



# BLN und Raumplanung

## Position des Rats für Raumordnung, ROR

Juni 2012

**Der Schutz der Landschaft in der Schweiz erfolgt vorab durch die Raumplanung mit ihren Instrumenten und durch die Verhinderung von Eingriffen. Die BLN-Gebiete umfassen rund 19% der Fläche der Schweiz. Perimeter, Schutz, Nutzung und Pflege dieser Flächen sind für die Raumplanung relevant. Zur Erreichung der Schutzziele ist eine Abstimmung zwischen den verschiedenen Akteuren notwendig. Bisher konnten die Schutzziele noch nicht erreicht werden. Die aktuelle Energiepolitik und die Entwicklung des Tourismus werfen neue Fragen für die BLN-Gebiete auf (Ausbau der Wasserkraft, Windenergie, touristische Anlagen etc.). Dazu kommt die Frage der zukünftigen Bedeutung der BLN-Gebiete in der Biodiversitätsstrategie des Bundes (in Vernehmlassung).**

**Mit dem Bundesgerichtsentscheid 2009 im Fall Rüti ZH hat sich die Ausgangslage zudem geändert: Den Inventaren BLN, ISOS und IVS kommt der Charakter von Sachplänen und Konzepten im Sinne von Art. 13 RPG zu. Damit erhalten die Schutzanliegen der Bundesinventare Eingang in die Nutzungsplanung. Daraus ergeben sich verschiedene Fragen, insbesondere nach der Festlegung der Perimeter, der Koordination der Ansprüche und die Umsetzung und das Controlling auf Stufe Gemeinden. Und welche Bedeutung hat das BLN für die im Perimeter liegenden Siedlungsgebiete und die Bautätigkeit?**

## Ausgangslage

Seit 1950 hat der Druck auf die noch unversehrten Landschaften stark zugenommen, u.a. durch Baugebietserweiterungen, neue Verkehrsachsen und touristische Erschliessungen. Um dieser Entwicklung etwas entgegenzusetzen und die letzten noch unversehrten Gebiete zu erhalten, erstellten der Schweizerische Bund für Naturschutz (SBN, heute Pro Natura), der Schweizer Heimatschutz (SHS) und der Schweizer Alpenclub (SAC) nach Rückfrage bei den kantonalen Fachstellen ein Inventar der zu erhaltenden Landschaften und Naturdenkmäler der Schweiz (KLN-Inventar). Die Wertschätzung der Landschaften erfolgte damals insbesondere auch aus Sicht der Erholung, des Wanderns und der Einmaligkeit. Der Bund hat, ausgehend von diesen Erhebungen, das Bundesinventar der Landschaften und Naturdenkmäler von nationaler Bedeutung (BLN) erstellt. 1977 wurde es vom Bundesrat in Kraft gesetzt. Mit seinen 162 Objekten macht es 19% der Schweizer Landesfläche aus. Es umfasst vier Arten von Objekten: einzigartige Landschaften, für die Schweiz typische Landschaften, grossräumige Erholungslandschaften und Naturdenkmäler. Die Objekte sind sehr unterschiedlich in Gestalt, Grösse, Zusammensetzung, Nutzung und Gefährdung.

Das Ziel des BLN, den Schutz und die Pflege der landschaftlichen Vielfalt und Eigenart zu gewährleisten, die Erhaltung der landschaftlichen Schönheit, der natürlichen Ressourcen und der Biodiversität der Schweiz wurde bisher nur teilweise erreicht.

## Rechtsgrundlagen

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 ungeschmälert, wenn das öffentliche Interesse dies gebietet. Das Natur- und Heimatschutzgesetz (NHG) vom 1. Juli 1966 bezweckt unter anderem den Schutz, die Schonung, die Erhaltung und Pflege des heimatlichen Landschafts- und Ortsbildes sowie der Natur- und Kulturdenkmäler der Schweiz (Art. 1). Dies kann nur in enger Zusammenarbeit mit allen raumwirksamen Akteuren erreicht werden, wie Landwirtschaft, Raumplanung, Wasserbau oder Luftfahrt. Das BLN ist vorab für den Bund und bei der Erfüllung von Bundesaufgaben verbindlich. Das gilt auch für das Inventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz (ISOS) und für das Inventar der historischen Verkehrswege der Schweiz (IVS). Seit dem Bundesgerichtsentscheid 2009 hat sich diese Ausgangslage verändert – siehe unten.

