

# **Rechtsgutachten**

## **Prüfung Mitwirkung BLN**

Auftraggeber: Bundesamt für Umwelt (BAFU)  
Auftragnehmerin: Schweizerische Vereinigung für Landesplanung VLP-ASPAN  
Lukas Bühlmann, Direktor, VLP-ASPAN  
Barbara Jud, wissenschaftliche Mitarbeiterin, VLP-ASPAN

Bern, 31. Juli 2013

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)



## Die Ergebnisse im Überblick

Die Erwägungen dieses Gutachtens lassen sich wie folgt zusammenfassen:

### **Zeitpunkt der Einflussnahme**

Ziff. 4

Es gilt nicht nur die Frage zu beantworten, wer Einfluss auf die Inventarisierung nehmen kann oder soll, sondern auch, zu welchem Zeitpunkt die Einflussnahme erfolgt. Folgende Verfahrensstadien sind zu unterscheiden:

- während der Erarbeitung der Inventare;
- nach der Erarbeitung der Inventare, vor der bundesrätlichen Beschlussfassung;
- im Rahmen des Rechtsschutzes.

### **Allgemeine Vorgaben zum Einbezug der Kantone**

Ziff. 5

Die Kantone sind gestützt auf verschiedene Bestimmungen der Bundesverfassung an der Erarbeitung der Inventare zu beteiligen, ohne dass jedoch ein bestimmtes Verfahren vorgegeben wird.

### **Aus Artikel 5 NHG fließende Vorgaben zum Einbezug**

Ziff. 6

Artikel 5 NHG verlangt ausdrücklich, dass der Bund die Kantone bei der Erstellung oder Änderung der Inventare für Objekte von nationaler Bedeutung anhört. Bei der Erarbeitung des Bundesinventars der Landschaften und Naturdenkmäler von nationaler Bedeutung (BLN) wurden die Kantone von Beginn weg stärker einbezogen, als dies bei einer Anhörung im Sinne des Vernehmlassungsgesetzes geboten gewesen wäre.

### **Rechtsform des BLN**

Ziff. 7

Das BLN wird in Form einer Verordnung erlassen, es besteht jedoch eine Wesensgleichheit zu den Sachplänen des Bundes. Beim BLN liegt aber im Gegensatz zu den auf das RPG gestützten Plänen keine Interessenabwägung zu Grunde und bundesgesetzlich ist auch keine Information oder Verfahrensbeteiligung der Bevölkerung vorgesehen. Das BLN ist wie die Konzepte und Sachpläne des Bundes bei der kantonalen Richtplanung zu berücksichtigen.

## **Möglichkeiten des Einbezugs**

Ziff. 8

Die bestehenden gesetzlichen Grundlagen im NHG sehen lediglich die Anhörung der Kantone vor. Da es sich beim BLN um eine raumwirksame Aufgabe handelt, kommen jedoch auch raumplanungsrechtliche Vorgaben zum Zug. Nach diesen Vorgaben haben Bund, Kantone und Gemeinden sich rechtzeitig zu unterrichten, wenn ihre raumwirksamen Tätigkeiten sich gegenseitig aufeinander auswirken. Der Bund hat die kantonalen Fachstellen für Natur- und Landschaftsschutz somit möglichst früh, vor der Beschlussfassung, einzubeziehen. Diese haben dafür zu sorgen, dass sich weitere betroffene kantonale Ämter einbringen können, insbesondere die Raumplanungsämter.

Nach erfolgter bundesrätlicher Beschlussfassung ist das Inventar von den Kantonen in ihren Richtplänen zu berücksichtigen. Im Richtplanverfahren haben sowohl die Gemeinden wie auch die Umweltschutzorganisationen und die Bevölkerung mehr oder weniger weit gehende Mitwirkungsmöglichkeiten und sie können sich auch zur Berücksichtigung der BLN-Objekte äussern.

Die Gemeinden wiederum haben sich bei ihrer eigentümerverbindlichen Nutzungsplanung am Richtplan zu orientieren und die Bevölkerung zu unterrichten und mitwirken zu lassen.

Ein Einbezug der Gemeinden oder der Bevölkerung bei der Erfassung bzw. Erarbeitung der BLN Objekte ist de lege lata durch das NHG nicht gegeben. Ein solcher würde auch die geforderte Wissenschaftlichkeit der Inventarisierung in Frage stellen. Das internationale Recht sieht mit dem von der Schweiz ratifizierten Europäischen Landschaftsübereinkommen einen weitgehenden Einbezug der Bevölkerung vor. Dieser beschränkt sich jedoch auf die *Umsetzung* der Inventare und erfasst nicht die wissenschaftlich geprägte Erarbeitung. Dies ergibt sich auch aus der bundesrätlichen Botschaft, welche den nachträglichen Einbezug der Bevölkerung im Rahmen der Richt- und Nutzungsplanung als mit dem Landschaftsübereinkommen vereinbar erachtet.

## **Zukünftiges Vorgehen**

Ziff. 9

Bei der Erarbeitung des BLN wurde die Anhörung der Kantone in der Praxis in Richtung einer Zusammenarbeit ausgedehnt. Dies scheint uns aus zweierlei Gründen gerechtfertigt, einerseits weil es sich beim Natur- und Heimatschutz um eine Verbundaufgabe von Bund und Kantonen handelt, andererseits, weil das BLN eine raumwirksame Tätigkeit darstellt. Es ist daher zu empfehlen, die heutige Praxis zur Zusammenarbeit mit den Kantonen in der Verordnung zum BNL festzuhalten, beispielsweise in einem Artikel, der im Sinne einer erweiterten Anhörung eine möglichst frühzeitige Kontaktaufnahme mit den kantonalen Fachstellen für Natur- und Landschaftsschutz verlangt und deren Verantwortung für den

Einbezug weiterer kantonalen Fachstellen, insbesondere jener der Raumplanung, umschreibt.

### **Bedeutung für laufende Überarbeitung**

Ziff. 10

Die kantonalen Fachstellen für Natur- und Landschaft wurden in die laufende Überarbeitung einbezogen. Den Fachstellen kommt eine Schlüsselfunktion zu. Sie haben insbesondere auch die Raumplanungsfachstellen entsprechend zu informieren und einzubeziehen. Ist dies nicht erfolgt, ist es möglich, dass im Rahmen der Anhörung noch Differenzen auftauchen, welche der Bundesstelle bis anhin nicht bekannt waren.

### **Anwendung der Erwägungen auf das IVS und das ISOS**

Ziff. 11

Das IVS und das ISOS sind bezüglich Aussagen zu den Schutzobjekten konkreter als das bisherige BLN. Zudem sind deren Schutzperimeter viel kleiner, so dass sich weit weniger Konflikte mit raumplanerischen Anliegen ergeben als dies bei den teilweise gross ausgeschiedenen BLN-Objekten der Fall ist. In einem Gutachten zum ISOS wurde die Frage nach dem Normierungsbedarf grundsätzlich verneint und ein informelles Vorgehen zum Einbezug direkt Betroffener empfohlen.

## Inhalt

|           |   |           |
|-----------|---|-----------|
| <b>1.</b> | <b>Problemstellung</b> .....                          | <b>8</b>  |
| <b>2.</b> | <b>Grundlagen</b> .....                               | <b>10</b> |
| 2.1       | Rechtliche Grundlagen .....                           | 10        |
| 2.2       | Literatur .....                                       | 10        |
| 2.3       | Amtliche Publikationen .....                          | 12        |
| <b>3.</b> | <b>Gegenstand und Methode der Arbeit</b> .....        | <b>13</b> |
| <b>4.</b> | <b>Möglichkeiten der Einflussnahme</b> .....          | <b>14</b> |
| <b>5.</b> | <b>Verfassungsrechtliche Vorgaben</b> .....           | <b>14</b> |
| 5.1       | Grundsätze des Zusammenwirkens (Art. 44 BV) .....     | 14        |
| 5.2       | Mitwirkung der Kantone (Art. 45 BV) .....             | 15        |
| 5.3       | Organisationsautonomie der Kantone (Art. 47 BV) ..... | 16        |
| 5.4       | Vernehmlassungsverfahren (Art. 147 BV) .....          | 16        |
| 5.5       | Fazit .....   | 17        |
| <b>6.</b> | <b>Inventare nach Artikel 5 NHG</b> .....             | <b>18</b> |
| 6.1       | Begriff des Inventars .....                           | 18        |
| 6.2       | Inhalt der Inventare .....                            | 19        |
| 6.2.1     | Massgebende Grundsätze für Auswahl .....              | 19        |
| 6.2.2     | Genauere Umschreibung .....                           | 19        |
| 6.2.3     | Gründe für die nationale Bedeutung .....              | 21        |
| 6.2.4     | Mögliche Gefahren .....                               | 22        |
| 6.2.5     | Bestehende Schutzmassnahmen .....                     | 22        |
| 6.2.6     | Anzustrebender Schutz .....                           | 22        |
| 6.2.7     | Verbesserungsvorschläge .....                         | 23        |
| 6.3       | Erarbeitung des BLN .....                             | 23        |
| 6.4       | Anhörung der Kantone .....                            | 24        |
| 6.5       | Zusammenfassung .....                                 | 27        |
| <b>7.</b> | <b>Rechtsnatur der Inventare</b> .....                | <b>27</b> |
| 7.1       | Verordnungen .....                                    | 28        |
| 7.1.1     | Erlasse .....   | 28        |

|            |   |           |
|------------|---|-----------|
| 7.1.2      | Rechtsschutz.....   | 28        |
| 7.2        | Allgemeinverfügung.....   | 29        |
| 7.2.1      | Erlass.....   | 29        |
| 7.2.2      | Rechtsschutz.....   | 30        |
| 7.2.3      | Einschätzung.....   | 30        |
| 7.3        | Handlungsform sui generis.....  | 31        |
| 7.3.1      | Erlass.....   | 31        |
| 7.3.2      | Rechtsschutz.....   | 31        |
| 7.3.3      | Einschätzung.....   | 32        |
| 7.4        | Fazit.....  | 33        |
| <b>8.</b>  | <b>Möglichkeiten des Einbezugs.....</b>                               | <b>33</b> |
| 8.1        | Das BLN als raumwirksame Tätigkeit.....                               | 33        |
| 8.1.1      | Einflussnahme der Kantone.....  | 34        |
| 8.1.2      | Einflussnahme der Gemeinden.....                                      | 36        |
| 8.1.3      | Einflussnahme der Umweltschutzorganisationen.....                     | 37        |
| 8.1.4      | Einflussnahme der Bevölkerung.....                                    | 37        |
| 8.2        | Konzeptstudie Partizipation.....                                      | 39        |
| 8.3        | Fazit.....  | 40        |
| <b>9.</b>  | <b>De lege ferenda.....</b>   | <b>41</b> |
| <b>10.</b> | <b>Bedeutung der Erkenntnisse für die laufende Überarbeitung.....</b> | <b>41</b> |
| <b>11.</b> | <b>Übertragbarkeit der Vorschläge auf das IVS und ISOS.....</b>       | <b>42</b> |
|            | <b>Anhang: Tabellarische Übersicht.....</b>                           | <b>43</b> |

## 1. Problemstellung

Die Parlamentarische Verwaltungskontrollstelle (PVK) wurde am 24. Juni 2002 beauftragt, eine Evaluation des Bundesinventars der Landschaften und Naturdenkmäler von nationaler Bedeutung (BLN) durchzuführen<sup>1</sup>. Gestützt auf diese Evaluation stellte die Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates (GPK-N) in ihrem Bericht fest, dass die Schutzwirkung des Bundesinventars mangelhaft ist und formulierte fünf Empfehlungen an die Adresse des Bundesrats<sup>2</sup>. Dieser entschied in seiner Stellungnahme vom 15. Dezember 2003 unter anderem der im GPK-N Bericht formulierten «Empfehlung 3» Rechnung zu tragen und durch geeignete Massnahmen im Bereich der Koordination, Information und der Partizipation dafür zu sorgen, dass die Akzeptanz zur Umsetzung des BLN erhöht wird<sup>3</sup>. Zu der unter «Empfehlung 1» geforderten Überprüfung und Präzisierung der gebiets-spezifischen Schutzziele des BLN hielt er fest:

*«Der Bundesrat ist bereit, die Empfehlung 1 umzusetzen, sofern der dafür nötige Personalaufwand aus dem Sachkredit 810.4600.201 Natur- und Landschaftsschutz gedeckt werden kann:*

*(...) Für eine räumliche Beschreibung der BLN-Objekte und ihrer schutzwürdigen Elemente und Potenziale müssen erst die unterschiedlichen, bereits vorliegenden Grundlagen zusammengetragen und analysiert sowie Geländebegehungen durchgeführt werden. Gestützt darauf können konkrete spezifische Beschreibungen sowie Schutz- und Entwicklungsziele für die Objekte bzw. ihre Teilgebiete formuliert werden. Dabei muss der Abstimmung mit den verantwortlichen Behörden auf der Ebene des Bundes und der Kantone sowie dem Anliegen des Einbezugs der Betroffenen (Gemeinden, direkt Betroffene, Bevölkerung) im Hinblick auf eine nachhaltige Entwicklung in der betreffenden Region sachgerecht Rechnung getragen werden.»*

In einer am 16. März 2012 eingereichten Interpellation zuhanden des Bundesrates wurde unter Punkt 2 die Frage gestellt, weshalb bei der Erstellung der Inventare nach Artikel 5 NHG nicht nach den Artikeln 14 ff. RPV vorgegangen werde<sup>4</sup>. Artikel 14 ff. RPV konkretisiert die Vorgehensweise im Zusammenhang mit der Erfüllung raumwirksamer Aufgaben des Bundes bei der Erarbeitung von Konzepten und Sachplänen nach Artikel 13 des Raumplanungsgesetzes (RPG). In seiner Stellungnahme vom 23. Mai 2012 wies der Bundesrat darauf hin, dass den auf dem Verordnungsweg erlassenen Inventaren nach Artikel 5 des Natur- und Heimatschutzgesetzes (NHG) nach konstanter bundesgerichtlicher Praxis Konzeptcharakter im Sinne des RPG zukomme. Dies gelte auch für diejenigen Inventare, welche bereits vor dem Inkrafttreten des RPG durch den Bundesrat erlassen worden seien. Artikel 5 NHG verlange zwingend eine Anhörung der Kantone, damit diese ihre Interessen einbringen könnten; die Berücksichtigung der Sektoralpolitiken des Bundes sei durch das bundesinterne

<sup>1</sup> PVK Evaluation BLN, BBI 2004, S. 789.

<sup>2</sup> GPK-N Bericht BLN, BBI 2004, S. 782 ff.

<sup>3</sup> BR Antwort BLN, BBI 2004, S. 875.

<sup>4</sup> Interpellation 12.3319, Energiewende. Fragen zu Bewilligungsverfahren, Bundesinventaren und ENHK, eingereicht von SR Bischof Pirmin am 16.03.2012.



Rechtsetzungsverfahren sichergestellt. Der Bundesrat äusserte jedoch die Meinung, dass die Reformulierung der objektspezifischen Schutzziele und die im NHG vorgesehene, regelmässige Überprüfung und Bereinigung der Inventare künftig in einem Verfahren zu erfolgen hätten, welches weitgehend den Anforderungen an den Erlass von Konzepten und Sachplänen nach RPG entspreche<sup>5</sup>.

