



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Departement für
Wirtschaft, Bildung und Forschung WBF
Eidgenössisches Departement für Umwelt,
Verkehr, Energie und Kommunikation UVEK

Rat für Raumordnung ROR

CH-3003 Bern.

An die Vorsteherin des Eidgenössischen
Departements für Umwelt, Verkehr, Energie und
Kommunikation UVEK

An den Vorsteher des Eidgenössischen
Departements für Wirtschaft, Bildung und
Forschung WBF

Referenz/Aktenzeichen: N433-0167

Ihr Zeichen:

Unser Zeichen: GTR

Sachbearbeiter/in: Regina Gilgen Thétaz

Bern, 31. Oktober 2014

Aussprache des Rats für Raumordnung ROR mit einer Delegation der Eidgenössischen Natur- und Heimatschutzkommission ENHK und des Bundesamts für Umwelt BAFU am 5. Juni 2014 zum Thema Landschaftsentwicklung

Sehr geehrte Frau Bundesrätin
Sehr geehrter Herr Bundesrat

Am 5. Juni 2014 hat die ausserparlamentarische Kommission Rat für Raumordnung ROR das BAFU und die ENHK zu einem Dialog über das Thema Landschaft eingeladen. Anlass war die Totalrevision der Verordnung über das Bundesinventar der Landschaften und Naturdenkmäler von nationaler Bedeutung BLN. In diesem Schreiben nehmen wir Stellung zum Umgang mit Landschaft im Allgemeinen und zum Entwurf der genannten Verordnung im Speziellen.

Der ROR vertritt ein umfassendes und dynamisches Verständnis der Landschaft. Für den ROR beschränkt sich Landschaft längst nicht nur auf Natur- und traditionelle Kulturlandschaften, sondern beinhaltet auch intensiv genutzte und städtische Landschaften. Zudem anerkennt er, dass Landschaften sich stetig verändern, sei es infolge natürlicher Prozesse oder aufgrund der anthropogenen Nutzung. Ausgehend von diesem umfassenden und dynamischen Landschaftsverständnis erachtet der ROR einen Landschaftsschutz im Sinne eines reinen Konservierens des Landschaftsbildes als ungenügend. Landschaftsschutz kann sich nicht auf das Ausscheiden von Perimetern die in ihrem Landschaftsbild ungeschmälert erhalten bleiben sollen, beschränken. Vielmehr geht es heute darum, insbesondere in dicht besiedelten und intensiv genutzten Räumen, die Landschaft nachhaltig zu nutzen, aufzuwerten und so zu gestalten, dass sie ihre wichtigen Funktionen als Natur-, Erholungs- und Identifikationsraum langfristig erfüllen kann. In dieser Hinsicht kann ein architektonisch wertvoller und gut integrierter Neubau, der für die Landwirtschaft, den Tourismus, eine öffentliche Einrichtung oder die nachhaltige Nutzung lokaler Ressourcen bestimmt ist, eine Landschaft aufwerten. Andererseits müssen neue Siedlungsräume – insbesondere städtische Quartiere, Arbeits- und Produktionsgebiete – so gestaltet werden, dass die zugrunde liegenden Landschaftswerte auch künftigen Generationen erhalten bleiben.

Geschäftsstelle Rat für Raumordnung (ROR)

Sabine Kollbrunner, Staatssekretariat für Wirtschaft, DSRE, Holzikofenweg 36, 3003 Bern, 031 322 22 64, sabine.kollbrunner@seco.admin.ch
Regina Gilgen Thétaz, Bundesamt für Raumentwicklung ARE, Worblentalstr. 66, 3003 Bern, 031 325 07 44, regina.gilgenthetaz@are.admin.ch

Der konservierende Schutzgedanke ist in der öffentlichen Meinung weiterhin sehr verbreitet und bestimmt in der Folge die Gesetzgebung, die raumplanerischen Instrumenten, die administrativen Verfahren und die Rechtsprechung.

