Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Departement für
Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation UVEK

Bundesamt für Raumentwicklung ARE
Bundesamt für Strassen ASTRA
Bundesamt für Umwelt BAFU

Eidgenössisches Departement des Innern EDI

Bundesamt für Kultur BAK

Bern, 15. November 2012

Empfehlung zur Berücksichtigung der Bundesinventare nach Artikel 5 NHG in der Richt- und Nutzungsplanung

Rechtlicher Stellenwert

Diese Publikation ist eine Empfehlung der Bundesämter für Raumentwicklung (ARE), für Umwelt (BAFU), für Kultur (BAK) und für Strassen (ASTRA) und richtet sich insbesondere an die für die Richt- und Nutzungsplanung sowie für den Natur-, Landschafts- und Heimatschutz und die Denkmalpflege zuständigen kantonalen und kommunalen (Fach-)Stellen. Sie gibt die Einschätzung dieser Bundesämter zu den Konsequenzen des BGE Rüti für die Beachtung der Bundesinventare nach Artikel 5 des Bundesgesetzes vom 1. Juli 1966 über den Natur- und Heimatschutz NHG bei der Erfüllung kantonaler und kommunaler Aufgaben wieder. Wer diese Empfehlung befolgt, kann davon ausgehen, das Bundesrecht rechtskonform zu vollziehen.

Impressum

Herausgeber
Bundesamt für Raumentwicklung (ARE)
Bundesamt für Strassen (ASTRA)
Bundesamt für Umwelt (BAFU)
Bundesamt für Kultur (BAK)

ARE, ASTRA und BAFU sind Ämter des Eidg. Departements für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK). Das BAK ist ein Amt des Eidg. Departements des Innern (EDI).

Projektteam
Marcia Haldemann, BAK
Hans-Peter Kistler, ASTRA
Maria Senn, BAFU
Ueli Wittwer, ARE

Begleitgruppe
Reto Camenzind, Peter Geissler (beide ARE)
Christoph Fisch, Sepp Rohrer, Andreas Stalder, Franz-Sepp Stulz (alle BAFU)
Oliver Martin, BAK
Jörg Leimbacher, Fürsprecher
Theo Loretan, Eidg. Natur- und Heimatschutzkommission (ENHK)

Zitierung
ARE, ASTRA, BAFU, BAK (Hrsg.) 2012: Empfehlung zur Berücksichtigung der Bundesinventare nach Artikel 5 NHG in der Richt- und Nutzungsplanung.19 S.

Titelbild
IVS-Objekt, Nufenen
ISOS-Objekt, La Chaux-de-Fonds
BLN-Objekt, Breccaschlund

PDF-Download
www.are.admin.ch
www.ivs.admin.ch
www.bafu.admin.ch/ud-1063-d
www.bak.admin.ch/isos
(eine gedruckte Fassung liegt nicht vor)

Diese Publikation ist auch in französischer und italienischer Sprache verfügbar.

© ARE/ASTRA/BAFU/BAK 2012

Inhaltsverzeichnis

1	**Zweck**	**4**
2	**Ausgangslage**	**4**
2.1	Bundesinventare	4
2.2	Bundesaufgaben	4
2.3	BGE Rüti	5
3	**Berücksichtigung der Bundesinventare durch Kantone und Gemeinden**	**5**
3.1	Berücksichtigung der Bundesinventare bei Bundesaufgaben	5
3.2	Berücksichtigung der Bundesinventare bei kantonalen und kommunalen Aufgaben	6
4	**Berücksichtigung der Bundesinventare in der kantonalen Richtplanung**	**7**
4.1	Bundesinventare als «besondere Form von Konzepten und Sachplänen»	7
4.2	Berücksichtigung in den Grundlagen	7
4.3	Berücksichtigung in der Ausgangslage und den Erläuterungen	8
4.4	Berücksichtigung im behördenverbindlichen Richtplantext und in der Karte	8
4.5	Abstimmung mit anderen raumwirksamen Tätigkeiten: Interessenabwägung	8
5	**Berücksichtigung der Bundesinventare in der Nutzungsplanung und bei konkreten Vorhaben**	**9**
6	**Inventarspezifische Berücksichtigung**	**10**
6.1	Bundesinventar der Landschaften und Naturdenkmäler von nationaler Bedeutung (BLN)	10
6.1.1	Generelle Charakterisierung des BLN	10
6.1.2	Funktion des Richtplans bei der Berücksichtigung des BLN	11
6.1.3	Prüfpunkte des Bundes	12
6.1.4	Berücksichtigung des BLN im Rahmen der Nutzungsplanung oder anderer Instrumente	12
6.2	Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz von nationaler Bedeutung (ISOS)	12
6.2.1	Generelle Charakterisierung des ISOS	12
6.2.2	Funktion des Richtplans bei der Berücksichtigung des ISOS	13
6.2.3	Prüfpunkte des Bundes (bei der Prüfung und Genehmigung des Richtplans)	14
6.2.4	Berücksichtigung des ISOS im Rahmen der Nutzungsplanung oder anderer Instrumente	14
6.3	Bundesinventar der historischen Verkehrswege der Schweiz (IVS)	15
6.3.1	Generelle Charakterisierung des IVS	15
6.3.2	Funktion des Richtplans bei der Berücksichtigung des IVS	16
6.3.3	Prüfpunkte des Bundes (bei der Prüfung und Genehmigung des Richtplans)	17
6.3.4	Berücksichtigung des IVS im Rahmen der Nutzungsplanung oder anderer Instrumente	17
Anhang:	**Fragenkatalog zur Bestimmung des Handlungsbedarfs auf kantonaler und kommunaler Ebene**	**18**

1 Zweck

Mit dem Bundesgerichtsentscheid (BGE) Rüti ZH[1] wurde die grosse Bedeutung der Bundesinventare nach Artikel 5 Absatz 1 NHG[2] bestätigt und klargemacht, dass für die Kantone und Gemeinden auch bei der Erfüllung von kantonalen und kommunalen Aufgaben eine Pflicht zur Berücksichtigung dieser Bundesinventare besteht.

Die für die Bundesinventare zuständigen Bundesämter für Umwelt BAFU (BLN), für Kultur BAK (ISOS) und für Strassen ASTRA (IVS) sowie das für die Prüfung der kantonalen Richtpläne zuständige Bundesamt für Raumentwicklung ARE haben den BGE Rüti zum Anlass genommen, um aufzuzeigen, wie die Bundesinventare in der Richt- und Nutzungsplanung umgesetzt werden sollen.

2 Ausgangslage

2.1 Bundesinventare

Das Bundesinventar der Landschaften und Naturdenkmäler von nationaler Bedeutung von 1977 (VBLN, SR *451.11*), das Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz von nationaler Bedeutung von 1981 (VISOS, SR *451.12*) sowie das Bundesinventar der historischen Verkehrswege der Schweiz von 2010 (VIVS, SR *451.13*) dienen dem Schutz ihrer Objekte, wenn diesen *bei Erfüllung einer Bundesaufgabe* im Sinne von Artikel 2 NHG Schaden droht.

Die Objekte der drei Bundesinventare verdienen gemäss Artikel 6 Absatz 1 NHG «in besonderem Masse die ungeschmälerte Erhaltung, jedenfalls aber unter Einbezug von Wiederherstellungs- oder angemessenen Ersatzmassnahmen die grösstmögliche Schonung». Nach Artikel 6 Absatz 2 NHG darf bei der Erfüllung einer Bundesaufgabe «ein Abweichen von der ungeschmälerten Erhaltung» eines Objekts «nur in Erwägung gezogen werden», wenn dem Eingriff «bestimmte gleich- oder höherwertige Interessen von ebenfalls nationaler Bedeutung» zukommen.

2.2 Bundesaufgaben

Zu den Bundesaufgaben nach Artikel 2 NHG zählen insbesondere: die Planung, Errichtung und Veränderung von Bauten und Anlagen durch den Bund, die Erteilung von Konzessionen und Bewilligungen sowie die Gewährung von Beiträgen. Entscheide kantonaler Behörden über Vorhaben, die voraussichtlich nur mit Bundesbeiträgen verwirklicht werden können, sind nach Artikel 2 Absatz 2 NHG der Erfüllung von Bundesaufgaben gleichgestellt.