Im Gegensatz zu diesen Inventaren sind die Biotopinventare (Auen, Hochmoore, Flachmoore, Amphibienlaichgebiete, Trockenwiesen- und weiden) und die Moorlandschaften auch für die Kantone und Gemeinden verbindlich. Ein beachtlicher Unterschied machen auch die Gesamt-Fläche und die Anzahl Objekte aus. Die 162 Objekte des BLN umfassen rund 19% der Schweizer Landesfläche, die über 6'000 Biotope lediglich 2%. Raumplanerisch ist das ausserordentlich relevant – zumal es Kantone gibt, in denen die Fläche des BLN-Gebiets grösser als 1/5 der Kantonsfläche ist.

Die Pärke sind – wie BLN und Biotope – im NHG verankert. Sie werden auf freiwilliger Basis unter Einbezug der Bevölkerung errichtet, während BLN und Biotope direkt durch die Bundes- und Kantonsbehörden in Kraft gesetzt werden.

Eindeutig ist: Die Bundesstellen haben bei ihren raumwirksamen Tätigkeiten die Schutzziele der BLN-Objekte zu berücksichtigen. Als raumwirksame Tätigkeiten des Bundes (Erfüllung von Bundesaufgaben nach Art. 2 NHG) gelten

- die eigenen Planungs- und Bautätigkeiten
- die Erteilung von Konzessionen und Bewilligungen, oder Plangenehmigungen für Anlagen und Werke
- die Gewährung von Beiträgen.

Auf Bundesebene 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. Bei Eingriffen in ein BLN-Objekt ist eine Interessenabwägung nach Art. 6 NHG vorzunehmen.

Bis 2009 war es – aus Sicht des Verfassers – für die Kantone nur bindend, wenn sie den Vollzug von Bundesaufgaben übernahmen, ansonsten waren sie bloss aufgefordert, das BLN entsprechend einzubeziehen, z.B. in ihre Richt- und Nutzungsplanung. Allerdings war immer eine „Solidarität“ in Anbetracht der Bedeutung sowohl von den Kantonen als auch von den Gemeinden gefordert.

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 sie 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 – vorab von den Gemeinden – umzusetzen sind.

### **Das Projekt Aufwertung BLN**

Die ungeschmälerete Erhaltung der Landschaften von nationaler Bedeutung wurde trotz Verbesserungen in den vergangenen Jahren nur teilweise erreicht. Dies nicht zuletzt aufgrund der fehlenden Verbindlichkeit des Inventars für die Kantone. Die anhaltende, teils intensive Bautätigkeit sowie neue wirtschaftliche Nutzungsformen üben nach wie vor einen starken Druck auf die Landschaft aus. Eine im Jahre 2002 von der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates (GPK-N) in Auftrag gegebene Evaluation führte zu einer kritischen Erfolgsbilanz bezüglich der Wirksamkeit des BLN. Die massgebenden landschaftlichen Qualitäten in den Objekten wurden teilweise gravierend beeinträchtigt, die Schutzziele in den 80-er Jahren in 3/4 der untersuchten Fälle nicht erreicht. In den 90-er Jahren waren es immer noch knapp 2/3 der analysierten Fälle, bei denen die Ziele nicht erreicht wurden. Die GPK-N empfahl darauf dem Bundesrat in ihrem Bericht „Wirkungen des BLN“, Massnahmen zur Aufwertung des BLN zu ergreifen. Aufgrund dieses Berichts gab der Bundesrat in seiner Antwort vom 15. Dezember 2003 dem UVEK den Auftrag, das BLN aufzuwerten. Der Auftrag umfasst fünf Hauptelemente:

- Überprüfung der Schutzziele der BLN-Objekte;
- Verbesserte Verankerung des BLN in den raumwirksamen Politikbereichen des Bundes, insbesondere in der Raumplanung;
- Förderung der Akzeptanz für das BLN in Zusammenarbeit mit den Kantonen und den betroffenen Gemeinden;
- Verstärkung der Öffentlichkeitsarbeit;
- Beobachtung der räumlichen Entwicklung der BLN-Objekte.

