

**Schweizerische Arbeitsgemeinschaft für die Berggebiete (SAB)**  
**Groupement suisse pour les régions de montagne (SAB)**  
**Gruppo svizzero per le regioni di montagna (SAB)**  
**Gruppa svizra per las regiuns da muntogna (SAB)**

CH - 3001 Bern · Seilerstrasse 4 · Postfach 7836 · Tel. 031 382 10 10 · Fax 031 382 10 16  
Internet: <http://www.sab.ch> E-mail: [info@sab.ch](mailto:info@sab.ch) Postkonto: 50 - 6480-3



Bern, 26. März 2014  
TE / C471

Bundesamt für Umwelt  
3003 Bern

[bln@bafu.admin.ch](mailto:bln@bafu.admin.ch)

*(avec un résumé en français à la fin du document)*

## **Stellungnahme der SAB zur Totalrevision der Verordnung über das Bundesinventar der Landschaften und Naturdenkmäler von nationaler Bedeutung (VBLN)**

Sehr geehrte Damen und Herren

Die Schweizerische Arbeitsgemeinschaft für die Berggebiete (SAB) bedankt sich für die Gelegenheit zur Stellungnahme über das randvermerkte Geschäft. Die SAB vertritt als gesamtschweizerische Dachorganisation die Interessen der Berggebiete in den wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Belangen. Mitglieder der SAB sind 23 Kantone, rund 700 Gemeinden sowie zahlreiche Organisationen und Einzelmitglieder.

### **Allgemeine Bemerkungen**

Die BLN-Gebiete umfassen 19% der Landesfläche, grösstenteils im Berggebiet. Die SAB hat deshalb ein fundamentales Interesse an der Ausgestaltung des BLN. Die SAB konnte bei den ersten konzeptionellen Arbeiten zur Aktualisierung des BLN in den Jahren 2003 bis 2005 in Arbeitsgruppen mitwirken. Bedauerlicherweise wurde dieser partnerschaftliche Ansatz seitens des BAFU danach nicht mehr fortgeführt.

Das bisherige BLN stammt aus dem Jahr 1977. Es basiert auf dem KLN (Inventar der zu erhaltenden Landschaften und Naturdenkmäler von nationaler Bedeutung), welches 1963 auf private Initiative von Umweltverbänden geschaffen wurde. Mit der Verabschiedung des BLN durch den Bundesrat im Jahr 1977 wurde somit faktisch eine private Initiative zu einem Bundesinventar erhoben. Die räumliche Abgrenzung der BLN-Objekte und deren Schutzziele wurden dabei nie mit den betroffenen Akteuren (Regionen, Gemeinden, Landwirtschaft, Forstwirtschaft, Energiewirtschaft, Tourismus, Rettungswesen u.a.) diskutiert und gemeinsam entwickelt. Dem BLN fehlt damit jegliche basisdemokratische Abstützung. Dies ist mit eine Ursache für die zahlreichen Streitigkeiten rund um das BLN.

Seit 1977 hat sich zudem das Verständnis, wie mit der Landschaft umgegangen werden soll, stark verändert. Die Landschaft muss nicht in einem bestimmten Zustand „eingefroren“ werden, sondern sie ist ein dynamisches Konstrukt aus einer Wechselbeziehung von Schutz- und Nutzenansprüchen. Das bisherige BLN hat demgegenüber eine stark konservierende Sichtweise, in welcher der Schutzgedanke dominiert. Dies wird in der Praxis unterstrichen durch die zentrale Rolle der Eidgenössischen Natur- und Heimatschutzkommission, die mit ihren Gutachten praktisch Verfügungsgewalt über 19% der Landesfläche erhält.

Dieser Befund widerspiegelt sich auch im Bericht der Geschäftsprüfungskommission GPK vom 3. September 2003 zu den Wirkungen des BLN: *„Die GPK-N ist der Auffassung, dass nur eine Politik, welche die Interessen des Natur- und Landschaftsschutzes in die regionale Raum- und Wirtschaftsentwicklung einbindet und gleichzeitig auf die Interessen der betroffenen Bevölkerung sowie die Eigentumsinteressen Rücksicht nimmt, dem Instrument des BLN die angestrebten Wirkungen zu verleihen vermag.“*

