



29. März 2017

Verordnung über das Bundesinventar der Landschaften und Naturdenkmäler Totalrevision

Erläuterungen

Referenz/Aktenzeichen: Q125-1048

1. Die Gründe für die Verordnungsrevision

Artikel 5 des Bundesgesetzes vom 1. Juli 1966 über den Natur- und Heimatschutz (NHG; SR 451) verpflichtet den Bundesrat, nach Anhören der Kantone Inventare von Objekten von nationaler Bedeutung zu erstellen. Er kann sich dabei auf bestehende Inventare von staatlichen Institutionen und privaten Schutzorganisationen abstützen.

Gestützt auf Artikel 5 NHG erliess der Bundesrat am 10. August 1977 das Bundesinventar der Landschaften und Naturdenkmäler von nationaler Bedeutung (BLN) mit der zugehörigen Verordnung (VBLN; SR 451.11). Das BLN basiert inhaltlich auf dem Inventar der « Kommission zur Inventarisierung schweizerischer Landschaften und Naturdenkmäler von nationaler Bedeutung » (KLN-Inventar). Dieses wurde in den 1960er Jahren von einer durch private Schutzorganisationen beauftragten Kommission erstellt und vom Bundesrat als Arbeitsgrundlage zur Erarbeitung des Bundesinventars anerkannt.

Der Bundesrat hat, gestützt auf denselben Artikel 5 NHG, noch zwei weitere Inventare erlassen: Das Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz (vgl. die zugehörige VISOS vom 9. September 1981; SR 451.12) und jenes über die historischen Verkehrswege der Schweiz (vgl. die zugehörige VIVS vom 14. April 2010; SR 451.13). Alle drei Inventare betreffen die Landschaft im Sinne des umfassenden Begriffs der Europäischen Landschaftskonvention vom 20. Oktober 2000 (BBI 2011 8657). Das BLN hat dabei die herausragenden Landschaften als Ganzes mit ihren wichtigen landschaftsprägenden Elementen zum Gegenstand, die in Art. 5 Abs. 2 in allgemeiner Form erwähnt werden, während das ISOS und das IVS sich mit zwei thematischen Gruppen wichtiger kulturhistorischer Landschaftselemente befassen.

Das BLN wurde – immer noch weitgehend auf der Basis des KLN-Inventars – in den Jahren 1983, 1996 und 1998 durch den Bundesrat revidiert und erweitert. Es umfasst heute 162 Objekte in allen Kantonen (mit Ausnahme von BS) und bedeckt rund 19 Prozent der Landesfläche. Die VBLN von 1977 erfuhr in den Jahren 1997 (Streichung von Art. 1 Abs. 2) und 2010 (Einfügung von Art. 2a) Änderungen.

Aufgrund von Kritik an der mangelhaften Wirksamkeit des BLN hat die Parlamentarische Verwaltungskontrolle (PVK) 2003 im Auftrag der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrats (GPK-N) die Schutzwirkung des BLN evaluiert. Gestützt auf deren Bericht formulierte die GPK-N am 3. September 2003 (BBI 2004 777) an die Adresse des Bundesrates Empfehlungen zur Stärkung des BLN. Der Bundesrat folgte den Empfehlungen mit Beschluss vom 15. Dezember 2003 (BBI 2004 873) weitgehend und beauftragte das Eidgenössische Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) mit der Konkretisierung und Umsetzung. Soweit diese Arbeiten nicht den Vollzug betreffen, sondern eines Rechtssetzungsaktes bedürfen, finden sie mit der vorliegenden VBLN-Revision ihren Abschluss.

2. Inhalt und Aufbau der revidierten Verordnung

Der Inhalt der Verordnung wird weitgehend durch die Artikel 5 und 6 NHG vorgegeben. Diese haben folgenden Wortlaut:

Art. 5 Inventare des Bundes von Objekten mit nationaler Bedeutung

¹Der 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.*

²Die 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.

Art. 6 Bedeutung der Inventare

¹Durch die Aufnahme eines Objektes von nationaler Bedeutung in ein Inventar des Bundes wird dargetan, dass es in besonderem Masse die ungeschmälerte Erhaltung, jedenfalls aber unter Einbezug von Wiederherstellungs- oder angemessenen Ersatzmassnahmen die grösstmögliche Schonung verdient.

² *Ein Abweichen von der ungeschmälernten Erhaltung im Sinne der Inventare darf bei Erfüllung einer Bundesaufgabe nur in Erwägung gezogen werden, wenn ihr bestimmte gleich- oder höherwertige Interessen von ebenfalls nationaler Bedeutung entgegenstehen.*

Die revidierte VBLN konkretisiert die gesetzlichen Vorgaben in 13 Artikeln und einem Anhang. Sie unterscheidet sich hauptsächlich in den folgenden Punkten von der geltenden VBLN:

- Aufbau und Umfang des eigentlichen Verordnungstextes wurden aus der VIVS von 2010 übernommen, soweit dies angesichts der unterschiedlichen Objekte (flächige im BLN, lineare mit abgestufter Substanz im IVS) sinnvoll ist.
- Die geografische und inhaltliche Umschreibung, die kartographische Darstellung der einzelnen Objekte des BLN sowie die Angabe der Gründe für ihre nationale Bedeutung sind gestützt auf Art. 5 Abs. 1 NHG unmittelbar Bestandteil der Verordnung, jedoch aus praktischen Gründen Gegenstand einer separaten Veröffentlichung. Diese muss nach Artikel 5 Absatz 1 Buchstabe c des Publikationsgesetzes vom 18. Juni 2004 (SR 170.512) nicht in der Amtlichen Sammlung des Bundesrechts (AS) veröffentlicht werden. Mit diesem Vorgehen wird der Aufbau der Verordnungen nach den Artikeln 18a Absatz 1 (Biotopschutz) und 23b Absatz 3 NHG (Moorlandschaftsschutz) sowie der VIVS (Art. 4) übernommen, was zur formalen Vereinheitlichung der Instrumente des NHG beiträgt. Der Hinweis auf die separate Veröffentlichung erfolgt neu nicht mehr via einen Anhang, sondern direkt via Verordnungstext (Art. 1 Abs. 2 VBLN; vgl. auch VIVS, TwwV, VEJ und WZVV).
- Neben der bereits 2010 erfolgten Ergänzung durch den neuen Art. 2a wird mit der revidierten VBLN der bundesgerichtlichen Rechtsprechung zu den Art. 5 und 6 NHG Rechnung getragen.

3. Erläuterung der einzelnen Bestimmungen

Ingress

Im Ingress wird – wie bisher – Artikel 5 NHG erwähnt, welcher den Bundesrat mit dem Erlass von Inventaren von Objekten von nationaler Bedeutung beauftragt. Die Bundesinventare setzen den gesetzlichen Auftrag zur Bezeichnung des Schutzgegenstandes allgemeinverbindlich um. Ihre Wirkung besteht in einer Planungsgrundlage, die als Vorgabe bei der nachgelagerten raumplanerischen Koordination mit ihrer Abwägung der räumlichen Interessen sowie bei der Interessenabwägung und Entscheidungsfindung durch die zuständige Entscheidbehörde bei der Beurteilung konkreter Vorhaben zu berücksichtigen ist.

Art. 1 Bundesinventar

Absatz 1 verweist auf Anhang 1, der die 162 Landschaften und Naturdenkmäler von nationaler Bedeutung auflistet. Das Verfahren zum Erlass oder zur Änderung des Inventars richtet sich nach Art. 5 NHG in Verbindung mit den nachstehend erläuterten Artikeln 3 und 4 VBLN und den allgemeinen Bestimmungen im Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz vom 21. März 1997 (RVOG, SR 172.10).

Absatz 2 verweist auf eine separate Veröffentlichung, welche die Angaben nach Artikel 5 Absatz 1 NHG enthält, also insbesondere die geografische und inhaltliche Umschreibung der

Objekte mit ihren Schutzziele. Die Objektumschreibungen sind damit mit Blick auf ihre räumliche Bedeutung und auf das Bedürfnis nach ausreichender Rechts- und Planungssicherheit formell Teil der Verordnung, sie werden aber aufgrund ihres Umfangs und technischen Charakters nicht in der Amtlichen Sammlung publiziert.

