

Zeitschrift: Heimatschutz = Patrimoine
Herausgeber: Schweizer Heimatschutz
Band: 96 (2001)
Heft: 4

Artikel: Zerstören, was der Bund unter Schutz stellt? : Bundesinventare verpflichten auch Kantone und Gemeinden
Autor: Bühlmann, Lukas
DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-175964>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. [Siehe Rechtliche Hinweise.](#)

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. [Voir Informations légales.](#)

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. [See Legal notice.](#)

Download PDF: 18.03.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, <https://www.e-periodica.ch>

Zerstören, was der Bund unter Schutz stellt?

Bundesinventare verpflichten auch Kantone und Gemeinden

Lukas Bühlmann, lic.iur.,
Schweizerische Vereinigung
für Landesplanung, Bern

Zu den vom Schweizer Heimatschutz (SHS) im März 2001 formulierten Strategien und Forderungen gehört unter anderem, dass den bestehenden Bundesinventaren BLN, ISOS und IVS mehr Verbindlichkeit zukommt. Denn nach wie vor sind die Schutzbestimmungen der Inventare nur für den Bund bei der Erfüllung von Bundesaufgaben verbindlich, nicht aber für Kantone und Gemeinden. Ein Freipass für deren eigene Aufgaben sind sie aber keineswegs, wie auch das Bundesgericht feststellt.

Inventare liefern wichtige Entscheidungsgrundlagen für die Raumplanung, um beispielsweise das Bau- und das Nichtbaugebiet voneinander zu trennen und wertvolle Elemente unserer Kulturlandschaft zu schonen
(im Bild Rue/FR, VLP)

Les inventaires constituent des éléments de décision importants en matière d'aménagement du territoire, notamment pour la séparation des terrains constructibles et non constructibles et pour la sauvegarde des témoins de valeur de notre patrimoine culturel
(Rue/Fr, ASPAN)

Von der rechtlichen Wirkung her sind zwei Arten von Bundesinventaren zu unterscheiden: Die Bundesinventare der Moore und Moorlandschaften, die von Verfassungen wegen ungeschmälert zu erhalten sind und für die demzufolge ein absolutes Veränderungsverbot gilt, und die von der Bindungswirkung her unklaren Bundesinventare nach Art. 5 NHG, zu denen das «Bundesinventar der Landschaften und Naturdenkmäler» (BLN), das «Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz» (ISOS) und das künftige «Inventar der historischen Verkehrswege der Schweiz» (IVS) gehören.

«Erfüllung einer Bundesaufgabe»

Die Bundesinventare nach Art. 5 NHG unterscheiden sich von den anderen Bundesinventaren unter anderem dadurch, dass der Schutzauftrag an das Kriterium der Erfüllung einer Bundesaufgabe gekoppelt ist. BLN und ISOS (und das künftige IVS) verlangen also dann besonderen Schutz, wenn es um die Erfüllung einer Bundesaufgabe geht. Dies gilt nicht nur für den Bund, seine Anstalten und Betriebe, son-

dern auch für die Kantone und Gemeinden, da auch sie gewisse Bundesaufgaben erfüllen. Was ist nun aber eine Bundesaufgabe? Eine nicht abschliessende Aufzählung findet sich in Art. 2 NHG. Erwähnt werden etwa die Planung, Errichtung und Veränderung von Werken und Anlagen durch den Bund, seine Anstalten und Betriebe; die Erteilung von Rodungsbewilligungen, Konzessionen und Bewilligungen für Infrastrukturanlagen; die Gewährung von Beiträgen an Planungen, Meliorationen, Gewässerkorrekturen und Verkehrsanlagen. Als Bundesaufgabe gilt aber auch, wie das Bundesgericht festgehalten hat, die Erteilung von Ausnahmebewilligungen für Bauten ausserhalb der Bauzone nach Art. 24 ff. RPG, geht es dabei doch um die Erfüllung eines zentralen Verfassungsgrundsatzes, die Trennung von Baugebiet und Nichtbaugebiet. Grundsätzlich nicht als Bundesaufgabe gelten der Erlass von Nutzungsplänen durch Kantone und Gemeinden und die gestützt darauf erfolgende Erteilung ordentlicher Baubewilligungen.