Ausgehend von dieser Feststellung hat die GPK eine Reihe von Empfehlungen formuliert, welche u.a. Beurteilungsgrundlage für die vorliegende Neufassung sein müssen:

- *Empfehlung 1: Die Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates empfiehlt dem Bundesrat, die gebietspezifischen Schutzziele des BLN zu überprüfen und zu präzisieren. Die Ziele sollen unter den Gesichtspunkten einer ganzheitlichen Regionalentwicklung und einer zeitgemässen Umweltpolitik reformuliert werden. Diese Überarbeitung hat in konstruktiver Zusammenarbeit zwischen den Behörden unter Einbezug der Bevölkerung und der direkt Betroffenen zu geschehen.*
- *Empfehlung 2: Die Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates empfiehlt dem Bundesrat, das BLN besser in den raumwirksamen Politikbereichen zu verankern. Zur Verbesserung der Koordination sollte geprüft werden, ob sich das Bundesamt für Raumentwicklung als unabhängige Genehmigungsinstanz eignet. Der Bundesrat soll sich weiterhin für einen koordinierten Vollzug der Raumplanungsgesetzgebung einsetzen und die Synergien zwischen dem BLN und dem Raumplanungsrecht nutzen.*
- *Empfehlung 3: Die Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates empfiehlt dem Bundesrat, die Akzeptanz zur Umsetzung des BLN durch geeignete Massnahmen im Bereich der Koordination, Information und Partizipation zu erhöhen.*

- *Empfehlung 4: Die Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates empfiehlt dem Bundesrat, in seiner Öffentlichkeitsarbeit zum BLN die Synergien zwischen Schutz und Nutzung aufzuzeigen und zu fördern.*
- *Empfehlung 5: Die Geschäftsprüfungskommission empfiehlt dem Bundesrat, die bestehenden Raum- und Umweltinformationssysteme des Bundes stärker auf das BLN auszurichten.*

Aus Sicht der SAB stellen die BLN-Gebiete ein Potenzial dar. Das BLN umfasst einige der schönsten Landschaften und Naturdenkmäler der Schweiz. Bestandteil des BLN zu sein, ist eine Auszeichnung. Dieses Potenzial muss aber auch in Wert gesetzt werden. D.h. dass die Gebiete für den Tourismus zugänglich und auch andere Nutzungen wie z.B. die Landwirtschaft und Energieproduktion hier möglich sein müssen. Bei diesen Nutzungen kann es zu Interessenskonflikten kommen. Voraussetzung für die Lösung von Interessenkonflikten ist eine klare Umschreibung der Schutzziele des BLN für jedes einzelne Objekt. Bei der nötigen Interessensabwägung müssen dann die verschiedenen Ansprüche gleichberechtigt vertreten sein können. Dies gilt beispielsweise auch für die Energieproduktion. Die Schweiz wird den Ausstieg aus der Kernenergie nur bewältigen können, wenn sie in grösserem Umfang zusätzlich erneuerbare Energie (Wasserkraft, Solarenergie, Wind, Holz usw.) produziert. Dabei wird es unvermeidlich zu Konflikten auch in BLN-Gebieten kommen. Bei der Interessensabwägung ist die Energieversorgung ebenfalls als von nationalem Interesse zu gewichten.

Für die Kantone und Gemeinden stellen die BLN-Objekte oft eine Art Fremdkörper dar. Spätestens seit dem Bundesgerichtsurteil im Fall Rütli ist jedoch klar, dass das BLN den Sachplänen und Konzepten des Bundes gleich gestellt ist und von den Kantonen in der Richtplanung berücksichtigt werden muss, damit wird es auch zu einer raumplanerisch verbindlichen Vorgabe für die Gemeinden. Aus der Entstehungsgeschichte des BLN ist jedoch störend, dass die Kantone und Gemeinden bei der Abgrenzung der BLN-Gebiete gar nie richtig mitdiskutieren und schon gar nicht mitentscheiden konnten. Damit ist der Punkt der Partizipation angesprochen, der auch von der GPK kritisiert wurde. Die Neufassung des BLN wäre eine Chance gewesen, mit den Kantonen und Gemeinden gemeinsam die Schutzziele und Perimeter der BLN-Objekte neu zu diskutieren. Unserer Kenntnis nach wurde diese Chance nicht genutzt.