Auf die von Artikel 5 Absatz 1 NHG erwähnten möglichen Gefahren (Bst. c), bestehenden Schutzmassnahmen (Bst. d) und Verbesserungsvorschläge (Bst. f) wird in den vorliegenden Erläuterungen zu Anhang 1 in allgemeiner Form eingegangen. Wie der Bundesrat bereits anlässlich seines Beschlusses zum BLN vom 10. August 1977 erkannt hat, würde die konkrete, objektweise Aufzählung den Rahmen des Inventars sprengen, weil die der Landschaft inhärente dynamische Entwicklung eine laufende, aufwendige Aktualisierung erforderlich machen würde, und die Konkretisierung der Massnahmen eine unzulässige Einmischung des Bundes in die Zuständigkeiten der Kantone zur Folge hätte.

Art. 2 Veröffentlichung

Dieser Artikel regelt die Veröffentlichungsform und die Einsichtnahme in das Inventar. Wie bereits das IVS wird nun auch die Umschreibung des BLN mit seinen 162 Objekten nur noch in elektronischer Form veröffentlicht. Wer das BLN nicht im Internet konsultieren kann oder will, kann es kostenlos beim Bundesamt für Umwelt (BAFU) oder den kantonalen Fachstellen für Natur und Landschaft einsehen, wie dies bereits beim IVS und seit Jahren bei den Bundesinventaren nach den Artikeln 18a Absatz 1 und 23b Absatz 3 NHG möglich ist. Die Form der Veröffentlichung entspricht damit Artikel 5 Absatz 1 des Bundesgesetzes über die Sammlungen des Bundesrechts und das Bundesblatt vom 18. Juni 2004 (SR 170.512).

Art. 3 Geringfügige Änderung

Auf eine Wiederholung des Grundsatzes von Artikel 5 Absatz 2 NHG, wonach das BLN nicht abschliessend zu verstehen ist, sondern regelmässig überprüft und gegebenenfalls aktualisiert werden soll, wird aus gesetzgebungssystematischen Gründen verzichtet.

Um den Bundesrat von geringfügigen Perimeteranpassungen von BLN-Objekten zu entlasten, delegiert Artikel 3 diese Kompetenz an das UVEK. Er folgt damit der Regelung, die bereits für das IVS (Art. 5 Abs. 2) bei den eidgenössischen Jagdbanngebieten (Verordnung vom 30. September 1991, SR 922.31, Art. 3) sowie den Wasser- und Zugvogelreservaten von internationaler und nationaler Bedeutung (Verordnung vom 21. Januar 1991, SR 922.32, Art. 3) gilt und sich dort bewährt hat. Als geringfügig im Sinne der VBLN gelten einerseits kleinräumige Anpassungen des Perimeters an veränderte räumliche Rahmenbedingungen wie eine Anpassung an Grenzbereinigungen, an bestehende oder veränderte Infrastrukturanlagen, Gewässerrenaturierungen sowie geringfügige Harmonisierungen mit überlagernden Perimetern anderer Inventare, und andererseits kleinere inhaltliche Änderungen der Objektumschreibungen. Es handelt sich also lediglich um „technische“ Anpassungen, welche die Plausibilität und die praktische Umsetzung des Objektperimeters ohne unverhältnismässigen Aufwand erleichtern sollen. Sie dürfen weder die Schutzziele berühren noch die Gründe für die nationale Bedeutung eines Objektes in Frage stellen. Andererseits darf es nicht Gegenstand einer geringfügigen Anpassung sein, den Schutz eines Objektes räumlich oder inhaltlich auszuweiten. In diesem

Sinne entsprächen geringfügige Anpassungen durch das UVEK einzig mit dem Ziel, ein konkretes Vorhaben zu ermöglichen oder umgekehrt ein geplantes Vorhaben zu verhindern, nicht dem Sinn und Zweck dieser Bestimmung.

Geringfügige Anpassungen erfolgen verfahrensmässig sinngemäss in gleicher Weise, wie für den Erlass und die Änderung von Verordnungen (vgl. auch Art. 4). Damit ist auch klargestellt, dass die Kantone anzuhören sind; diese dürften in der Praxis dem Bund aufgrund ihrer Nähe zu den jeweiligen Fragestellungen in der Regel auch die entsprechenden Anträge unterbreiten.

Art. 4 Zusammenarbeit

Absatz 1 betrifft die fachliche *Zusammenarbeit*, namentlich mit den Fachstellen der Kantone: Die Bundesinventare nach Artikel 5 NHG sind fachliche Grundlagen mit einer gesetzlich definierten rechtlichen Wirkung, die in Planungsprozesse aller Stufen sowie in die Entscheidungsfindung und Interessenabwägung zu konkreten Vorhaben einfließen. Die Überprüfung dieser Inventare muss damit in erster Linie in enger und frühzeitiger Zusammenarbeit mit den fachlich zuständigen Stellen der Kantone (und des Bundes, vgl. unten Absatz 2) erfolgen. Aufgrund der Organisationshoheit der Kantone entscheiden diese selber über die weiterführende Zusammenarbeit auf kantonaler oder nachgelagerter Ebene. Damit unterscheidet sich diese, auf die wissenschaftlich-technische Überprüfung des Inventars ausgerichtete Zusammenarbeit vom Einbezug aller potenziell Betroffenen. Dieser erfolgt in Planungsverfahren, welche die rechtliche Stellung der Betroffenen oder den rechtlich verbindlichen Ausgleich zwischen verschiedenen Interessen zum Gegenstand haben. Ein solcher Einbezug ist Gegenstand von Absatz 2.

Absatz 2 regelt den Einbezug der Öffentlichkeit bei der Änderung des Inventars. Damit wird auch Artikel 7 und 8 der Århus-Konvention¹ Rechnung getragen. Diese Bestimmungen sehen vor, dass sich die Vertragsparteien bemühen, die Öffentlichkeit bei der Vorbereitung umweltbezogener Pläne sowie bei der Vorbereitung von Rechtsvorschriften oder bei konkreten Vorhaben in geeigneter Weise zu beteiligen. Die Umsetzung dieser Verpflichtungen obliegt den Kantonen, weil nur diese über die Kenntnis der geeigneten Partizipationsansätze für die betreffende Thematik und die betreffende Region verfügen. Der Bund oder die Kantone (diese im Rahmen von Anträgen gemäss Art. 5 Abs. 2 letzter Satz) werden in der Regel die fachliche Grundlage zur Verfügung stellen. Die Art und Weise des Einbezugs hängt zudem von der Organisation der jeweiligen Kantone, namentlich von der Ausgestaltung der Gemeindeautonomie ab; gegenüber dem Bund bleiben jedoch die Kantone die offiziellen Ansprech- und Verfahrenspartner.

Die Inventare nach Artikel 5 NHG sind nur auf Bundesebene direkt behördenverbindlich. Durch die nachgelagerten staatlichen Ebenen (Kantone und Gemeinden) sind sie in geeigneter Weise „zu berücksichtigen“ (Art. 2a der geltenden VBLN in der Fassung vom 14. April 2010 in Umsetzung des Bundesgerichtsentscheides 135 II 209 i.S. Rütli ZH“).² Die Umsetzung dieser Aufgabe ist neu in Artikel 8 der revidierten VBLN geregelt. Sie obliegt den Kantonen mittels

¹ Übereinkommen vom 25. Juni 1998 über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten (Århus-Konvention, SR 0.814.07), für die Schweiz am 1. Juni 2014 in Kraft getreten.

² vgl. „Empfehlungen zur Berücksichtigung der Bundesinventare nach Art. 5 NHG in der Richt- und Nutzungsplanung“, ARE/ASTRA/BAFU/BAK, Bern 15.11.2012 sowie „Verordnung über das Bundesinventar der historischen Verkehrswege der Schweiz VIVS“, Verordnung und Erläuterungen, Materialien Langsamverkehr Nr.122, Bundesamt für Strassen ASTRA Bern 2010).

ihrer raumplanerischen Instrumente. Hinsichtlich der Mitwirkung haben sie bei ihren raumplanerischen Tätigkeiten Artikel 4 RPG zu beachten.