Einfluss auf die Planung

Heisst dies nun, dass ausserhalb der Erfüllung einer Bundesaufgabe, wenn Kantone und Gemeinden eigene Aufgaben erfüllen, den Bundesinventaren nach Art. 5 NHG keine Bedeutung zukommt und die Kantone – überspitzt formuliert – zerstören können, was der Bund unter besonderen Schutz stellt? Dem ist aus verschiedenen Gründen nicht so. Einerseits fliessen die Inventare nach Art. 5 NHG aufgrund ihres Charakters als Bundeskonzept (Art. 13 RPG) in die kantonale Richtplanung und in der Folge in die Nutzungsplanung ein (Art. 6 Abs. 4, Art. 9 Abs. 1 RPG). Das Raumplanungsgesetz verlangt von den Kantonen zudem, dass sie bei der Erarbeitung ihrer Richtpläne feststellen, welche Gebiete «besonders schön, wertvoll, für die Erholung oder als natürliche Lebensgrundlagen bedeutsam sind» (Art. 6 Abs. 2 Bst. b RPG). Dazu gehört zweifel-



los die Berücksichtigung der Landschaften und Naturdenkmäler bzw. Ortsbilder von nationaler Bedeutung. Die Umsetzung und Konkretisierung der Inventare in der Richtplanung führt zu verbindlichen, in der Nutzungsplanung zu berücksichtigenden Aussagen. Schutz der Inventarobjekte verlangt auch Art. 17 Abs. 1 RPG, welcher die Planungsbehörden dazu anhält, «besonders schöne sowie naturkundlich oder kulturgeschichtlich wertvolle Landschaften» bzw. «bedeutende Ortsbilder, geschichtliche Stätten sowie Natur- und Kulturdenkmäler» zu schützen. Eine Bindung der Kantone an die Inventare ergibt sich zudem aus dem Umstand, dass die Kantone bei der Festlegung der Inventare mitwirken (Art. 5 Abs. 1 NHG) und in diesem Sinne die Schutzwürdigkeit der erfassten Objekte anerkennen. Sie können sich daher schlecht auf den Standpunkt stellen, das Inventar entfalte bei der Erfüllung der eigenen Aufgaben keine oder nur verminderte Schutzwirkung. Schliesslich verlangt auch die Verordnung über den Natur- und Heimatschutz, dass die Kantone das NHG vollziehen und dafür sorgen, «dass die Pläne und Vorschriften, welche die zulässige Nutzung des Bodens im Sinne der Raumplanungsgesetzgebung regeln, den Schutzmassnahmen des Bundes Rechnung tragen» (Art. 26 Abs. 2 NHV).

Es wäre also falsch zu meinen, wenn es sich nicht um die Erfüllung einer Bundesaufgabe handle, würden die Inventare nach Art. 5 NHG jegliche Bedeutung verlieren oder es würden weniger strenge Eingriffskriterien gelten. Das Bundesgericht hat in seiner Rechtsprechung verschiedentlich – ohne auf das Kriterium der Bundesaufgabe abzustellen – bei der Beurteilung von Planungsmassnahmen die Bedeutung des BLN und ISOS hervorgehoben und die Planungsbehörden angehalten, den Inventaren Rechnung zu tragen.

Schutzziel und Schutzgehalt oft unklar

Gemäss Art. 5 NHG verdienen die inventarisierten Objekte von nationaler Bedeutung «in besonderem Masse die ungeschmälernte Erhaltung oder jedenfalls grösstmögliche Schonung» (Art. 6 Abs. 1 NHG). Die Objekte sind daher grundsätzlich ungeschmälernt zu erhalten. Eingriffe sind nur zulässig, wenn das Eingriffsinteresse das Schutzinteresse überwiegt. Ein Abweichen von der ungeschmälernten Erhaltung darf nur ausnahmsweise in Erwägung gezogen werden, «wenn ihr bestimmte gleich- oder höherwertige Interessen von ebenfalls nationaler Bedeutung entgegenstehen» (Art. 6 Abs. 2 NHG). Um dem Gebot der ungeschmälernten Erhaltung bzw. grösstmöglichen Schonung, Rech-



nung zu tragen, muss zuerst Klarheit darüber bestehen, was denn überhaupt geschützt ist – nur dann kann es ungeschmälernt erhalten werden. Man muss mit andern Worten die Gründe für die Unterschutzstellung und die Schutzziele kennen.

Die nötige Klarheit ist vor allem bei den BLN-Objekten oft nicht gegeben. Der Schutz ist wenig konkretisiert und differenziert. Dies zeigt sich darin, dass die Verordnungstexte und die Angaben in den Inventarblättern äusserst knapp und materiell wenig aussagekräftig sind, so dass man sich oft bloss auf die Schutznormen des NHG abstützen kann. Weit komfortabler ist die Ausgangslage beim ISOS. Im Gegensatz zum BLN bietet es nicht nur viel mehr Informationen zu den einzelnen Schutzobjekten; es beinhaltet auch konkrete und differenzierte Schutzziele und Schutzmassnahmen. Zusammen mit den Plänen, Fotografien, Texten und weiteren Hinweisen (zur Siedlungsentwicklung, zur Bewertung des Ortsbildes usw.)