Für die Erfüllung gewisser Bundesaufgaben (und die dabei anwendbare qualifizierte Interessenabwägung nach Art. 6 Abs. 2 NHG) sind die Kantone zuständig. Zu nennen sind z. B. die Erteilung von Ausnahmebewilligungen für Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzone oder für Rodungen, die Erteilung von Baubewilligungen für Mobilfunkanlagen in der Bauzone, fischereirechtliche Bewilligungen für technische Eingriffe in Gewässern oder die Anwendung der Bestimmungen über den Schutz von Ufervegetation, Mooren und anderen Biotopen. Die kantonale bzw. kommunale Richt- und Nutzungsplanung ist hingegen in der Regel keine Bundesaufgabe.[3]

---

1 BGE **135** II 209.

2 Bundesgesetz vom 1. Juli 1966 über den Natur- und Heimatschutz, SR **451**.

3 Vgl. Barbara Jud 2011: Bundesinventare nach Art. 5 NHG und ihre Tragweite für Bund, Kantone und Gemeinden. VLP-ASPAN, Bern. Raum & Umwelt 1: S.4.

2.3 BGE Rüti

Bisher war umstritten, ob besagte Inventare auch *ausserhalb* der Erfüllung einer Bundesaufgabe beachtet werden müssen, womit es den Bundesinventarobjekten nach Artikel 5 NHG bisweilen an einem ausreichenden Schutz fehlte. Mit dem BGE Rüti aus dem Jahr 2009 hat das Bundesgericht bestätigt, dass «für die Kantone (und Gemeinden) eine Pflicht zur Berücksichtigung von Bundesinventaren» auch «bei der Erfüllung von kantonalen (und kommunalen) Aufgaben» besteht.[4]

Die Bundesinventare sind nicht nur bei Erfüllung einer Bundesaufgabe zu berücksichtigen, sondern auch bei Erfüllung kantonaler und kommunaler Aufgaben.

3 Berücksichtigung der Bundesinventare durch Kantone und Gemeinden

Die Bundesinventare nach Artikel 5 NHG gelten bei der Erfüllung von Bundesaufgaben in *unmittelbarer*, bei der Erfüllung von kantonalen und kommunalen Aufgaben hingegen in *mittelbarer* Weise.

3.1 Berücksichtigung der Bundesinventare bei Bundesaufgaben

Bei der Erfüllung einer Bundesaufgabe durch den Kanton (wie auch den Bund) kommt bei den Bundesinventarobjekten der *Abwägung* zwischen den gesetzlich vorgegebenen Schutzinteressen und den Nutzungsinteressen grösste Bedeutung zu: Selbst wenn die Realisierung eines Vorhabens (z. B. eines Bauprojekts) einen *geringfügigen Eingriff* darstellte, da der Eingriff in ein Schutzziel mit einem geringfügigen Nachteil verbunden wäre, kann er höchstens dann zulässig sein, wenn die Eingriffsinteressen ihrerseits gewichtig sind *und* sie zudem die durch die Bundesinventare umrissenen Schutzinteressen *überwiegen*.

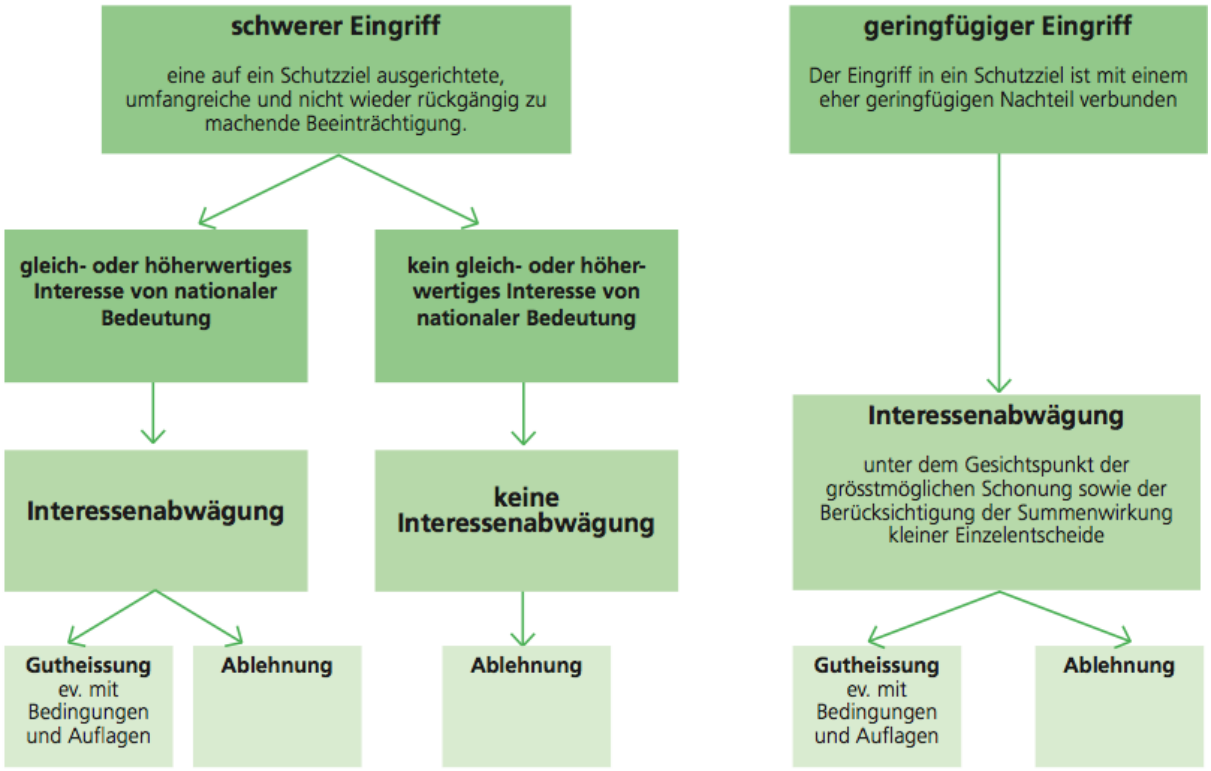
In Artikel 6 Absatz 2 NHG wird die nach Absatz 1 «klar erhöhte Schutzwürdigkeit inventarisierter Objekte» nochmals verstärkt: Wäre mit dem Vorhaben «ein *schwerer Eingriff* verbunden, d. h. ist damit u. a. eine auf ein Schutzziel ausgerichtete, umfangreiche und nicht wieder rückgängig zu machende Beeinträchtigung verbunden, die ein Abweichen von der ungeschmälerten Erhaltung im Sinne des Inventars zur Folge hat, ist dies in der Erfüllung einer Bundesaufgabe grundsätzlich unzulässig [...]. Eine Ausnahme ist nach der gesetzlichen Regelung nur möglich, wenn das Eingriffsinteresse auf ein gleich- oder höherwertiges Interesse *von ebenfalls nationaler Bedeutung* zurückgeht [...]. D. h. immer dann, wenn das zu einem Abweichen von der ungeschmälerten Erhaltung vorgebrachte Interesse nicht von nationaler Bedeutung ist, ist der Eingriff unzulässig und darf von der Entscheidbehörde keine Interessenabwägung mehr durchgeführt werden, denn in diesen Fällen hat der Gesetzgeber bereits zugunsten der ungeschmälerten Erhaltung entschieden [...]».[5]

Die ungeschmälerte Erhaltung zielt auf den integralen Schutz eines Objekts und dessen Schutz vor allfälligen künftigen Bedrohungen. Ungeschmälert zu erhalten sind jene Werte, die ein Objekt als einzigartig auszeichnen und die Aufnahme ins Bundesinventar rechtfertigen. Zur Beurteilung der ungeschmälerten Erhaltung eines Objekts ist von der jeweiligen Umschreibung des Schutzgehalts auszugehen, d. h. die möglichen Beeinträchtigungen sind an den verschiedenen Schutzzielen zu messen, die in den gesondert veröffentlichten Beschreibungen zu den Gebieten des Inventars dargestellt werden.