Für das formelle Gesetzgebungsverfahren zum Erlass der Verordnung einschliesslich ihrer Anhänge und ihrer Anpassungen gelten die ordentlichen, formellen Konsultationsverfahren gemäss Artikel 5 NHG i.V. mit Artikel 25 Absatz 1 Bst. c NHV und Artikel 3 VBLN sowie für das bundesinterne Verfahren die Bestimmungen des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes (RVOG)³;

Art. 5 Grundsätze

Nach Artikel 6 Absatz 1 NHG sollen die inventarisierten Objekte ungeschmälert erhalten werden. Dies gilt inhaltlich einerseits hinsichtlich ihrer spezifischen Eigenart; diese kann sich sowohl auf einzelne landschaftliche Aspekte als auch auf deren landschaftliche Gesamtwirkung beziehen. Andererseits gilt dieser Auftrag auch bezüglich ihrer landschaftlichen Vielfalt, welche die meisten BLN-Objekte auszeichnet. Räumlich bezieht sich die Schutzwirkung grundsätzlich nur auf den im Inventar rechtskräftig festgelegten Perimeter. Das NHG sieht keine Pufferzonen vor. Nach bundesgerichtlicher Rechtsprechung müssen allerdings auch die Auswirkung eines unmittelbar ausserhalb des Objektes liegenden Vorhabens auf jenes gewürdigt werden (BGE 115 1b 311 Erw. 5e). Das BLN umfasst in geografischer Hinsicht wie auch hinsichtlich der inhaltlichen Schutzziele sehr unterschiedliche Objekte. Das Spektrum reicht – abgesehen von der höchst unterschiedlichen räumlichen Dimension – von noch stark von der Natur geprägten Landschaften über stark von menschlichen Einflüssen geprägten Landschaften unterschiedlicher Naturnähe und verschiedenen Charakters sowie geschichtlich bedeutsamen Landschaften und Gebieten mit hohem Erholungswert bis hin zu “klassischen“ Naturdenkmälern (insbesondere Geotopen).

Absatz 1 trägt diesem Umstand Rechnung, indem im Sinne der Vorgaben des NHG nicht ein absoluter, flächendeckender Schutz aller in Absatz 2 erwähnten, landschaftlichen Aspekte verlangt wird. Die Aufnahme eines Objektes ins BLN bewirkt somit kein absolutes Veränderungsverbot. Die Beurteilung der Zulässigkeit eines Vorhabens erfolgt immer einzelfallweise im Rahmen der dafür Anwendung findenden Bewilligungs-, Konzessions- oder anderen von der jeweiligen Spezialgesetzgebung vorgesehenen Verfahren. Absatz 1 verlangt vielmehr die differenzierte Erhaltung jener Eigenheiten und Elemente eines Objektes, welche einzeln oder in ihrem Zusammenwirken seine nationale Bedeutung ausmachen und Gegenstand seiner Schutzziele sind. In Artikel 5 Absatz 2 werden die wichtigsten inhaltlichen Aspekte einer Landschaft aufgezeigt, die als mögliche Inhalte für die Konkretisierung der objektspezifischen Schutzziele in den Objektumschreibungen in Frage kommen. Es würde der Systematik des BLN also widersprechen, trotz Fehlens eines konkreten, objektspezifischen Schutzziels in einer Objektumschreibung aus Artikel 5 im Einzelfall einen konkreten Schutzanspruch abzuleiten. Massgebend sind allein die spezifischen Schutzziele des betroffenen Objektes. Die Objektblätter und insbesondere die spezifischen Schutzziele haben keine Änderung der von Art. 6 NHG abschliessend umschriebenen Rechtswirkungen des Inventars und der heute zulässigen, rechtmässigen Nutzungen zur Folge. Damit erübrigt sich auch die verschiedentlich angeregte räumliche Differenzierung in Zonen unterschiedlicher Schutzwirkung. Denn keine Zonierung könnte der grossen Vielfalt unterschiedlicher Schutzziele und den unterschiedlichen

³ vgl. VLP-ASPAN, Prüfung Mitwirkung BLN, Rechtsgutachten vom 31. Juli 2013, publiziert auf der Homepage des BAFU.

Auswirkungen der raumwirksamen Nutzungen und Vorhaben darauf adäquat und flexibel genug Rechnung tragen. Auch würde eine Zonierung nichts an der im konkreten Einzelfall erforderlichen Abwägung von Schutz- und Nutzungsinteressen ändern.

Absatz 2 geht auf die vielfältigen Landschaftsaspekte ein, die für die Festlegung der objektspezifischen Schutzziele in besonderem Masse zu beachten sind. Insofern kann die Bestimmung als inhaltliche Grundlage für die Umschreibung der in der schweizerischen Gesetzgebung fehlenden Legaldefinition von Landschaft gesehen werden (vgl. dazu Botschaft des Bundesrates zur Genehmigung der Europäischen Landschaftskonvention, BBl 2011 8657ff). Dabei ist zu beachten, dass in einem bestimmten Inventarobjekt nicht notwendigerweise alle in Bst. a - e aufgeführten Aspekte einer Landschaft kumulativ oder jeweils für die gesamte Fläche eines Objekts gegeben sein müssen (vgl. Erläuterung zu Abs. 1 oben). Mit der Nennung der wichtigsten landschaftlichen Aspekte“ in Artikel 5 wird schliesslich auch illustriert, welche Schutzziele durch Eingriffe potenziell beeinträchtigt oder gefährdet werden können (Art. 5 Abs. 1 Bst. c. NHG spricht von „Gefahr“, vgl. dazu die Erläuterungen zum Anhang). Absatz 2 zählt im Hinblick auf die Festlegung der objektspezifischen Schutzziele folgende Landschaftsaspekte in allgemeiner und nicht abschliessender Form auf:

- *Bst. a:* Die Geologie oder die Geomorphologie, welche die nationale Bedeutung eines Inventarobjekts (mit-) begründet; Dazu gehören auch spezifische Geotope wie Höhlen, Schluchten, Moränenwälle, Findlinge und andere erdgeschichtliche Erscheinungen.
- *Bst. b:* Die landschaftliche Dynamik, namentlich durch Gewässer und andere natürliche Prozesse. Hier bleibt der Vorbehalt des Schutzes der Menschen vor Naturgefahren als öffentliches Interesse von nationaler Bedeutung.
- *Bst. c:* Landschaftsprägende, schützenswerte oder geschützte Lebensräume sowie der Raum zur Erhaltung ihrer ökologischen Funktionen (hier ist in räumlicher Hinsicht insbesondere die Vernetzungsfunktion von Bedeutung), soweit diese Elemente für ein Inventarobjekt charakteristisch sind. Die VBLN konkurriert oder erweitert den spezifischen rechtlichen Schutz dieser Lebensräume (i.d.R. im Sinne von Art. 18 Abs. 1^{bis} NHG) jedoch nicht. Mit Bst. c wird aber zum Ausdruck gebracht, dass diese Lebensräume räumlich, inhaltlich und ästhetisch untrennbaren Teil der Eigenart einer bestimmten Landschaft bilden und auch als solchen Schutz geniessen.
- *Bst. d:* In etlichen Objekten spielt die *Ruhe* – einerseits im akustischen Sinn, andererseits und insbesondere auch im atmosphärischen Sinn, wie sie beispielsweise eine Waldlandschaft oder eine abgelegene Hochgebirgslandschaft ausstrahlen kann – eine wichtige Rolle. Die Ruhe ist mit Blick auf die Bedeutung der Landschaft für die Erholung der Menschen von grosser Bedeutung; gerade auch hinsichtlich einer vielerorts erholungs- und gesundheitstouristisch ausgerichteten Inwertsetzung. Der relativ zu verstehende Begriff der *Unberührtheit* wiederum kann sich im Einzelfall eher auf ästhetische Aspekte beziehen (z.B. auf die Absenz von Infrastrukturen, von „Fremdkörpern“ im Sinne nicht landschaftstypischer Elemente). Der Begriff kann sich aber auch auf das Fehlen von umfangreicheren, nicht ortstypischer Aktivitäten oder -Nutzungen beziehen, da letztere wohl in der Regel an eine minimale Infrastruktur gebunden sind. Wirklich „unberührte“ Räume dürften in der Schweiz eher selten und in erster Linie im Hochgebirge anzutreffen sein. Der konkrete Inhalt und die räumlich differenzierte Zuordnung dieses landschaftlichen Aspektes in den dafür überhaupt in Frage kommenden BLN-Objekten ist Gegenstand der einzelnen Objektbeschreibungen und der objektspezifischen Schutzziele. Die hier angesprochene Thematik der „Ruhe“ betrifft auch den Luftraum über den BLN-Objekten. Auch für solche –

rechtmässig ausgeübt – Nutzungen gilt jedoch grundsätzlich weiterhin das geltende Recht, für die Luftfahrt namentlich die Verordnung des UVEK über die Verkehrsregeln für Luftfahrzeuge (SR 748.121.11) mit den grundsätzlich einzuhaltenden Mindestflughöhen und den möglichen Ausnahmen, sowie die europäischen Luftverkehrsregeln. Die vorbestehenden rechtmässigen Nutzungen wie beispielsweise Aussenlandungen auf den vom Bundesrat bezeichneten Gebirgslandeplätzen (Art. 54 VIL, SR 748.131.1) erfahren mit der Revision der VBLN keine Änderungen.