## **Beurteilung der Neufassung des BLN**

Die SAB anerkennt, dass die Neufassung des BLN gegenüber der bisherigen Version einen wesentlichen Fortschritt darstellt. Zu diesem Schluss kommt im Übrigen auch die Geschäftsprüfungskommission GPK in ihrem Jahresbericht vom 31. Januar 2014.

Positiv beurteilt werden aus Sicht der SAB:

- Die VBLN ist wesentlich ausführlicher und differenzierter formuliert und schafft damit mehr Klarheit und Rechtssicherheit im Umgang mit dem BLN.

- In der neuen Fassung der VBLN kommt deutlich zum Ausdruck, dass Landschaft ein dynamischer Begriff ist und sich somit die Landschaft im Verlaufe der Zeit auch wandelt. Der dynamische Charakter kommt auch deutlich zum Ausdruck indem den Kantonen mit Art. 8, Abs. 1 die Kompetenz eingeräumt wird, in ihren Richtplänen aufzuzeigen, wie sich die Gebiete in den einzelnen Objekten des BLN räumlich entwickeln sollen.
- Die VBLN unterscheidet neu bereits auf Verordnungsstufe zwischen verschiedenen Intensitäten der Beeinträchtigung. Damit verbunden ist auch die Erkenntnis, dass einzelne Eingriffe durchaus zulässig sein können, so lange der erhaltenswürdige Charakter des Objektes erhalten bleibt. Das Gebiet ist somit nicht als Ganzes als absolutes Schutzobjekt aufzufassen, sondern es ist eine differenzierte Betrachtung anzustreben. Damit wird eine Präzisierung vorgenommen, welche für die Praxis sehr wichtig ist. Gleichzeitig ermöglicht diese differenzierte Sichtweise auf eine Zonierung vor allem der flächenmässig grösseren Gebiete zu verzichten.
- Die Zusammenarbeit mit den Kantonen (und über die Kantone mit allfälligen weiteren Kreisen) wird in Art. 4 VBLN explizit verankert.
- Die Beschreibung der Objekte im Inventar ist wesentlich ausführlicher und stellt einen grossen Fortschritt gegenüber den rudimentären Beschreibungen des bisherigen BLN dar. Die Beschreibung enthält eine Begründung der nationalen Bedeutung des Objektes, eine ausführliche Beschreibung des Objektes wobei auch sozioökonomische Aspekte wie die Alpbewirtschaftung aufgeführt werden sowie objektspezifische Schutzziele. Damit ist eine wesentliche Voraussetzung für eine Interessensabwägung gegeben.

Aus Sicht der SAB müssen betreffend der Neufassung des BLN aber auch kritische Punkte eingebracht werden.

- Die Perimeter der einzelnen Objekte entsprechen unverändert den Perimetern des bisherigen BLN. Wir erachten es als eine verpasste Chance, dass bei der Aktualisierung nicht ein Dialog mit den Kantonen und Standortgemeinden über den Perimeter und die Schutzziele geführt wurde. Das hätte wesentlich dazu beigetragen, die Akzeptanz und den Wert des BLN zu erhöhen. Bei einer zehnjährigen Vorbereitungszeit für die Aktualisierung hätten Diskussionen mit den beteiligten Akteuren über die Perimeter und die objektspezifischen Schutzziele genügend Platz gehabt. Die SAB erwartet, dass dieser Punkt in der weiteren Bearbeitung des BLN korrigiert wird. Die Inkraftsetzung des aktualisierten BLN (Verordnung und Inventarblätter) ist bis zu diesem Zeitpunkt zu sistieren.
- Artikel 6 der neuen VBLN sieht vor, dass schwerwiegende Beeinträchtigungen eines Objektes bei Eingriffen im nationalen Interesse zulässig sein können. Nun gibt es aber durchaus auch Vorhaben von kantonalen oder regionalen Interesse, die in BLN-Gebieten stattfinden. Zu denken ist beispielsweise an Kleinwasserkraftanlagen, Land- und forstwirtschaftliche Erschliessungsstrassen, Wanderwege usw. In der Praxis hat die ENHK derartige Vorhaben bis jetzt als schwerwiegenden Eingriff taxiert, das Schutzinteresse höher

gewichtet und damit derartige Vorhaben verunmöglicht oder mit Auflagen übermässig verteuert. Die SAB fordert diesbezüglich, dass derartige Vorhaben von kantonaler und regionaler Bedeutung in den Erläuterungen als leichte Beeinträchtigung aufgeführt werden und damit wegweisend für die Praxis der ENHK werden. Zudem muss die personelle Zusammensetzung der ENHK geändert werden (vgl. weiter unten).