Im Gegensatz zum BLN bietet das ISOS mehr Informationen zu den einzelnen Objekten und beinhaltet konkrete Schutzziele und Schutzmassnahmen (Bilder Morcote TI und Murten FR, VLP)
L'inventaire ISOS est plus précis que l'inventaire IFP et donne une description concrète des objectifs et des mesures touchant les objets à protéger (photos Morcote TI et Morat FR, ASPAN)



Der Schweizer Heimatschutz fordert unter anderem, dass die Bundesinventare auch für Kantone und Gemeinden verbindlicher werden

(im Bild der Vorderrhein bei Mastrils, VLP)

Patrimoine suisse demande notamment que les inventaires fédéraux deviennent plus contraignants pour les cantons et les communes (le Rhin antérieur près de Mastrils, ASPAN)

erlaubt es das ISOS, sich Klarheit über die möglichen Beeinträchtigungen durch ein Vorhaben zu machen und diese den konkreten Schutzziele gegenüberzustellen.

Wie weiter?

Die heutige Situation ist unbefriedigend. Die ungeschmälernte Erhaltung der Inventarobjekte, namentlich der BLN-Gebiete, ist gefährdet. Die geschützten Landschaften und Naturdenkmäler drohen schleichend zerstört zu werden. Untersuchungen des BUWAL und der Stiftung für Landschaftsschutz zeigen denn auch, dass von einer landschaftsverträglichen Entwicklung in den BLN-Gebieten keine Rede sein

kann, geschweige denn von einer ungeschmälernten Erhaltung. Hoffnung besteht insofern, als in den neuen kantonalen Richtplänen die Anliegen und Schutzziele der Inventare besser aufgenommen werden als in den Plänen der ersten Generation. Die Anliegen und Ziele fließen aber nur zögerlich in die für die Schutzgewährleistung bedeutsame Nutzungsplanung ein. Erforderlich ist daher eine umfassende Berücksichtigung der Inventare nach Art. 5 NHG in der Richt- und Nutzungsplanung, soweit dies im Rahmen der heutigen verfassungsrechtlichen Zuständigkeitsordnung möglich ist. Unumgänglich ist dabei auch, dass der Schutzgehalt und die Schutzziele der einzelnen Objekte besser umschrieben und die Schutzperimeter einzelner Objekte überprüft werden.

Die Schweizerische Vereinigung für Landesplanung hat eine Schrift herausgegeben, welche die rechtliche Bedeutung aller Bundesinventare umfassend darlegt und aufzeigt, wie die Inventare in der Praxis wirkungsvoll umgesetzt werden können. Die Schrift ist erhältlich bei der VLP-ASPAN, Seilerstrasse 22, 3011 Bern, Tel. 031 380 76 76, Fax 031 380 76 77, e-Mail Info@vlp-aspn.ch zum Preis von Fr. 30.- (Mitglieder VLP-ASPAN Fr. 20.-). Eine Liste der bundesgerichtlichen Rechtsprechung im Zusammenhang mit Inventaren kann auf der Geschäftsstelle des Schweizer Heimatschutzes, Postfach, 8032 Zürich, angefordert werden.

Der SHS zur Wirkung der Bundesinventare

• Problemstellung

Seit Jahren oder gar Jahrzehnten existieren drei Bundesinventare, die für den Schweizer Heimatschutz (SHS) von besonderer Bedeutung sind: BLN, ISOS und IVS. Die Inventare sind für den Bund bei der Erfüllung von Bundesaufgaben verbindlich, jedoch nicht für die Kantone oder Gemeinden. Diese sind frei, die Vorgaben in ihre Planungen verbindlich zu übernehmen. Für eine ungeschmälernte Erhaltung der Objekte genügt diese Regelung nicht. Weiter existieren verschiedene Inventare, die überhaupt keine Verbindlichkeit besitzen oder gar nicht öffentlich zugänglich sind (z.B. SBB-internes Inventar).

• Forderung

Die Verbindlichkeit von Bundesinventaren für Kantone und Gemeinden ist zu erhöhen. Der Bund muss in der Lage sein, die wichtigsten Objekte rechtskräftig zu schützen.

• Mögliche Strategien und Massnahmen

– Die Erhaltung der Qualität von Objekten mit

nationaler und regionaler Bedeutung ist mit Entwicklungskonzepten sicherzustellen. Aus einem «Rückbaufonds» könnte die gezielte Beseitigung störender Objekte finanziert werden.