Nach diesen allgemeinen Ausführungen zum Landschaftsverständnis möchten wir nun auf den Entwurf der revidierten Verordnung über die BLN-Gebiete zu sprechen kommen. Die 162 Objekte des BLN umfassen rund 19 Prozent der Schweizer Landesfläche. Dies ist raumplanerisch ausserordentlich relevant – zumal ein BLN-Gebiet mehr als ein Fünftel einer Kantonsfläche einnehmen kann, wie im Fall von Schaffhausen. Am 23. Januar 2014 hat das Eidgenössische Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation UVEK die Anhörung zur Revision der BLN-Verordnung eröffnet. Der Bundesrat möchte – gemäss Schreiben von Bundesrätin Leuthard vom 22. Januar 2014 an die Kantonsregierungen – das BLN mit zusätzlichen Massnahmen in den Bereichen Koordination und Integration in die Sektoralpolitiken, Akzeptanz und Öffentlichkeitsarbeit sowie Monitoring stärken. Diese Themen werden Gegenstand eines Schlussberichts an den Bundesrat bilden.

Nach eingehender Analyse der Unterlagen und der Diskussion sieht der Rat für Raumordnung folgende Problembereiche:

1. Die Unterlagen und Diskussionsbeiträge werden mit dem Ziel der ungeschmälernten Erhaltung des Landschaftsbildes der Dynamik der Landschaft nicht gerecht. Auch innerhalb von Schutzperimetern kann sich eine Landschaft durch land- und forstwirtschaftliche Nutzungen, durch die Präsenz oder den Rückzug menschlicher Nutzungen tiefgreifend verändern.
2. Aus Sicht des ROR wird der vom Bundesrat dem Bundesamt für Umwelt BAFU (damals Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft BUWAL) im Jahre 2003 erteilte Auftrag, die Schutzwirkung des BLN zu verbessern, ungenügend erfüllt. Insbesondere fehlt es an der Koordination der verantwortlichen Verwaltungsstellen auf Bundes-, Kantons- und Gemeindeebene sowie in den verschiedenen Sektoralpolitiken.

Gestatten Sie uns, unsere Kritik zu begründen und mit Blick auf den angekündigten Schlussbericht einige Hinweise zu geben. Nach Art. 78 der Bundesverfassung (BV) nimmt der Bund in Erfüllung seiner Aufgaben Rücksicht auf die Anliegen des Natur- und Heimatschutzes. Er schont Landschaften und Naturdenkmäler und erhält sie ungeschmäkert, wenn das öffentliche Interesse dies gebietet.

Bei baulichen Eingriffen durch die Bundesbehörden ist der Vollzug klar geregelt. Die jeweilige Entscheidbehörde holt eine Stellungnahme des BAFU, Abteilung Natur und Landschaft, ein. Diese hat zu beurteilen, ob durch das Vorhaben ein BLN-Objekt erheblich beeinträchtigt werden könnte und somit ein Gutachten der Eidgenössischen Natur- und Heimatschutzkommission (ENHK, nach Art. 7 NHG) einzuholen ist.

Neue Auslegung gemäss Bundesgerichtsentscheid vom April 2009 (BGE 135 II 209 „Rüti ZH“) ist, dass Bundesinventare nach Art. 5 NHG Sachplänen und Konzepten des Bundes gleich kommen. Das bedeutet, dass diese in der kantonalen Planung zu berücksichtigen sind. VBLN Art. 2a (neu): „Die Kantone berücksichtigen das BLN in ihrer Richtplanung im Sinne des Raumplanungsgesetzes vom 22. Juni 1979“. Zudem bedeutet es, dass aufgrund der Behördenverbindlichkeit der Richtplanung die Schutzanliegen des BLN in der Nutzungsplanung – in erster Linie von den Gemeinden – umzusetzen sind. Folglich wird durch die Aufnahme eines Objektes von nationaler Bedeutung in ein Bundesinventar dargetan, dass es in besonderem Masse Schonung oder ungeschmäuerte Erhaltung verdient. Nun müssen auch Bevölkerung, Politik und Grundeigentümer nachvollziehen können, worin der Unterschied zu übrigen Landschaftsräumen liegt und weshalb zusätzliche Anstrengungen und grössere Rücksichtnahme – insbesondere von Land- und Waldwirtschaft – gefordert sind. Nur auf diesem Weg kann die Schutzwirkung des BLN den Erwartungen entsprechend erhöht werden. Das NHG verpflichtet Bund und Kantone, Inventare wie das BLN bei der Erfüllung von Bundesaufgaben zu beachten. Die Bundesverfassung selbst bindet nur den Bund. Dieses Verbindlichkeitsproblem ist mit einer Anpassung der Verordnung nicht gelöst. Vielmehr müsste die ganze Kompetenzordnung im Bereich Natur- und Heimatschutz sowie Landschaft überprüft werden.