- In der Praxis hat sich die ENHK verschiedentlich zu Vorhaben geäußert, die aber nicht innerhalb des Perimeters der Objekte liegen sondern angrenzend daran. Angesichts des grosszügigen Perimeters insbesondere der flächigen Objekte ist dies aus Sicht der SAB nicht zulässig. In der VBLN ist eine entsprechende Präzisierung und damit Handlungsanweisung an die ENHK vorzunehmen.
- Der Aspekt der Inwertsetzung der BLN-Gebiete kommt in den Objektbeschreibungen zu wenig zur Geltung. Wir vermissen systematisch eine Darstellung der Bedeutung der jeweiligen Objekte für den Tourismus und Fragen der Zugänglichkeit der Gebiete. Vorbild könnte beispielsweise der entsprechende Passus im BLN-Objekt 1513 Engstligenalp sein.
- Die objektspezifischen Schutzziele sind auffällig oft mit dem Verb „erhalten“ formuliert. Dies widerspricht der Erkenntnis der Aktualisierung, dass die Landschaft ein dynamisches Gebilde ist. Besonders augenfällig wird diese Akzentsetzung etwa beim Thema der Landwirtschaft. Wenn die „standortgerechte Landwirtschaft“ nur erhalten werden soll, wird sie vermutlich bei der nächsten Aktualisierung des BLN gar nicht mehr vor Ort tätig sein, denn die politischen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen ändern sich für die Landwirtschaft in extrem hohem Tempo. Eine Formulierung im Sinne von „die standortgerechte Landwirtschaft weiterentwickeln“ würde dieser Dynamik wesentlich mehr Rechnung tragen.
- Mit der vorliegenden Aktualisierung des BLN wurden verschiedene Anliegen der GPK aufgenommen. Es ist jedoch (noch) nicht gelungen, einen Bezug zur Regionalentwicklung herzustellen.
- Die Neufassung des BLN ist auch Gelegenheit, die Rolle und Zusammensetzung ENHK zu hinterfragen. Das Mandat der ENHK fusst auf dem Natur- und Heimatschutzgesetz und ist nicht in der VBLN geregelt. Im Sinne eines modernen Landschaftsbegriffes müsste die Zusammensetzung der ENHK geändert werden. In der ENHK müssten explizit auch Vertreter der Regionalentwicklung Einsitz erhalten. So könnte der oben angeführte Punkt des Bezugs zur Regionalentwicklung verbessert werden. Zudem wäre so eine ausgewogene Interessensabwägung besser möglich.

## Spezifische Bemerkungen zum Entwurf der VBLN

Zu den einzelnen Artikeln des Entwurfs der VBLN formulieren wir ausgehend von unseren allgemeinen Überlegungen die folgenden Anträge:

Art. 5, Abs. 1

Hier muss präzisiert werden, dass sich der Schutz der Objekte nur auf das Gebiet innerhalb des Perimeters bezieht. Auch die Gutachten der ENHK dürfen sich somit nur auf den eigentlichen Perimeter beziehen (dies ist im erläuternden Bericht festzuhalten).

Die Objekte müssen innerhalb des Perimeters in ihrer natur- und kulturlandschaftlichen Eigenart und mit ihren prägenden Elementen ungeschmälert erhalten bleiben.

Art. 5, Abs. 2, Bst. d:

Die Ruhe in den Objekten ist ein sehr subjektiver Begriff. Wir beantragen, dieses Kriterium zu streichen. Wir beantragen folgende Neuformulierung:

Die Unberührtheit der Objekte ~~und die Ruhe in den Objekten sind~~ ist zu erhalten, soweit sie eine spezifische Eigenart darstellten.

Art. 13 Inkrafttreten

Die SAB erwartet, dass für jedes einzelne BLN-Objekt eine Diskussion über den Perimeter und die Schutzziele geführt wird. Diese Diskussion kann nicht auf nationaler Ebene geführt werden sondern muss mit den Kantonen, Gemeinden und weiteren, direkt vom BLN-Objekt betroffenen Kreisen geführt werden. Das können je nach Fall die Landwirte, die Forstbetriebe, die Energiewirtschaft, der Tourismus, das Rettungswesen oder andere Bereiche sein. Die vorliegende Anhörung stellt für diese vertieften Diskussionen keinen angemessenen Rahmen dar, da insbesondere die Perimeter-Frage nicht gestellt wird und auch der Einbezug der direkt betroffenen Kreise nicht gewährleistet ist.