- *Bst. e:* Die landschaftliche Vielfalt der Schweiz wird weitgehend durch mehr oder weniger naturnahe Kulturlandschaften geprägt, was auch in der Vielfalt der BLN-Objekte zum Ausdruck kommt. Sie umfassen zahlreiche unterschiedliche, miteinander in Wechselwirkung stehende oder sich bedingende Landschaftselemente. In Kulturlandschaften, die stark durch menschlichen Einfluss geprägt sind, stehen die Erhaltung der typischen Besiedlungsstrukturen, Siedlungsformen, kulturhistorischen Objekte (z.B. archäologische Objekte) sowie Ausprägungen der historisch gewachsenen oder regionaltypischen Landnutzungen mit den dafür erforderlichen Bauten und Anlagen im Vordergrund. Andere, beispielsweise energiewirtschaftliche oder touristische Nutzungen können oft ebenfalls auf eine lange Tradition zurückblicken und eine Landschaft prägen. Damit ist auch gesagt, dass Siedlungen – ältere wie neuere oder neue – Teil der Landschaft sind. Mit Rücksicht auf die landschaftliche Eigenart geplant und gebaut, haben sie auch im BLN Platz. Kulturlandschaften stehen mit der gesellschaftlichen, technischen und ökonomischen Entwicklung in enger Wechselwirkung und damit in stetem Wandel. Dieser Wandel muss möglich bleiben, soll die spezifische landschaftliche Eigenart langfristig Bestand haben. Land- und Waldwirtschaft sind mit ihrer Nutzung die landschaftsprägenden Hauptakteure. Sie stehen aber mit der Pflicht, diese Nutzung schutzzielverträglich auszuüben, besonders im Fokus. Wenn sich alle landschaftsrelevanten Entwicklungen an den spezifischen natur- und kulturellen Eigenarten orientieren, wie sie in den Objektschreibungen und Schutzzielen zum Ausdruck kommen, wird eine Kulturlandschaft als authentisch und schön wahrgenommen. Nur unter dieser Voraussetzung kann eine Landschaftsentwicklung als nachhaltig bezeichnet werden.

Welche dieser landschaftlichen Aspekte die nationale Bedeutung eines bestimmten Objektes ausmachen und welche Schutzziele für die einzelnen Objekte festgelegt wurden, geht aus den Objektschreibungen (separate Veröffentlichung) hervor. Im Sinne von Artikel 6 Absatz 2 NHG sollten die objektspezifischen Schutzziele eine möglichst ungeschmälerte Erhaltung der für das jeweilige Objekt relevanten Landschaftsaspekte vorsehen. Die objektspezifischen Schutzziele sind zwar ganz klar auf die Erhaltung der spezifischen Werte und Eigenarten des betreffenden Objektes ausgerichtet, ihre Interpretation im Einzelfall muss aber nach dem Gesagten auch die landschaftliche Entwicklung berücksichtigen. Bei fast allen Objekten gibt es mehrere objektspezifische Schutzziele, die auf verschiedene landschaftliche Aspekte ausgerichtet sind. Häufig betrifft ein bestimmter Eingriff einer Sektoralpolitik ein oder mehrere Schutzziele in einem bestimmten Teil des Objektes, ein anderer Eingriff durch eine andere Sektoralpolitik jedoch ein anderes Schutzziel an einem anderen Ort im gleichen Objekt. Schutzziele können sich (vermeintlich oder tatsächlich) auch widersprechen (z.B. Zulassen der natürlichen Flusssdynamik versus Erhaltung von fragilen geologischen Formationen oder einer an den Standort angepassten Landnutzung). Damit kann die räumliche Zuordnung der Schutzziele innerhalb eines Objektes und die Beurteilung der Wirkung eines Eingriffes auf die

spezifischen Schutzziele nur anlässlich der Beurteilung eines konkreten Vorhabens, im Rahmen einer Planung oder anlässlich der Vorbereitung von Schutzerlassen vorgenommen werden.

Art. 6 Eingriffe bei Erfüllung von Bundesaufgaben

Nach Artikel 6 Absatz 2 NHG darf bei der Erfüllung einer Bundesaufgabe das Abweichen von der ungeschmälernten Erhaltung eines BLN-Objektes nur in Erwägung gezogen werden, wenn dem Vorhaben ebenfalls nationale Bedeutung zukommt und dieses mindestens als gleichbedeutend einzustufen ist. Diese Beurteilung obliegt der zuständigen Entscheidbehörde.

Falls ein BLN-Objekt erheblich beeinträchtigt werden könnte oder sich Fragen grundsätzlicher Art stellen, ist nach Artikel 7 Absatz 2 (in Verbindung mit Art. 25 Abs. 1) NHG vor dem Entscheid ein Gutachten der ENHK einzuholen. Der Entscheid, ob eine Beeinträchtigung vorliegen könnte, liegt bei Bundesverfahren beim BAFU und bei kantonalen Verfahren bei den mit dem Natur- und Landschaftsschutz beauftragten kantonalen Fachstellen bzw. Ämtern (Art. 7 Abs. 1 NHG).

Wann von einer Bundesaufgabe auszugehen ist, geht aus der – nicht abschliessenden – Aufzählung von Artikel 2 NHG hervor: bundeseigene Bauten und Anlagen, Erteilung von Konzessionen und Bewilligungen sowie Gewährung von Subventionen. Bundesaufgaben werden nach ständiger bundesgerichtlicher Rechtsprechung auch von den Kantonen wahrgenommen, etwa bei der Erteilung von Rodungsbewilligungen, von Ausnahmegewilligungen für Bauten ausserhalb der Bauzone oder von fischereirechtlichen Bewilligungen. Schliesslich gelten auch die Entscheide mit Auswirkungen auf den in der verfassungsmässigen Zuständigkeit des Bundes liegenden Biotop- und den Moorlandschaftsschutz als Bundesaufgaben (vgl. BGE 120 Ib 27, S. 32 f.). Generell spricht die Lehre im Zusammenhang mit Hoheitsakten dann von einer Bundesaufgabe, wenn ein bundesrechtliches Rechtsverhältnis geregelt wird, das Auswirkungen auf Natur und Landschaft zeitigt und raumrelevant ist (vgl. Tschannen/ Mösching, Nationale Bedeutung von Aufgaben- und Eingriffsinteressen im Sinne von Art. 6 Abs. 2 NHG, S. 10 ff., Rechtsgutachten 2012 i.A. BAFU, publiziert auf dessen Homepage).

Die Praxis unterscheidet drei Arten von Eingriffen: Solche, die mit den Schutzzielen vereinbar sind und damit das Objekt nicht beeinträchtigen; solche, die ein Objekt nur geringfügig beeinträchtigen („leichte Beeinträchtigungen“); schliesslich solche, die ein Objekt in seiner Substanz dauerhaft beeinträchtigen („schwerwiegende Beeinträchtigungen“).

Absatz 1 stellt klar, dass jene Eingriffe zulässig sind, die kein Abweichen von der ungeschmälernten Erhaltung bewirken. Dazu gehören sowohl Eingriffe ohne Beeinträchtigungen als auch geringfügige Beeinträchtigungen der Objekte, für die eine (einfache) Interessenabwägung vorzunehmen ist. Dies ist der Fall bei Eingriffen, welche die Objekte nicht in ihrer Substanz berühren und damit kein Abweichen von der ungeschmälernten Erhaltung bedeuten. Nach Lehre und Rechtsprechung können solche Eingriffe, die zu geringfügigen Beeinträchtigungen führen, demnach als zulässig erachtet werden, ohne dass ein nationales Interesse daran besteht. Diese Interessenabwägung lehnt sich an Artikel 3 NHG an, welcher bei Bundesaufgaben generell zu beachten ist. Im Interesse der grösstmöglichen Schonung ist immer auch Absatz 4 zwingend zu beachten. Als geringfügige Beeinträchtigungen wurden etwa eine kleinflächige Rodung oder eine geringfügige Wasserentnahme qualifiziert (vgl. dazu auch mit Hinweisen auf die Rechtsprechung Tschannen/Mösching, a.a.O., S. 16).