Im Zusammenhang mit der Revision der Verordnung über das Bundesinventar der Landschaften und Naturdenkmäler (VBLN) stellt sich die Frage nach dem angemessenen Rahmen und der Tragweite des Einbezugs der Kantone, Gemeinden, Bevölkerung und weiterer Akteure, um den Zielvorgaben des Auftrages der GPK-N bzw. des Bundesrates zu entsprechen. Es ist demzufolge abzuklären, welche formellen und informellen, das heisst, rechtlichen und methodischen Instrumente sich zur Gewährleistung des geforderten Einbezugs anbieten. Zur methodischen Auslegeordnung hat das BAFU bereits im Jahr 2005 eine Konzeptstudie Partizipation im Projekt Aufwertung BLN durchführen lassen; dies jedoch ohne Berücksichtigung der rechtlichen Grundlagen. Der Schlussbericht der damaligen Evaluation wird in dieser Arbeit in rechtlicher Hinsicht soweit möglich und zielführend berücksichtigt.

---

<sup>5</sup> Antwort des Bundesrates auf die 2. Frage der Interpellation 12.3319 vom 23.05.2012.

## 2. Grundlagen

Das Gutachten stützt sich auf folgende Grundlagen:

### 2.1 Rechtliche Grundlagen

- Europäisches Landschaftsübereinkommen, Abgeschlossen in Florenz am 20. Oktober 2000, Von der Bundesversammlung genehmigt am 28. September 2012, Schweizerische Ratifikationsurkunde hinterlegt am 22. Februar 2013, In Kraft getreten für die Schweiz am 1. Juni 2013 (SR 0.451.3)
- BV: Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (SR 101)
- BGÖ: Bundesgesetz über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung vom 17. Dezember 2004 (Öffentlichkeitsgesetz) [SR 152.3]
- VwVG: Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren vom 20. Dezember 1968 (Verwaltungsverfahrensgesetz) [SR172.021]
- VIG: 172.061 Bundesgesetz über das Vernehmlassungsverfahren vom 18. März 2005 (Vernehmlassungsgesetz) [SR 172.061]
- NHG: Bundesgesetz über den Natur- und Heimatschutz vom 1. Juli 1966 (SR 451)
- VBLN: Verordnung über das Bundesinventar der Landschaften und Naturdenkmäler vom 10. August 1977 (SR 451.11)
- VISOS: Verordnung über das Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder vom 9. September 1981 (SR 451.12)
- VIVS: Verordnung über das Bundesinventar der historischen Verkehrswege vom 14. April 2010 (SR 451.13)
- RPG: Bundesgesetz über die Raumplanung vom 22. Juni 1979 (Raumplanungsgesetz) [SR 700]
- RPV: Raumplanungsverordnung vom 28. Juni 2000 (SR 700.1)
- USG: Bundesgesetz über den Umweltschutz vom 7. Oktober 1983 (Umweltschutzgesetz) [SR 814.01]

### 2.2 Literatur

- AEMISEGGER HEINZ/KUTTLER ALFRED/MOOR PIERRE/RUCH ALEXANDER/TSCHANNEN PIERRE (Hrsg.), Kommentar zum Bundesgesetz über die Raumplanung, Zürich/Basel/Genf 2010 [zit. N.N., RPG Kommentar, Art. ... RPG, Rz. ...]
- AUBERT JEAN-FRANCOIS/EICHENBERGER KURT/MÜLLER JÖRG PAUL/RHINOW RENÉ/SCHINDLER DIETRICH (Hrsg.), Kommentar zur Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 29. Mai 1874, Basel/Zürich/Bern 1987 ff. [zit. N.N., Kommentar aBV, Art. ... aBV, Rz. ...]
- DAJCAR NINA, Natur- und Heimatschutz-Inventare des Bundes, Diss. Zürich 2011

- EHRENZELLER BERNHARD/MASTRONARDI PHILIPPE/SCHWEIZER RAINER J./VALLENDER KLAUS A. (Hrsg.), Die schweizerische Bundesverfassung, Kommentar, 2. Aufl., Zürich/Lachen 2008 [zit.: NN, St. Galler Kommentar BV, Art. ... BV, Rz. ...]
- HÄFELIN ULRICH/HALLER WALTER/KELLER HELEN, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 7. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2008
- HÄFELIN ULRICH/MÜLLER GEORG / UHLMANN FELIX, Allgemeines Verwaltungsrecht, 6. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2010
- IMHOLZ ROBERT, Der Heimatschutz nach Zürcher Planungs- und Baugesetz, in: PBG 4/95, S. 5 ff.
- JAAG TOBIAS, Die Verordnung im schweizerischen Recht, in: ZBl 12/2011, S. 629 ff.
- KELLER PETER M., ZUFFEREY JEAN-BAPTISTE, FAHRLÄNDER KARL LUDWIG (Hrsg.), Kommentar zum Bundesgesetz über den Natur- und Heimatschutz, Zürich 1997 [zit.: NN, Kommentar NHG, Art. NN, Rz. NN]
- KELLER MARTIN, Aufgabenverteilung und Aufgabenkoordination im Landschaftsschutz, Diss. Bern 1977
- KESSLER ERICH, Erfahrungen mit dem in der Schweiz im Aufbau begriffenen «Bundesinventar der Landschaften und Naturdenkmäler von nationaler Bedeutung», in: Landschaften nationaler Bedeutung, Heft 50 – 1986 der Schriftenreihe des Deutschen Rates für Landespflege, 904 ff.
- KÖLZ ALFRED, Rechtsfragen des Moorschutzes – am Beispiel des Stauseeprojekts «Grimsel-West», Rechtgutachten zuhanden des Grimselvereins vom 17. Oktober 1995, in: URP 1997 171 ff.
- LEIMBACHER JÖRG, Zur Bedeutung des BGE Rütli für das ISOS und das IVS, Rechtsgutachten zur Bedeutung des BGE 135 II 209, Rütli, für die Berücksichtigung des Bundesinventars der schützenswerten Ortsbilder von nationaler Bedeutung (ISOS) sowie des Bundesinventars der historischen Verkehrswege der Schweiz (IVS) bei der Erfüllung kantonaler und kommunaler Aufgaben zuhanden des Bundesamtes für Strassen (ASTRA), Abteilung Langsamverkehr (IVS), sowie des Bundesamtes für Kultur (BAK), Sektion Heimatschutz und Denkmalpflege (ISOS), Bern 2011 [zit.: ISOS/IVS]
- LEIMBACHER JÖRG, Bundesinventare, Schriftenfolge 71 VLP-ASPAN (Hrsg.), Bern 2000 (zit.: Bundesinventare)
- MARTI ARNOLD, Bundesinventare – eigenständige Schutz- und Planungsinstrumente des Natur- und Heimatschutzrechts, in: URP 2005 619 ff. (zit.: Bundesinventare)
- MARTI ARNOLD, Das Schutzkonzept des Natur- und Heimatschutzgesetzes auf dem Prüfstand, in: SJZ 2008 81 ff. (zit.: Schutzkonzept)
- MARTI ARNOLD, Bundesinventargebiete und neue Naturpärke, in: BISANG KURT / HIRSCHI CHRISTIAN / INGOLD KARIN (Hrsg.), Umwelt und Gesellschaft in Einklang? Festschrift für Willi Zimmermann, Zürich/St. Gallen 2011 (zit.: FS Zimmermann)

- MARTI ARNOLD, unveröffentlichtes Rechtsgutachten im Auftrag des Bundesamtes für Kultur zu Fragen im Zusammenhang mit dem Erlass des Bundesinventars der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz (ISOS), Schaffhausen 2013 (zit.: Gutachten)
- PFISTER THOMAS, SCHIESS CORINA, CHAROLLAIS MYRIAM, LBL/SRVA, Konzeptstudie Partizipation im Projekt Aufwertung BLN, Lindau/Lausanne 2005 (LBL 2005)
- RUCH ALEXANDER, Umwelt – Boden – Raum, SBVR, Bd. VI, Basel 2010
- SCHENK EMANUEL, Das Vernehmlassungsverfahren aus der Sicht der Praxis, in: LeGes 1997/1, S. 83-88
- TSCHANNEN PIERRE, Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 2. Aufl., Bern 2007
- TSCHANNEN PIERRE, Der Richtplan und die Abstimmung raumwirksamer Aufgaben, Diss., Bern 1986
- WALDMANN BERNHARD, Der Schutz von Mooren und Moorlandschaften, Diss., Freiburg 1997 = AISUF 162

### **2.3 Amtliche Publikationen**

- Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung zum Entwurf eines Bundesgesetzes über den Natur- und Heimatschutz vom 12. November 1965, BBI 1965 III 89 ff. (zit.: Botschaft NHG, BBI 1965 III S. ...)
- Botschaft zum Bundesgesetz über das Vernehmlassungsverfahren (Vernehmlassungsgesetz, VIG) vom 21. Januar 2004, BBI 2004 533 ff. [zit.: Botschaft VIG, BBI 2004, S. ...]
- Wirkungen des Bundesinventars der Landschaften und Naturdenkmäler von nationaler Bedeutung (BLN), Bericht der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates auf der Grundlage einer Evaluation der Parlamentarischen Verwaltungskontrollstelle vom 3. September 2003, BBI 2004 788 ff. [zit.: GPK-N Bericht BLN, BBI 2004, S. ...]
- Evaluation des Bundesinventars der Landschaften und Naturdenkmäler von nationaler Bedeutung (BLN), Bericht der Parlamentarischen Verwaltungskontrollstelle zuhanden der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates vom 14. Mai 2003, Anhang, BBI 2004 798 ff. [zit.: PVK Evaluation BLN, BBI 2004, S. ...]
- Wirkungen des Bundesinventars der Landschaften und Naturdenkmäler von nationaler Bedeutung (BLN), Bericht der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates vom 3. September 2003 auf der Grundlage einer Evaluation der Parlamentarischen Verwaltungskontrollstelle, Antwort des Bundesrates vom 15. Dezember 2003, BBI 2004 873 ff. [zit.: BR Antwort BLN, BBI 2004, S. ...]
- ARE, ASTRA, BAFU, BAK (Hrsg.), Empfehlung zur Berücksichtigung der Bundesinventare nach Artikel 5 NHG in der Richt- und Nutzungsplanung, Bern 2012

- Evaluation der Anhörungs- und Vernehmlassungspraxis des Bundes, Bericht der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates vom 7. September 2011, BBI 2012 2351 ff. [zit.: GPK-N Bericht Anhörungspraxis, BBI 2012, S. ...]
- Evaluation der Anhörungs- und Vernehmlassungspraxis des Bundes, Bericht der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle zuhanden der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates vom 9. Juni 2011, Anhang, BBI 2012, 2361 ff. [zit.: PVK Evaluation Anhörungspraxis, BBI 2012, S. ...]
- EJPD/BRP (Hrsg.), Grundlagen für die Raumplanung, Erläuterungen zum Bundesgesetz über die Raumplanung, Bern 1981 [zit. EJPD/BRP, Erläuterungen RPG, Art. ..., Rz. ...]
- Evaluation der Anhörungs- und Vernehmlassungspraxis des Bundes, Bericht vom 7. September 2011 der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates, Stellungnahme des Bundesrates vom 15. Februar 2012, BBI 2012 2409 ff. [zit.: BBI 2012, S. ...]
- BUWAL/BRP, Landschaftskonzept Schweiz, Teil 1 Konzept, Bern 1998
- BUWAL (Hrsg.), Inventar der Moorlandschaften von besonderer Schönheit und von nationaler Bedeutung, Schriftenreihe Umwelt Nr. 168, Natur und Landschaft, Bern 1992 [zit.: BUWAL, Inventar]

### **3. Gegenstand und Methode der Arbeit**

Der Bericht ist unter der Nummerierung von Ziffer 4 bis 11 in acht Teile aufgeteilt.

Ziffer 4 enthält eine kurze Darstellung der unterschiedlichen Stufen im Verfahren, bei denen eine Einflussnahme grundsätzlich möglich ist.

In Ziffer 5 werden die verfassungsrechtlich vorgesehenen Mitwirkungsrechte der Kantone im Bund erläutert.

Ziffer 6 stellt mit Artikel 5 NHG die Ausgangslage für die Erstellung der Inventare von Objekten mit nationaler Bedeutung dar, erklärt die relevanten Begriffe der Bestimmung und zeigt die bis anhin praktizierte «Anhörung» im Zusammenhang mit dem BLN auf.

Unter Ziffer 7 folgt der Versuch einer rechtlichen Einordnung der Bundesinventare nach Artikel 5 NHG.

Ziffer 8 erläutert die verschiedenen Formen des Einbezugs der Kantone, Gemeinden, Umweltschutzorganisationen und der Bevölkerung bei der Überarbeitung der BLN-Schutzobjekte unter Berücksichtigung der (raumplanungs)-rechtlichen Ausgangslage des

ersten Teils und der «Konzeptstudie Partizipation im Projekt Aufwertung BLN» vom 31. Oktober 2005.

Ziffer 9 zeigt die Möglichkeiten der künftigen Regelung für das BLN, Ziffer 10 äussert sich zu den Erkenntnissen auf das Projekt «Aufwertung BLN» und unter Ziffer 11 wird kurz auf die mögliche Übertragbarkeit der Erkenntnisse auf das IVS und das ISOS eingegangen.

#### **4. Möglichkeiten der Einflussnahme**

Um die Frage zu beantworten, inwiefern der von der GPK-N empfohlene und vom Bundesrat geforderte verstärkte Einbezug der Behörden auf der Ebene des Bundes und der Kantone sowie der Anliegen der Betroffenen (Gemeinden, direkt Betroffene, Bevölkerung) erfolgen soll, ist es wichtig, die einzelnen Verfahrensabschnitte auseinander zu halten.

Zu unterscheiden sind die Möglichkeiten der Einflussnahme in den folgenden Verfahrensstadien:

- während der Erarbeitung der Inventare;
- nach der Erarbeitung der Inventare, vor bundesrätlicher Beschlussfassung;
- im Rahmen des Rechtsschutzes.

Die vorliegende Arbeit befasst sich vornehmlich mit den Einflussmöglichkeiten bei der Erarbeitung des Inventars und bei der nachfolgenden Anhörung vor der Beschlussfassung. Die Einflussmöglichkeit über den Rechtsschutz wird nur am Rande erwähnt.

#### **5. Verfassungsrechtliche Vorgaben**

Die Bundesverfassung enthält in Artikel 42 ff. BV grundlegende Bestimmungen über das Verhältnis von Bund und Kantonen. Die Artikel enthalten Aussagen darüber, welche Aufgaben vom Bund und welche von den Kantonen zu erfüllen sind und wie die beiden Staatsebenen zusammenzuwirken haben<sup>6</sup>.

##### **5.1 Grundsätze des Zusammenwirkens (Art. 44 BV)**

Artikel 44 BV enthält die Grundsätze des Zusammenwirkens zwischen dem Bund und den Kantonen. In Artikel 44 Absatz 1 BV ist die sogenannte Bundestreue oder bundesstaatliche Treuepflicht festgehalten, die sachlich nicht leicht zu fassen ist<sup>7</sup>. Das Gebot, dass Bund und

---

<sup>6</sup> Artikel 42 ff. BV entsprechen inhaltlich teilweise Artikel 3 aBV, welcher unter Geltung der Bundesverfassung von 1874 Grundnorm des schweizerischen Bundesstaats war. Vgl. SALADIN PETER, Kommentar aBV, Art. 3 aBV, Rz. 1 ff.

<sup>7</sup> Zur Kritik am sachlich schwer zu fassenden Gehalt der Bundestreue oder bundesstaatlichen Treuepflicht, vgl. TSCHANNEN, Diss., Rz. 192 f.