Diese Überlegungen führen uns schliesslich zurück zur allgemeinen Diskussion über Landschaft. Die potenzielle Gefährdung der Landschaft – auch der BLN-Objekte – geht von allen raumwirksamen Tätigkeiten aus: Von der Siedlungsentwicklung, von Bauten, Anlagen und Infrastrukturen, von Energieproduktions- und Energietransportanlagen, von Abbau- oder Deponievorhaben, von Verkehrsinfrastrukturen, von Intensiverholungsanlagen und Infrastrukturen für die intensive touristische Nutzung sowie von einer dem Standort nicht angepassten land- und forstwirtschaftlichen Nutzung, einschliesslich die dazugehörigen zonenkonformen Bauten und Erschliessungen. Beeinträchtigungen erfolgen sowohl durch grosse, plötzliche Eingriffe, als auch durch unspektakuläre, im Einzelfall kaum bemerkbare, punktuelle oder schleichende Veränderungen. Die Revision des Bundesgesetzes über die Raumplanung von 2013 trägt dazu bei, die Bedrohung durch die Siedlungsentwicklung einzudämmen. Die Beeinträchtigungen durch die anderen Nutzungen können damit aber nicht verhindert werden.

Ein zusätzliches Problem ist die fehlende Abstimmung der unterschiedlichen Nutzungen. Auch nach der Diskussion mit der ENHK stellt der ROR fest, dass die Akteure der Land- und Forstwirtschaft und des Natur- und Landschaftsschutzes ihre Aufgabenbereiche voneinander abgrenzen, anstatt eine integrale Landschaftsentwicklung und Landschaftsgestaltung zu betreiben. Betreffend Natur- und Heimatschutz sind die Zuständigkeiten klar zu regeln.

Aufgrund dieser Überlegungen, kommt der ROR zu mehreren Schlüssen:

Landschaft im Allgemeinen

1. Im Bereich Landschaft soll die gesamte Politik (Gesetze, Verordnungen, Umsetzungsbestimmungen, Verfahren, Reorganisation der Fachstellen, Inventare etc.) des Bundes auf einer umfassenden und dynamischen Auffassung von Landschaft aufbauen. Landschaftsschutz oder vielmehr Landschaftsplanung bedeutet vorab die Interessenabwägung zwischen Nutzen, Erhalten und Aufwerten der Landschaft; nicht nur im ländlichen, sondern auch im städtischen Raum.

Verordnung über das Bundesinventar der Naturdenkmäler und Landschaften von nationaler Bedeutung VBLN

2. Die vom Bundesgericht geforderte „Berücksichtigung der Bundesinventare durch die Kantone und Gemeinden“ mit Blick auf die Gesamtfläche der BLN-Gebiete von 19 Prozent der Fläche der Schweiz, auf die grossen Schutzperimeter, auf die grosse Unterschiedlichkeit der Schutzobjekte und die sich primär an der „Erfüllung von Bundesaufgaben“ orientierenden Gesetzesbestimmungen (Art. 6 NHG) stellt eine höchst anspruchsvolle Aufgabe dar. Der Rat für Raumordnung regt an, den Erfahrungsaustausch zwischen den Kantonen zu fördern und diese allenfalls mit Arbeitshilfen zu unterstützen. Als instruktives Beispiel könnte der Kanton Nidwalden dienen, der im kantonalen Richtplan das BLN vorbildlich umsetzte.
3. Die ENHK leistet einen Beitrag zur Abwendung der Gefahren bei baulichen Eingriffen und bei Bundesaufgaben. Die Präzisierungen der Schutzziele und die Begründung der nationalen Bedeutung sind dabei sehr hilfreich.
4. Die Neubeschreibung der BLN-Objekte ist nicht geeignet, um den schleichenden Veränderungen durch die Land- und Forstwirtschaft sowie durch die immer intensivere Freizeitnutzung entgegenzuwirken. Eine bessere, präzisere und differenziertere Beschreibung der Objekte und der Schutzbestimmungen ist erforderlich. Dies gilt vor allem für die grossen Schutzgebiete, die nicht nur aus einem lokalem Naturdenkmal bestehen, sondern auch Siedlungen, touristische Einrichtungen, Land- und Forstwirtschaft einschliessen.
5. Der vorliegende Entwurf der Verordnung über das BLN und die Präzisierung der Schutzziele erfüllen den Auftrag des Bundesrates aus dem Jahr 2003, die Wirksamkeit zu erhöhen, noch nicht. Wichtige Fragen wie zum Beispiel die Umsetzung auf kommunaler Ebene oder die zulässigen Nutzungs- und Bewirtschaftungsformen sind noch nicht geklärt – insbesondere mit Blick auf den Begriff der ungeschmäleren Erhaltung (den der ROR wie oben erwähnt kritisiert).