Absatz 2 präzisiert auf der Grundlage von Artikel 6 Absatz 2 NHG das erforderliche Vorgehen bei der (qualifizierten) Interessenabwägung, wenn voraussichtlich eine schwerwiegende Beeinträchtigung eines Objektes durch ein Vorhaben zu erwarten ist: In einem ersten Schritt erfolgt die Beurteilung, ob für den Eingriff ein nationales Interesse gegeben ist. Nur wenn diese gesetzliche Voraussetzung erfüllt ist, darf in einem zweiten Schritt die eigentliche Interessenabwägung erfolgen. Diese Interessenabwägung umfasst drei Gedankenschritte, wie sie für das Planungsrecht in Artikel 3 der Raumplanungsverordnung vom 28. Juni 2000 (RPV; SR 700.1) ausdrücklich dargestellt werden: (1) Ermittlung aller Interessen, die im konkreten Fall von Bedeutung und im Lichte der für die betroffene Sektoralpolitik anwendbaren Bestimmungen anerkannt sind; (2) Beurteilung der ermittelten Interessen sowie relative Gewichtung dieser Interessen einschliesslich adäquater Begründung; (3) Optimierung der ermittelten und beurteilten Interessen (Interessenabwägung im engeren Sinn), d.h. begründeter Entscheid unter möglichst optimaler Berücksichtigung aller auf dem Spiel stehenden Interessen. Auch hier ist im Interesse der grösstmöglichen Schonung Absatz 4 zu beachten.

Nach *Absatz 3* ist bei mehreren Eingriffen, welche einzeln betrachtet ein Objekt nicht beeinträchtigen, zu beachten, dass diese in ihrer Gesamtwirkung zu einer geringfügigen oder gar schwerwiegenden Beeinträchtigung führen können. Ebenso ist in Anlehnung an das Umweltschutzgesetz (Art. 8 USG, SR 814.01) bzw. an die Verordnung über die Umweltverträglichkeitsprüfung (Art. 9 Abs. 3 UVPV, SR 814.011) zu beachten, dass mehrere Eingriffe, die einzeln betrachtet nur zu geringfügigen Beeinträchtigungen führen, in ihrer Gesamtwirkung zu einer schwerwiegenden Beeinträchtigung führen können. Stehen die Eingriffe sachlich (d.h. thematisch oder funktional), örtlich oder zeitlich in einem Zusammenhang, ist die Interessenabwägung folglich auch für deren Gesamtwirkung vorzunehmen. Namentlich bei schleichenden Veränderungen ist die Entwicklung durch laufende, wiederkehrende kleinere Eingriffe über längere Zeiträume in der Beurteilung zu berücksichtigen. Als Beispiel kann etwa die Häufung von Ausnahmegewilligungen für Bauten ausserhalb der Bauzonen erwähnt werden, die in ihrer Kumulation zu einer Zersiedelungswirkung führen können.

Absatz 4 stipuliert, gestützt auf Artikel 6 Absatz 1 NHG, für jede zulässige Beeinträchtigung die Pflicht zur grösstmöglichen Schonung. Im Vordergrund stehen dabei Schutzmassnahmen. Sind solche nicht möglich oder verbleiben Beeinträchtigungen, sind Wiederherstellungsmassnahmen gefordert. Sofern auch solche nicht umgesetzt werden können, sind angemessene Ersatzmassnahmen zu treffen. Diese sollen möglichst im gleichen BLN-Objekt vorgenommen werden, sich an den Schutzziele orientieren und Art, Qualität und Umfang der Beeinträchtigung durch den Eingriff Rechnung tragen. In Umsetzung des für das gesamte Umweltrecht zentralen Verursacherprinzips (Art. 2 USG) gehen die Massnahmen nach Absatz 4 zulasten des Verursachers oder der Verursacherin des Eingriffs (vgl. auch „Wiederherstellung und Ersatz im Natur- und Landschaftsschutz“, Leitfaden Umwelt Nr. 11, BUWAL 2002).

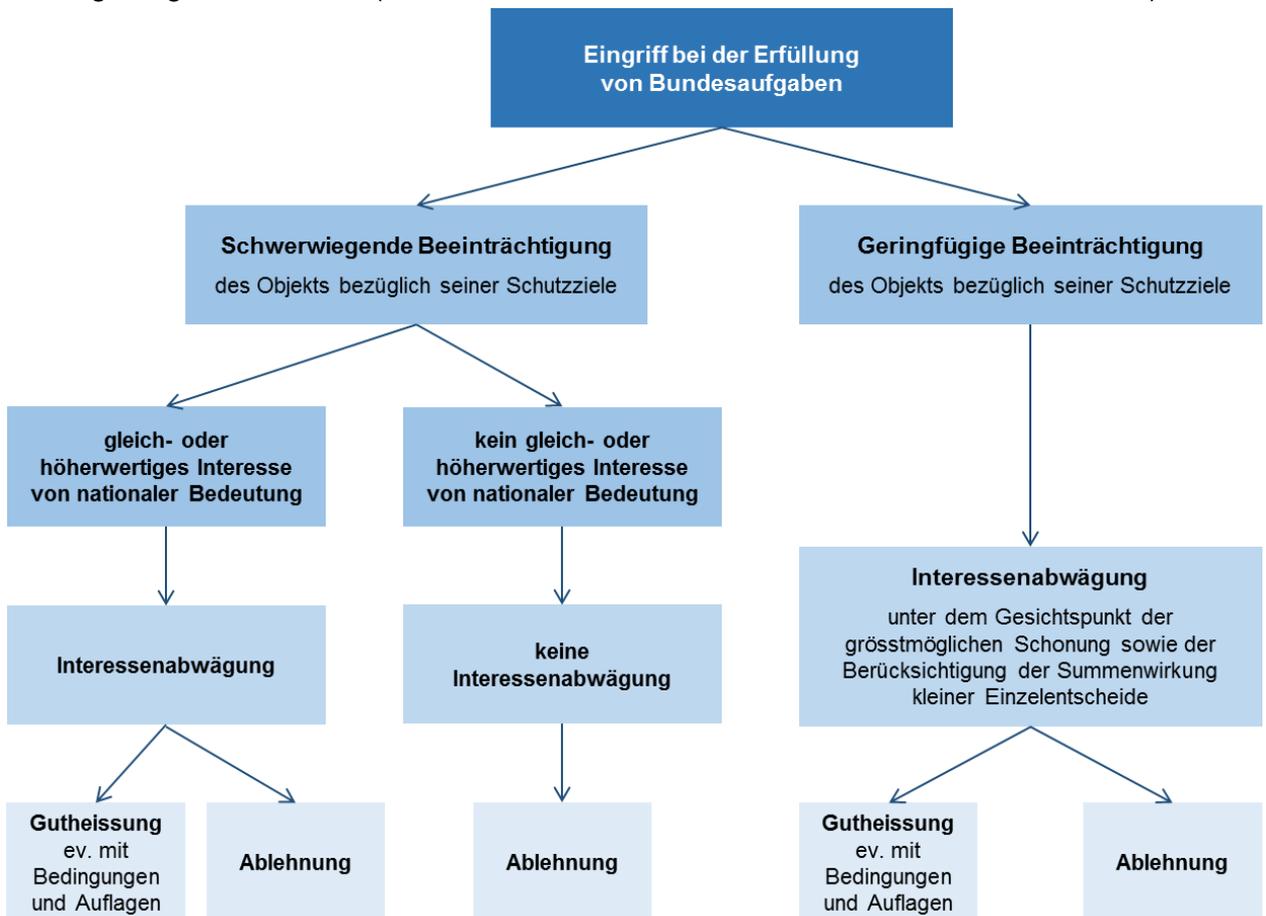
Um dem Gebot der grösstmöglichen Schonung zu genügen, haben sich in der Praxis für die Umsetzung der geforderten Schutz-, Wiederstellungs- und Ersatzmassnahmen folgende Vorgehensschritte bewährt:

- Nachweis, dass das Projekt nicht ausserhalb des BLN-Objektes realisiert werden kann, allenfalls auch mit einer technisch oder finanziell aufwendigeren, jedoch immer noch verhältnismässigen Lösung.
- Nachweis, dass innerhalb des BLN-Objektes keine anderen Standorte oder technischen Alternativprojekte mit keiner oder einer geringeren Beeinträchtigung realisierbar sind.

- Nachweis, dass sämtliche verhältnismässigen Projektoptimierungen zu Gunsten des BLN-Objektes ausgeschöpft sind.
- Realisierung von Schutz-, Wiederherstellungs- oder angemessenen Ersatzmassnahmen einschliesslich ihrer rechtlichen und ggf. raumplanerischen Sicherung (in der Richt- und Nutzungsplanung).