Kantone einander in der Erfüllung ihrer Aufgaben zu unterstützen und zusammenzuarbeiten haben, beinhaltet u.a. Folgendes:

- Bund und Kantone dürfen ihre jeweiligen Kompetenzen nicht mit der Absicht ausüben, den bundesstaatlichen Partnern die Erfüllung ihrer Aufgaben zu verunmöglichen. Sie haben den Grundsatz der schonenden Kompetenzzusammenarbeit zu befolgen.
- Bund und Kantone sind bei Aufgaben, welche auch die anderen bundesstaatlichen Partner betrifft, verpflichtet, sich gegenseitig zu informieren und zu konsultieren<sup>8</sup>.

Es widerspricht selbstverständlich dem Gebot der schonenden Kompetenzzusammenarbeit wenn der Bund in die kantonalen Kompetenzen eingreift und/oder die Kantone bundesrechtswidriges Recht setzen. Darüber hinaus muss jedoch im Rahmen der bundesstaatlichen Treuepflicht auch angestrebt werden, dass die Rechtsordnungen der beiden staatlichen Ebenen einem Gesamtziel dienen und positiv zusammenstimmen<sup>9</sup>.

Im Sachbereich der Raumplanung wiederholt Artikel 75 Absatz 2 BV ausdrücklich die Pflicht zur Zusammenarbeit. Eine isolierte Aufgabenerfüllung durch den Bund, die Kantone oder die Gemeinden ist bei der engen Verflechtung der raumwirksamen Tätigkeiten von vornherein nicht möglich, weshalb sich die geforderte Zusammenarbeit auf den ganzen Sachbereich und alle Entscheidungsstufen erstreckt<sup>10</sup>. Dies bedeutet, dass über die blossen Informationen unter den verschiedenen Staatsebenen hinaus eine inhaltliche Abstimmung erfolgen muss<sup>11</sup>.

## 5.2 Mitwirkung der Kantone (Art. 45 BV)

Artikel 45 BV enthält generalklauselmässig die Mitwirkungsrechte der Kantone im Bund nach Massgabe der Bundesverfassung. Diese Rechte erschöpfen sich nicht in der Teilnahme bei der Gesetzgebung, sondern betreffen alle Entscheidungen des Bundes wie beispielsweise Organisationsmassnahmen. Grundsätzlich verlangt bereits die Tatsache, dass die Kantone souverän sind (vgl. Art. 3 BV), dass sie bei der Vorbereitung der Bundespolitik oder neuer Bestimmungen, welche der Bund erlässt, Stellung nehmen. Damit die Kantone ihre Mitwirkungsrechte wahrnehmen können, wenn Vorhaben ihre Interessen berühren, müssen sie über alle Absichten des Bundes rechtzeitig und umfassend informiert werden (Art. 45 Abs. 2 BV)<sup>12</sup>.

Die seit 1993 bestehende Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) nimmt ihrem Zweck entsprechend die Aufgabe wahr, «(...) in kantonsrelevanten Angelegenheiten des Bundes

<sup>8</sup> HÄFELIN /HALLER/KELLER, Rz. 1112.

<sup>9</sup> KELLER MARTIN, S. 62 ff.; SALADIN PETER, Kommentar aBV, Art. 3 aBV, Rz. 30 mit Hinweis auf BURCKHARDT.

<sup>10</sup> JAGMETTI RICCARDO, Kommentar aBV, Art. 22<sup>quater</sup> aBV, Rz. 138.

<sup>11</sup> LENDI MARTIN, St. Galler Kommentar BV, Art. 75 BV, Rz. 29 f.

<sup>12</sup> KNAPP BLAISE, St. Galler Kommentar BV, Art. 45 BV, Rz. 11 ff.

die erforderliche Koordination und Information der Kantone sicherzustellen, insbesondere in Fragen

- (...)
- der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen
- der Willensbildung und Entscheidungsvorbereitung im Bund
- des Vollzugs von Bundesaufgaben durch die Kantone
- (...)»<sup>13</sup>

Im Bereich Raumplanung und Umwelt fördert und koordiniert auch die Bau-, Planungs- und Umweltdirektoren-Konferenz (BPUK) die Zusammenarbeit zwischen den Kantonen und dem Bund<sup>14</sup>.

### 5.3 Organisationsautonomie der Kantone (Art. 47 BV)

Artikel 47 Absatz 2 BV enthält als Grundprinzip des schweizerischen Föderalismus die Organisationsautonomie der Kantone. Das bedeutet, dass die Kantone berechtigt und verpflichtet sind, sich eine politische Struktur mit einer Behördenorganisation zu geben sowie die Verfahren zu ordnen. Der Bundesgesetzgeber hat sich demzufolge zurückzuhalten mit Vorschriften in diesem Bereich<sup>15</sup>. Die Pflicht zur Zurückhaltung gilt auch für jene Bereiche, in denen der Bund eigene Aufgaben und Kompetenzen wahrnimmt, wie es im Teilbereich des Natur- und Heimatschutzes im Zusammenhang mit den BLN der Fall ist<sup>16</sup>. Der Bund darf nur so weit gehen, wie es «zur Erfüllung der Bundesaufgabe und zur Ausführung materieller Prinzipien des Bundesverfassungsrechts notwendig erscheint»<sup>17</sup>.

Artikel 75 Absatz 1 und Artikel 78 Absatz 1 BV erklären die Kantone als zuständig für den Bereich der Raumplanung und den Natur- und Heimatschutz. Zu dieser Zuständigkeit gehört auch, dass die Kantone selber regeln, welches Verfahren zur Anwendung kommt und welche Behörde kantonsintern wofür zuständig ist. So wird denn in der Literatur auch kritisiert, dass Artikel 10 NHG den Kantonen vorschreibt, die Gemeinden zur Stellungnahme einzuladen<sup>18</sup>.

### 5.4 Vernehmlassungsverfahren (Art. 147 BV)

Das Vernehmlassungsverfahren bzw. das Recht der Kantone, politischen Parteien und interessierten Kreise auf Stellungnahme zu wichtigen Erlassen und anderen Vorhaben von

<sup>13</sup> Vgl. «Vereinbarung über die Konferenz der Kantonsregierungen vom 8. Oktober 1993».

<sup>14</sup> Artikel 2 Statuten der BPUK vom 20. September 2012.

<sup>15</sup> SALADIN PETER, Kommentar aBV, Art. 3 aBV, Rz. 222 ff.

<sup>16</sup> Botschaft des Bundesrates zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen (NFA) vom 14. November 2001, in: BBl 2001 2291, S. 2460 f.

<sup>17</sup> BRUNNER URSULA, Kommentar USG, Art. 36 USG, Rz. 14 mit Hinweisen; KÖLZ ALFRED / HÄNER REGULA, Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes, 2. Aufl., Zürich 1998, Rz. 62 f.

<sup>18</sup> LEIMBACHER, Kommentar NHG, Art. 10 NHG, Rz. 9.



grosser Tragweite, ist für die Kantone eine mögliche Form der Mitwirkung gemäss Artikel 45 Absatz 1 BV.

In der Praxis wird dem Anhörungsrecht zugunsten der Kantone keine überragende Bedeutung beigemessen. Grund dafür ist, dass die kantonalen Interessen im Gegensatz etwa zu jenen der Verbände regelmässig heterogen sind und die Kantone deshalb kaum wirksam mit der Ergreifung eines Referendums drohen können<sup>19</sup>. Anderen Möglichkeiten der Einflussnahme durch die Kantone im Bund, wie sie in Artikel 45 BV erwähnt und durch die KdK und BPUK wahrgenommen werden, wird ein höheres Gewicht zugeschrieben<sup>20</sup>. So werden beispielsweise im Rahmen des Föderalistischen Dialogs Themen diskutiert, die das Verhältnis Bund - Kantone betreffen. Am in der Regel zweimal jährlich stattfindenden Föderalistischen Dialog nehmen eine Delegation des Bundesrats und eine der KdK teil. Ziel der Gespräche ist die Harmonisierung der Bundespolitik und der kantonalen Politiken zum Zeitpunkt der Planung von Projekten und deren Umsetzung<sup>21</sup>. Am Treffen vom 18. März 2011 wurde zum Beispiel besprochen, wie die Anliegen der Kantone zur Umsetzung von Bundesrecht in der Zusammenarbeit mit dem Bund verbindlicher geregelt werden könnten. In der Folge wurde eine Arbeitsgruppe eingesetzt, die aus Mitarbeitenden der Bundesverwaltung, der Parlamentsdienste des Bundes, des Sekretariats der KdK und der kantonalen Verwaltungen bestand und ihren Schlussbericht zuhanden des Föderalistischen Dialogs vom 16. März 2012 vorgelegt hat<sup>22</sup>. Die Kantonsregierungen arbeiten über die KdK auch an den Legislaturplanungen des Bundes mit.

## 5.5 Fazit

Die Kantone sind bereits gestützt auf die verfassungsrechtlichen Grundlagen an der Ausarbeitung der Inventare zu beteiligen. Auf welche Art und Weise die Beteiligung zu erfolgen hat, wird von der Bundesverfassung jedoch nicht konkret vorgegeben.

---

<sup>19</sup> LÜTHI RUTH, St. Galler Kommentar BV, Art. 147 BV, Rz. 3.

<sup>20</sup> LÜTHI RUTH, St. Galler Kommentar BV, Art. 147 BV, Rz. 9 f.

<sup>21</sup> Vgl. [www.bj.admin.ch](http://www.bj.admin.ch) >Themen >Staat & Bürger >Föderalismus >Der Föderalistische Dialog (25.03.2013).

<sup>22</sup> KdK, Jahresbericht 2011, S. 9 f.

## 6. Inventare nach Artikel 5 NHG

Die Erstellung der Inventare für die Objekte mit nationaler Bedeutung erfolgt nach Artikel 5 NHG, welcher folgenden Wortlaut hat:

«<sup>1</sup> Der Bundesrat erstellt nach Anhören der Kantone Inventare von Objekten von nationaler Bedeutung; er kann sich auf bestehende Inventare von staatlichen Institutionen und von Organisationen stützen, die im Bereich des Naturschutzes, des Heimatschutzes oder der Denkmalpflege tätig sind. Die für die Auswahl der Objekte massgebenden Grundsätze sind in den Inventaren darzulegen. Ausserdem haben diese mindestens zu enthalten:

- a. die genaue Umschreibung der Objekte;
- b. die Gründe für ihre nationale Bedeutung;
- c. die möglichen Gefahren;
- d. die bestehenden Schutzmassnahmen;
- e. den anzustrebenden Schutz;
- f. die Verbesserungsvorschläge.

<sup>2</sup> Die Inventare sind nicht abschliessend. Sie sind regelmässig zu überprüfen und zu bereinigen; über die Aufnahme, die Abänderung oder die Streichung von Objekten entscheidet nach Anhören der Kantone der Bundesrat. Die Kantone können von sich aus eine Überprüfung beantragen.»

Der Artikel enthält einige unbestimmte Rechtsbegriffe, die der Klärung bedürfen. Die offen gehaltene Form der Bestimmungen wurde offenbar bewusst gewählt, da die Begriffsbestimmung nicht im Gesetz, sondern in der «zweckmässigen Inventarisierung der Naturlandschaften, Ortsbilder, geschichtlichen Stätten, Natur- und Kulturdenkmäler» zu erfolgen hat<sup>23</sup>.

### 6.1 Begriff des Inventars

Der Begriff «Inventar» bedeutet in der Umgangssprache ein Verzeichnis eines Bestandes oder eine Ausstattung<sup>24</sup>. Gesetzlich kommen Inventare an verschiedenen Orten vor, beispielsweise im Pachtrecht, sofern Gegenstände wie Geräte, Vieh oder Vorräte übergeben werden (Art. 277 OR). Inventare können Teil des Jahresabschlusses eines Unternehmens sein (Art. 958c Abs. 2 OR) oder Nachlässe in Erbschaftsfällen (Art. 581 ZGB), aber auch Museums- und Archivbestände erfassen<sup>25</sup>.

Für die Schutzinventare besteht keine Legaldefinition. Sie enthalten in der Praxis regelmässig Auflistungen mit schützenswerten Objekten, die grundsätzlich nach einheitlichen Kriterien überprüft und bewertet werden und die Erhaltungswürdigkeit begründen<sup>26</sup>.

---

<sup>23</sup> Vgl. zur gewählten Terminologie auf dem Gebiet des Natur- und Heimatschutzes ROHRER JOSEF, Kommentar NHG, Begriffe: Naturschutz, Landschaftsschutz, Heimatschutz, Denkmalpflege, Rz. 1 ff.

<sup>24</sup> Vgl. Duden.

<sup>25</sup> Vgl. z.B. Artikel 14 Gesetz über Aktenführung und Archivierung des Kantons St. Gallen vom 19. April 2011 (sGS 147.1).

<sup>26</sup> ENGELER CLAUDIA, Revision des Schweizerischen Inventars der Kulturgüter von regionaler und nationaler Bedeutung («KGS-Inventar»), in: Forum Nr. 13 / 2008, S. 5 f.; vgl. auch MARTI, Bundesinventare, S. 625; WALDMANN, S. 146 f.

## 6.2 Inhalt der Inventare

Artikel 5 Absatz 1 NHG verlangt als Mindestinhalt, dass in den Inventaren die massgebenden Grundsätze für die Auswahl der Objekte darzulegen sind, und dass sie mindestens die in den Buchstaben a – f aufgeführten Angaben zu enthalten haben (vgl. oben: Ziff. 6).

Das BLN ist in drei Teile gegliedert. Teil A enthält die Genehmigung des Inventars durch den Bundesrat, Teil B die Erläuterungen mit der Vorgeschichte, dem Vorgehen bei der Inkraftsetzung usw. und Teil C die Inventarblätter mit den Schutzobjekten. Die in Artikel 5 Absatz 1 Buchstaben a – f NHG enthaltenen inhaltlichen Anforderungen an das Inventar befinden sich überwiegend in den Erläuterungen Teil B und nur vereinzelt in den Objektblättern. Als Grund für die Aufnahme in Teil B wurde angegeben, dass es sich bei gewissen Beurteilungselementen wie «*mögliche Gefährdung*», «*bestehende Schutzmassnahmen*», «*anzustrebender Schutz*» und «*Verbesserungsvorschläge*» um variierende Elemente handelt, die sich wandeln können<sup>27</sup>. Ob diese Erlassgestaltung mit Artikel 5 NHG vereinbar ist, ist nicht Gegenstand dieses Gutachtens und bleibt dahingestellt.

### 6.2.1 Massgebende Grundsätze für Auswahl

Als Grundsätze für die Auswahl der Schutzobjekte werden in den Erläuterungen zum BLN vorwiegend wenig veränderte und in naturnaher Weise genutzte Kulturlandschaften sowie die wenigen noch vorhandenen eigentlichen Naturlandschaften genannt. Liegen im Zeitpunkt der Aufnahme bereits bestehende Landschaftsschäden vor, ist vorzusehen, diese zu beheben oder zumindest in ihren negativen Auswirkungen einzuschränken. Abzugrenzen sind die für die Aufnahme in das BLN geeigneten Landschaften von Stadtlandschaften und Ortsbildern. Siedlungen können lediglich dann Eingang in das BLN finden, wenn sie in untrennbarer Weise mit der Landschaft verbunden sind<sup>28</sup>.

### 6.2.2 Genaue Umschreibung

Die genaue Umschreibung der Schutzobjekte erfolgt in den Objektblättern. Diese wurden in der Vergangenheit verschiedentlich als ungenügend bzw. unklar kritisiert<sup>29</sup>.

Als Beispiel einer überaus offen gehaltenen Umschreibung erweist sich das 1996 in das Inventar aufgenommene Schutzobjekt BLN 1511, Giessbach/BE auf dem Gebiet der Gemeinden Brienz, Grindelwald und Iseltwald. Dessen Bedeutung wird im Objektblatt wie folgt umschrieben<sup>30</sup>:

<sup>27</sup> Erläuterungen zum BLN, Ziff. 7.1, S. 33; DAJCAR, S. 63 f.