6. Der Auftrag des Bundesrates zur verbesserten Verankerung des BLN in den raumwirksamen Politiken des Bundes, insbesondere in der Raumplanung, kann ohne klare Vorgaben und Verantwortlichkeiten nicht erfüllt werden. Ein integraler Ansatz ausgehend von einer Vorstellung über die Zukunft ist nötig, um die sektorenübergreifende Zusammenarbeit zu verstärken, insbesondere auf Bundesebene. Das Raumkonzept Schweiz, das Landschaftskonzept und das NHG bilden dazu die Grundlagen. Dies ist bei der Umsetzung der Sachpläne des Bundes, bei der Prüfung der kantonalen Richtpläne und bei der zweiten Etappe der Teilrevision des Raumplanungsgesetzes zu berücksichtigen.

Der Rat für Raumordnung bittet den Bundesrat, die getroffenen Massnahmen mit Blick auf die aufgezeigten Herausforderungen nochmals zu überprüfen und im angekündigten Schlussbericht Wege aufzuzeigen. Zentrale Punkte sind die Abstimmung der drei Entscheidungsebenen, die Koordination der Sektoralpolitiken Land-, Forstwirtschaft, Energie, Verkehr, Tourismus sowie die Instrumente der Raumplanung und der Subventionierung in den verschiedenen Sektoralpolitiken. Der Rat für Raumordnung steht Ihnen dabei gerne als Diskussionspartner zur Verfügung.

Hochachtungsvoll

Rat für Raumordnung ROR



Dr. Fabio Giacomazzi
Präsident

Kopie an:

- Präsident der ENHK
- Direktor des Bundesamts für Umwelt BAFU
- Direktorin des Bundesamts für Raumentwicklung ARE



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Departement für
Wirtschaft, Bildung und Forschung WBF
Eidgenössisches Departement für Umwelt,
Verkehr, Energie und Kommunikation UVEK

Rat für Raumordnung ROR

CH-3003 Bern.

An die Vorsteherin des Eidgenössischen
Departements für Umwelt, Verkehr, Energie und
Kommunikation UVEK

An den Vorsteher des Eidgenössischen
Departements für Wirtschaft, Bildung und
Forschung WBF

Referenz/Aktenzeichen: N433-0167

Ihr Zeichen:

Unser Zeichen: GTR

Sachbearbeiter/in: Regina Gilgen Thétaz

Bern, 31. Oktober 2014

Aussprache des Rats für Raumordnung ROR mit einer Delegation der Eidgenössischen Natur- und Heimatschutzkommission ENHK und des Bundesamts für Umwelt BAFU am 5. Juni 2014 zum Thema Landschaftsentwicklung

Sehr geehrte Frau Bundesrätin
Sehr geehrter Herr Bundesrat

Am 5. Juni 2014 hat die ausserparlamentarische Kommission Rat für Raumordnung ROR das BAFU und die ENHK zu einem Dialog über das Thema Landschaft eingeladen. Anlass war die Totalrevision der Verordnung über das Bundesinventar der Landschaften und Naturdenkmäler von nationaler Bedeutung BLN. In diesem Schreiben nehmen wir Stellung zum Umgang mit Landschaft im Allgemeinen und zum Entwurf der genannten Verordnung im Speziellen.