[4] BGE **135** II 209 E. 2.1; bestätigt durch Urteil 1C.470/2009 vom 3. Mai 2010, E. 3.3, Walzmühle, Frauenfeld.

[5] BGE **127** II 273 E. 4c, Bootssteganlage Ermatingen; Hervorhebung hinzugefügt. Ebenfalls nicht von nationalem Interesse war der Bau eines Alpweges im BLN-Gebiet Giessbach, Urteil 1A.185/2006 vom 5. März 2007, E. 7.1.

Die folgende Grafik[6] fasst die zu berücksichtigenden Kriterien sowie die Abläufe in Abhängigkeit von der Schwere des Eingriffs in die Schutzziele von Bundesinventarobjekten bei Erfüllung einer Bundesaufgabe zusammen.



3.2 Berücksichtigung der Bundesinventare bei kantonalen und kommunalen Aufgaben

Bei der Erfüllung von kantonalen (und kommunalen) Aufgaben – wozu im Grundsatz die Richt- und Nutzungsplanung zählt – wird gemäss dem BGE Rüti «der Schutz der Bundesinventarobjekte durch kantonales (und kommunales) Recht gewährleistet. Dies ergibt sich verfassungsrechtlich aus Artikel 78 Absatz 1 BV[7], wonach die Kantone für den Natur- und Heimatschutz zuständig sind».[8] Für die Kantone und Gemeinden bedeutet dies, dass sie die Schutzziele zu den einzelnen Bundesinventarobjekten auch ausserhalb der Erfüllung von Bundesaufgaben *im kantonalen und kommunalen Recht berücksichtigen müssen*. Auf welche Art und Weise sie das tun, ist grundsätzlich ihnen überlassen – sofern sich aus dem Bundesrecht keine spezifischen Anforderungen ergeben. Gestützt auf den BGE Rüti müssen die Bundesinventare in der Richtplanung berücksichtigt werden (Art. 6 Abs. 4 RPG). Aufgrund der Behördenverbindlichkeit der Richtplanung finden die Schutzanliegen der Bundesinventare Eingang in die Nutzungsplanung, über die Ausscheidung von Schutzzonen (Art. 17 Abs. 1 RPG) oder die Anordnung anderer Schutzmassnahmen (Art. 17 Abs. 2 RPG).

Wenn es sich nicht um die Erfüllung einer Bundesaufgabe handelt, kommt den Bundesinventaren zwar keine unmittelbare, aber doch eine mittelbare Geltung zu. Die Bundesinventare nach Artikel 5 NHG sind somit bei Erfüllung raumwirksamer Aufgaben immer zu berücksichtigen.

6 Barbara Jud, a.a.O, S. 9.
7 Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999, SR **101**.
8 BGE **135** II 209 E. 2.1.

4 Berücksichtigung der Bundesinventare in der kantonalen Richtplanung

4.1 Bundesinventare als «besondere Form von Konzepten und Sachplänen»

Eine *mittelbare* Geltung der Bundesinventare nach Artikel 5 NHG entsteht für die Kantone und Gemeinden bei Erfüllung eigener Aufgaben dort, wo gerade nicht die Bundesinventarverordnungen selbst, sondern andere Normen – in concreto vorab die Raumplanungsgesetzgebung – sie zur Berücksichtigung der Bundesinventarobjekte verpflichten.

Das Bundesgericht hat sich im Entscheid Rüti mit einer derartigen mittelbaren Verpflichtung näher beschäftigt. Es hat entschieden, die Bundesinventare kämen «ihrer Natur nach [..] Sachplänen und Konzepten im Sinne von Artikel 13 RPG»[9] gleich und seien als solche – also gerade *nicht* kraft NHG – von den Kantonen und Gemeinden auch bei Erfüllung kantonaler und kommunaler Aufgaben zu berücksichtigen.[10]

Anknüpfungspunkt für diese *mittelbare* Geltung der Bundesinventare für die Kantone und Gemeinden ist insbesondere Artikel 6 RPG: Gemäss Absatz 1 bestimmen die Kantone für «die Erstellung ihrer Richtpläne» in den «Grundzügen, wie sich ihr Gebiet räumlich entwickeln soll». Gemäss Absatz 4 berücksichtigen sie dabei «die Konzepte und Sachpläne des Bundes» bzw. gemäss dem BGE Rüti eben «die Bundesinventare als besondere Form von Konzepten und Sachplänen im Speziellen».[11] In diesem Sinn gilt für die Bundesinventare daher grundsätzlich auch Artikel 22 Absatz 1 RPV[12], wonach Konzepte und Sachpläne für die Behörden verbindlich sind. Allerdings kommt den kantonalen und kommunalen Behörden ein nicht unbedeutender Beurteilungs- und Ermessensspielraum bei der rechtlichen und planerischen Umsetzung zu[13].

Der BGE Rüti hat in den drei Bundesinventarverordnungen bereits einen ersten Niederschlag gefunden. In den Artikeln 9 VIVS, 4a VISOS und 2a VBLN heisst es nun ausdrücklich:

«Die Kantone berücksichtigen die Bundesinventare bei der Erstellung ihrer Richtpläne.»

Die Bundesinventare bzw. ihre Objekte sind grundsätzlich in den Richtplan aufzunehmen, was auch Artikel 11 Absatz 1 RPG bekräftigt, wonach der Bundesrat die Richtpläne genehmigt, wenn sie «namentlich die raumwirksamen Aufgaben des Bundes [...] sachgerecht berücksichtigen». Der Richtplan hat insbesondere die Koordination zwischen den Interessen des Bundes an der Erhaltung der Inventarobjekte und den weiteren raumwirksamen Tätigkeiten (u. a. in den Bereichen Siedlungsentwicklung, Verkehr, Infrastrukturen, Landwirtschaft, Tourismus und Erholung etc.) vorzunehmen.

4.2 Berücksichtigung in den Grundlagen

Eine Pflicht zur Berücksichtigung der Bundesinventare bei der Erstellung der Richtpläne ergibt sich nicht nur, wie im BGE Rüti ausgeführt, aus Artikel 6 Absatz 4 RPG, sondern ohnehin bereits aus Artikel 6 Absatz 2 RPG, wonach die Kantone für die Erstellung der Richtpläne festzustellen haben, welche Gebiete «besonders schön, wertvoll, für die Erholung oder als natürliche Lebensgrundlage bedeutsam sind. [...] Gebiete, die der Bund unter besonderen Schutz stellt, sind auch von den Kantonen als schützenswert zu betrachten; alles andere würde die Einheit der Rechtsordnung unterlaufen».[14]

9 Raumplanungsgesetz vom 22. Juni 1979, SR **700**.
10 BGE **135** II 209 E. 2.1.
11 BGE **135** II 209 E. 2.1.
12 Raumplanungsverordnung vom 28. Juni 2000, SR **700.1**.
13 vgl. dazu auch: Neues Raumplanungsrecht, Erläuterungen zur RPV und Empfehlungen für den Vollzug, zu Art. 22 RPV
14 Barbara Jud, a.a.O., S. 10.

4.3 Berücksichtigung in der Ausgangslage und den Erläuterungen

Wer eine raumwirksame Tätigkeit ausübt, muss erkennen können, ob es dabei zu Konflikten mit dem Ziel der möglichst ungeschmälerten Erhaltung eines Bundesinventarobjekts kommen kann. Die Richtplanung soll dazu beitragen, dass ersichtlich wird, wo ein BLN-, ein ISOS- oder ein IVS-Objekt liegt. Zudem sollte den Adressaten des Richtplans hinreichend klar sein, welches Objekt wie zu schützen ist.

Perimeter und Schutzziele der Objekte sollten daher bereits in der Ausgangslage aufgenommen werden.

Die Erläuterungen sollen Auskunft geben über den Stand der Umsetzung der Bundesinventare sowie über den entsprechenden Handlungsbedarf im Kanton.

Die Bundesinventare bzw. ihre Objekte sollen, wie der «Leitfaden für die Richtplanung» heute schon bestimmt, in der Ausgangslage der entsprechenden Richtplankapitel dargestellt werden.