<sup>28</sup> Erläuterungen zum BLN, Ziff. 3.2, S. 19.

<sup>29</sup> LEIMBACHER, Kommentar NHG, Art. 5 NHG, Rz. 14; GPK-N Bericht BLN, BBI 2004, S. 781.

<sup>30</sup> Vgl. dazu auch die Entscheide des Bundesgerichts: BGer Urteil 1A.151/2002 vom 22. Januar 2003, E. 4.4, publ. in URP 2003 S. 235 (Brienz, Wasserkraftwerk Giessbach); BGer Urteil 1A.185/2006 vom 5. März 2007 (Alp Tschingelfeld).

*«Landschaftlich äusserst reizvolles und im oberen Teil kaum erschlossenes naturnahes Tal mit einer wenig gestörten Flora und Fauna. Die vier durch Steilstufen getrennten Talkessel illustrieren den geologischen Aufbau (helvetischer Maim und Dogger). Mehrere Wasserfälle und verschiedene Karsterscheinungen prägen die Landschaft mit.*

*Im untersten Teil befinden sich die berühmten, touristisch erschlossenen Giessbachfälle und das Hotel Giessbach mit seiner bedeutungsvollen Geschichte.»*

Der Hinweis, dass es sich beim Objekt 1511 um eine landschaftlich äusserst reizvolle Gegend handelt, zeigt die Schwierigkeit der Inventarisierung. Wird eine Landschaft als schön oder besonders reizvoll bezeichnet, ist dies eine ästhetische Wertung, welche auf visuellen Eindrücken basiert. Solche Wertvorstellungen können sich mit der Zeit ändern und sind abhängig vom jeweiligen Empfinden der Gesellschaft<sup>31</sup>. Im Gegensatz dazu basiert die Aussage, dass der geologische Aufbau aus helvetischem Maim und Dogger besteht, auf naturwissenschaftlich klar überprüfbaren Grundlagen.

Im Rahmen des Projekts «Aufwertung BLN» wurden seit dem Jahr 2006 die Umschreibungen aller 162 Objekte nach einheitlichen Kriterien überarbeitet. Es ist vorgesehen, dass in den neuen Objektblättern die nationale Bedeutung begründet und in der Beschreibung der Objekte auf den Charakter der Landschaft, die Geologie und Geomorphologie, die Lebensräume und die Kulturräume eingegangen wird. Auch die Schutzziele für die einzelnen Objekte sollen künftig ausdrücklich erwähnt werden.

Das BLN Objektblatt 1306 Albiskette-Reppischtal enthält beispielsweise in der bisherigen Fassung unter dem Titel «*Bedeutung*» die folgende Umschreibung:

*«Markante Molassekette des Albis zwischen den engen Tälern der Sihl und der Reppisch. Junger Taleinschnitt der Reppisch mit aktiver Morphogenese. Bemerkenswerte Aufschlüsse der oberen Süsswassermolasse, besonders an der Falätsche. Relikte der Überlagerung mit älterem Deckenschotter (löchrige Nagelfluh). Durch Bergsturz gestauter Türlensee. Naturnahe und natürliche Wälder als nicht häufige Ausnahme im Mittelland; nach Exposition und Böden unterschiedliche Waldtypen. Sihlwald: seit dem 14. Jahrhundert als Hochwald genutzt. Für das schweizerische Mittelland einzigartige Vielfältigkeit natürlicher Pflanzengesellschaften. Artenreiche kleine Hangmoore. Fauna mit breitem Artenspektrum. Beliebtes Wandergebiet.»*

Anlässlich der laufenden Überarbeitung «Aufwertung BLN» wurde ein Entwurf für dasselbe Objekt ausgearbeitet. Die Begründung der nationalen Bedeutung, die Beschreibung und die Nennung der Schutzziele nehmen anstelle der knapp gehaltenen bisherigen Version neu vier Seiten ein<sup>32</sup>.

<sup>31</sup> Vgl. dazu ausführlich BUWAL, Inventare, S. 30 ff.

<sup>32</sup> Vgl. dazu Entwurf BLN 1306 Albiskette – Reppischtal (ÄK 14.12.2012).

### 6.2.3 Gründe für die nationale Bedeutung

Für die nationale Bedeutung wird gemäss Erläuterungen zum BLN vorausgesetzt, dass eine Landschaft oder ein Naturobjekt für die Schweiz als einzigartig oder für einen Teilbereich des Landes als besonders typisch erachtet werden muss. Für die Bewertung ist die Gesamtschau eines Objektes massgebend. Diese erfolgt auf der Grundlage von landschaftstypologischen und naturwissenschaftlichen Analysen und Wertungskriterien. Landschaftskundliche, geologische, biologische, historische und ästhetische Gesichtspunkte stehen dabei im Vordergrund.

Die Einzigartigkeit der Objekte soll laut den Erläuterungen auf deren Schönheit, Eigenart, Ausdehnung, wissenschaftlichen, ökologischen oder/und kulturgeographischen Bedeutung beruhen. Die Objekte sollen aus schweizerischer bzw. europäischer Sicht einmalig und unersetzlich sein. Als Beispiele werden u.a. der Pilatus oder das rechte Ufer des Neuenburgersees genannt. Neben diesen als einzigartig geltenden Objekten können – wie erwähnt – auch Landschaften und Lebensgemeinschaften erfasst werden, die als Typ-Landschaften für eine bestimmte Landschaftsregion der Schweiz besonders kennzeichnend in Erscheinung treten. Als solche Typ-Landschaft wurde beispielsweise das Schutzobjekt BLN 1012 Belchen-Passwang-Gebiet aufgenommen<sup>33</sup>.

Die bestehenden Inventare des Bundes nach NHG basieren auf unterschiedlichen Methoden zur Festlegung der nationalen Bedeutung. Das BLN kann nicht gestützt auf eine quantitative Methode erstellt werden, was umso höhere Anforderungen an die Transparenz und Nachvollziehbarkeit erfordert<sup>34</sup>.

Im Zusammenhang mit der nationalen Bedeutung bestehen in der Fachwelt unterschiedliche Ansichten, wie die folgende Passage aus der Schrift des früheren BUWAL und heutigen BAFU zu den Moorlandschaften zeigt:

*«(...) Meist wird davon ausgegangen, dass die am höchsten bewerteten Objekte auch gleichzeitig jene von nationaler Bedeutung sind; die Abfolge nationale, regionale, lokale Bedeutung könnte umbenannt werden in wertvollste, sehr wertvolle, wertvolle Objekte.*

*Dem kann eine andere Auffassung gegenübergestellt werden, die davon ausgeht, dass nationale Bedeutung gleichzusetzen ist mit «Objekte, deren Erhaltung von nationalem Interesse ist». Dementsprechend gibt es auch Objekte, deren Erhaltung im regionalen oder im lokalen Interesse liegt. Diese zwei Ansätze sind nur scheinbar identisch. Im zweiten Fall kann es Objekte geben, deren Erhaltung zwar im nationalen, nicht aber im lokalen Interesse liegt. Diese Situation liegt z.B. vor, wenn wir lokal eine für gesamtschweizerische Verhältnisse sehr hohe Dichte an Mooren, jedoch nur sehr wenige Vorkommen von Trockenrasen haben. Unter*

<sup>33</sup> Erläuterungen zum BLN, Ziff. 3.2, S. 20.

<sup>34</sup> BUWAL, Inventare, S. 25 ff.

*diesen Umständen kann es von nationalem Interesse sein, die Moorfläche gesamthaft zu erhalten (weil es in der ganzen Schweiz keine vergleichbar hohe Moordichte gibt), während die Trockenrasen gesamtschweizerisch bedeutungslos sind. Für die betroffene Gemeinde sieht es anders aus: Moore sind allgegenwärtig, und ein Verlust von beispielsweise 10 oder 20% würde die Gemeinde immer noch mit einer sehr grossen Moorfläche belassen. Hingegen sind die lokal sehr seltenen Trockenrasen für die Gemeinde äusserst wertvoll, da sehr selten. Es scheint uns wichtig zu sein, das man sich dieser zwei Betrachtungsmöglichkeiten bewusst ist.»<sup>35</sup>*

Die Erläuterungen deuten darauf hin, dass das BLN der zweiten Auffassung folgt und die nationale Bedeutung gleichsetzt mit dem nationalen Interesse an der Erhaltung eines Objekts, da dieses aus schweizerischer bzw. europäischer Sicht als einmalig und unersetzlich qualifiziert wird. Unterstrichen wird dies durch Artikel 6 Absatz 2 NHG, welcher ein Abweichen der ungeschmälernten Erhaltung in jenen Fällen erlaubt, in denen ein gleich- oder höherwertiges Interesse von ebenfalls nationaler Bedeutung entgegensteht<sup>36</sup>.

#### **6.2.4 Mögliche Gefahren**

Es gibt keine konkreten Aufzählungen der möglichen Gefahren für die Einzelobjekte in den Inventarblättern. Die potentiellen Gefährdungen wie beispielsweise die Erstellung von Anlagen für die Energieerzeugung, Neueinzonungen, Auffüllungen und Deponien aller Art werden anhand eines allgemein gehaltenen Katalogs in den Erläuterungen zum BLN unter Ziffer 5.1 aufgeführt.

#### **6.2.5 Bestehende Schutzmassnahmen**

Die bestehenden Schutzmassnahmen sind weder in den Erläuterungen noch in den Objektblättern aufgeführt, sondern es wird auf eine Dokumentation des Eidg. Oberforstinspektorats verwiesen, welche offenbar die stets auf dem neuesten Stand gehaltene Dokumentation zu den einzelnen Objekten enthält.

#### **6.2.6 Anzustrebender Schutz**

Der anzustrebende Schutz ist in Ziffer 6.1 der Erläuterungen erwähnt, wo auch auf Artikel 6 f. NHG hingewiesen wird. Das eigentliche Schutzziel des BLN ist in Artikel 6 Absatz 1 NHG enthalten, der besagt, dass Inventar-Objekte in besonderem Masse ungeschmäkert zu erhalten oder jedenfalls grösstmöglich zu schonen sind<sup>37</sup>. Bei den neu überarbeiteten Objektblättern werden die aus der Begründung der nationalen Bedeutung und Beschreibung abgeleiteten Schutzziele wie erwähnt (vgl. oben Ziff. 6.2.2) ausdrücklich aufgeführt<sup>38</sup>.

<sup>35</sup> BUWAL, Inventare, S. 24 f.

<sup>36</sup> Vgl. zu den gleich- oder höherwertigen Interessen. LEIMBACHER, Kommentar NHG, Art. 6 NHG, Rz. 22 ff.

<sup>37</sup> LEIMBACHER, Kommentar NHG, Art. 5 NHG, Rz. 13, 16.

<sup>38</sup> Vgl. Entwurf BLN 1306 Albiskette – Reppischtal (ÄK 14.12.2012), Ziff. 3, S. 5.

### 6.2.7 Verbesserungsvorschläge

Die Verbesserungsvorschläge sind wiederum nicht objektspezifisch festgehalten, sondern in allgemeiner Form als Grundsätze in Ziffer 6.3 der Erläuterungen zum BLN enthalten.

### 6.3 Erarbeitung des BLN

Zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des NHG bestand bereits das Inventar der Schweizerischen Kommission zur Erstellung einer Liste der zu erhaltenden Landschaften und Naturdenkmäler von nationaler Bedeutung vom 4. Mai 1963 (KLN-Inventar). Dieses privat erstellte Inventar geht zurück auf den Schweizerischen Bund für Naturschutz (SBN), heute Pro Natura; die Schweizerische Vereinigung für Heimatschutz (SVH), heute Schweizer Heimatschutz (SHS) und den Schweizerischen Alpenclub (SAC). Der Entscheid darüber, ob damals ein Objekt oder eine Landschaft in das KLN-Inventar Eingang fand, wurde von der Kommission gefällt. Dafür musste ein als Referent bezeichnetes Mitglied der Kommission möglichst gute und umfassende Unterlagen bereitstellen. Nach der Vornahme von mehreren Augenscheinen und nach Diskussionen wurde entschieden, ob einer Landschaft oder einem Naturdenkmal nationale Bedeutung zukam und das Objekt die Voraussetzungen für eine Aufnahme in das Inventar erfüllte. Klar formulierte Kriterien für die Aufnahme in das Inventar waren nicht vorhanden<sup>39</sup>.

KELLER vertrat vor Inkrafttreten des BLN - ohne nähere Begründung - die Ansicht, dass das damals bestehende KLN-Inventar nicht genau den Mindestanforderungen an ein Bundesinventar nach Artikel 5 Absatz 1 NHG entsprach<sup>40</sup>. Möglich ist, dass seine Meinung auf der ungenügenden Darlegung der Gründe für die nationale Bedeutung der Objekte beruhte<sup>41</sup>.

Dem Bundesrat steht es laut Gesetz (Art. 5 Abs. 1 Satz 1 NHG) frei, sich bei der Erstellung der Inventare auf bereits bestehende zu stützen, unabhängig davon, ob diese von staatlicher oder nichtstaatlicher Seite erstellt wurden. Die drei Verbände SBN, SVH und SAC empfahlen dem Bundesrat im Jahr 1968, das 1963 entstandene und 1967 überarbeitete KLN-Inventar als Richtschnur für die landschaftsbezogenen Bundesaufgaben zu verwenden<sup>42</sup>. Das KLN-Inventar wurde daraufhin vom Bund den Kantonen zur Vernehmlassung eröffnet und diese reagierten offenbar grösstenteils zustimmend. In der Folge diente das KLN-Inventar als Grundlage für die Erstellung des Bundesinventars und kam als provisorische verwaltungsanweisende Richtlinie zum Einsatz<sup>43</sup>.

---

<sup>39</sup> BUWAL (Hrsg.), Inventar der Moorlandschaften von besonderer Schönheit und von nationaler Bedeutung, Schriftenreihe Umwelt Nr. 168, Natur und Landschaft, Bern 1992, S. 26.

<sup>40</sup> KELLER MARTIN, S. 94 f.

<sup>41</sup> LEIMBACHER, Kommentar NHG, Art. 5 NHG, Rz. 14.

<sup>42</sup> KELLER MARTIN, S. 94; KESSLER, S. 904.

<sup>43</sup> KESSLER, S. 904.

Mittlerweile umfasst das BLN 162 Objekte mit einer Gesamtfläche von 780 000 ha oder rund 19% der Schweizer Landesfläche. Es handelt sich dabei um sehr unterschiedliche Objekte in Bezug auf ihre Grösse, Gestalt, Nutzung und Gefährdung. Sie wurden ab 1977 in drei Etappen in das Inventar aufgenommen. Wie oben unter Ziffer 6.2.2 erwähnt wurden im Rahmen des Projekts «Aufwertung BLN» in den vergangenen Jahren sämtliche BLN-Objekte überprüft und gebietsspezifische Präzisierungen der Umschreibung vorgenommen. Vorgehen ist, dass nach erfolgter Vernehmlassung der Bundesrat im Verlauf des Jahres 2014 über die Inkraftsetzung der revidierten Verordnung entscheidet<sup>44</sup>.

#### 6.4 Anhörung der Kantone

Artikel 5 NHG verlangt seit dem Inkrafttreten des Gesetzes am 1. Januar 1967 ausdrücklich, dass der Bundesrat die Inventare von Objekten von nationaler Bedeutung «*nach Anhören*» der Kantone erstellt.