Der ROR vertritt ein umfassendes und dynamisches Verständnis der Landschaft. Für den ROR beschränkt sich Landschaft längst nicht nur auf Natur- und traditionelle Kulturlandschaften, sondern beinhaltet auch intensiv genutzte und städtische Landschaften. Zudem anerkennt er, dass Landschaften sich stetig verändern, sei es infolge natürlicher Prozesse oder aufgrund der anthropogenen Nutzung. Ausgehend von diesem umfassenden und dynamischen Landschaftsverständnis erachtet der ROR einen Landschaftsschutz im Sinne eines reinen Konservierens des Landschaftsbildes als ungenügend. Landschaftsschutz kann sich nicht auf das Ausscheiden von Perimetern die in ihrem Landschaftsbild ungeschmälert erhalten bleiben sollen, beschränken. Vielmehr geht es heute darum, insbesondere in dicht besiedelten und intensiv genutzten Räumen, die Landschaft nachhaltig zu nutzen, aufzuwerten und so zu gestalten, dass sie ihre wichtigen Funktionen als Natur-, Erholungs- und Identifikationsraum langfristig erfüllen kann. In dieser Hinsicht kann ein architektonisch wertvoller und gut integrierter Neubau, der für die Landwirtschaft, den Tourismus, eine öffentliche Einrichtung oder die nachhaltige Nutzung lokaler Ressourcen bestimmt ist, eine Landschaft aufwerten. Andererseits müssen neue Siedlungsräume – insbesondere städtische Quartiere, Arbeits- und Produktionsgebiete – so gestaltet werden, dass die zugrunde liegenden Landschaftswerte auch künftigen Generationen erhalten bleiben.

Geschäftsstelle Rat für Raumordnung (ROR)

Sabine Kollbrunner, Staatssekretariat für Wirtschaft, DSRE, Holzikofenweg 36, 3003 Bern, 031 322 22 64, sabine.kollbrunner@seco.admin.ch
Regina Gilgen Thétaz, Bundesamt für Raumentwicklung ARE, Worblentalstr. 66, 3003 Bern, 031 325 07 44, regina.gilgenthetaz@are.admin.ch

Der konservierende Schutzgedanke ist in der öffentlichen Meinung weiterhin sehr verbreitet und bestimmt in der Folge die Gesetzgebung, die raumplanerischen Instrumenten, die administrativen Verfahren und die Rechtsprechung.

Nach diesen allgemeinen Ausführungen zum Landschaftsverständnis möchten wir nun auf den Entwurf der revidierten Verordnung über die BLN-Gebiete zu sprechen kommen. Die 162 Objekte des BLN umfassen rund 19 Prozent der Schweizer Landesfläche. Dies ist raumplanerisch ausserordentlich relevant – zumal ein BLN-Gebiet mehr als ein Fünftel einer Kantonsfläche einnehmen kann, wie im Fall von Schaffhausen. Am 23. Januar 2014 hat das Eidgenössische Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation UVEK die Anhörung zur Revision der BLN-Verordnung eröffnet. Der Bundesrat möchte – gemäss Schreiben von Bundesrätin Leuthard vom 22. Januar 2014 an die Kantonsregierungen – das BLN mit zusätzlichen Massnahmen in den Bereichen Koordination und Integration in die Sektoralpolitiken, Akzeptanz und Öffentlichkeitsarbeit sowie Monitoring stärken. Diese Themen werden Gegenstand eines Schlussberichts an den Bundesrat bilden.

Nach eingehender Analyse der Unterlagen und der Diskussion sieht der Rat für Raumordnung folgende Problembereiche:

1. Die Unterlagen und Diskussionsbeiträge werden mit dem Ziel der ungeschmälernten Erhaltung des Landschaftsbildes der Dynamik der Landschaft nicht gerecht. Auch innerhalb von Schutzperimetern kann sich eine Landschaft durch land- und forstwirtschaftliche Nutzungen, durch die Präsenz oder den Rückzug menschlicher Nutzungen tiefgreifend verändern.
2. Aus Sicht des ROR wird der vom Bundesrat dem Bundesamt für Umwelt BAFU (damals Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft BUWAL) im Jahre 2003 erteilte Auftrag, die Schutzwirkung des BLN zu verbessern, ungenügend erfüllt. Insbesondere fehlt es an der Koordination der verantwortlichen Verwaltungsstellen auf Bundes-, Kantons- und Gemeindeebene sowie in den verschiedenen Sektoralpolitiken.

Gestatten Sie uns, unsere Kritik zu begründen und mit Blick auf den angekündigten Schlussbericht einige Hinweise zu geben. Nach Art. 78 der Bundesverfassung (BV) nimmt der Bund in Erfüllung seiner Aufgaben Rücksicht auf die Anliegen des Natur- und Heimatschutzes. Er schont Landschaften und Naturdenkmäler und erhält sie ungeschmäkert, wenn das öffentliche Interesse dies gebietet.