Damit empfiehlt sich in vielen Fällen die Darstellung und Prüfung von Alternativen zum geplanten Vorhaben oder zu dessen Standort bereits in einem frühen Planungsstadium, auch wenn dies vom geltenden Recht – etwa im Rahmen der Erarbeitung eines Umweltverträglichkeitsberichts – nicht zwingend verlangt wird. Häufig können damit Planungsaufwand und Verfahrensdauer über die gesamte Projektdauer betrachtet optimiert werden.

Zusammenfassend kann die Systematik bei geplanten Eingriffen in BLN-Objekte schematisch wie folgt dargestellt werden (verändert nach VLP-ASPAN, Raum & Umwelt 1/2011, S. 9):



Diese Ausführungen gelten für Eingriffe im Rahmen der Umsetzung von Bundesaufgaben (im Sinne von Art. 2 NHG). Für die Umsetzung kantonaler oder nachgelagerter Aufgaben gilt seit der Revision der VBLN vom 14. April 2010 infolge des Entscheides des Bundesgerichts im Fall „Rüti“ (BGE 135 II 209 (vgl. Fussnote 2), dass das BLN in geeigneter Weise „zu berücksichtigen“ ist. Die Umsetzung dieser Aufgabe ist Gegenstand von Art. 8 VBLN.

Art. 7 Behebung von Beeinträchtigungen

Die Thematik von Artikel 7 VBLN ist im weiteren Sinne Teil der von Artikel 5 Absatz 1 Buchstabe f NHG geforderten Verbesserungsvorschläge. Da dem Bund keine Kompetenz für konkrete Massnahmen der Raum- und Landschaftsentwicklung zukommt, können namentlich die Kantone und Gemeinden, beispielsweise im Rahmen von Artikel 7, Vorschläge zur Verbesserung eines Inventarobjektes machen.

Absatz 1: Beim Auftrag, die Behebung oder zumindest Verminderung *bestehender* Beeinträchtigungen von Schutzziele eines Objekts bei jeder sich bietenden Gelegenheit zu prüfen, geht es um bestehende Eingriffe und Nutzungen, welche die Schutzziele eines Objektes berühren. Sie müssen nicht zwingend mit einem allfällig geplanten oder zu beurteilenden Eingriff in direktem Zusammenhang stehen. Es ist zu betonen, dass es sich dabei um einen Prüfauftrag an die zuständigen, mit einem in einem BLN liegenden Vorhaben befassten Entscheidbehörden aller staatlichen Ebenen handelt. Das Ziel ist die Erhaltung und Aufwertung der Objekte von nationaler Bedeutung, unabhängig davon, ob im konkreten Fall die Umsetzung einer Bundesaufgabe Anlass zur Prüfung gibt. Ein aussichtsreicher Ansatz für die Verbesserung der Objekte besteht vielmehr darin, Synergien mit anderen Vorhaben oder sich bietenden Gelegenheiten zu suchen und zu nutzen. Es muss sich nicht zwingend um einen konkreten Eingriff handeln (hierzu vgl. vorne die Ausführungen zu Art. 6 Abs. 5). Denkbar sind vielmehr auch spezifische Aufwertungsmassnahmen etwa im Rahmen von Landschaftsentwicklungsprojekten oder Programmvereinbarungen gemäss Art. 13 NHG zur Erhaltung und Förderung der schützenswerten Landschaften. Eine allfällige Massnahme muss verhältnismässig und damit inhaltlich zweckmässig sein; d.h. sie hat sich an den konkreten Schutzziele zu orientieren und sich in deren Rahmen zu halten. Die Bestimmung lehnt sich an die Verordnungen zu den Bundesinventaren nach Art. 18a und 23a NHG an (z.B. Art. 8 Auenverordnung, SR 451.31, Art. 11 TwwV, SR 451.37, Art. 8 Moorlandschaftsverordnung, SR 451.35). Dabei besteht in der Umsetzung ein grosser Ermessensspielraum. Für die finanzielle Unterstützung von Aufwertungs- oder Verbesserungsmassnahmen wird auf die Ausführungen zu Art. 9 verwiesen.

Absatz 2 stellt klar, was sich bereits aus der Verfassung und der übergeordneten Gesetzgebung mangels anderslautender Rechtsgrundlage ergibt, dass nämlich rechtmässig erstellte Bauten und Anlagen Bestandesschutz geniessen. Sie dürfen damit sowohl bestimmungsgemäss genutzt wie auch unterhalten oder erneuert werden. Das BLN schliesst auch ihre Erweiterung oder die Erneuerung einer Konzession nicht a priori aus. In diesen Fällen finden jedoch inhaltlich und verfahrensmässig die einschlägigen Bestimmungen der Spezialgesetzgebungen, des Verfahrensrechts oder des ZGB Anwendung. Für Kraftwerks-, Eisenbahn- oder Seilbahnkonzessionen heisst das beispielsweise, dass die Konzessionserneuerung rechtlich einer Neuanlage gleichgestellt und das BLN somit in diesem Rahmen zu beachten ist.

Art. 8 Berücksichtigung durch die Kantone

Zur Frage der Berücksichtigungspflicht der Bundesinventare nach Artikel 5 NHG insbesondere in der kantonalen Richt- und der kommunalen Nutzungsplanung äusserte sich das Bundesgericht explizit (BGE 135 II 209). Es hielt unmissverständlich fest, dass diese Bundesinventare nicht nur bei der Erfüllung von Bundesaufgaben nach Artikel 2 NHG umgesetzt werden müssen, sondern dass sie auch bei der Erfüllung von kantonalen und kommunalen Aufgaben von Bedeutung und zu berücksichtigen sind. Das Bundesgericht führte dabei aus, dass die Bun-

desinventare ihrer Natur nach Sachplänen und Konzepten im Sinne von Artikel 13 Raumplanungsgesetz (RPG; SR 700) gleichkommen und daher die für diese Planungsinstrumente geltenden Grundsätze *sinn*gemäss anzuwenden sind. Die Kantone hätten damit gemäss Artikel 6 Absatz 4 RPG die Bundesinventare in ihrer Richtplanung *zu berücksichtigen*. Aufgrund der Behördenverbindlichkeit der Richtplanung hätten die Schutzanliegen des Bundesinventars auch Eingang in die Nutzungsplanung zu finden, sei es über die Ausscheidung von Schutzzonen (Art. 17 Abs. 1 RPG) oder die Anordnung anderer Schutzmassnahmen (Art. 17 Abs. 2 RPG). Für die Kantone und die Gemeinden bestehe insoweit eine Pflicht zur Berücksichtigung der Bundesinventare nach Artikel 5 NHG. Für die Kantone und Gemeinden bedeutet dies, dass sie die Pflicht zur ungeschmälerter Erhaltung oder jedenfalls grösstmöglichen Schonung im Sinne von Artikel 6 Absatz 2 NHG auch ausserhalb der Erfüllung von Bundesaufgaben berücksichtigen müssen. In diesen Fällen unterliegt die Abwägung zwischen Schutz- und Nutzungsinteressen allerdings nicht den qualifizierten Anforderungen von Artikel 6 Absatz 2 NHG, sondern sinngemäss der Regelung von Artikel 3 NHG (einfache Interessenabwägung). Diese Rechtsprechung ist seit 2010 in Art. 2a VBLN konkretisiert. Hierzu wird auf den Erläuterungsbericht vom 14. April 2010 und auf die „Empfehlungen zur Berücksichtigung der Bundesinventare nach Art. 5 NHG in der Richt- und Nutzungsplanung“ (ARE/ASTRA/BAFU/ BAK, 15. November 2012) verwiesen.

Absatz 1 postuliert folgerichtig die Berücksichtigung des BLN durch die Kantone bei ihren Planungen, insbesondere bei der Richtplanung (siehe dazu den 2010 in die VBLN eingefügten Art. 2a). Um die vorerwähnte differenzierte Berücksichtigungspflicht zu illustrieren, lädt der zweite Satz die Kantone zur Konkretisierung der angestrebten räumlichen Entwicklung in den Perimetern der BLN-Objekte ein. Den Kantonen soll damit die ihnen ohnehin zustehende Möglichkeit aufgezeigt werden, in ihren Richtplänen – ergänzend zu den objektspezifischen Schutzziele des BLN – auch „Entwicklungsziele“ zu formulieren. Dabei ergibt sich aus dem Kontext im Rahmen der VBLN der inhaltliche Fokus auf die erwünschte ganzheitliche landschaftliche Entwicklung unter Berücksichtigung der objektspezifischen Schutzziele und der übrigen raumwirksamen Tätigkeiten und Nutzungen.