4.4 Berücksichtigung im behördenverbindlichen Richtplantext und in der Karte

Die Richtplanung muss über die blosse Darstellung der Ausgangslage hinausgehen, wenn sie Wirkung erzielen will. Daher genügt es nicht, wenn die Objekte der Bundesinventare lediglich informativ als Ausgangslage berücksichtigt werden. Der Kanton soll im Richtplan darlegen, wie er die Vorgaben des Bundes zu den einzelnen Inventarobjekten konkretisieren und umsetzen will, um einen genügenden Schutz gewährleisten zu können. Zu diesem Zweck sind die Aufgaben des Kantons und der Gemeinden im Richtplan mit den Schutzzielen der Inventarobjekte abzustimmen und es ist der für die Erreichung des Schutzes erforderliche Handlungsbedarf aufzuzeigen.

Die Bundesinventarobjekte sollen im behördenverbindlichen Richtplantext und in der Karte Aufnahme finden.

4.5 Abstimmung mit anderen raumwirksamen Tätigkeiten: Interessenabwägung

Der Schutz der Bundesinventarobjekte verlangt nach der Koordination mit anderen raumwirksamen Tätigkeiten: «Bei Richtplangeschäften mit fortgeschrittenem Koordinationsstand (Festsetzungen und Zwischenergebnisse) hat aus den betreffenden Massnahmenblättern und Festlegungen des kantonalen Richtplans hervorzugehen, wie diese Koordination bzw. Abwägung der verschiedenen raumwirksamen Interessen vorgenommen wurde (Festsetzung) oder vorzunehmen ist (Zwischenergebnis)».[15]

Da die Kantone verpflichtet sind, die Bundesinventare bei der Erstellung der Richtpläne zu berücksichtigen, müssen die gewichtigen Interessen an der ungeschmälerten Erhaltung bzw. grösstmöglichen Schonung der Objekte bereits in der Abstimmung mit anderen, die Objekte möglicherweise tangierenden raumwirksamen Tätigkeiten beachtet werden. Eingriffe in Objekte von nationaler Bedeutung sind nicht von vornherein ausgeschlossen, sonst bedürfte es keiner Koordination. Handelt es sich um die Erfüllung einer kantonalen bzw. kommunalen Aufgabe, bedürfen die Eingriffe in Schutzobjekte von nationaler Bedeutung nicht zwingend einer qualifizierten Rechtfertigung im Sinne von gleich- oder höherwertigen Interessen von nationaler Bedeutung. Ein Abweichen von den Schutzzielen der Bundesinventare wegen kantonaler oder kommunaler Vorhaben kann jedoch nur in Ausnahmefällen in Betracht kommen, in denen das Interesse des Kantons oder der Gemeinden an einem Eingriff das Interesse an der ungeschmälerten Erhaltung der Inventarobjekte überwiegt.

[15] Barbara Jud, a.a.O., S. 12.

Der Bund darf keine Richtplaninhalte oder Vorhaben genehmigen, bei denen diese Interessenabwägungen nicht korrekt vorgenommen wurden. Eine Planaussage im Zusammenhang mit den Bundesinventaren wird nach Artikel 5 NHG in folgenden Fällen beanstandet:

— eine Abwägung ist gänzlich unterblieben (Abwägungsausfall);
— eine Abwägung findet ohne die Berücksichtigung relevanter Interessen statt (Ermittlungsdefizit);
— nicht schutzwürdige oder objektiv untergeordnete Interessen werden in die Abwägung einbezogen (Ermittlungsüberschuss);
— die Abwägung sämtlicher relevanter Interessen wird vorgenommen, jedoch nicht korrekt gewichtet (Fehlbeurteilung).[16]

Bereits auf Stufe Richtplan findet eine Abstimmung zwischen den Interessen an der Erhaltung der Inventarobjekte und anderen raumwirksamen Tätigkeiten statt.

5 Berücksichtigung der Bundesinventare in der Nutzungsplanung und bei konkreten Vorhaben

Mit der Berücksichtigung der Bundesinventare bei der Erstellung der Richtpläne ist die Pflicht zum Schutz der Bundesinventarobjekte erst teilweise erfüllt. Weil die Richtplanung nur für die Behörden verbindlich ist, muss als nächster, konkretisierender Schritt die Berücksichtigung in der eigentümerverbindlichen Nutzungsplanung folgen.

Die Kantone und Gemeinden sollen daher aktiv werden und die geeigneten Schutzmassnahmen ergreifen, wobei sie über einen relativ grossen Beurteilungsspielraum verfügen. Die Vorgaben des kantonalen Richtplans sind, unter Ausübung eines gewissen Ermessens, parzellenscharf und grundeigentümerverbindlich umzusetzen. Infrage kommen insbesondere (überlagernde) Schutzzonen (Art. 17 Abs. 1 RPG), Freihaltezonen (Art. 18 RPG), Sondernutzungspläne (Gestaltungspläne, Detailnutzungspläne, Überbauungsordnungen) oder «andere geeignete Massnahmen» (Art. 17 Abs. 2 RPG), wie beispielsweise Schutzverfügungen oder vertragliche Lösungen.

Die Gemeinden haben in ihrer Nutzungsplanung die Bundesinventare auch dann zu berücksichtigen, wenn der Kanton im Richtplan (noch) nichts geregelt hat oder die richtplanerische Behandlung vom Bundesrat als ungenügend betrachtet wurde und der Kanton die Angelegenheit neu beurteilen muss.[17]

Die Vorgaben der Nutzungsplanung müssen bei der Beurteilung eines konkreten Vorhabens auch korrekt umgesetzt werden. Ein Eingriff ist nur zulässig, wenn das Eingriffsinteresse die Schutzinteressen auch im Einzelfall überwiegt.

Diesbezüglich führte das Bundesgericht im Entscheid Rüti aus: «Die Pflicht zur Beachtung findet zum einen ihren Niederschlag in der Anwendung der die Schutzanliegen umsetzenden (Nutzungs-)Planung. Zum anderen darin, dass im Einzelfall erforderliche Interessenabwägungen im Lichte der Heimatschutzanliegen vorgenommen werden».[18]

Den Schutzanliegen der Bundesinventare ist im Rahmen der Nutzungsplanung wie auch bei konkreten Vorhaben Rechnung zu tragen.

[16] Barbara Jud, a.a.O., S. 12 f.
[17] Barbara Jud, a.a.O., S. 14 f.
[18] BGE **135** II 209 E. 2.1.

6 Inventarspezifische Berücksichtigung

6.1 Bundesinventar der Landschaften und Naturdenkmäler von nationaler Bedeutung (BLN)

6.1.1 Generelle Charakterisierung des BLN

6.1.1.1 Aufnahmekriterien

Das BLN umfasst 162 Objekte mit einer Gesamtfläche von 780 000 ha. Die kleinsten Objekte haben eine Fläche von weniger als 10 ha, die grössten eine solche von mehreren 10 000 ha. Ein Viertel der Objekte liegt auf dem Gebiet von zwei oder mehr Kantonen. Das BLN enthält Natur- und Kulturlandschaften sowie Naturdenkmäler (Geotope), deren Gestalt und Gehalt als einzigartig für die Schweiz (einzigartige Objekte) oder als besonders typisch für einen Teilbereich des Landes gelten (Typ-Landschaften), wobei eine strenge Trennung weder durchwegs möglich noch sinnvoll ist. Zahlreichen Objekten kommt zudem eine besondere Erholungsfunktion zu. Es wurden auch Objekte aufgenommen, deren Schönheit und Eigenart stellenweise bereits wahrnehmbar beeinträchtigt waren, was jedoch nicht als Präjudiz für weitere ähnliche Eingriffe gelten darf.[19] Vielmehr sollen vorhandene Beeinträchtigungen wenn immer möglich behoben, mindestens aber in ihren negativen Auswirkungen eingeschränkt werden.[20]

6.1.1.2 Schutzziele

Die Objekte sollen in ihrer natur- und kulturlandschaftlichen Eigenart und ihren sie prägenden Elementen ungeschmälert erhalten bleiben. Zu diesen Elementen gehören insbesondere: die erdgeschichtlichen Erscheinungen (Geotope), die natürliche Dynamik der Landschaft, insbesondere der Gewässer, schützenswerte Lebensräume mit ihrer standortgemässen Vielfalt an Tier- und Pflanzenarten oder mit wichtigen Funktionen, insbesondere der Vernetzung, die Störungsarmut der Objekte soweit die Unberührtheit oder die Ruhe eine spezifische Eigenart darstellt sowie die kulturlandschaftlich typischen Bauten und Anlagen. Die landschaftsprägenden Nutzungen sind zu fördern.