Bei baulichen Eingriffen durch die Bundesbehörden ist der Vollzug klar geregelt. Die jeweilige Entscheidbehörde holt eine Stellungnahme des BAFU, Abteilung Natur und Landschaft, ein. Diese hat zu beurteilen, ob durch das Vorhaben ein BLN-Objekt erheblich beeinträchtigt werden könnte und somit ein Gutachten der Eidgenössischen Natur- und Heimatschutzkommission (ENHK, nach Art. 7 NHG) einzuholen ist.

Neue Auslegung gemäss Bundesgerichtsentscheid vom April 2009 (BGE 135 II 209 „Rüti ZH“) ist, dass Bundesinventare nach Art. 5 NHG Sachplänen und Konzepten des Bundes gleich kommen. Das bedeutet, dass diese in der kantonalen Planung zu berücksichtigen sind. VBLN Art. 2a (neu): „Die Kantone berücksichtigen das BLN in ihrer Richtplanung im Sinne des Raumplanungsgesetzes vom 22. Juni 1979“. Zudem bedeutet es, dass aufgrund der Behördenverbindlichkeit der Richtplanung die Schutzanliegen des BLN in der Nutzungsplanung – in erster Linie von den Gemeinden – umzusetzen sind. Folglich wird durch die Aufnahme eines Objektes von nationaler Bedeutung in ein Bundesinventar dargetan, dass es in besonderem Masse Schonung oder ungeschmäuerte Erhaltung verdient. Nun müssen auch Bevölkerung, Politik und Grundeigentümer nachvollziehen können, worin der Unterschied zu übrigen Landschaftsräumen liegt und weshalb zusätzliche Anstrengungen und grössere Rücksichtnahme – insbesondere von Land- und Waldwirtschaft – gefordert sind. Nur auf diesem Weg kann die Schutzwirkung des BLN den Erwartungen entsprechend erhöht werden. Das NHG verpflichtet Bund und Kantone, Inventare wie das BLN bei der Erfüllung von Bundesaufgaben zu beachten. Die Bundesverfassung selbst bindet nur den Bund. Dieses Verbindlichkeitsproblem ist mit einer Anpassung der Verordnung nicht gelöst. Vielmehr müsste die ganze Kompetenzordnung im Bereich Natur- und Heimatschutz sowie Landschaft überprüft werden.

Diese Überlegungen führen uns schliesslich zurück zur allgemeinen Diskussion über Landschaft. Die potenzielle Gefährdung der Landschaft – auch der BLN-Objekte – geht von allen raumwirksamen Tätigkeiten aus: Von der Siedlungsentwicklung, von Bauten, Anlagen und Infrastrukturen, von Energieproduktions- und Energietransportanlagen, von Abbau- oder Deponievorhaben, von Verkehrsinfrastrukturen, von Intensiverholungsanlagen und Infrastrukturen für die intensive touristische Nutzung sowie von einer dem Standort nicht angepassten land- und forstwirtschaftlichen Nutzung, einschliesslich die dazugehörigen zonenkonformen Bauten und Erschliessungen. Beeinträchtigungen erfolgen sowohl durch grosse, plötzliche Eingriffe, als auch durch unspektakuläre, im Einzelfall kaum bemerkbare, punktuelle oder schleichende Veränderungen. Die Revision des Bundesgesetzes über die Raumplanung von 2013 trägt dazu bei, die Bedrohung durch die Siedlungsentwicklung einzudämmen. Die Beeinträchtigungen durch die anderen Nutzungen können damit aber nicht verhindert werden.

Ein zusätzliches Problem ist die fehlende Abstimmung der unterschiedlichen Nutzungen. Auch nach der Diskussion mit der ENHK stellt der ROR fest, dass die Akteure der Land- und Forstwirtschaft und des Natur- und Landschaftsschutzes ihre Aufgabenbereiche voneinander abgrenzen, anstatt eine integrale Landschaftsentwicklung und Landschaftsgestaltung zu betreiben. Betreffend Natur- und Heimatschutz sind die Zuständigkeiten klar zu regeln.

Aufgrund dieser Überlegungen, kommt der ROR zu mehreren Schlüssen:

Landschaft im Allgemeinen

1. Im Bereich Landschaft soll die gesamte Politik (Gesetze, Verordnungen, Umsetzungsbestimmungen, Verfahren, Reorganisation der Fachstellen, Inventare etc.) des Bundes auf einer umfassenden und dynamischen Auffassung von Landschaft aufbauen. Landschaftsschutz oder vielmehr Landschaftsplanung bedeutet vorab die Interessenabwägung zwischen Nutzen, Erhalten und Aufwerten der Landschaft; nicht nur im ländlichen, sondern auch im städtischen Raum.