Angesichts des Umstandes, dass die Aktualisierung des BLN bereits seit über zehn Jahren in Bearbeitung ist, ist ein zusätzlicher Zeitraum von drei Jahren für derartige Diskussionen aus Sicht der SAB vertretbar. Es wird deshalb eine Inkraftsetzung der revidierten VBLN erst auf 2017 vorgeschlagen.

Diese Verordnung tritt in Kraft, nachdem die objektspezifischen Perimeter und Schutzziele mit den Kantonen und weiteren direkt betroffenen Kreisen bereinigt wurden, spätestens aber auf den 1. Januar 2017.

## Spezifische Bemerkungen zu den Objektblättern

Als nationale Organisation nehmen wir zu einzelnen Objektblättern nicht Stellung. Für die systematischen Punkte verweisen wir auf die Ausführungen weiter oben.

## Zusammenfassung

Die Neufassung des BLN bestehend aus der Totalrevision der Verordnung über das BLN und der umfassenden Aktualisierung der Objektbeschriebe stellt einen begrüssenswerten Schritt in die richtige Richtung dar. Die SAB begrüsst insbesondere, dass die Neufassung des BLN dem dynamischen Charakter der Landschaft Rechnung trägt, eine klarere Umschreibung der Schutzziele enthält, Klarheit schafft über den rechtlichen Status des BLN und die Zusammenarbeit mit den Kantonen und Gemeinden festhält. Die revidierte Verordnung gibt den Kantonen die Möglichkeit, die räumliche Entwicklung der Objekte zu steuern. In den Objektblättern kommt diese Entwicklungsperspektive aber noch zu wenig zum Ausdruck. Die Nutzungsansprüche müssen klarer dargestellt werden, insbesondere was die Landwirtschaft, den Tourismus und die Energieproduktion anbelangt. In diesem Sinne muss der Bezug zwischen dem BLN und der Regionalentwicklung deutlicher herausgearbeitet werden. Als weitere konkrete Massnahme muss die ENHK um Vertreter aus dem Bereich Regionalentwicklung erweitert werden. Nur so können die verschiedenen Ansprüche bei der Interessensabwägung gebührend berücksichtigt werden.

Letztlich stellt die vorliegende Aktualisierung des BLN aber immer noch einen Top-down-Ansatz dar. Die SAB fordert deshalb, dass die Perimeter und objektspezifischen Schutzziele mit den direkt betroffenen Kantonen, Gemeinden und weiteren direkt betroffenen Kreisen fundiert diskutiert werden. Für diesen Prozess sind weitere drei Jahre einzuräumen, das revidierte BLN ist somit frühestens auf 2017 in Kraft zu setzen.

Wir bedanken uns für die Berücksichtigung unserer Anliegen und verbleiben  
mit freundlichen Grüssen

### **SCHWEIZERISCHE ARBEITSGEMEINSCHAFT FÜR DIE BERGGEBIETE (SAB)**

Der Präsident:

Der Direktor:

Ständerat Isidor Baumann

Thomas Egger

#### **Résumé :**

Le Groupement suisse pour les régions de montagne (SAB) constate avec satisfaction, que le projet d'actualisation de l'IFPN constitue un net progrès par rapport à l'IFPN datant de 1977. Cette version actualisée tient compte d'une approche moderne du paysage qui ne considère plus ce dernier comme un objet statique mais plutôt comme un notion dynamique pouvant évoluer. Néanmoins, cette actualisation constitue toujours une approche top-down. Le SAB demande à ce que les cantons, communes et autres acteurs directement concernés, tels que l'agriculture, l'économie forestière, le tourisme, les producteurs d'énergie, les services de secours et autres, soient intégrés aux discussions sur les périmètres et sur les buts de protection de chaque objet dont ils sont parties prenantes. Pour effectuer ce travail, le SAB propose un délai de trois ans, avant que la nouvelle ordonnance et les fiches puissent entrer en vigueur.