Die Anhörung der Kantone war bereits im Gesetzesentwurf des Bundesrates enthalten. In der Botschaft zum NHG wies er im Zusammenhang mit der möglichen Übernahme bereits bestehender privater Inventare darauf hin, dass diese durch den Bund «*nur nach vorheriger Fühlungnahme mit den Kantonen in Frage kommt*»<sup>45</sup>. Die ständerätliche Kommission machte den Vorschlag, anstelle «*nach Anhören der Kantone*» die Formulierung «*in Zusammenarbeit mit den Kantonen*» zu verwenden. Der Ständerat stimmte ihr zu. Diese Änderung wurde jedoch in der nationalrätlichen Debatte wieder rückgängig gemacht. Nationalrat Müller beantragte, auf die ursprüngliche Fassung des Bundesrates zurückzugehen. Der Ständerat lenkte in der Zweitberatung ohne weitere Debatte ein<sup>46</sup>.

Anlässlich der Gesetzesrevision in den 1990-er Jahren wurde ein weiterer Versuch unternommen, die Kantone im Zusammenhang mit den Inventaren nach Artikel 5 NHG stärker einzubinden.

---

<sup>44</sup> Vgl. «[www.bafu.admin.ch/bln](http://www.bafu.admin.ch/bln)» (12.06.2013).

<sup>45</sup> Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung zum Entwurf eines Bundesgesetzes über den Natur- und Heimatschutz (Vom 12. November 1965), BBl 1963 III 89 ff., S. 95.

<sup>46</sup> AB S 1966 I 14 ff., S. 16 Berichterstatter Heer; AB N 1966 II S. 328 Berichterstatter Widmer; AB S 1966 II 177 f., S. 178.



Nationalrat Zwahlen stellte den Antrag, neu einen Artikel 5 Absatz 3 NHG mit folgendem Wortlaut in das Gesetz einzufügen:

*«Das Inventar von Objekten mit nationaler Bedeutung wird vom Bund im Einvernehmen mit den betreffenden Kantonen aufgestellt. Bei Uneinigkeiten werden die Objekte von einer Vermittlungskommission festgelegt. Diese Kommission setzt sich zusammen aus drei Mitgliedern, die vom Bund, vom betroffenen Kanton und vom Büro der Bundesversammlung ernannt werden».*

Bei der Begründung für seinen Antrag erwähnte er die seiner Ansicht nach unbefriedigende Festlegung des Umfangs der Landschaftsschutzgebiete durch den Bund (On a constaté en effet lors de l'établissement du périmètre des sites marécageux [...]). Über die inhaltliche Erarbeitung des BLN liess er sich nicht verlauten<sup>47</sup>. Eine offensichtliche Mehrheit des Nationalrats entschied sich in der Folge gegen die Aufnahme des vorgeschlagenen Artikel 5 Absatz 3 NHG<sup>48</sup>.

Das geltende Vernehmlassungsgesetz von 2005 unterscheidet zwischen Vernehmlassungen und Anhörungen. Dabei ist die Wichtigkeit einer Vorlage entscheidend dafür, ob eine Vernehmlassung oder eine Anhörung durchzuführen ist. So enthält Artikel 3 Absatz 3 VIG die Vorgabe, dass im Falle von Verordnungserlassen bei den Kantonen dann ein Vernehmlassungsverfahren durchzuführen ist, wenn sie in erheblichem Mass betroffen sind. In den anderen Fällen wird eine Anhörung durchgeführt<sup>49</sup>.

---

<sup>47</sup> AB N 1993 V 2065 ff., S. 2079 f., Antrag Zwahlen.

<sup>48</sup> AB N 1993 V 2065 ff., S. 2080.

<sup>49</sup> JAAG, Verordnungen, S. 654 f.

Der Unterschied zwischen dem Vernehmlassungsverfahren und der Anhörung lässt sich nach geltendem Vernehmlassungsgesetz wie folgt schematisch darstellen:

|                               | <b>Vernehmlassungsverfahren</b>  | <b>Anhörung</b>  |
|-------------------------------|--|--|
| <b>Eröffnung</b>              | Bundesrat oder zuständige parlamentarische Kommission  | Departement oder Bundeskanzlei   |
| <b>Gegenstand</b>             | Wichtige Erlasse, Vorhaben von grosser Tragweite, wichtige völkerrechtliche Verträge im Sinne von Art. 3 VIG   | Vorhaben von untergeordneter Tragweite (z.B. technische Verordnungen)  |
| <b>Adressaten</b>             | Gemäss Art. 4 Abs. 2 Bst. a–d VIG  | Unmittelbar betroffene Kreise  |
| <b>Öffentlichkeitsprinzip</b> | Vernehmlassungsunterlagen, Stellungnahmen und Ergebnisbericht sind öffentlich.   | Offenlegungspflicht bezüglich Ergebnis (Unterlagen sind im Rahmen des Öffentlichkeitsgesetzes [BGÖ] zugänglich)                      |
| <b>Zweck</b>                  | Einbezug der Kantone, der Parteien und der interessierten Kreise in die Meinungsbildungs- und Entscheidungsfindung des Bundes<br>Information der Öffentlichkeit über geplante wichtige Vorhaben des Bundes | Einholung von <i>spezifischem</i> Fachwissen<br>Information der direkt betroffenen Kreise<br>Beschaffung von Grundlageninformationen |

Die Anhörung ist im Vernehmlassungsgesetz 2005 lediglich in vereinzelten Bestimmungen geregelt. Dies wurde anlässlich einer Parlamentarischen Verwaltungskontrolle (PVK), welche durch die Geschäftsprüfungskommission der eidgenössischen Räte am 21. Januar 2010 in Auftrag gegeben wurde, kritisiert. Grund für die Kritik war, dass die Unterscheidung zwischen Vernehmlassungen und Anhörungen zu Unklarheiten führte. Aktuell ist geplant, das Vernehmlassungsgesetz anzupassen und die begriffliche Unterscheidung zwischen Vernehmlassungen und Anhörungen fallen zu lassen<sup>50</sup>. Vernehmlassungen sollen künftig grundsätzlich vom Bundesrat eröffnet werden. Die Departemente eröffnen diejenigen Vernehmlassungen, welche von untergeordneter Tragweite sind. Als untergeordnet sollen künftig insbesondere Vorhaben gelten, welche einen betont technischen oder administrativen Inhalt aufweisen und bei denen die Vernehmlassung in erster Linie der Beschaffung von verwaltungsexternen Fachwissen und Grundlageninformationen dient. Für beide Varianten der Vernehmlassungen sollen neu weitgehend die gleichen Regeln für das Verfahren gelten

<sup>50</sup> Die Vernehmlassungsfrist für die Gesetzesänderung ist am 08.04.2013 abgelaufen.

und auch die Ergebnisse der von den Departementen eröffneten Vernehmlassungen sollen zwingend in einem Ergebnisbericht festgehalten werden<sup>51</sup>.

Es gibt keine Hinweise in den Materialien, dass der Gesetzgeber für das NHG die formelle Unterscheidung zwischen Vernehmlassung und Anhörung in Betracht zog. In der Praxis wurden die Kantone jedoch von Beginn weg stärker in die Erarbeitung des BLN einbezogen, als dies bei einer Anhörung im Sinne des geltenden Vernehmlassungsgesetzes geboten gewesen wäre. So wurde bei der Inkraftsetzung des BLN Wert darauf gelegt, von Anfang an alle Landesgegenden und Sprachregionen einzubeziehen und das Gespräch mit den Kantonen zu suchen<sup>52</sup>. Teilweise wurden auch Veranstaltungen mit der ortsansässigen Bevölkerung durchgeführt. Den Anliegen der Kantone wurde jeweils so weit als möglich entsprochen<sup>53</sup>.

## 6.5 Zusammenfassung

Es ist fraglich, ob das geltende BLN den inhaltlichen Mindestanforderungen, welche Artikel 5 NHG vorgibt, entspricht. Das im Abschluss begriffene Projekt «Aufwertung BLN» soll diesbezüglich Verbesserungen bringen.

Was genau die «*Anhörung*» der Kantone gemäss NHG beinhaltet, ist unklar. Bei der Erarbeitung des BLN und im Rahmen des Projekts «Aufwertung BLN» ging sie jedoch über die Anhörung, wie sie im geltenden Vernehmlassungsgesetz umschrieben ist, hinaus. Die Kantone wurden bereits bei der Erarbeitung der Inventare am Verfahren beteiligt und nicht erst beim Vorliegen des Verordnungsentwurfs.

## 7. Rechtsnatur der Inventare

Der Bundesrat hat die Inventare nach Artikel 5 NHG, welche in der Praxis oft als «Bundesinventare» bezeichnet werden, in der Form von Verordnungen erlassen<sup>54</sup>. Es handelt sich dabei um die Verordnung über das Bundesinventar der Landschaften und Naturdenkmäler von nationaler Bedeutung vom 10. August 1977 (VBLN, SR 451.11); die Verordnung über das Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz von nationaler Bedeutung vom 9. September 1981 (VISOS, SR 451.12) und die Verordnung über das Bundesinventar der historischen Verkehrswege der Schweiz vom 14. April 2010 (VIVS, SR 451.13).

---

<sup>51</sup> Evaluation der Anhörungs- und Vernehmlassungspraxis des Bundes, Bericht vom 7. September 2011 der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates, Stellungnahme des Bundesrates vom 15. Februar 2012, BBl 2012 2409, S. 2410.

<sup>52</sup> KESSLER, S. 905.

<sup>53</sup> Telefonische Auskunft Frau Senn, BAFU, 20. März 2013.

<sup>54</sup> LEIMBACHER, Bundesinventare, S. 15 f.; MARTI, Gutachten, S. 7.

Diese Verordnungen bestehen im Falle des geltenden BLN lediglich aus dem sehr kurz gehaltenen Verordnungstext und einem Anhang mit der Auflistung der Objekte<sup>55</sup>. Die Umschreibung der Objekte und ihrer Schutzwürdigkeit gemäss Art. 5 Abs. 1 NHG erfolgt in separaten Inventarblättern, welche formell als Anhänge der Verordnungen gelten<sup>56</sup>. Beim jüngsten Erlass, dem IVS, bedient sich der Gesetzgeber der neueren Technologien und bietet in elektronischer Form Einsicht in die Aufzählung und genaue Umschreibung der Objekte (Art. 4 VIVS). Kartographisch lassen sich die Inventare teilweise mit mitgelieferter Umschreibung der Objekte über die Geoinformationssysteme (GIS) abrufen.

In der Literatur und Rechtsprechung wird die Rechtsnatur der Inventare als Verordnung, Allgemeinverfügung, oder Handlungsform sui generis qualifiziert<sup>57</sup>. Die Frage, welcher Rechtsnatur die Bundesinventare nach Artikel 5 NHG und insbesondere das BLN sind, ist für das Erlassverfahren und den Rechtsschutz von Bedeutung.

## 7.1 Verordnungen

Das Parlamentswörterbuch umschreibt den Begriff der Verordnung wie folgt:

*«Verordnungen sind untergeordnete Erlasse, die Recht setzen. Sie benötigen dazu eine gesetzliche Grundlage. Verordnungen unterstehen nicht dem Referendum. (...)»*

Verordnungen enthalten Rechtsnormen, welche sich auf eine formell-gesetzliche Grundlage stützen. Sie können in generell-abstrakter Weise Rechte und Pflichten von Privaten regeln und/oder festlegen, welches Verfahren zur Anwendung kommt und wer für bestimmte Tätigkeiten zuständig ist. Damit weisen Verordnungen dieselbe Struktur auf wie die formellen Gesetze, die für eine unbestimmte Vielheit von Adressaten (generell) gelten und die eine unbestimmte Vielheit von Tatbeständen regeln (abstrakt) ohne Rücksicht auf eine bestimmte Person oder einen Einzelfall<sup>58</sup>.

### 7.1.1 Erlass

Verordnungen des Bundes werden im Rechtssetzungsverfahren erlassen und es kommt das Vernehmlassungsgesetz zur Anwendung (vgl. dazu oben Ziff. 6.4).

### 7.1.2 Rechtsschutz

Verordnungen des Bundes können beim Bundesgericht nicht angefochten werden. Die Beschwerdemöglichkeit ist nur gegen Verfügungen gegeben. Möglich ist die akzessorische Normenkontrolle, bei der aufgrund der Anfechtung einer Verfügung im Einzelfall die Verordnung auf ihre Vereinbarkeit mit dem übergeordneten Recht überprüft wird. Kommt das

---

<sup>55</sup> DAJCAR, S. 62.

<sup>56</sup> MARTI, Bundesinventare, S. 626.

<sup>57</sup> DAJCAR, S. 189 ff. mit Hinweisen; JAAG, Verordnungen, S. 633.

<sup>58</sup> DAJCAR, S. 189 f.

Gericht zum Schluss, dass eine Verordnung dem übergeordneten Recht widerspricht, wird die Verfügung aufgehoben<sup>59</sup>.

## 7.2 Allgemeinverfügung

In der Praxis ist die Unterscheidung zwischen Verordnungen und Allgemeinverfügungen nicht einfach.

### Beispiel Allgemeinverfügung – Tössufer

Die Baudirektion des Kantons Zürich erliess am 25. April 1972 ein allgemeines Fahrverbot sowie ein Reitverbot entlang dem Tössufer. Dagegen reichten Reitvereine, eine Gemeinde und verschiedene Einzelpersonen Rekurs an den Regierungsrat und nach Ablehnung Beschwerde an das Verwaltungsgericht ein. Das Verwaltungsgericht des Kantons Zürich qualifizierte dieses Verbot als generell-abstrakte Verordnung. Das Bundesgericht beurteilte das Verbot jedoch als Allgemeinverfügung, weil es sich auf einen bestimmten, konkreten, wenn auch rund 50 km langen Strassenabschnitt bezog<sup>60</sup>.

Seit dem Bundesgerichtsentscheid zum Tössufer gelten Verkehrsanordnungen als typische Allgemeinverfügungen. Sie richten sich wie ein Gesetz oder eine Verordnung an einen offenen Adressatenkreis wie beispielsweise Reiter, Verkehrsteilnehmer usw., beinhalten aber diese Regelungen lediglich für einen bestimmten, konkreten Gegenstand, nämlich einen Strassenabschnitt. Damit stehen sie zwischen den generell-abstrakten und individuell-konkreten staatlichen Handlungsformen. Individuell-konkrete Verwaltungsakte sind demgegenüber Verfügungen, welche sich auf einen einzelnen Sachverhalt beziehen und sich an einzelne Personen oder an eine bestimmte Anzahl von Adressaten richten<sup>61</sup>.

### 7.2.1 Erlass

Die Allgemeinverfügung wird rechtlich grundsätzlich wie eine Individualverfügung behandelt und es kommen die verwaltungsverfahrensrechtlichen Vorschriften zur Anwendung. Auf der Stufe des Bundes sind dies die Bestimmungen des Bundesgesetzes über das Verwaltungsverfahren vom 20. Dezember 1968 (Verwaltungsverfahrensgesetz, VwVG) [SR 172.021]. Bevor eine Verfügung erlassen wird, müssen die Parteien angehört werden (Art. 30 VwVG). Anspruch auf Gewährung des rechtlichen Gehörs hat, wer von der zu treffenden Verfügung berührt sein könnte, wobei bei Allgemeinverfügungen das Folgende gilt:

<sup>59</sup> JAAG, Verordnungen, S. 655 ff.

<sup>60</sup> JAAG, Verordnungen, S. 631 f. mit Hinweis auf BGE 101 IA 73 (Fahr- und Reitverbot entlang der Töss).

<sup>61</sup> DAJCAR, S. 191 f.; HÄFELIN/HALLER/KELLER, Rz. 1049 ff.; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Rz. 924; TSCHANNEN, § 46 Rz. 1 ff.; BGE 125 I 313 E. 2.a f. S. 316 f. (Bern, Lehrergehalt).