Im Rahmen dieser allgemeinen Schutzziele beschreibt das Inventar für jedes Objekt in summarischer Weise die spezifisch zu schützenden Werte. Zudem enthält es die genaue Umschreibung und kartografische Darstellung jedes Objekts und die Begründung für seine nationale Bedeutung. Die ausführlichere und differenzierte Beschreibung der einzelnen Objekte gemäss bundesrätlichem Auftrag zur Aufwertung des BLN wird die Formulierung konkreterer und griffigerer Schutzziele erlauben.[21]

6.1.1.3 Gefährdung

Als wichtigste mögliche Formen der Gefährdung – und deshalb im Rahmen der Richt- und Nutzungsplanung wie auch im Einzelfall besonders zu beachten – nennen die Erläuterungen[22] insbesondere neue Bauzonen, Bauten und Infrastrukturanlagen ausserhalb der Bauzonen, Abbau- und Deponievorhaben, die Intensiverholung, unangepasste Land- und Waldwirtschaft, Gewässerverunreinigungen sowie den Lärm.

---

19 BGE vom 18. April 1991 i. S. SL c. Amstad.

20 Erläuterungen zum BLN («Grüner Ordner»), Ziff. 3.

21 Ausgelöst durch einen Bericht der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrats hat der Bundesrat das BAFU im Rahmen des Projekts «Wirkungen des BLN» u. a. damit beauftragt, die gebietsspezifischen Schutzziele zu präzisieren und das BLN besser in den raumwirksamen Politikbereichen zu verankern (BBl *2004* 873).

22 Erläuterungen zum BLN («Grüner Ordner»), Ziff. 5.

6.1.2 Funktion des Richtplans bei der Berücksichtigung des BLN

Das BLN soll bei raumplanerischen Entscheiden innerhalb oder im Umfeld von Landschaften und Naturdenkmälern von nationaler Bedeutung systematisch als Planungsgrundlage beigezogen werden. Im Richtplan ist die Koordination zwischen dem Interesse des Bundes an der Erhaltung der BLN-Objekte und den weiteren raumwirksamen Tätigkeiten (u. a. in den Bereichen Siedlungsentwicklung, Verkehr, Infrastrukturen, Landwirtschaft, Tourismus und Erholung etc.) vorzunehmen.

Die Umsetzung der Schutzziele zu den BLN-Objekten im kantonalen Richtplan ist Teil der landschaftsbezogenen Aufgaben der Kantone (u. a. Festlegung von kantonalen Landschaftsschutz- oder Vorranggebieten). Der Richtplan soll einerseits die Akteure der Raumplanung, namentlich die kantonalen und kommunalen Planungsbehörden, über das BLN und die Pflicht zu dessen Berücksichtigung orientieren und andererseits geeignete Handlungsanweisungen geben, sodass bei allen raumwirksamen Vorhaben geeignete Massnahmen zur Berücksichtigung der Schutzziele des Bundesinventars umgesetzt werden.

6.1.2.1 Berücksichtigung in der Ausgangslage und den Erläuterungen

Die Landschaften und Naturdenkmäler von nationaler Bedeutung sind, wie auch die Objekte der beiden anderen Bundesinventare nach Artikel 5 NHG, sowohl in der Ausgangslage als auch im Erläuterungstext zum Richtplan aufzunehmen.

Zur Ausgangslage gehört eine kurze Beschreibung des BLN mit Hinweisen auf die gesetzlichen Grundlagen im NHG und in der Verordnung über das Bundesinventar der Landschaften und Naturdenkmäler (VBLN; SR *451.11*) sowie mit weiteren Verweisen:

— Konsultationsmöglichkeit des Bundesinventars (kantonale Fachstelle für Natur und Landschaft);
— zuständige Fachstelle des Bundes für Natur und Landschaft (BAFU).

Zu den Erläuterungen gehören insbesondere Aussagen zum Stand der rechtsverbindlichen Umsetzung des Inventars im Kanton (z. B. Sicherung durch kantonale oder kommunale Landschaftsschutzgebiete) und zum weiteren Handlungsbedarf, insbesondere im Hinblick auf die in den BLN-Objektbeschreibungen enthaltenen Schutzziele.

6.1.2.2 Berücksichtigung im Richtplantext

Der Richtplan soll das BLN mit folgenden Punkten aufnehmen:

<u>Richtungweisende Festlegungen</u>

— Der Erhalt der für die nationale Bedeutung der betroffenen Landschaften und Naturdenkmäler massgebenden Werte und Inhalte ist als Zielvorgabe zu formulieren.

<u>Abstimmungsanweisungen</u>

— Raumwirksame Vorhaben sind auf mögliche Konflikte mit den Schutzzielen des BLN zu überprüfen. Denkbare Fragestellungen können beispielsweise sein: Beeinträchtigt das Vorhaben die Schutzziele eines BLN-Objekts? Wird das BLN-Objekt durch ein Vorhaben ausserhalb des Perimeters beeinträchtigt? Ist der Eingriff unvermeidlich (Standortgebundenheit)?
— Soll von den Schutzzielen des BLN abgewichen werden, ist eine fachlich kompetente und rechtlich korrekte Abwägung aller Interessen vorzunehmen. Zudem sind bei Bundesaufgaben die von Artikel 6 Absatz 1 NHG geforderten Wiederherstellungs- oder Ersatzmassnahmen mit dem gleichen Planungsstand wie der geplante Eingriff darzustellen.
— Für eine verträgliche räumliche Entwicklung der BLN-Objekte sind geeignete Verfahren und Massnahmen zu bestimmen, z. B. Sicherstellung der entsprechenden Fachkompetenz bei planerischen Aufgaben, Veranstaltung qualifizierter Wettbewerbe unter Einbezug der kantonalen Fachstelle für Natur und Landschaft usw.

6.1.2.3 Berücksichtigung in der Richtplankarte

Damit eine Koordination zwischen den BLN-Objekten und den raumwirksamen Tätigkeiten stattfinden kann, sind die Perimeter der BLN-Objekte als Hinweis oder Ausgangslage bzw. die Umsetzung durch entsprechende kantonale Instrumente wie Landschaftsschutzgebiete als Festlegung aufzunehmen.

6.1.3 Prüfpunkte des Bundes

Ist das BLN im Richtplan gemäss den Punkten 6.1.2.1 bis 6.1.2.3 sachgerecht berücksichtigt, insbesondere was den Umgang mit möglichen Konflikten bzw. die Interessenabwägung zwischen Schutz- und Nutzungsinteressen betrifft?

Sind die Objekte des BLN vollständig in der Richtplankarte aufgenommen und falls nein, weshalb nicht?

Ist bei grenzüberschreitenden Objekten die Abstimmung mit den Nachbarkantonen erfolgt?

Wie setzt der Kanton die Richtplanvorgaben bezüglich BLN bei den Gemeinden durch?

6.1.4 Berücksichtigung des BLN im Rahmen der Nutzungsplanung oder anderer Instrumente

Die BLN-Objekte (Perimeter und Schutzziele) sind im Zusammenhang mit allen raumwirksamen Vorhaben systematisch als Grundlage beizuziehen. Sie sind nach Massgabe der Richtplanvorgaben im Nutzungsplan auszuweisen. In der Nutzungsordnung sind Bestimmungen aufzunehmen, welche die Erhaltung des nationalen Wertes der BLN-Objekte festhalten und auf eine Interessenabwägung verweisen, die im Falle einer Beeinträchtigung des nationalen Wertes eines Objekts vorgenommen werden muss.