Die Bearbeitung dieses Auftrages ist im mehrjährigen Projekt „Aufwertung BLN“ am Laufen. Die umfassende Beschreibung der Objekte sowie die Formulierung von gebietspezifischen Schutzzielen stehen dabei im Zentrum. Stand des Projektes 2010:

- Abschluss der technischen Arbeiten der 1. Serie von 82 Objektbeschreibungen
- Start der 2. Serie von neuen Beschreibungen der restlichen 80 Objekte in den Kantonen AG, BE, FR, GE, GL, GR, JU, NE, SG, SH, TG, TI, VD, ZH

## Schutzgebiete und Biodiversitätsstrategie

Die Schweiz muss bis 2020 ein funktionsfähiges Schutzgebietssystem entwickeln. Ziel ist: „Bis 2020 sind mindestens 17% der Landesfläche (.....) durch effektiv und gerecht organisierte, ökologisch repräsentative und gut vernetzte Schutzgebietssysteme geschützt.“ Ohne die „soften“ Schutzgebietskategorien wie Jagdbannbezirke und BLN, Pärke und Moorlandschaften wird eine aktuelle Fläche von maximal 6% Biodiversitätsvorrangflächen in der Schweiz geschätzt. Abhilfe muss hier die Biodiversitätsstrategie schaffen. Der Bundesrat hat sie am 16. 9. 2011 in die Vernehmlassung geschickt – mit etwas vagen Flächenvorgaben. Potenzial bieten die bestehenden Schutzgebiete – auch die BLN-Gebiete und die Pärke von nationaler Bedeutung.

### Anliegen des ROR

#### 1. Die Schutzziele der BLN müssen besser formuliert und differenziert werden.

Die aktuell geltenden BLN-Bestimmungen sind genereller Natur. Dadurch sind sie vage und interpretationsbedürftig. Eine Klärung wäre hier notwendig. Insbesondere die Schutzziele sind genauer zu definieren. Ein BLN-Gebiet sollte nicht nur ausgeschieden, sondern auch mit klaren Zielen versehen werden. Dabei ist zu beachten, dass die Gebiete sehr heterogen sind. Dies gilt nicht nur im Vergleich der Gebiete untereinander, sondern auch für die verschiedenen Zonen jedes einzelnen BLN-Gebietes. Diese umfassen neben Naturlandschaften meist auch Kultur-, Nutz- und Siedlungslandschaften. Eine Differenzierung der Nutzung und der Ziele ist daher zwingend notwendig. Der ROR schlägt eine Einteilung in Kernzone und Entwicklungszone vor, ähnlich wie dies heute in Pärken der Fall ist. Dies müsste flexible vorstatten gehen; die Bedürfnisse der einzelnen BLN-Gebiete sind unterschiedlich. Vom Begriff des Schutzgebietes ist abzukommen. BLN-Gebiete umfassen weit mehr als die Zonen, die zwingend geschützt werden sollen.

#### 2. Die Schutzziele müssen in den Richtplänen verankert werden.

Aktuell ist das BLN für den Bund ähnlich zu behandeln wie Sachpläne. Für die Kantone hingegen hat das BLN wenig Verbindlichkeit und ist eher ein Orientierungsrahmen. Um eine wirkungsvolle Umsetzung der BLN-Ziele zu ermöglichen, sind die Kantone zu mehr Verbindlichkeit anzuhalten. In der aktuellen NHG-Verordnung steht nur, die Kantone hätten das BLN zu berücksichtigen. Dies ist ungenügend. Kantone sollen dazu verpflichtet werden, die BLN-Gebiete in ihre Richtplankarte einzutragen, ihren Schutzgrad und die Entwicklungsziele zu bestimmen. Sie müssen dazu angehalten werden, in ihrer Richtplanung differenziertere Planungen vorzunehmen. Die Kantone müssen festlegen, was sie innerhalb der Gebiete erhalten wollen.

#### 3. Interessensabwägungen müssen möglich bleiben.

Durch Inventare und Sektoralpolitiken werden immer mehr Flächen für bestimmte Zwecke reserviert (Bsp. Fruchtfolgeflächen, Gewässerschutz, Vorranggebiete, Wald). Der ROR erachtet den absoluten Schutz von immer mehr Flächen als eine gefährliche Entwicklung. Interessensabwägungen zwischen verschiedenen Aufgaben und Zielen werden in der Praxis immer schwieriger. Diese Tendenz muss gestoppt werden. Um eine koordinierte Raumentwicklung zu ermöglichen, müssen Interessensabwägungen auch in Zukunft möglich sein.