«Art. 30a VwVG

<sup>1</sup> Sind von einer Verfügung wahrscheinlich zahlreiche Personen berührt oder lassen sich die Parteien ohne unverhältnismässigen Aufwand nicht vollzählig bestimmen, so kann die Behörde vor ihrer Verfügung das Gesuch oder die beabsichtigte Verfügung ohne Begründung in einem amtlichen Blatt veröffentlichen, gleichzeitig das Gesuch oder die beabsichtigte Verfügung mit Begründung öffentlich auflegen und den Ort der Auflage bekanntmachen.

<sup>2</sup> Sie hört die Parteien an, indem sie ihnen eine angemessene Frist für Einwendungen setzt.»

Für den Erlass der Verfügung sind rechtliche Formvorschriften einzuhalten (Art. 34 f. VwVG). Eine Verfügung ist beispielsweise als solche zu bezeichnen (Titel), die entscheidende Behörde ist korrekt zu nennen (Absender) und der oder die Adressaten sind eindeutig zu bezeichnen. Der Verfügung soll im Weiteren ein Sachverhalt vorangestellt werden und sie ist zu begründen sowie mit der Rechtsmittelbelehrung zu versehen<sup>62</sup>. Die Begründungspflicht beruht auf dem Anspruch auf rechtliches Gehör (Art. 29 Abs. 2 BV). Die Begründung muss so abgefasst sein, dass sich die betroffene Person über die Tragweite des Entscheids Rechenschaft geben und ihn in voller Kenntnis der Sache an die höhere Instanz weiterziehen kann<sup>63</sup>. Der sprachlichen und stilistischen Freiheit der Behörden in der Ausgestaltung von Verfügungen sind damit durch rechtliche Formvorschriften Grenzen gesetzt. Werden die Formvorschriften missachtet, führt dies zur Anfechtbarkeit oder gar Nichtigkeit der Verfügung (Art. 35 VwVG)<sup>64</sup>.

### 7.2.2 Rechtsschutz

Dem Erlass der Allgemeinverfügung wird häufig, anders als dies bei einer Individualverfügung der Fall ist, ein Einwendungsverfahren vorgeschaltet. Nutzt ein Betroffener die Gelegenheit, sich im Verfahren vor Verfügungserlass einzubringen nicht, kann er vom Rechtsmittelverfahren nach Verfügungserlass ausgeschlossen werden. Das Einwendungsverfahren vor Verfügungserlass hat die Akzeptanz der Verfügung zum Ziel. Eine Allgemeinverfügung kann im Gegensatz zu einer Individualverfügung wie ein Rechtserlass akzessorisch auf ihre Rechtmässigkeit überprüft werden, sofern der Kreis der Adressaten offen und unbestimmt ist<sup>65</sup>.

### 7.2.3 Einschätzung

Die Rechtsnatur der Allgemeinverfügung mag auf einzelne der insgesamt neun Bundesinventare, welche im Bereich des Natur- und Heimatschutzrechts bestehen, zutreffen, so zum Beispiel auf die Inventare der Moore und Moorlandschaften oder das Jagdbanngebiet<sup>66</sup>. Diese Inventare enthalten konkret formulierte Nutzungseinschränkungen,

<sup>62</sup> HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Rz. 884.

<sup>63</sup> BGE 136 I 229 E. 5.2 S. 236 (Bern, Anfechtung Prüfungsergebnis).

<sup>64</sup> HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Rz. 1705 ff.

<sup>65</sup> HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Rz. 925.

<sup>66</sup> DAJCAR, S. 191 f.; KÖLZ, S. 193; WALDMANN, S. 149 f.

welche keine weiteren Verwaltungsakte oder den Erlass von Schutzanordnungen mehr erfordern, um direkt von Privaten befolgt zu werden<sup>67</sup>.

### 7.3 Handlungsform sui generis

Das BLN besteht aus textlichen Einträgen, sowie aus den kartographischen Darstellungen und Rechtsnormen. Damit besteht es aus denselben Dokumenten wie die auf das Raumplanungsgesetz gestützten Raumpläne. Eine weitere Parallele besteht darin, dass das BLN wie die raumplanungsrechtlichen Richtpläne der Kantone (vgl. Art. 9 Abs. 1 RPG) oder die Sachpläne des Bundes (vgl. Art. 22 Abs. 1 RPV) keine unmittelbar eigentümerverbindlichen Festlegungen enthält, sondern allgemein formulierte Ziele, von denen in bestimmten Fällen aufgrund einer Interessenabwägung abgewichen werden kann. Es lässt sich deshalb auch vertreten, das BLN analog der Richtpläne als einen Rechtsakt sui generis zu qualifizieren, welcher sich aber nicht auf das RPG, sondern das NHG stützt<sup>68</sup>. Gegenüber den Planungsinstrumenten des Bundes besteht die Ähnlichkeit der Inventare nach Artikel 5 NHG im Übrigen eher in Bezug auf die Sachpläne als auf die Konzepte, da sich Letztere auf Zielvorgaben und generelle Anweisungen beschränken ohne räumliche Anweisungen oder konkrete Standortvorgaben vorzunehmen (Art. 14 Abs. 3 RPV)<sup>69</sup>.

#### 7.3.1 Erlass

Beim Erlass von Richt- und Sachplänen, welche sich auf das RPG stützen, besteht für Private kein Anspruch auf rechtliches Gehör, wie das beim Erlass einer Verfügung der Fall ist. Gestützt auf Artikel 4 RPG sind sie lediglich zu informieren und am Verfahren zu beteiligen. Für die Erstellung der Sachpläne arbeiten der Bund und die Kantone eng zusammen (Art. 18 RPV). Der Entwurf des Sachplans wird dann den kantonalen Fachstellen für Raumplanung zugestellt, welche die interessierten kantonalen, regionalen und kommunalen Stellen anzuhören hat und auch für die Mitwirkung der Bevölkerung sorgt (Art. 19 RPV).

#### 7.3.2 Rechtsschutz

Die auf das RPG gestützten Richt- und Sachpläne sind für Private nicht verbindlich und es besteht für sie auch kein Anspruch auf eine abstrakte Normenkontrolle. Das heisst, dass ein Richt- oder Sachplan nicht auf Beschwerde von Privaten hin auf seine Übereinstimmung mit dem übergeordneten Recht geprüft werden kann. Gemeinden und Kantone können hingegen unter bestimmten Voraussetzungen Rechtsmittel ergreifen.

---

<sup>67</sup> DAJCAR, S. 148 f.

<sup>68</sup> MARTI, Bundesinventare, S. 628; RUCH, Umwelt – Boden - Raum, Rz. 732; a.A. DAJCAR, S. 197 ff.

<sup>69</sup> BÜHLMANN, Kommentar RPG, Art. 13 RPG, Rz. 20 ff.; anderer Ansicht: BRYNER ANDRI/MUNZ ROBERT/SIEGRIST DOMINIK/RHEINAUBUND (Hrsg.), Landschaftsschutz im Bundesrecht, Chur/Zürich 1996, S. 148, die Autoren erwähnen, dass nach herrschender Meinung die Inventare nach Artikel 5 NHG als Konzepte zu betrachten sind, jene nach Artikel 18a NHG als Sachpläne.

### 7.3.3 Einschätzung

Trotz der vordergründigen Vergleichbarkeit zwischen den Sachplänen des Bundes und dem BLN bestehen gewichtige Unterschiede. So beruhen Sachpläne des Bundes auf klaren und umfassenden Kompetenzausscheidungen zugunsten des Bundes für bestimmte Sachbereiche (z.B. Eisenbahnen Art. 87 BV, Transport von Energie Art. 91 BV)<sup>70</sup>. Eine umfassende Kompetenz des Bundes ist im Bereich des Natur – und Heimatschutzes nicht gegeben. Nach Artikel 78 Absatz 1 BV ist der Natur- und Heimatschutz grundsätzlich Sache der Kantone. Artikel 78 Absatz 2 BV beauftragt sodann den Bund, bei der Erfüllung seiner Aufgaben Rücksicht auf die Anliegen des Natur- und Heimatschutzes zu nehmen und Landschaften, Ortsbilder, geschichtliche Stätten sowie Natur- und Kulturdenkmäler zu schonen oder ungeschmälert zu erhalten. Der Auftrag in Artikel 78 Absatz 2 Satz 1 BV hat keinen umfassenden kompetenzbegründenden Charakter, sondern beinhaltet die Pflicht, dass im Falle der Erfüllung von Bundesaufgaben jeweils abzuklären ist, ob die Vorhaben mit dem Natur- und Heimatschutz kollidieren können<sup>71</sup>.

Eine weitere Ungleichheit ist bezüglich der Beteiligung beim Erlass auszumachen. Im Gegensatz zu den Sachplänen ist beim auf Artikel 5 NHG gestützten BLN lediglich die Anhörung der Kantone vorgesehen nicht aber eine Information der Bevölkerung (vgl. dazu oben: Ziff. 6.4).

Sachpläne sind zudem das Resultat umfassender räumlicher Interessenabwägungen, wohingegen die Bundesinventare nach Artikel 5 NHG nicht auf einer raumplanungsrechtlich vorgeschriebenen Interessenabwägung beruhen (vgl. Art. 3 RPV)<sup>72</sup>. Bundesinventare und insbesondere das BLN sind daher nur Planungsgrundlagen. Eine Interessenabwägung erfolgt beim BLN erst nachgelagert, sei es im Richt- und Nutzungsplanverfahren der Kantone und Gemeinden oder bei den in die Zuständigkeit des Bundes fallenden Vorhaben im Rahmen von Sachplanungen oder in den einzelnen Projektbewilligungsverfahren (Plan-genehmigungsverfahren), sofern ein schwerer Eingriff droht und am Projekt ein über-wiegendes Interesse von nationaler Bedeutung besteht<sup>73</sup>.

Das Bundesgericht hat entsprechend festgehalten, dass die auf Artikel 5 NHG gestützten Inventare *ihrer Natur nach* den Konzepten und Sachplänen des Bundes *gleichkommen*, weshalb sie in der Richtplanung nach Artikel 6 Absatz 4 RPG zu berücksichtigen sind. Die Richtpläne der Kantone sind ihrerseits behördenverbindlich (Art. 9 RPG), weshalb die

---

<sup>70</sup> BÜHLMANN, Kommentar RPG, Art. 13 RPG, Rz. 24 ff.

<sup>71</sup> FLEINER-GERSTER THOMAS, Kommentar aBV, Art. 24<sup>sexies</sup> aBV, Rz. 19, 28.

<sup>72</sup> BÜHLMANN, Kommentar RPG, Art. 13 RPG, Rz. 14 ff.

<sup>73</sup> BÜHL HERBERT/LORETAN THEO/GUGGISBERG FREDI, Die ENHK und ihre Aufgaben, in: VLP-ASPAN, Inforaum 4/2012, S. 7; MARTI, Gutachten S. 25.



Schutzanliegen des Bundesinventars über die Berücksichtigung im Richtplan auch Eingang in die eigentümergebundene Nutzungsplanung (Art. 14 ff. RPG) finden<sup>74</sup>.

#### **7.4 Fazit**

Auch wenn das BLN in Form einer Verordnung erlassen worden ist, besteht eine Wesensgleichheit, insbesondere zu den Sachplänen des Bundes. Dies jedoch ohne dass beim BLN - wie bei den auf das RPG gestützten Plänen - spezielle Verfahrensbeteiligungen von Kantonen, Gemeinden und Bevölkerung vorgesehen sind oder eine Interessenabwägung zu Grunde liegt. Das durch die bundesgerichtliche Rechtsprechung ausgehende Näherrücken von Sachplänen und Konzepten des Bundes auf der einen und Bundesinventaren nach Artikel 5 NHG auf der anderen Seite bezieht sich lediglich auf die Berücksichtigungspflicht in der kantonalen Richtplanung und bedeutet nicht, dass zwischen den beiden eine rechtliche Identitätsgleichheit gegeben ist.

### **8. Möglichkeiten des Einbezugs**

Wie erwähnt sieht das NHG für die Inventare nach Artikel 5 NHG die Anhörung der Kantone vor (vgl. oben Ziff. 6.4). Ein Einbezug der Gemeinden oder Bevölkerung ist im NHG nicht ausdrücklich vorgesehen<sup>75</sup>.

#### **8.1 Das BLN als raumwirksame Tätigkeit**

Raumplanungsrechtlich gilt das BLN als raumwirksame Tätigkeit. Dies geht aus Artikel 1 Absatz 1 RPV hervor, der nicht nur Tätigkeiten, welche die Nutzung des Bodens oder die Besiedlung des Landes verändern, sondern auch jene, welche die jeweilige Nutzung oder Besiedlung des Landes zu erhalten trachten, als raumwirksam bezeichnet<sup>76</sup>.

Artikel 1 RPG enthält sowohl die verfassungsmässige Hauptverantwortung der Raumplanung, welche darin liegt, die geforderte Abstimmung der raumwirksamen Tätigkeiten zu erreichen, als auch die Unterstützungspflicht der Raumplanung gegenüber dem Landschaftsschutz<sup>77</sup>. Bund, Kantone und Gemeinden sind gehalten, ihre raumwirksamen Tätigkeiten aufeinander abzustimmen (Art. 1 Abs.1 Satz 2 RPG) und sie unterstützen mit den Massnahmen der Raumplanung insbesondere auch die Bestrebung des Landschaftsschutzes (Art. 1 Abs. 2 Bst. a RPG)<sup>78</sup>.

---

<sup>74</sup> BGE 135 II 209 E. 2.1 S. 213 (Rüti/ZH, ISOS); LEIMBACHER, Gutachten, S. 47 ff. mit Hinweisen auf DAJCAR, S. 199 und MARTI, Bundesinventare, S. 629.

<sup>75</sup> MARTI, Gutachten, S. 12.

<sup>76</sup> TSCHANNEN PIERRE, Kommentar RPG, Art. 2 RPG, Rz. 8, 10.

<sup>77</sup> TSCHANNEN PIERRE, Kommentar RPG, Art. 1 RPG, Rz. 9.

<sup>78</sup> TSCHANNEN PIERRE, Kommentar RPG, Art. 1 RPG, Rz. 6.

Auch Artikel 2 RPG verlangt ausdrücklich, dass Bund, Kantone und Gemeinden ihre raumwirksamen Aufgaben aufeinander abstimmen. Sobald eine raumwirksame Aufgabe eine andere raumwirksame Aufgabe berührt, indem sie Auswirkungen auf die Verwirklichungschancen der räumlichen Entwicklung hat, oder indem mehrere Aufgaben denselben Raum betreffen und sich gegenseitig ausschliessen, behindern, bedingen oder ergänzen, muss eine Abstimmung erfolgen. Jeder einzelne Aufgabenträger hat sich über seine eigenen Planungen inhaltlich und auch verfahrensmässig mit den anderen berührten Aufgabenträger auszutauschen und diese rechtzeitig zu unterrichten (Art. 2 Abs. 2 RPV). Ziel ist, dass gegenseitige Behinderungen und Widersprüche soweit zumutbar auszuschalten sind und ein Ausgleich der beteiligten Interessen erreicht wird<sup>79</sup>.

Die Abstimmung der raumwirksamen Tätigkeiten erfolgt mit dem Instrument des Richtplans (Art. 6 – 12 RPG)<sup>80</sup>, und nach dem Bundesgerichtsentscheid 2009 im Fall Rüti ZH haben die Kantone das BLN - wie erwähnt - in der kantonalen Richtplanung in gleicher Weise zu berücksichtigen wie die Sachpläne und Konzepte des Bundes (Art. 6 Abs. 4 RPG)<sup>81</sup>.