6.2 Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz von nationaler Bedeutung (ISOS)

6.2.1 Generelle Charakterisierung des ISOS

6.2.1.1 Aufnahmekriterien

Das Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz von nationaler Bedeutung (VISOS; SR *451.12*) umfasst 1283 Objekte (Stand 1. Mai 2012) – in der Regel Dauersiedlungen mit mindestens 10 Hauptbauten, die auf der Siegfriedkarte vermerkt und auf der Landeskarte mit Ortsbezeichnung versehen sind –, die vom Bundesrat aufgrund ihrer aussergewöhnlichen Qualitäten als von nationaler Bedeutung eingestuft wurden. Für die nationale Bedeutung des Ortsbildes sind topografische, räumliche und architekturhistorische Qualitäten ausschlaggebend: Das ISOS beurteilt die Ortsbilder in ihrer Gesamtheit bzw. nicht aufgrund der Qualität von einzelnen Bauten, sondern nach dem Verhältnis der Bauten untereinander sowie der Qualität der Räume zwischen den Häusern – Plätze und Strassen, Gärten und Parkanlagen – und dem Verhältnis der Bebauung zur Nah- und Fernumgebung.

Das Bundesinventar ISOS wird durch die Listen der Ortsbilder von regionaler und lokaler Bedeutung ergänzt. Diese Ortsbilder wurden im Rahmen der Erstinventarisation anhand der ISOS-Methode aufgenommen. Sie sind nicht Teil des Bundesinventars und entfalten dementsprechend keine Rechtskraft im Sinne des NHG.

6.2.1.2 Erhaltungsziele

Ein Inventar von Ortsbildern, welche meist über mehrere Jahrhunderte entstanden sind, ist eine Momentaufnahme in einem Entwicklungsprozess. Dieser Entwicklungsprozess fördert eine direkte Verbindung zur Planung und führt zur Formulierung von Erhaltungszielen.

Das ISOS schlüsselt jedes Ortsbild in Ortsteile – Gebiete, Baugruppen, Umgebungszonen und Umgebungsrichtungen – auf. Jedem Ortsteil wird ein Erhaltungsziel zugeteilt – Erhalten der Substanz, der Struktur oder des Charakters für die bebauten Gebiete und Erhalten der Beschaffenheit der Eigenschaften für die Umgebungen –, welches Vorschläge zum Bewahren und Gestalten verbindet. Die Umsetzung der Erhaltungsziele soll sicherstellen, dass die wertvollen Eigenheiten des Ortsbildes – und damit seine nationale Bedeutung – ungeschmälert bleiben. Zusätzlich zu den Erhaltungszielen bietet das Bundesinventar Anregungen zu einer nachhaltigen Planung, um den Erhalt des baulichen Erbes und die besondere Qualität der Siedlungen für die Zukunft zu gewährleisten.

6.2.1.3 Gefährdung

Die Siedlungslandschaft der Schweiz ist einem schnellen Wandel unterworfen. Wirtschaftliche und demografische Entwicklungen stellen grosse Herausforderungen dar: Die zunehmende Siedlungsfläche und die fortschreitende Zersiedelung sowie ein akzentuierter Pluralismus im architektonischen Ausdruck bedrohen die historisch bedeutenden und qualitätvollen Siedlungsräume. Eine unsorgfältige Planung kann nicht nur die Qualität eines einzelnen Ortsteils beeinträchtigen, sondern den nationalen Wert des Gesamtortsbildes gefährden, indem die strukturelle, funktionale oder visuelle Integrität sowie die Authentizität des Ortsbildes beeinträchtigt werden. Eingriffe, welche die nationale Bedeutung eines Ortsbildes schmälern, sind in der Regel die Folgen ungenügender oder unangepasster raumplanerischer Vorgaben, die von inadäquaten Prinzipen geleitet sind: Die Verbauung von wesentlichen Freiräumen und die unangepasste Verdichtung des Bestands, die Störung der Kohärenz bestehender Quartiere – etwa durch ungeeignete Massstabssprünge oder die Beliebigkeit im architektonischen Ausdruck neuer baulicher Entwicklungen – sowie die mangelnde Beachtung der Qualitäten des öffentlichen Raums können zu schwerwiegenden Beeinträchtigungen der Ortsbilder von nationaler Bedeutung führen. Der sachgerechte Umgang mit wertvollen Ortsbildern ist deshalb eine wesentliche Aufgabe der Raumplanung.

6.2.2 Funktion des Richtplans bei der Berücksichtigung des ISOS

Ziel des ISOS ist es, die Qualitäten, die zum nationalen Wert der bezeichneten Ortsbilder führen, zu erhalten und zu vermeiden, dass ihnen irreversibler Schaden zugefügt wird. Das ISOS soll deshalb bei raumplanerischen Entscheiden im Umfeld von Ortsbildern von nationaler Bedeutung systematisch als Planungsgrundlage beigezogen werden. Der Richtplan soll einerseits die Akteure der Raumplanung, namentlich die kantonalen und kommunalen Planungsbehörden, über das ISOS und die Pflicht zu dessen Berücksichtigung orientieren und andererseits geeignete Handlungsanweisungen geben, sodass bei allen raumwirksamen Vorhaben angebrachte Massnahmen zur Berücksichtigung der Erhaltungsziele und weiterer Planungsempfehlungen des Bundesinventars umgesetzt werden.

6.2.2.1 Berücksichtigung in der Ausgangslage und den Erläuterungen

Die Ortsbilder von nationaler Bedeutung sind, wie auch die Objekte der beiden anderen Bundesinventare nach Artikel 5 NHG, sowohl in der Ausgangslage als auch im Erläuterungstext zum Richtplan aufzunehmen. Dazu genügen eine kurze Beschreibung des Bundesinventars und folgende Verweise:

- Rechtsgrundlagen des ISOS (Art. 5 NHG; VISOS, SR *451.12*);
- Konsultationsmöglichkeit des Bundesinventars (ISOS-Buchreihe; ISOS-Punktinventar unter www.geo.admin.ch oder kantonales Geoportal);
- Fachstelle des Bundes für Denkmalpflege, Archäologie und Ortsbildschutz (BAK);
- kantonale Gesetzgebung;
- kantonale Fachstelle.

6.2.2.2 Berücksichtigung im Richtplantext

Richtungweisende Festlegungen

- Der Erhalt des nationalen Wertes der Ortsbilder ist als Zielvorgabe zu formulieren.
- Die Grundsätze zur räumlichen Umsetzung der Erhaltungsziele sind zu definieren.
- Raumwirksame Vorhaben sind auf Konflikte mit den ISOS-Erhaltungszielen zu überprüfen.

Abstimmungsanweisungen

- Auftrag an die Behörden aller Stufen, raumwirksame Vorhaben auf mögliche Konflikte mit den Erhaltungszielen des ISOS zu überprüfen. Denkbare Fragestellungen können beispielsweise sein: Beeinträchtigt ein Vorhaben die Erhaltungsziele des ISOS? Stört es wichtige Freiräume und Sichtbezüge (Nah- und Fernwirkungen, Dachlandschaften (EKD), Silhouetten, Sichtachsen)? Steht es in Widerspruch zu einer bestehenden räumlichen Kohärenz? Ist es massstäblich? Zerstört es für das Ortsbild wesentliche originale Substanz? Zerstört es wichtige Grünräume? Ist das Vorhaben in diesem Ortsbildteil unvermeidlich?
- Auftrag an die zuständigen Stellen, insbesondere die Gemeinden, die Erhaltungsziele des ISOS in der Nutzungsplanung einzubeziehen. Für eine verträgliche räumliche Entwicklung der Ortsbilder sind geeignete Verfahren und Massnahmen zu bestimmen, z. B. Sicherstellung der entsprechenden Fachkompetenz bei planerischen Aufgaben, Einführung von besonderen Planungspflichten (Gestaltungsberatung, Erstellen von Quartierplänen usw.), Veranstaltung qualifizierter Wettbewerbe unter Einbezug der kantonalen Fachstelle für Denkmalpflege usw.
- Auftrag an die zuständigen Stellen, insbesondere die Gemeinden, bei raumwirksamen Vorhaben in Ortsbildern von nationaler Bedeutung mit der kantonalen Fachstelle frühzeitig in Kontakt zu treten.

6.2.2.3 Berücksichtigung in der Richtplankarte

Das Bundesinventar ISOS ist als Ausgangslage kartografisch darzustellen. Auf der Karte ist jedes Ortsbild von nationaler Bedeutung anhand eines Symbols abzubilden. Die relevanten digitalen Grundlagen können aus der offiziellen Publikation des Bundesinventars www.geo.admin.ch übernommen werden.