4. Die Perimeter müssen überprüft werden.

Die heutigen, vor mehr als 30 Jahren festgelegten Schutzgebietsabgrenzungen der BLN-Gebiete sind nicht sehr verständlich und nachvollziehbar. Das erschwert die Umsetzung der Schutzziele. Zudem sind sie in den Karten nicht klar festgelegt und lassen zu viel Interpretationsfreiraum. Die Perimeter sind aus diesem Grund zu überprüfen und zu bereinigen.

5. Die Verfahren zur Perimeteranpassung müssen geändert werden.

Unter der aktuellen Gesetzgebung müssen Verfahren zur Perimeteranpassung vom Bundesrat genehmigt werden. Dies ist ein sehr aufwändiges Verfahren, welches nicht stufengerecht ist. In der Praxis kam es bisher zu keinen Perimeteranpassungen. Die aufwändigen Verfahren können ein Grund dafür sein. Die Verfahren zur Perimeteranpassung sind zu vereinfachen.

6. Sanktionen und Anreize des Bundes können bei der Umsetzung helfen.

Durch Mindestanforderungen an den Richtplan, finanzielle Anreize und Sanktionen können Bund und Kantone die Konkretisierung und die Umsetzung des BLN beschleunigen.

7. Die Schnittstellen mit anderen Sektoralpolitiken sind zu klären.

Die Schnittstellen des BLN zu anderen Politikbereichen sind zu klären. Die Interessen des BLN überschneiden sich in vielen Bereichen mit Interessen anderer Sektoralpolitiken. Es gibt Schnittstellen mit der Landwirtschafts-, Wald-, Wirtschafts- oder Siedlungspolitik, die zum Teil noch nicht thematisiert werden. Diese Schnittstellen sind zu klären. Doppelspurigkeiten sind aufzuheben, Widersprüche zu beseitigen. Zudem ist die Verantwortlichkeit beim Bund für die BLN-Gebiete und die Federführung zu klären.

8. Die Aufgabenteilung zwischen Bund und Kanton muss klarer sein.

Die verfassungsrechtliche Ausgangslage des BLN ist schwierig, da es sich in erster Linie an den Bund richtet. Die hierarchische Delegation der Zuständigkeit an die Kantone ist nicht geregelt. Eine Kompetenzverschiebung ist nötig. Der ROR würde es als sinnvoll erachten, die Kompetenz zur Perimeterfestlegung dem Bund zuzuschreiben, die Umsetzung aber klar an die Kantone zu delegieren. Die Verantwortung für die BLN-Objekte soll der kantonalen Raumplanung übergeben werden. Der Bund – unter der Federführung des ARE – behält die Oberaufsicht über den Landschaftsschutz Schweiz und koordiniert auf Bundesebene.

9. Es ist eine Übersicht über abgelehnte Projekte zu erstellen.

Es ist eine Zusammenstellung der Projekte zu erstellen, die dank des BLN-Status verhindert werden konnten.

### **Persönliches Fazit**

Die Neubeschreibung der BLN-Gebiete ist – nach mehr als 30 Jahren seit der Inkraftsetzung der BLN-Gebiete durch den Bund – zwingend notwendig und am Laufen. Die Situation des Landschaftsschutzes in der Schweiz hat sich seit damals verändert und auch die Bedeutung der BLN-Gebiete.

Aus Sicht des Verfassers sind auch die Perimeter der BLN-Objekte zu überprüfen, anzupassen und vorab zu verkleinern. Dem Verfasser ist klar, dass das eine heikle Aufgabe ist. Dafür sind die Schutzziele zu erhöhen und die Koordination der unterschiedlichen Ansprüche und das Controlling zu verbessern. Diese Aufgabe – vorab die absolut zwingende Koordination und die Interessenabwägung – können nur die Kantone mit finanzieller Unterstützung des Bundes übernehmen. Wichtig ist auch die Klärung der Bedeutung der BLN-Gebiete in der Biodiversitätsstrategie des Bundes.

#### Rat für Raumordnung



Hans-Georg Bächtold  
Mitglied des ROR



Dr. Fabio Giacomazzi  
Präsident des ROR