– Nicht zugängliche Inventare sind öffentlich zu machen. Transparenz fördert die Konsensfindung.

– Die bestehenden Inventare sind gezielt zu ergänzen (z.B. Inventar Industriekulturgut, Inventar 20. Jahrhundert, Terrassenlandschaften, Historische Gärten).

– Für die Umsetzung des ISOS in der Praxis (Ortsplanungen, Schutzverfügungen) sind Vollzugshilfen bereitzustellen. Da das ISOS nur ein Zeitbild ist, muss der Formulierung von Planungszielen, abgeleitet aus den Erkenntnissen des ISOS, mehr Beachtung zukommen.

– Den Verbänden ist ein Antragsrecht für Unterschutzstellungen einzuräumen. Kantonales Recht ist anzugleichen (Entlassungen aus kantonalen Inventaren müssen der Verbandsbeschwerde offen stehen).

Détruire ce que la Confédération protège?

Les inventaires fédéraux lient les cantons et les communes

Dans les stratégies que Patrimoine suisse a formulées en mars 2001, on peut lire qu'il faudrait renforcer la force contraignante des inventaires fédéraux existants (IFP, ISOS, IVS). En effet, les dispositions de protection des inventaires lient seulement la Confédération qui doit en tenir compte dans l'accomplissement de ses tâches. Cela ne signifie toutefois pas que toute latitude soit laissée aux cantons et aux communes. Le Tribunal fédéral l'a répété à maintes reprises.

Les inventaires fédéraux ont un statut différent selon que leur protection est prévue dans la constitution (marais et sites marécageux d'une beauté particulière) ou à l'article 5 de la loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage (LPN: inventaires IFP, ISOS et IVS). Les marais et les sites marécageux bénéficient d'une protection directe tandis que les objets inscrits dans les inventaires IFP, ISOS et, bientôt, IVS sont protégés dans le cadre de l'accomplissement des tâches de la Confédération. L'article 2 LPN donne une liste non exhaustive de ces tâches à laquelle il convient d'ajouter, selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, l'octroi de dérogations au sens de l'art. 24 ss. de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT).

Prise en compte dans les plans directeurs et d'affectation

Les inventaires fédéraux sont contraignants pour les cantons accomplissant les tâches qui leur sont déléguées par la Confédération. Ils le sont également s'ils figurent parmi les prescriptions arrêtées dans les plans directeurs cantonaux et les plans d'affectation. On observera par ailleurs que les cantons qui auront reconnu la valeur de pro-

tection d'un objet dans le cadre de leur participation à l'établissement d'un inventaire tiendront certainement à concrétiser cette protection. Dans sa jurisprudence, le Tribunal fédéral a maintes fois rappelé l'importance que les cantons devaient accorder aux inventaires fédéraux dans le cadre de la planification de mesures d'aménagement du territoire.

Objectifs de protection à préciser

Selon la LPN, l'inscription d'un objet d'importance nationale dans un inventaire fédéral indique que l'objet mérite spécialement d'être conservé intact ou en tout cas d'être ménagé le plus possible. Cette règle ne souffre d'exception que si des intérêts équivalents ou supérieurs, d'importance nationale également, s'opposent à cette conservation. Pour assurer cette protection, il est par conséquent indispensable de connaître précisément ces objets, les raisons leur conférant une importance nationale, les dangers qui peuvent les menacer, les mesures de protection prises et à prendre. Or, à l'heure actuelle, les objectifs de protection des objets figurant dans l'inventaire IFP sont énoncés de manière trop souvent générale. Les objets de l'inventaire ISOS bénéficient d'une description plus précise, certes, mais la situation actuelle n'est dans l'ensemble pas satisfaisante. Les paysages et les sites protégés sont menacés par des atteintes insidieuses. Il ne saurait être question de permettre un développement dans les sites inscrits à l'inventaire IFP. Le seul espoir réside dans la nouvelle génération de plans directeurs cantonaux. En effet, c'est en indiquant précisément et intégralement quels objets sont protégés et en les faisant figurer dans les plans directeurs cantonaux que l'on pourra améliorer leur protection.

Lukas Bühlmann, lic. en droit,
ASPAN, Berne (résumé)



Pour protéger intégralement des objets comme le château d'Aigle VD, il est indispensable de délimiter convenablement leur périmètre de protection: bien souvent leurs environs sont également dignes de protection
(photo ASPAN)

Um Objekte wie das Schloss von Aigle VD integral zu erhalten, ist es unumgänglich, ihren Schutzperimeter zu überprüfen, denn deren nächste Umgebung ist oft ebenso schützenswert
(Bild VLP)