Verordnung über das Bundesinventar der Naturdenkmäler und Landschaften von nationaler Bedeutung VBLN

2. Die vom Bundesgericht geforderte „Berücksichtigung der Bundesinventare durch die Kantone und Gemeinden“ mit Blick auf die Gesamtfläche der BLN-Gebiete von 19 Prozent der Fläche der Schweiz, auf die grossen Schutzperimeter, auf die grosse Unterschiedlichkeit der Schutzobjekte und die sich primär an der „Erfüllung von Bundesaufgaben“ orientierenden Gesetzesbestimmungen (Art. 6 NHG) stellt eine höchst anspruchsvolle Aufgabe dar. Der Rat für Raumordnung regt an, den Erfahrungsaustausch zwischen den Kantonen zu fördern und diese allenfalls mit Arbeitshilfen zu unterstützen. Als instruktives Beispiel könnte der Kanton Nidwalden dienen, der im kantonalen Richtplan das BLN vorbildlich umsetzte.
3. Die ENHK leistet einen Beitrag zur Abwendung der Gefahren bei baulichen Eingriffen und bei Bundesaufgaben. Die Präzisierungen der Schutzziele und die Begründung der nationalen Bedeutung sind dabei sehr hilfreich.
4. Die Neubeschreibung der BLN-Objekte ist nicht geeignet, um den schleichenden Veränderungen durch die Land- und Forstwirtschaft sowie durch die immer intensivere Freizeitnutzung entgegenzuwirken. Eine bessere, präzisere und differenziertere Beschreibung der Objekte und der Schutzbestimmungen ist erforderlich. Dies gilt vor allem für die grossen Schutzgebiete, die nicht nur aus einem lokalem Naturdenkmal bestehen, sondern auch Siedlungen, touristische Einrichtungen, Land- und Forstwirtschaft einschliessen.
5. Der vorliegende Entwurf der Verordnung über das BLN und die Präzisierung der Schutzziele erfüllen den Auftrag des Bundesrates aus dem Jahr 2003, die Wirksamkeit zu erhöhen, noch nicht. Wichtige Fragen wie zum Beispiel die Umsetzung auf kommunaler Ebene oder die zulässigen Nutzungs- und Bewirtschaftungsformen sind noch nicht geklärt – insbesondere mit Blick auf den Begriff der ungeschmäleren Erhaltung (den der ROR wie oben erwähnt kritisiert).

6. Der Auftrag des Bundesrates zur verbesserten Verankerung des BLN in den raumwirksamen Politiken des Bundes, insbesondere in der Raumplanung, kann ohne klare Vorgaben und Verantwortlichkeiten nicht erfüllt werden. Ein integraler Ansatz ausgehend von einer Vorstellung über die Zukunft ist nötig, um die sektorenübergreifende Zusammenarbeit zu verstärken, insbesondere auf Bundesebene. Das Raumkonzept Schweiz, das Landschaftskonzept und das NHG bilden dazu die Grundlagen. Dies ist bei der Umsetzung der Sachpläne des Bundes, bei der Prüfung der kantonalen Richtpläne und bei der zweiten Etappe der Teilrevision des Raumplanungsgesetzes zu berücksichtigen.

Der Rat für Raumordnung bittet den Bundesrat, die getroffenen Massnahmen mit Blick auf die aufgezeigten Herausforderungen nochmals zu überprüfen und im angekündigten Schlussbericht Wege aufzuzeigen. Zentrale Punkte sind die Abstimmung der drei Entscheidungsebenen, die Koordination der Sektoralpolitiken Land-, Forstwirtschaft, Energie, Verkehr, Tourismus sowie die Instrumente der Raumplanung und der Subventionierung in den verschiedenen Sektoralpolitiken. Der Rat für Raumordnung steht Ihnen dabei gerne als Diskussionspartner zur Verfügung.

Hochachtungsvoll

Rat für Raumordnung ROR



Dr. Fabio Giacomazzi
Präsident

Kopie an:

- Präsident der ENHK
- Direktor des Bundesamts für Umwelt BAFU
- Direktorin des Bundesamts für Raumentwicklung ARE