvorhaben «BLN-Objekt 1012 Belchen-Passwang» geht der Frage nach, wie eine Landschaft von nationaler Bedeutung in ihrer Schönheit und Qualität erhalten und aufgewertet werden kann, ohne moderne Nutzungsansprüche und Entwicklungspotenziale von vorneherein zu unterbinden. Unter der Partizipation lokaler, regionaler und nationaler Interessens- und Politikbereiche soll eine koordinierte Gesamtstrategie erarbeitet werden, welche die Entwicklung des BLN-Objektes 1012 Belchen-Passwang für die nächsten 20 bis 30 Jahre umsetzungsorientiert zu lenken vermag. Strukturelle Defizite in der Umsetzung sollen erfasst und effizientere Koordinationsansätze vorgeschlagen werden.

[www.admin.are.ch](http://www.admin.are.ch)

→Themen →Agglomerationen →Modellvorhaben

Kanton die Angelegenheit neu beurteilen muss (Abwägungsfehler Ziff. 4.2).

## 5. Schlussbemerkungen

Die Umsetzung der Bundesinventare nach Artikel 5 NHG ist, wie die nicht ohne Weiteres zu durchschauende Rechtsprechung des Bundesgerichts zeigt, nicht nur bei der Erfüllung von Bundesaufgaben eine grosse und höchst anspruchsvolle Herausforderung. Auch die Kantone und Gemeinden sind bei der Umsetzung der Bundesinventare im Rahmen der Richt- und Nutzungsplanung gefordert. Patentrezepte für die Umsetzung gibt es nicht; wie immer in der Raumplanung braucht es massgeschneiderte Lösungen. Dies umso mehr, als die einzelnen Schutzobjekte sehr unterschiedlich sind und zwar nicht nur, wenn man die BLN-Gebiete den Schutzobjekten des ISOS- und IVS gegenüberstellt. Auch innerhalb der einzelnen Inventare gibt es vollkommen verschiedenartige Objekte.

Bei der Umsetzung des geforderten Schutzes kommt hinzu, dass die Schutzziele – vor allem bei den BLN-Gebieten – oft sehr vage umschrieben

sind, so dass Kantone und Gemeinden selbst bei besten Vollzugsabsichten schnell an ihre Grenzen stossen. Es ist daher sehr zu begrüssen, dass die Schutzobjekte des BLN vom BAFU in Zusammenarbeit mit den Kantonen präziser umschrieben werden.

Wertvoll dürfte im Hinblick auf die Umsetzung der Bundesinventare ein regelmässiger und enger Erfahrungsaustausch unter den Kantonen sein, zu dem auch die VLP-ASPAN gerne einen Beitrag leisten wird. Zu begrüssen ist zudem die Unterstützung des Bundes, sei dies über die Erstellung von Arbeitshilfen und Wegleitungen oder die Unterstützung von Modellvorhaben, wie jenes zum BLN-Objekt Nr.1012 Belchen-Passwang im Kanton Basel-Landschaft (siehe Kasten).



Barbara Jud, lic. iur.,  
VLP-ASPAN

- 
- 46 Richtplan des Kantons Basel-Landschaft, Genehmigung der Gesamtüberarbeitung des Richtplans vom 8. September 2010 Ziff. 3. und 6. b.
- 47 Das Bereinigungsverfahren gemäss Art. 12 Abs. 1 RPG steht nur für Fragen der räumlichen Interessenabwägung offen. Vgl. EJPD/BRP, Merkblatt zum Bereinigungsverfahren nach Artikel 7 Absatz 2 und Artikel 12 RPG, Bern, 1998; Tschannen, Kommentar RPG, Art. 11 Rz. 31.; Ders., Der Richtplan und die Abstimmung raumwirksamer Aufgaben, Diss. Bern 1986, Rz. 750.
- 48 Vgl. Beschluss des Bundesrates vom 8. Dezember 1986 zur Veröffentlichung Richtplan Kanton Nidwalden, in: BBl 1987 I S. 792 f.
- 49 Leimbacher, Kommentar NHG, Art. 6, Rz. 28; Rausch/Marti/Griffel, Umweltrecht, Rz. 565;
- 50 Leimbacher, Kommentar NHG, Art. 6, Rz. 29; Marti Arnold, Bundesinventare – eigenständige Schutz- und Planungsinstrumente des Natur- und Heimatschutzes, in URP/DEP 2005 619 ff, S. 636; Moor, Kommentar RPG, Art. 17 Rz. 74 ff.

## Impressum

### Raum & Umwelt VLP-ASPAN:

Materialien zur Raumentwicklung für Mitglieder der Schweizerischen Vereinigung für Landesplanung, erscheint sechsmal jährlich in deutscher und französischer Sprache

**Redaktion:** Lukas Bühlmann

**Gestaltung:** Madeleine Ramseyer

**Titelbild:** VLP-ASPAN

**Grafik:** Dynamite Advertising AG

**Druck:** Multicolor Print, Baar

**Nachdruck von Texten und Bildern:** unter Angabe der Quelle erlaubt

**VLP-ASPAN** 

Schweizerische Vereinigung  
für Landesplanung  
Sulgenrain 20, CH-3007 Bern  
Tel. +41 (0)31 380 76 76  
Fax +41 (0)31 380 76 77  
[info@vlp-aspan.ch](mailto:info@vlp-aspan.ch)  
[www.vlp-aspan.ch](http://www.vlp-aspan.ch)