### 8.1.1 Einflussnahme der Kantone

Nach Artikel 5 NHG erfolgt der von Artikel 2 RPG geforderte Einbezug spätestens mit der geforderten Anhörung der Kantone. In der Lehre wird die Meinung vertreten, dass diese Anhörung der Kantone sämtliche Elemente von Artikel 5 Absatz 1 NHG umfasst, nämlich die Grundsätze für die Auswahl, genaue Umschreibung der Objekte, Gründe für die nationale Bedeutung, möglichen Gefahren, bestehenden Schutzmassnahmen, der anzustrebende Schutz und die Verbesserungsvorschläge (vgl. zu den Elementen oben: Ziff. 6.2)<sup>82</sup>.

Die zuständige Bundesstelle ist demnach gut beraten, möglichst frühzeitig und schon vor der offiziellen Anhörung den Kontakt zu den kantonalen Fachstellen zu suchen. Den kantonalen Fachstellen für Natur- und Landschaftsschutz kommt dabei eine wichtige Schlüsselrolle zu, denn sie haben ihrerseits weitere kantonale Ämter über neue Schutzobjekte oder Änderungen an bestehenden Schutzobjekten zu informieren. Zu denken ist im Zusammenhang mit dem BLN insbesondere an die kantonale Fachstelle für Raumplanung, da die Schutzobjekte grosse Flächen erfassen (insgesamt knapp 20% der Landesfläche) und da sie, wie ausgeführt, im kantonalen Richtplan berücksichtigt werden müssen (vgl. oben Ziff. 7.3).

---

<sup>79</sup> TSCHANNEN PIERRE, Kommentar RPG, Art. 2 RPG, Rz. 52 ff.

<sup>80</sup> TSCHANNEN PIERRE, Kommentar RPG, Art. 1 RPG, Rz. 14.

<sup>81</sup> Vgl. dazu oben Ziff. 7.3.3.

<sup>82</sup> Dies im Gegensatz zum Erlass von Inventaren nach Artikel 18a NHG, bei welchen die Kantone dem Wortlaut nach lediglich zur Auswahl der Objekte anzuhören sind, nicht aber zu deren Lage oder Schutzziele. FAHRLÄNDER, Kommentar NHG, Art. 18a NHG, Rz. 14; KELLER PETER M., Kommentar NHG, Art. 23b NHG, Rz. 15 beide mit Hinweis auf LEIMBACHER, Kommentar NHG, Art. 5 NHG, Rz. 23.

Die Kantone erhalten, indem sie für die Richtplanung verantwortlich sind, keine neuen Kompetenzen in der Sache. Sie haben die Inventare anzuwenden, wenn die Erfüllung einer Bundesaufgabe ansteht (Art. 6 f. NHG)<sup>83</sup>. In Bezug auf «kantonale» Aufgaben haben sie über den Richtplan für eine Koordination zwischen dem Interesse des Bundes an der Erhaltung der BLN-Objekte und den anderen raumwirksamen Tätigkeiten wie Siedlungsentwicklung, Verkehr, Landwirtschaft, zu sorgen<sup>84</sup>. Das Bundesgericht spricht in diesem Zusammenhang von «Berücksichtigung» des Bundesinventars<sup>85</sup>.

Im Rahmen des Richtplanverfahrens haben die Kantone auch dafür besorgt zu sein, die Bevölkerung, die Gemeinden und andere Träger raumwirksamer Aufgaben sowie die nach USG und NHG beschwerdeberechtigten Umwelt-, Natur- und Heimatschutzorganisationen (im Folgenden: Umweltschutzorganisationen) mitwirken zu lassen (Art. 4, 10 RPG). Anlässlich der Genehmigung der Richtplanänderung wird vom Bund geprüft, ob das BLN durch die Kantone sachgerecht berücksichtigt wurde<sup>86</sup>. Dies bietet den Bundesbehörden eine gewisse Kontrolle.

Die Kantone haben demzufolge bedeutende Einflussmöglichkeiten auf die Umsetzung der Inventare bei der Erfüllung «kantonalen» Aufgaben. Die teilweise gross ausgedehnten Schutzperimeter des BLN stellen den Vollzug in raumplanerischer Hinsicht vor grosse Herausforderungen. Innerhalb der Schutzperimeter gibt es möglicherweise Räume, die eine unterschiedliche Schutzbedürftigkeit aufweisen. Aus Sicht der Raumplanung wäre wünschenswert, wenn dies in den Inventaren zum Ausdruck kommen würde, beispielsweise indem ein BLN räumlich in Zonen mit unterschiedlichen Schutzanforderungen aufgeteilt wird, wie dies bei den Nationalparks und den Naturerlebnisparks der Fall ist, bei denen in der Kernzone bestimmte Verhaltensweisen und das Erstellen von Bauten und Anlagen ausdrücklich untersagt sind (vgl. Art. 17 und Art. 23 PÄV). Da dies nach Aussage der Fachstelle des Bundes bei der gegebenen Grösse der BLN nicht praktikabel ist<sup>87</sup> und unter Umständen auch einen zu grossen Eingriff in die Raumplanungshoheit der Kantone zur Folge hätte, erachten wir es als Aufgabe der Kantone, über den kantonalen Richtplan die erforderliche Einteilung vorzunehmen.

---

<sup>83</sup> DAJCAR, S. 195 f.

<sup>84</sup> ARE, ASTRA, BAFU, BAK, S. 11; TSCHANNEN PIERRE, Kommentar RPG, Art. 1 RPG, Rz. 19.

<sup>85</sup> BGE 135 II 209 E. 2.1 S. 213 (Rüti/ZH, ISOS).

<sup>86</sup> ARE, ASTRA, BAFU, BAK, S. 12.

<sup>87</sup> Mündliche Auskunft Frau Senn, BAFU, 11. Juni 2013.

Beispielhaft praktiziert wird dies bereits vom Kanton Nidwalden. Er hat als Grundlage für seinen Richtplan das «BLN-Konzept Nidwalden»<sup>88</sup> erarbeitet und darin festgehalten, welche Schutz- und Entwicklungsziele in den Teilräumen der BLN-Objekte «1605 Pilatus» und «1606 Vierwaldstättersee mit Kernwald, Bürgenstock und Rigi» prioritär zu beachten sind. Das Konzept ist nach enger Zusammenarbeit mit dem Bund 2009 in die Teilrevision des Richtplans des Kantons Nidwalden eingeflossen<sup>89</sup> und wurde entsprechend vom Bund genehmigt<sup>90</sup>.

### 8.1.2 Einflussnahme der Gemeinden

Bei der Erarbeitung der kantonalen Richtpläne sind die Gemeinden einzubeziehen (Art. 10 Abs. 2 RPG). Der Grund für den geforderten Einbezug ist, dass den Gemeinden im Sachbereich der Raumplanung regelmässig eine relativ erhebliche Entscheidungsfreiheit zukommt und somit der Schutz der Gemeindeautonomie berücksichtigt werden muss<sup>91</sup>. Der geschützte Autonomiebereich kann sich auf die Befugnis zum Erlass oder Vollzug eigener kommunaler Vorschriften wie Raumplanungs- und Baureglemente beziehen oder einen entsprechenden Spielraum bei der Anwendung kantonalen oder eidgenössischen Rechts betreffen. Mit Ausnahme des Kantons Genf sind in sämtlichen Kantonen die Gemeinden für die eigentümergebundene Nutzungsplanung zuständig und müssen demzufolge bei der Erarbeitung des Richtplans mitwirken können. Aber auch die Gemeinden des Kantons Genf, wo der Kanton über die Nutzungsplanung entscheidet, haben ein vitales Interesse an der räumlichen Entwicklung ihres Gemeindegebiets und sind demzufolge in die Entscheidungsfindung einzubeziehen.

Der Mitwirkungsanspruch der Gemeinden im Richtplanverfahren geht weiter als die Information und Mitwirkung der Bevölkerung nach Artikel 4 Absatz 1 und 2 RPG (vgl. unten Ziff. 8.1.4). Verlangt wird eine bevorzugte Beteiligung der betroffenen Gemeinden. Der Kanton muss mindestens sicherstellen, dass sie ihre Interessen formulieren, frühzeitig in den Planungsprozess eingeben und vor den zuständigen kantonalen Behörden vertreten können. Die Stellungnahmen sind in einem Zeitpunkt einzuholen, in welchem sie verfahrensmässig noch in die Entscheidungen einfließen können. Zwar besteht kein Anspruch der Gemeinden, dass ihre Vorschläge tatsächlich berücksichtigt werden. Die kantonale Behörde hat sich jedoch mit den Vorschlägen der Gemeinden - wie mit jenen der übrigen

---

<sup>88</sup> Regierungsrat des Kantons Nidwalden, BLN-Konzept Nidwalden, Differenzierung der Schutz- und Entwicklungsziele zu den BLN-Gebieten im Kanton Nidwalden; Betrifft Teile von: Objekt Nr. 1605 Pilatus, und Objekt Nr. 1616, Vierwaldstättersee mit Kernwald Bürgenstock und Rigi, Stans, 28. Oktober 2008.

<sup>89</sup> Amt für Raumentwicklung Kanton Nidwalden, Kantonaler Richtplan Nidwalden vom 1. April 2009, L3-3.

<sup>90</sup> UVEK, ARE, Richtplan Kanton Nidwalden, Teilrevision 2009, Prüfungsbericht, S. 3, 10.

<sup>91</sup> Anstelle vieler: BGE 136 I 395 E. 3.2 S. 397 (Wetzikon, Dignitas).

Vernehmlassungsteilnehmenden - auseinanderzusetzen und zu begründen, weshalb sie nicht oder nur teilweise berücksichtigt werden<sup>92</sup>.

Der raumplanungsrechtlich vorgegebene Einbezug der Gemeinden findet nach dem bundesrätlichen Entscheid über den Erlass des Inventars statt, bei der Überarbeitung des kantonalen Richtplans. Ein vorgelagerter Einbezug der Gemeinden durch die kantonalen Fachstellen während der Erarbeitung oder Überarbeitung ist Sache der Kantone. Eine Forderung seitens des Bundes an die Adresse der Kantone, die Gemeinden einzubeziehen, ist mit der Organisationautonomie der Kantone nach Artikel 47 BV nicht vereinbar (vgl. dazu oben Ziff. 5.3).

### **8.1.3 Einflussnahme der Umweltschutzorganisationen**

Ähnliche Mitwirkungsrechte wie die Gemeinden stehen in Bezug auf den Erlass der kantonalen Richtpläne auch den Umweltschutzorganisationen zu (Art. 10 Abs. 2 RPG). Deren Beteiligung an der Richtplanung ist erst seit dem 1. Juli 2007 gesetzlich vorgesehen. Mitwirkungsberechtigt sind die vom Bundesrat bezeichneten gesamtschweizerischen Organisationen oder mit deren Ermächtigung die rechtlich selbständigen kantonalen und überkantonalen Unterorganisationen in ihrem örtlichen Tätigkeitsgebiet (vgl. Art. 55 Abs. 3 und 5 USG; Art. 12 Abs. 3 und 5 NHG). Im Zusammenhang mit der Revision des Verbandsbeschwerderechts erwartete der Gesetzgeber, dass die betreffenden Organisationen wegen der Mitwirkung (freiwillig) auf nachträgliche Rechtsmittelverfahren (Art. 55 ff. USG; Art. 12 ff. NHG) verzichten würden. Anders als die Gemeinden erfüllen jedoch die Umweltschutzorganisationen keine staatliche Planungsfunktion und beteiligen sich nicht an der politischen Arbeit für die Richtplanung<sup>93</sup>. Zudem beschränkt sich das Mitwirkungsrecht auf Belange, welche einen unmittelbaren Bezug zum USG und NHG aufweisen<sup>94</sup>. Daraus lässt sich schliessen, dass die Möglichkeit der Einflussnahme der Verbände eine andere ist, als diejenige der Gemeinden.

Wie bei den Gemeinden findet der Einbezug der Umweltschutzorganisationen nach dem Erlass der Inventare im Rahmen der Richtplananpassung statt.

### **8.1.4 Einflussnahme der Bevölkerung**

Bei Plänen im Sinne des Raumplanungsgesetzes ist die Bevölkerung über die Ziele und den Ablauf zu informieren und es ist ihr Gelegenheit zu geben, in geeigneter Weise an der

---

<sup>92</sup> TSCHANNEN, Kommentar RPG, Art. 10 RPG, Rz. 6 ff.; BGE 136 I 265 E. 2.1 ff. S. 269 ff. (Lindau/ZH).

<sup>93</sup> Vgl. dazu PFISTERER THOMAS, Beiträge des Richtplans für die Koordination zwischen Umweltschutz und Raumplanung, unveröffentlichter Bericht zuhanden der Arbeitsgruppe 7 Koordination Umweltschutz und Raumplanung im Hinblick auf die Revision des Raumplanungsgesetzes vom 02.11.2011, S. 33.

<sup>94</sup> TSCHANNEN, Kommentar RPG, Art. 10 RPG, Rz. 8a f.

Erarbeitung der Pläne mitzuwirken (Art. 4 RPG). Pläne im Sinne des Raumplanungsgesetzes sind kantonale Richtpläne, Konzepte und Sachpläne des Bundes und Nutzungspläne<sup>95</sup>.

Das Bundesrecht verlangt unter Artikel 4 RPG im Sinne einer Minimalvorschrift, dass Planentwürfe zur allgemeinen Ansichtsäusserung freigegeben, Vorschläge und Einwände von den Behörden entgegengenommen und in allgemeiner Form beantwortet werden<sup>96</sup>. Die Mitwirkung hat unabhängig von der Komplexität der Vorhaben sowie den weitgehend abstrakten Planinhalten zu erfolgen. Bei komplexeren Planungen kann ein mehrstufiges Mitwirkungsverfahren zweckmässig sein<sup>97</sup>.

Die Inventare nach Artikel 5 NHG sind - wie erwähnt - keine Raumpläne im Sinne des Raumplanungsgesetzes (vgl. oben Ziff. 7.3.3). Da das BLN jedoch in der Richtplanung berücksichtigt werden und die Bevölkerung nach Artikel 4 RPG informiert werden muss und ihr eine Gelegenheit zur Mitwirkung einzuräumen ist, kann sie sich auch zu Belangen des BLN äussern. Dasselbe gilt für das Nutzungsplanverfahren, wenn beispielsweise ein Gebiet, welches sich in einem BLN-Objekt befindet, in eine Schutzzone überführt werden soll (vgl. Art. 17 RPG).

Dieser Einbezug der Bevölkerung erfolgt jedoch erst nach Erarbeitung und nach dem bundesrätlichen Entscheid über das BLN. Eine Mitwirkungsmöglichkeit der Bevölkerung bei der Erarbeitung bzw. Überarbeitung der BLN lässt sich hingegen nicht unmittelbar auf Artikel 4 RPG stützen. Ein Einbezug der Bevölkerung bei der Erarbeitung der BLN-Inventare wäre wohl auch in sachlicher Hinsicht nicht angezeigt. MARTI erwähnt in seinem Gutachten ausdrücklich, dass die Objekte für die Inventare nach Artikel 5 NHG durch Sachverständige oder Fachleute nach wissenschaftlich objektiven Kriterien bewertet und erfasst werden<sup>98</sup>. Sie sind einer Interessenabwägung nicht zugänglich. Ein Einbezug der Bevölkerung würde wohl zu einer Art Scheinpartizipation führen.

Der Einbezug der Bevölkerung bei der Erarbeitung des BLN liesse sich allenfalls auf internationales Recht stützen. Das von der Schweiz ratifizierte und seit dem 1. Juni 2013 in Kraft getretene Europäische Landschaftsübereinkommen erwähnt in mehreren Bestimmungen den Einbezug der Bevölkerung im Zusammenhang mit dem Landschaftsschutz:

- Art. 1a «*Landschaft*» ein Gebiet, wie es vom Menschen wahrgenommen wird (...);

---

<sup>95</sup> MUGGLI, Kommentar RPG, Art. 4 RPG, Rz. 16.