In *Absatz 2* werden die Kantone zudem verpflichtet, nach Massgabe ihres spezifischen Instrumentariums, namentlich im Verhältnis zu den Gemeinden, dafür zu sorgen, dass das BLN auf der Grundlage der kantonalen Richtpläne auch im Rahmen der kantonalen und kommunalen Nutzungsplanung berücksichtigt wird. Die Erwähnung der kantonalen Richtpläne weist darauf hin, dass in der nachgeordneten (Nutzungs-)Planung nicht nur die Schutzziele, sondern alle Vorgaben des Richtplans zur räumlichen Entwicklung dieser Gebiete zu berücksichtigen sind.

Der Handlungsbedarf in der Richt- und Nutzungsplanung richtet sich nach den folgenden Aspekten (vgl. dazu auch Art. 11 Abs. 1 RPG):

- Es soll sichergestellt werden, dass bei allen raumrelevanten Planungen die nationale Bedeutung des BLN-Objektes berücksichtigt wird.
- Es soll sichergestellt werden, dass bei allen raumrelevanten Planungen, die zur Beeinträchtigung eines BLN-Objektes führen könnten, die Schutzziele des Objektes, dessen grösstmögliche Schonung und die allenfalls erforderlichen Wiederherstellungs- und Ersatzmassnahmen berücksichtigt werden.

Damit die Kantone in der Lage sind, im Rahmen ihrer Aufgaben das BLN bestmöglich wahrzunehmen, sieht Artikel 17a NHG i.V. mit Artikel 25 Absatz 1 Buchstabe e der Verordnung vom 16. Januar 1991 über den Natur- und Heimatschutz (NHV; SR 451.1) ausdrücklich die

Möglichkeit vor, bei besonderen Fragestellungen unabhängig vom Vorliegen einer Bundesaufgabe ein Gutachten der ENHK einzuholen.

Art. 9 Finanzhilfen

Die Finanzhilfen für Massnahmen, welche der Bund gestützt auf Artikel 13 NHG an die Erhaltung und Aufwertung von BLN-Objekten ausrichtet, sind nicht in der VBLN geregelt. Diese Unterstützung richtet sich abschliessend nach den Bestimmungen von Artikel 4–11 oder 12a NHV und ist in der Regel Gegenstand einer Programmvereinbarung zwischen Bund und Kanton.

Art. 10 Beobachtung und Überprüfung

Absätze 1 und 2: Diese Bestimmung konkretisiert die allgemein formulierten Vorgaben nach Artikel 5 Absatz 2 NHG und Artikel 27a NHV für das BLN.

Das BAFU wird damit in die Lage versetzt, seiner Informations- und Beratungspflicht nach Artikel 25a NHG bezüglich des BLN besser als bisher nachzukommen. Um diese Aufgabe möglichst effektiv und effizient zu erfüllen, ist eine Abstimmung mit dem in der Bundesgesetzgebung über die Statistik (bezüglich Arealstatistik) bzw. im USG geregelten Instrumentarium der Raum- und Umweltbeobachtung des Bundes und der Kantone unumgänglich. Inhaltlich ergibt sich diese Aufgabe auch aus der allgemeinen Pflicht, die Politikinstrumente periodisch auf ihre Wirksamkeit und Verhältnismässigkeit zu überprüfen, um die Politiksteuerung entsprechend ausrichten zu können. Konkret muss dazu die räumliche, namentlich die landschaftliche Entwicklung im BLN nach Massgabe der konkreten Schutzziele und der verschiedenen Arten von Eingriffen verfolgt und mit jener ausserhalb des BLN verglichen werden können.

Absatz 3: Für die Ermittlung eines zweckdienlichen Zeithorizontes für die Überprüfung des Inventars ist von dem in der Raumplanung üblichen Zeithorizont für die Gesamtüberprüfung von Plänen von rund 15 Jahren auszugehen. Zudem muss der Bedarf an zeitlichen, finanziellen und personellen Ressourcen berücksichtigt werden. Ein regelmässiger, eine umfassende Überprüfung ermöglichender Rhythmus von 15 - 20 Jahren erscheint angemessen.

Art. 11 Aufhebung eines anderen Erlasses

Mit dem Erlass der neuen VBLN wird die bisherige Verordnung aus dem Jahr 1977 aufgehoben.

Art. 12 Änderungen anderer Erlasse

Die Anpassungen der einzelnen Bestimmungen erfolgen in Anhang 2.

1. Verordnung vom 16. Januar 1991 über den Natur- und Heimatschutz

Mit einer Ergänzung von Artikel 23 Absatz 2 NHV soll sichergestellt werden, dass die Information und Beratung von Behörden und Öffentlichkeit im Interesse eines kohärenten Vollzugs des NHG zwischen den drei dafür zuständigen Bundesämtern für Kultur (BAK) im Eidgenössischen Departement des Innern sowie für Strassen (ASTRA) und für Umwelt (BAFU) im UVEK koordiniert erfolgen.

2. Verordnung vom 14. April 2010 über das Bundesinventar der historischen Verkehrswege der Schweiz

Im Sinne eines kohärenten Vollzugs von Artikel 5 und 6 NHG sollen die drei "Schwesterverordnungen" VBLN, VISOS und VIVS in inhaltlicher, systematischer und redaktioneller Hinsicht möglichst aufeinander abgestimmt sein. So soll die VIVS gleichzeitig mit dem Inkrafttreten der neuen VBLN hinsichtlich gewisser Bestimmungen mit der VBLN harmonisiert werden, während auf eine Anpassung der VISOS verzichtet wird, da diese zur Zeit überarbeitet wird. Inhaltlich soll insbesondere die Zusammenarbeit mit den kantonalen Fachstellen und die Mitwirkung aller potentiell Betroffener (neuer Art. 5 Abs. 3 VIVS) sowie die Aufgabe der Behörden, die Verminderung oder Behebung von bestehenden Beeinträchtigungen bei sich bietender Gelegenheit zu prüfen (neuer Art. 7a VIVS), explizit verankert werden. Auch soll die Bestimmung betreffend die Berücksichtigung des Bundesinventars durch die Kantone zwischen VBLN und VIVS harmonisiert werden (Art. 9 VIVS).

3. Verordnung vom 30. November 2012 über die Reduktion der CO₂-Reduktionen

Bei der Anpassung des Anhangs 10 der CO₂-Verordnung vom 30. November 2012 (SR 641.711) geht es um Änderungen, die dem Umweltschutz im weiteren Sinn dienen. Deshalb werden beide Verordnungen in einem Verfahren bearbeitet.

Die Zolltarifnummern müssen in der CO₂-Verordnung an die geänderten Zolltarifnummern der Mineralölsteuerverordnung angepasst werden. Es handelt sich um eine rein formelle Anpassung, die keine inhaltlichen Folgen hat.

Art. 13 Inkrafttreten

Die neue Verordnung soll am 1. Juni 2017, möglichst rasch nach deren Verabschiedung durch den Bundesrat, in Kraft treten, um die mit der Aktualisierung namentlich der Objektumschreibungen und Schutzziele angestrebte Transparenz sowie geforderte Rechts- und Planungssicherheit im Vollzug für Behörden und Gesuchsteller zu verbessern.

4. Erläuterung des Anhangs 1

Anhang 1 listet, wie bisher gegliedert nach 10 Regionen, die 162 Objekte auf. Er führt für jedes Objekt das Jahr seiner Aufnahme ins BLN und die Standortkantone auf und hält zudem fest, wann ein Objekt in seinem Perimeter verändert worden ist („Revisionen“).

Inventar (separate Veröffentlichung)

Art. 5 Abs. 1 NHG listet in Bst. a-f die vom Inventar darzustellenden Inhalte auf:

- **Inhalt der Objektumschreibung (Objektblätter; Bst. a, b und e)**
Das Inventar enthält für jedes Inventarobjekt die geografische und inhaltliche Umschreibung, die Gründe für seine nationale Bedeutung sowie seine Schutzziele.
- **Die für die Auswahl der Objekte massgebenden Kriterien (Bst. b)**
Die landschaftliche Vielfalt der Schweiz sowie die Vielschichtigkeit des Landschaftsbegriffs und des Landschaftsverständnisses (vgl. dazu Botschaft des Bundesrates zur Genehmi-

gung der Europäischen Landschaftskonvention, BBI 2011 8657ff) erfordern eine differenzierte Betrachtung. Bei der Auswahl einer repräsentativen Anzahl herausragender Landschaften und Naturdenkmäler, eben jener von nationaler Bedeutung, wurde anlässlich der damaligen Erarbeitung des Inventars von einigen wenigen praktischen und plausiblen Gesichtspunkten ausgegangen, die in Artikel 5 Absatz 2 VBLN genannt werden. Die Bewertung der einzelnen Objekte geht von einer Experten basierten, landesweiten Gesamtschau aus, welche auf den Kriterien der natur- und kulturlandschaftlichen Eigenart der Landschaft, der Geologie und Geomorphologie, der Lebensräume, der spezifischen Nutzung, der Siedlungsstruktur und -formen sowie spezifischer kulturhistorischer Elemente und Zeugen beruht.