6.2.3 Prüfpunkte des Bundes (bei der Prüfung und Genehmigung des Richtplans)

Ist das Bundesinventar ISOS im Richtplan gemäss den Punkten 6.2.2.1 bis 6.2.2.3 vollständig und sachgerecht berücksichtigt, insbesondere was die Abstimmung mit raumwirksamen Vorhaben und den Umgang mit möglichen Konflikten betrifft?

Sind die Objekte des ISOS in der Richtplankarte (oder einer Teilkarte) dargestellt?

6.2.4 Berücksichtigung des ISOS im Rahmen der Nutzungsplanung oder anderer Instrumente

Die Erhaltungsziele und zusätzlichen Empfehlungen des ISOS sind im Zusammenhang mit allen raumwirksamen Vorhaben systematisch als Grundlage beizuziehen. Sie sind nach Massgabe der Richtplanvorgaben in der Nutzungsplanung auszuweisen. In der Nutzungsordnung sind Bestimmungen aufzunehmen, welche die Erhaltung des nationalen Wertes des Ortsbildes als Ziel festhalten und auf eine Interessenabwägung verweisen, die im Falle einer Beeinträchtigung des nationalen Wertes des Ortsbildes vorgenommen werden muss.

6.3 Bundesinventar der historischen Verkehrswege der Schweiz (IVS)

6.3.1 Generelle Charakterisierung des IVS

6.3.1.1 Aufnahmekriterien

Ins Bundesinventar aufgenommen sind ausschliesslich historische Verkehrswege von nationaler Bedeutung mit sichtbarer historischer Bausubstanz. Die aufgenommenen Wegobjekte sind in zwei Kategorien eingeteilt: Objekte mit der Klassierung «historischer Verlauf mit viel Substanz» (rund 650 km) und Objekte mit der Klassierung «historischer Verlauf mit Substanz» (rund 3100 km). Nicht zum Bundesinventar gehören damit rund 6800 km Objekte, welche aus verkehrshistorischer Sicht ebenfalls nationale Bedeutung aufweisen, von denen jedoch nur noch der historische Verlauf sichtbar ist.

Das IVS bildet die Gesamtheit aller inventarisierten historischen Verkehrswege. Es besteht einerseits aus dem Bundesinventar und den historischen Verkehrswegen von nationaler Bedeutung. Andererseits gehören zum IVS auch Objekte, welche von den Kantonen als solche von regionaler (voraussichtlich rund 11 500 km) oder lokaler Bedeutung (voraussichtlich rund 25 000 km) bezeichnet worden sind. Diese sind nicht Teil des Bundesinventars. Die Kantone sind mit der Bezeichnung dieser Objekte unterschiedlich weit fortgeschritten. Bis zur Bezeichnung durch den Kanton beruhen die Einträge auf einer provisorischen Einschätzung des Bundes, der diese Informationen für die Beurteilung von Finanzhilfegesuchen (Art. 12 VIVS) und Eingriffen (Art. 7 VIVS) nutzt.

6.3.1.2 Schutzziele

Das IVS ist ein Streckeninventar. Es enthält dabei (beispielsweise entlang einer bestimmten Wegstrecke) viele Teilelemente mit unterschiedlichen Substanzgraden, Zuständen, Bedrohungen und damit unterschiedlichen Erhaltungsansprüchen. Diesem Umstand wird in der Verordnung über das Bundesinventar der historischen Verkehrswege der Schweiz (VIVS) Rechnung getragen. Für Objekte des Bundesinventars wird die Schutzverpflichtung von Artikel 6 NHG konkretisiert und differenziert: Die ungeschmälerte Erhaltung oder jedenfalls grösstmögliche Schonung gilt dabei nicht homogen für die, möglicherweise lange, *Strecke.* Der Schutz orientiert sich vielmehr an der *Substanz.* Dies schlägt sich in einer Klassierung der Schutzziele nach dem Substanzgrad der Verkehrswege nieder (Art. 3 Abs. 4 i. V. m. Art. 6). Ein Objekt mit der Klassierung «historischer Verlauf mit viel Substanz» ist integral ungeschmälert zu erhalten, da es sich dabei um eine Aufreihung einer grossen Anzahl qualitativ hochwertiger Elemente traditioneller Wegsubstanz handelt, welche auch streckenmässig einen grossen Anteil des betroffenen Wegabschnitts ausmachen. Bei den Objekten, welche als solche von «historischem Verlauf mit Substanz» klassiert sind, handelt es sich um Wegabschnitte, welche nur partiell über qualitativ überdurchschnittliche Substanz verfügen. Daher zielt hier der Schutz nur auf diese noch vorhandenen wesentlichen Substanzelemente.

6.3.1.3 Gefährdung

Die Gefährdungen lassen sich grob in drei Gruppen einteilen:

1. Vernachlässigung im Unterhalt und Zerfall, vorab infolge Nutzungsaufgabe
2. Grössere Bauvorhaben (zur Hauptsache Strassenbau, Bahnbau, Meliorationen)
3. Beeinträchtigung durch kleinere, isolierte Eingriffe an Einzelelementen. Solche Bestandteile des Bauwerks können alleine zwar unbedeutend erscheinen, machen in ihrer Gesamtheit aber oft den Wert des gesamten Wegstücks aus.

Besonders in der dritten Gruppe sind die Veränderungen in der Summe einschneidend, da im Unterschied zu den grösseren Vorhaben keine Bundesstelle beigezogen ist (Mitbericht, Fachstellungnahme) und die Prozesse im Unterschied zur 2. Gruppe oft unbemerkt, aber unaufhaltsam (und auch ohne Ersatzmassnahmen) ablaufen.

Nicht alle Gefährdungen der Objekte sind schwerwiegend. Artikel 7 VIVS hält fest, dass aus der Sicht der Bundesinventare Eingriffe in die Objekte grundsätzlich zulässig sind, wenn sie die Schutzziele nicht beeinträchtigen, also die herausragenden oder massgebenden baulichen Substanzwerte, die gerade zur Aufnahme des Objekts ins Inventar und seiner Klassierung geführt haben, gar nicht berühren. Können Gefährdungen die Substanz der Objekte aber beeinträchtigen, ist eine Interessenabwägung durchzuführen, je nach Schwere des Eingriffs und differenziert nach der Klassierung der Objekte gemäss Artikel 6 VIVS. Ein «Abweichen» von der ungeschmälerten Erhaltung darf bei Erfüllung einer Bundesaufgabe nur in Erwägung gezogen bzw. zugelassen werden, wenn das Eingriffsinteresse ebenfalls von nationaler Bedeutung ist und überwiegt. Fehlt es daran, ist der Eingriff unzulässig.

Artikel 7 Absatz 4 VIVS sieht zudem vor, dass sowohl bei geringfügigen als auch bei schwerwiegenden Beeinträchtigungen Wiederherstellungs- oder zumindest angemessene Ersatzmassnahmen vorzunehmen sind. In allen Fällen sind auch nach Abwägung der Interessen zulässige Eingriffe grundsätzlich auf ein Mindestmass zu beschränken (Abs. 5).

6.3.2 Funktion des Richtplans bei der Berücksichtigung des IVS

Der Richtplan hat einerseits aufzuzeigen, wo sich die historischen Verkehrswege des Bundesinventars befinden und welche Substanzwerte diese aufweisen. Überdies hat der Richtplan die Minimalanforderungen zur Berücksichtigung der historischen Verkehrswege festzulegen, d. h. mindestens aufzuzeigen und zu beschreiben, wie der Kanton die Schutzziele des Bundesinventars einzuhalten gedenkt.

6.3.2.1 Berücksichtigung in der Ausgangslage und den Erläuterungen

Die historischen Verkehrswege des Bundesinventars sind, wie die Objekte der beiden anderen Bundesinventare nach Artikel 5 NHG, sowohl in der Ausgangslage als auch im Erläuterungstext zum Richtplan zu erwähnen. Dazu genügt in der Regel eine kurze Beschreibung des Bundesinventars mit Hinweisen auf die gesetzlichen Grundlagen im NHG und in der VIVS. In der Abstimmungsanweisung ist darzustellen, welcher Handlungsbedarf zur Erhaltung der historischen Verkehrswege im Kanton besteht und mit welchen rechtlichen Mitteln und Prozessen dieser Schutz erreicht werden soll.