<sup>96</sup> MUGGLI, Kommentar RPG, Art. 4 RPG, Rz. 24 mit Hinweis auf BGE 111 Ia 164 E. 2d; BGE 135 II 286 E. 4.1 S. 290 (Chur, Fusswegplanung).

<sup>97</sup> MUGGLI, Kommentar RPG, Art. 4 RPG, Rz. 27.

<sup>98</sup> MARTI, Gutachten, S. 5, 7, 9, 12, 18 f., 25, 30 mit Hinweisen.

- Art. 1c «*Landschaftsqualitätsziel*» in Bezug auf eine bestimmte Landschaft die von den zuständigen staatlichen Stellen formulierten Ansprüche der Öffentlichkeit (...);
- Art. 5c (Jede Vertragspartei verpflichtet sich) Verfahren für die Beteiligung der Öffentlichkeit, der kommunalen und regionalen Behörden und weiterer (...) direkt Betroffener einzuführen;
- Art. 6C1 Zur Verbesserung der Kenntnis ihrer Landschaften verpflichtet sich jede Vertragspartei, unter aktiver Beteiligung der in Artikel 5 Buchstabe c genannten Betroffenen: (...)
- Art. 6D Jede Vertragspartei verpflichtet sich, für die erfassten und bewerteten Landschaften nach Durchführung einer öffentlichen Anhörung gemäss Artikel 5 Buchstabe c Landschaftsqualitätsziele festzulegen.

In der bundesrätlichen Botschaft zum genannten Landschaftsübereinkommen wurde festgehalten, dass die lokale Bevölkerung, die Öffentlichkeit und weitere Betroffene an der Erfassung und Bewertung der Landschaften zu beteiligen, und dass die aufgrund der Landschaftsbewertung herausgeschälten Landschaftsqualitätsziele unter Anhörung der betroffenen Bevölkerung zu formulieren sind<sup>99</sup>. Die bundesrätliche Botschaft erwähnt in diesem Zusammenhang die Instrumente und Massnahmen der Natur- und Heimatschutzgesetzgebung sowie der Raumplanung und kommt zum Schluss, dass die durch das Landschaftsübereinkommen geforderte Partizipation der Bevölkerung, der regionalen und kommunalen Behörden sowie weiterer Beteiligter in der Schweiz durch das geltende Recht sichergestellt und in den existierenden Verfahren bereits praktiziert wird<sup>100</sup>. Unseres Erachtens bezieht sich die Mitwirkung der genannten Kreise jedoch nicht primär auf die (fachliche) Erarbeitung der Schutzobjekte, sondern wie oben aufgezeigt auf deren raumplanerische Umsetzung in Sach-, Richt- und Nutzungsplänen.

## 8.2 Konzeptstudie Partizipation

Wie erwähnt hat das BAFU im Jahr 2005 verschiedene mögliche Partizipationsverfahren bezüglich bereits vorliegender Entwürfe von Objektbeschrieben und Schutzziele evaluiert lassen (vgl. oben Ziff. 1). Die vorgeschlagene Maximalvariante (*forte*) sieht dabei einen intensiven Informationsanlass, weitere Sensibilisierungsaktivitäten und einen Grossgruppenanlass unter Einbezug der Bevölkerung vor. Bei der mittleren Variante (*mezzo*) wird ein Informationsanlass oder ein Grossgruppenanlass mit beschränkter Möglichkeit für Ergänzungen bei den Objektbeschrieben vorgeschlagen und bei der Minimalvariante (*piano*) ist vorgesehen, dass die Betroffenen aufgrund einer öffentlichen Ausschreibung der (im

---

<sup>99</sup> 11.068 Botschaft über die Genehmigung der Europäischen Landschaftskonvention vom 2. November 2011 (11.068), BBl 2011 8657, S. 8666.

<sup>100</sup> 11.068 Botschaft über die Genehmigung der Europäischen Landschaftskonvention vom 2. November 2011 (11.068), BBl 2011 8657, S. 8667 f.

Entwurf vorliegenden) Schutzobjekte Ergänzungsvorschläge und Präzisierungen zu den Objektbeschrieben und Schutzzielen einbringen können.

Die drei vorgeschlagenen Varianten lassen sich nicht mit der geforderten Wissenschaftlichkeit der Objekterfassung für die Inventare nach Artikel 5 NHG vereinbaren (vgl. oben Ziff. 8.1.4). Sie gehen zum Teil auch weiter als die raumplanungsrechtliche Minimalvorschrift über die Information und Mitwirkung der Bevölkerung (Art. 4 RPG). Die Mitwirkungsmöglichkeiten, namentlich die Modelle «forte» und «mezzo» würden zudem die Gefahr bergen, dass man sich bei der Entscheidungssuche verliert und bei den Betroffenen unerfüllbare Hoffnungen weckt. Eine derart breite und umfangreiche Partizipation gibt es selbst bei Raumplänen nach RPG nur in Einzelfällen, so beispielsweise beim Sachplan geologische Tiefenlager. Hier erhofft man sich, über die breite und mehrstufige Partizipation zu einem politisch breit akzeptierten Standort zu kommen.

### **8.3 Fazit**

Die bestehenden gesetzlichen Grundlagen im NHG sehen lediglich die Anhörung der Kantone vor. Indem es sich beim BLN um eine raumwirksame Aufgabe handelt, sind jedoch auch die raumplanungsrechtlichen Bestimmungen zu berücksichtigen und die kantonalen Fachstellen, insbesondere die Raumplanungsämter, möglichst früh in den Prozess einzubeziehen. Vor der Beschlussfassung des Bundesrats über die Verordnung und ihre Anhänge sind die Kantone im Rahmen einer Anhörung im Sinne des Vernehmlassungsgesetzes ein weiteres Mal zur Meinungsäusserung eingeladen. Nach dem Erlass der Verordnung sind die Inventare von den Kantonen in ihren Richtplänen zu berücksichtigen. Im Richtplanverfahren haben sowohl die Gemeinden wie auch die Umweltschutzorganisationen und die Bevölkerung mehr oder weniger weit gehende Mitwirkungsmöglichkeiten und können sich zur Umsetzung der BLN-Objekte äussern.

Aufgrund der verfassungsrechtlichen Organisationsautonomie steht es den Kantonen frei, ob und wie sie den Gemeinden die Möglichkeit geben, sich indirekt – über die kantonale Fachstelle - bereits vor der Beschlussfassung des Bundesrats zu einem BLN-Objekt zu äussern.

Die Gemeinden ihrerseits haben sich bei ihrer grundeigentümergebundenen Nutzungsplanung am Richtplan zu orientieren und die Bevölkerung wiederum mitwirken zu lassen.

Ein Einbezug der Bevölkerung bei der Erfassung bzw. Erarbeitung der BLN Objekte ist de lege lata weder durch das NHG noch das RPG gegeben und wird auch vom internationalen Recht mit dem Landschaftsübereinkommen nicht gefordert. Ein solcher Einbezug würde letztlich die geforderte Wissenschaftlichkeit der Inventarisierung in Frage stellen.



## 9. De lege ferenda

Es ist nicht klar, welche Bedeutung der Begriff «Anhörung» im NHG hat (vgl. oben Ziff. 6.4). Die Anhörung der Kantone vor der bundesrätlichen Beschlussfassung über ein Inventar nach Artikel 5 NHG wurde im Zusammenhang mit dem BLN in der Praxis ausgedehnt in Richtung einer eigentlichen Zusammenarbeit. Dies scheint uns aus zweierlei Gründen gerechtfertigt; einerseits weil es sich beim Natur- und Heimatschutz um eine Verbundaufgabe von Bund und Kantonen handelt mit weitgehender Autonomie der Kantone, andererseits, weil das BLN eine raumwirksame Tätigkeit darstellt. Es ist daher zu empfehlen, die bis anhin geübte Praxis in der VBNL ausdrücklich zu verankern. Geschehen könnte dies beispielsweise über einen Verordnungsartikel, der die heutige erweiterte Form der Anhörung im Sinne einer möglichst frühzeitigen Kontaktaufnahme mit den kantonalen Fachstellen für Natur- und Landschaftsschutz umschreibt und deren Verantwortung für den Einbezug weiterer betroffener kantonalen Stellen festhält.

In Anlehnung an Artikel 18 RPV wäre die Aufnahme eines Artikels in die VBLN denkbar:

*Art. xx VBLN*

*<sup>1</sup> Um allfällige Konflikte rechtzeitig zu erkennen und lösen zu können, sorgt die zuständige Bundesstelle für einen möglichst frühzeitigen Einbezug der Kantone.*

*<sup>2</sup> Die kantonale Fachstelle für Natur- und Landschaft hört die interessierten kantonalen Stellen an, insbesondere die Raumplanungsfachstelle.*

Da die Gemeinden von den BLN-Objekten ebenfalls betroffen sind und diese in ihren Nutzungsplänen zu berücksichtigen haben, ist es unter Umständen für die Kantone angezeigt, die betroffenen Gemeinden ebenfalls in geeigneter Form in die Entscheidungsfindung einzubeziehen.

## 10. Bedeutung der Erkenntnisse für die laufende Überarbeitung

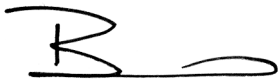
Das Gutachten zeigt, dass der in der Praxis geübte frühe Einbezug der Kantone bei der Erarbeitung oder Überarbeitung des BLN wichtig und richtig ist. Es ist möglich, dass die kantonalen Fachstellen für Natur- und Landschaftsschutz sich ihrer Schlüsselrolle nicht genügend bewusst sind und beispielsweise die kantonalen Fachstellen für Raumplanung über die laufende Überarbeitung nicht oder nicht genügend informiert haben. Allfällige Widersprüche diesbezüglich werden sich im Rahmen der noch anstehenden Anhörung nach Vernehmlassungsgesetz zeigen. Es ist denkbar, dass aus der Anhörung seitens der Kantone bis anhin noch unbekannte Differenzen zu Tage treten werden, welche Anpassungen nötig

machen. Ein eigentliches Einverständnis des Kantons zum Inventarentwurf ist jedoch nicht erforderlich<sup>101</sup>.

## 11. Übertragbarkeit der Vorschläge auf das IVS und ISOS

Das IVS und das ISOS sind bezüglich ihrer Aussagen zu den Schutzobjekten konkreter als das bis anhin geltende BLN und ihre Schutzperimeter sind viel kleiner, so dass sich weniger Konflikte mit raumplanerischen Anliegen ergeben als bei den teilweise gross ausgeschiedenen BLN-Objekten. Laut dem Gutachten MARTI besteht bezüglich des ISOS grundsätzlich kein Normierungsbedarf. Zur Verbesserung der Akzeptanz wird angeregt, eine Information der Bevölkerung vor dem Inventarerlass bzw. der Inkraftsetzung allfälliger Inventaränderungen zu erwägen<sup>102</sup>. Vorgeschlagen wird nicht ein eigentliches Mitwirkungsverfahren, sondern ein freiwilliges Vorgehen mit einer Gesprächsaufnahme besonders betroffener Grundeigentümer<sup>103</sup>. Eine über diese Erkenntnisse hinausgehende Prüfung des Normierungsbedarfs im IVS und ISOS würde den Rahmen dieses Gutachtens sprengen.

Bern, 31.07.2013



Barbara Jud, lic.iur.  
wissenschaftliche Mitarbeiterin

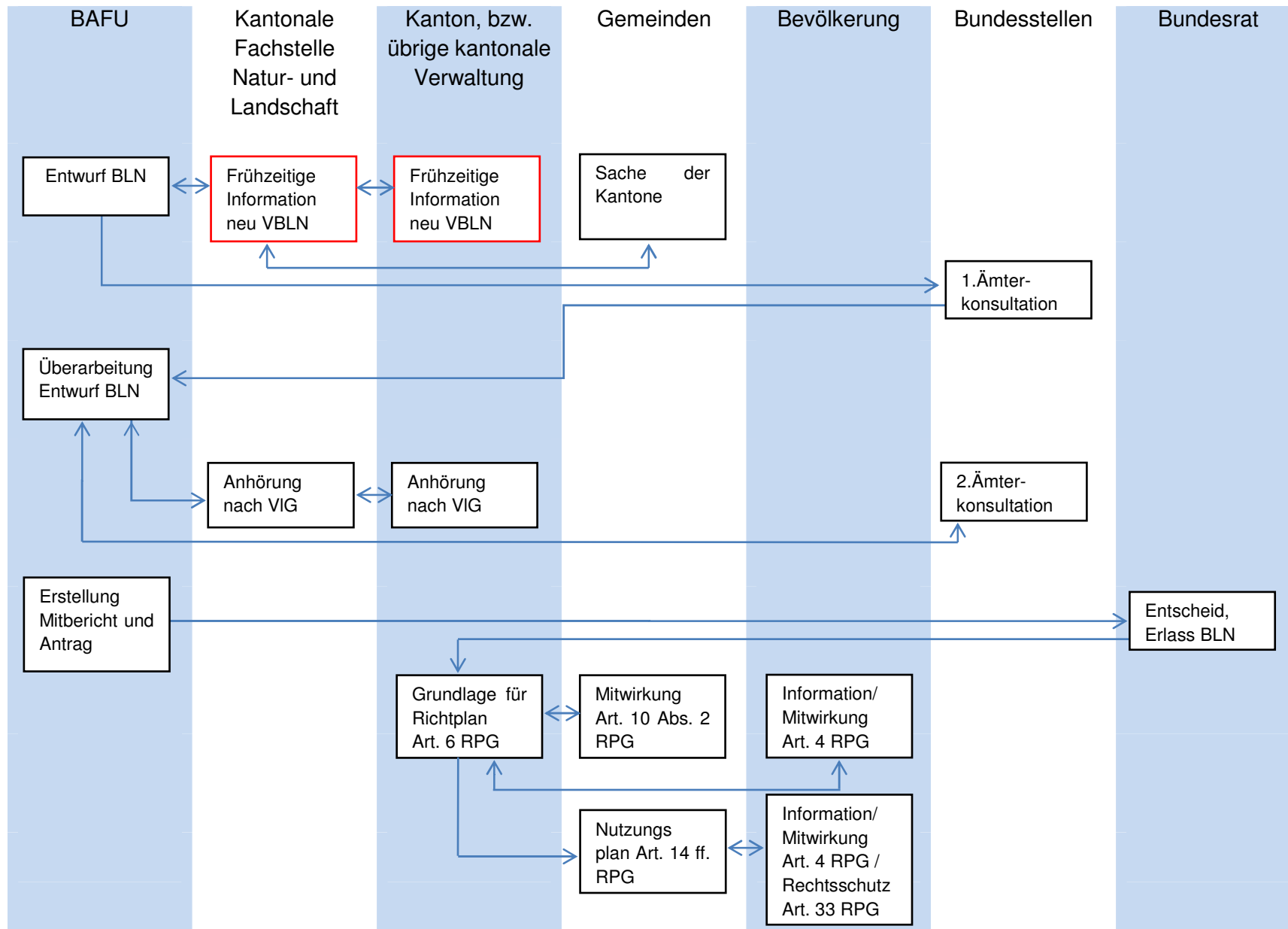
---

<sup>101</sup> Vgl. dazu auch MARTI, Gutachten, S. 12 f.

<sup>102</sup> Vgl. dazu auch MARTI, Gutachten, S. 19 mit Hinweisen.

<sup>103</sup> Vgl. dazu auch MARTI, Gutachten, S. 32.

# Anhang: Tabellarische Übersicht



= Normierungsbedarf