Die Auswahl der BLN-Objekte trägt folgenden Kriterien Rechnung:

- einzigartige Landschaften;
- für die Schweiz typische Landschaften;
- einzigartige Naturdenkmäler, namentlich auch hinsichtlich ihrer naturwissenschaftlichen und wissenschaftsgeschichtlichen Bedeutung;
- Landschaften, die aufgrund ihrer relativen Unberührtheit, Ruhe und Schönheit einen besonderen Erholungswert aufweisen.

Zahlreiche Objekte können verschiedenen Kategorien zugeordnet werden. Deshalb wird von einer systematischen und rechtlich relevanten kategorienmässigen Zuordnung der einzelnen Objekte Abstand genommen.

Die spezifischen fachlichen Gründe für die nationale Bedeutung der jeweiligen Objekte finden sich in den Umschreibungen der einzelnen Objekte (Objektblätter, Bst. a).

- **Die möglichen Gefahren (Bst. c)**

Der überwiegende Teil der Objekte werden in verschiedenster Hinsicht durch den Menschen genutzt und umfassen auch Siedlungen; diese Objekte sind nicht statisch. Gesellschaftliche, ökonomische, technische, aber auch naturräumliche Prozesse führen zu einem permanenten landschaftlichen Wandel. Soweit vom Menschen beeinflusst, trägt dieser Wandel den Schutzziele dann ausreichend Rechnung, wenn die spezifischen Werte und Eigenarten eines Objekts nicht beeinträchtigt sind und die landschaftliche Entwicklung ablesbar bleibt. Aufgrund dieser – historischen – Entwicklungen umfasst das BLN auch zahlreiche Objekte, deren Schönheit oder Eigenart bereits punktuell beeinträchtigt ist. Dies darf jedoch – nach ständiger Rechtsprechung des Bundesgerichts – nicht als Präjudiz für weitere, erhebliche Beeinträchtigungen der Schutzziele verstanden werden. Bestehende, rechtmässig erstellte Bauten und Anlagen sowie die bisherigen, den einschlägigen rechtlichen Vorgaben Rechnung tragenden Nutzungen sind in ihrem Bestand jedoch garantiert bzw. weiterhin zulässig. So sind insbesondere auch angemessene, raumplanerisch sinnvolle und den Schutzziele Rechnung tragende Erweiterungen von Bauzonen nicht grundsätzlich ausgeschlossen.

Grössere Siedlungen und insbesondere ganze Agglomerationen sind jedoch grundsätzlich nicht Gegenstand des BLN. Einzelne Siedlungen oder Teile von Agglomerationen bleiben hingegen in der Regel dort Teil des Inventarperimeters, wo sie in untrennbarer Weise mit dem Charakter der umgebenden Landschaft verbunden sind, bestimmte Landschaftsaspekte zum Gegenstand haben (wie etwa Geotope oder Burghügel) oder das Objekt in bloss untergeordneter Weise prägen.

Der Grossteil der inventarisierten Objekte besteht aus Landschaften in einem mehr oder weniger naturnahen Zustand. Sie zeichnen sich durch einen über lange Zeit ausgeübten, schonenden Umgang mit den natürlichen Ressourcen Boden, Wasser, Ruhe, Biodiversität und Landschaft und deshalb häufig auch durch charakteristische Nutzungsformen und ihre räumlichen Ausprägungen (z.B. Terrassen- oder Wässermattenlandschaften) aus. Ihre hohe landschaftliche, kulturgeografische, kulturhistorische und naturwissenschaftliche Qualität bewirkt, dass sie auf Veränderungen im Landschaftsgefüge besonders empfindlich ansprechen.

Die potenziellen Gefährdungen von BLN-Objekten gehen von allen raumwirksamen Sektoralpolitiken aus, soweit diese die landschaftliche Eigenart der betreffenden Inventarobjekte nicht berücksichtigen und ihren Schutzziele nicht Rechnung tragen. Zu nennen sind etwa die Siedlungsentwicklung, Bauten, Anlagen und Infrastrukturen aller Art, Energieproduktions- und -transportanlagen, Abbau- und Deponievorhaben, Verkehrsinfrastrukturen, Intensiverholungsanlagen, Infrastrukturen für die intensive touristische Nutzung sowie nicht an den Standort angepasste land- und waldwirtschaftlichen Nutzungen und entsprechende Infrastrukturen. Beeinträchtigungen erfolgen sowohl durch grosse, auffällige Eingriffe, als auch durch unspektakuläre und im Einzelfall kaum bemerkbare kleinere, punktuelle oder schleichende Veränderungen. Dazu gehören auch die fast flächendeckend zunehmenden Lichtimmissionen, deren Intensität zuweilen auch bis in unberührte Regionen ausstrahlt und auch dort das nächtliche Naturerlebnis beeinträchtigt.

Zunehmend gehen Gefährdungen auch durch neue, besonders intensive, oft auch bloss temporäre, Nutzungen und Aktivitäten aus. Dazu gehören insbesondere neue Formen der aktiven Freizeitgestaltung, neue Trendsportarten, kulturelle Events, Massenveranstaltungen bis hin zu künstlerischen und touristischen Inszenierungen der Landschaft. Diese Aktivitäten sind oft nicht Gegenstand formeller Bewilligungsverfahren und damit in ihrer Wirkung häufig nicht beeinflussbar. Oft ergeben sich daraus Forderungen nach zusätzlichen Infrastrukturanlagen, teilweise zum Schutz der Betroffenen vor Gefahren, teilweise aber aufgrund steigender Komfortansprüche.

- **Die bestehenden Schutzmassnahmen (Bst. d)**

Schutzmassnahmen können einerseits auf den Instrumenten des Raumplanungsrechts, umzusetzen durch die Kantone und Gemeinden, beruhen (Umsetzung des BLN in kantonrechtlichen Inventaren, Schutzverordnungen oder -verfügungen, Landschaftsrichtplänen, Landschaftsvorranggebieten, Landschaftsentwicklungskonzepten u.a.m.). Andererseits können die raumwirksamen Sektoralpolitiken in den Rahmenbedingungen für Verfahren, Beiträge oder die konkrete technische Gestaltung entsprechende Kriterien auf Gesetzes- oder Verordnungsstufe oder im Bereich Soft-Law (Arbeitshilfen, Empfehlungen usw.) vorsehen. Soweit die verfassungsmässige Kompetenzordnung es zulässt, sind zudem inhaltliche Synergien mit Instrumenten und Massnahmen des bundesrechtlichen Arten-, Biotop- und Moorlandschaftsschutzes sowie mit den Instrumenten der Jagdgesetzgebung, welche einzelne BLN-Objekte überlagern können, denkbar. Schliesslich bietet auch das Instrumentarium des NHG zu den Parks Möglichkeiten, inhaltliche Synergien mit der Umsetzung des BLN zu finden. Darüber hinaus fehlt aber dem Bund – soweit er nicht selber Grundeigentümer ist – die Kompetenz, räumlich explizite Gestaltungs- und Entwicklungsvorstellungen und griffige Massnahmen zu formulieren und umzusetzen.

- **Die Verbesserungsvorschläge (Bst. f)**

Artikel 7 enthält den allgemein formulierten gesetzlichen Auftrag zur Verbesserung der landschaftlichen Situation in Form der Pflicht, bei jeder sich bietenden Gelegenheit zu prüfen, ob sich bestehende Beeinträchtigungen beheben oder vermindern lassen. Dieser kann – allerdings nur indirekt – namentlich mit Artikel 8 umgesetzt werden, indem Kantone und Gemeinden die Objekte des BLN mit ihren Werten und Schutzziele im Rahmen ihrer Planungen oder im Rahmen der Erfüllung kantonaler Aufgaben berücksichtigen. Für weitergehende Aufwertungsmassnahmen fehlen dem Bund, abgesehen von der Möglichkeit zur Gewährung von Finanzhilfen an die Kantone für entsprechende Massnahmen (Art. 9, Art. 4-11 NHV), Kompetenz und Mittel.