Es ist auf folgende Punkte zu verweisen:

— Rechtsgrundlagen des IVS (Art. 5 NHG; VIVS, SR *451.13*);
— Publikation http://ivs-gis.admin.ch;
— zuständige Fachstelle des Bundes nach Artikel 23 NHV.

6.3.2.2 Berücksichtigung im Richtplantext

<u>Richtungweisende Festlegungen</u>

— *Die wichtigsten Schutzziele gemäss VIVS sind zu nennen:* Zielvorgabe ist die Erhaltung der historischen Verkehrswege (Bundesinventar).
— Grundsätze zur räumlichen Umsetzung der Schutzziele sind zu definieren.
— Raumwirksame Vorhaben sind auf Konflikte mit den IVS-Schutzzielen zu überprüfen.

<u>Abstimmungsanweisungen</u>

— Als Handlungsanweisung an die kantonalen Fachstellen und Gemeinden sind die Voraussetzungen und Anforderungen für die Zulässigkeit von Eingriffen in historische Verkehrswege zu erwähnen (vgl. Art. 6 VIVS, namentlich auch Erläuternder Bericht zur VIVS[23]).
— Programmatisch (textlich) ist im Richtplantext (bspw. Objektblatt, Themenblätter) *auf Ersatzmassnahmen hinzuweisen* (vgl. insbesondere Art. 7 Abs. 4 VIVS, namentlich auch Erläuternder Bericht zur VIVS).

[23] http://www.ivs.admin.ch/fileadmin/user_upload/pdf/VIVS/2010_07_09_Materialien-_Erlaeuterungsbericht_D.pdf

6.3.2.3 Berücksichtigung in der Richtplankarte

Die Kantone stellen das Bundesinventar als Ausgangslage auf geeignete Weise als Gesamtübersicht, in Teilkarten oder als Layer bei einer digitalen Darstellung, dar. Die für die Einhaltung der Schutzziele und die Eingriffsregelung relevanten unterschiedlichen Substanzgrade der historischen Verkehrswege sollen ersichtlich oder über einen Hinweis (bspw. Link, Publikation) abrufbar sein. Die entsprechenden digitalen Grundlagen sind in der offiziellen Publikation des Bundesinventars http://ivs-gis.admin.ch vorhanden.

6.3.3 Prüfpunkte des Bundes (bei der Prüfung und Genehmigung des Richtplans)

Ist das Bundesinventar im Richtplan gemäss den Punkten 6.3.2.1 bis 6.3.2.3 vollständig und sachgerecht berücksichtigt, insbesondere was den Umgang mit möglichen Konflikten und die Abstimmung mit raumwirksamen Vorhaben betrifft?

Sind alle Objekte des IVS in der Richtplankarte – unterschieden nach den Substanzgraden – dargestellt?

6.3.4 Berücksichtigung des IVS im Rahmen der Nutzungsplanung oder anderer Instrumente

Die Objekte von nationaler Bedeutung «mit viel Substanz» und «mit Substanz» sind mindestens in den Plänen für die Nutzungsordnung und in den relevanten Richtplänen (beispielsweise Schutzzonenplan, Verkehrs(richt)plan oder Landschaftsrichtplan) einzutragen.

Ins Reglement für die Nutzungsordnung sind Schutzbestimmungen aufzunehmen, welche entweder die Objekte im Rahmen der Nutzungsplanung grundeigentümerverbindlich schützen (bei Übernahme der Objekte in den Nutzungsplan) oder aber den Schutz programmatisch festhalten und auf eine Interessenabwägung verweisen, die im Falle einer Beeinträchtigung vorgenommen werden muss (bei Übernahme der Objekte in einen Richtplan).

Anhang:

Fragenkatalog zur Bestimmung des Handlungsbedarfs auf kantonaler und kommunaler Ebene

Zur Bestimmung eines eventuellen Handlungsbedarfs sind in Anlehnung an den «Dreischritt» von Artikel 3 RPV (Ermittlung aller relevanten Interessen – Beurteilung bzw. Gewichtung dieser Interessen – möglichst umfassende Berücksichtigung aller Interessen) Fragen wie die folgenden zu beantworten:

Bestimmung der rechtsrelevanten Interessen

Wie wird in unserem Kanton bzw. in unserer Gemeinde sichergestellt, dass bei allen (Bau-)Vorhaben, die zu einer Beeinträchtigung eines Bundesinventar-Objekts – einer Landschaft, eines Naturdenkmals, eines Ortsbildes oder eines historischen Verkehrsweges – führen könnten, dieses Objekt mit seinen Schutzzielen (überhaupt) berücksichtigt wird?

- Sind die nationalen Objekte der drei Bundesinventare allen Verantwortlichen – in Bau- und Planungsverwaltungen, Fachstellen etc. – (überhaupt) bekannt?
- Werden die Objekte der Bundesinventare bzw. diese selbst in der kantonalen oder kommunalen Bau- und Planungsgesetzgebung erwähnt?
- Wurden die Bundesinventare bei der Erstellung der Richtpläne in adäquater Weise berücksichtigt?
- Sind die Schutzanliegen in die Erstellung der Richtpläne eingeflossen, und hat eine hinreichende Umsetzung in Nutzungs- oder Schutzplanungen stattgefunden?
- Machen die einschlägigen Normen ausreichend klar, dass die zuständigen Behörden die Bundesinventare in «mittelbarer» Weise, d. h. als besondere Form von Konzepten und Sachplänen, mit den Instrumenten des kantonalen und kommunalen Rechts berücksichtigen *müssen*?

Beurteilung bzw. Gewichtung der Interessen

Wie wird in unserem Kanton oder in unserer Gemeinde sichergestellt, dass bei allen Vorhaben, die zu einer Beeinträchtigung eines Bundesinventar-Objekts führen könnten, das Gewicht oder die (immerhin nationale) Bedeutung dieses Objekts bzw. das Interesse an der ungeschmälerten Erhaltung oder jedenfalls grösstmöglichen Schonung des Schutzobjektes adäquat berücksichtigt wird?

- Finden sich entsprechende Normen im Bau- und Planungsrecht oder in der Natur-, Landschafts- und Heimatschutz- und Denkmalpflegegesetzgebung?
- Ist sichergestellt, dass die Schutzziele und damit die Schutzinteressen für die durch ein Projekt bedrohten Objekte sach- und fachgerecht bestimmt und gewichtet werden?
- Werden die kantonalen Fachstellen (für Natur und Landschaft, Heimatschutz und Denkmalpflege etc.) und die kantonalen (oder eidgenössischen) Kommissionen für Natur- und Heimatschutz oder für Denkmalpflege rechtzeitig beigezogen?
- Wie wird sichergestellt, dass die Gewichtung der Schutzinteressen für Dritte argumentativ nachvollziehbar bzw. adäquat begründet ist?

Interessenabwägung im engeren Sinne

Wie wird in unserem Kanton oder in unserer Gemeinde sichergestellt, dass bei allen Vorhaben, die zu einer Beeinträchtigung eines Bundesinventar-Objekts führen könnten, die Interessen an der möglichst ungeschmälerten Erhaltung oder jedenfalls grösstmöglicher Schonung dieses Objekts (von immerhin nationaler Bedeutung) möglichst umfassend berücksichtigt werden?

- Wie wird sichergestellt, dass das Schutzinteresse an der Erhaltung und Schonung eines Objekts von nationaler Bedeutung nicht einem eher unbedeutenden Eingriffsinteresse unterliegt?
- Wie wird sichergestellt, dass die Interessenabwägung für Dritte argumentativ nachvollziehbar bzw. adäquat begründet ist?
- Wie wird dafür gesorgt, dass die Objekte der Bundesinventare nicht durch die Summe und das Zusammenspiel einer Vielzahl von vermeintlich kleinen und unbedeutenden Eingriffen im Lauf der Zeit unwiderruflich geschädigt werden?