Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun Svizra

Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation UVEK
Eidgenössisches Departement des Innern EDI
Bundesamt für Strassen ASTRA
Bundesamt für Kultur BAK

Zur Bedeutung des Bundesgerichtsentscheides Rüti (BGE 135 II 209) für das ISOS und das IVS

Rechtsgutachten

Impressum

Herausgeber

Bundesamt für Kultur, BAK
Sektion Heimatschutz und Denkmalpflege, Bern

Bundesamt für Strassen, ASTRA,
Bereich Langsamverkehr, Bern

Konzept

Dr. iur. Jörg Leimbacher, Bern
Bundesamt für Kultur BAK, Bern
Bundesamt für Strassen ASTRA

Autor

Dr. iur. Jörg Leimbacher, Bern,

Titelbild

ASTRA (Castasegna, GR; ISOS: Ortsbild von nationaler Bedeutung, IVS: Historischer Verkehrsweg von nationaler Bedeutung)

Bezug

Bundesamt für Kultur
Sektion Heimatschutz und Denkmalpflege

Bundesamt für Strassen,
Bereich Langsamverkehr

Download

www.ivs.admin.ch
www.bak.admin.ch/isos

Stellenwert

In der Reihe «Materialien Langsamverkehr» veröffentlicht das ASTRA Grundlagen, Fachinformationen, Forschungsergebnisse und Empfehlungen zur Entwicklung und Stärkung des Langsamverkehrs, inklusive dem Schutz der historischen Verkehrswege der Schweiz.

© BAK, ASTRA, November 2012

Der Inhalt dieses Berichtes verpflichtet nur den vom Bundesamt für Kultur und vom Bundesamt für Strassen beauftragten Autor.

Zur Bedeutung des
BGE Rüti
für das ISOS und das IVS

Rechtsgutachten zur Bedeutung des BGE 135 II 209, Rüti, für die Berücksichtigung des Bundesinventars der schützenswerten Ortsbilder von nationaler Bedeutung (ISOS) sowie des Bundesinventars der historischen Verkehrswege der Schweiz (IVS) bei der Erfüllung kantonaler und kommunaler Aufgaben

zuhanden des Bundesamtes für Strassen (ASTRA), Abteilung Langsamverkehr (IVS), sowie des Bundesamtes für Kultur (BAK), Sektion Heimatschutz und Denkmalpflege (ISOS).

Bern, 19. August 2011

Jörg Leimbacher
Dr. iur.

Könizstrasse 43, CH-3008 Bern, +41 31 381 48 91, joerg.leimbacher@bluewin.ch

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis

Literaturverzeichnis

I. EMPFEHLUNG ZUR BERÜCKSICHTIGUNG DER BUNDESINVENTARE NACH ATRIKEL 5 NHG IN DER RICHT- UND NUTZUNGSPLANUNG 12

II. GUTACHTEN 34

1. HINTERGRUND 34

2. DIE BUNDESINVENTARE NACH ARTIKEL 5 NHG: BLN, ISOS UND IVS 34

2.1. Geltung der Bundesinventare 35

2.1.1. Bei Erfüllung einer Bundesaufgabe 35

2.1.2. Bei Erfüllung kantonaler und kommunaler Aufgaben 36

3. DER BGE RÜTI 37

4. DISKUSSION ZUM BGE RÜTI 38

4.1. Anwendung und Bedeutung der Bundesinventare 39

4.1.1. Auf welchen Weg finden die Bundesinventare Anwendung bei der Erfüllung kantonaler und kommunaler Aufgaben? 39

4.1.2. Zur unmittelbaren und mittelbaren Geltung der Bundesinventare 41

4.1.3. Zur Bedeutung der Bundesinventare bei der Erfüllung kantonaler und kommunaler Aufgaben 43

4.2. Die Bundesinventare als Sachpläne und Konzepte nach Artikel 13 RPG 46

4.2.1. Keine Sachpläne und Konzepte? 47

4.2.2. Zur „Natur“ von Sachplänen und Konzepten 49

4.3. Überblick über die Berücksichtigung der Bundesinventare in der Raumplanung 52

4.3.1. Berücksichtigung der Bundesinventare in der Richtplanung 52

4.3.1.1. Der Richtplan allein genügt nicht 53

4.3.1.2. (Beschränkte) Funktion der Richtpläne 57

4.3.1.3. Berücksichtigung der Bundesinventare bei der Erstellung der Richtpläne 62

4.3.1.4. Weitere Stimmen zur Berücksichtigung der Bundesinventare bei der Erstellung der Richtpläne 64

4.3.2. Berücksichtigung der Bundesinventare in der Nutzungsplanung 79

4.3.3. Berücksichtigung der Bundesinventare im Einzelfall 88

4.4 Abgrenzung der Schutzobjekte und Umsetzung in den Plänen 93

4.4.1. Räumliche Ausdehnung der Schutzobjekte 93

4.4.2. Planänderungen 98

4.4.2.1. Zur Verbindlichkeit von Sachplänen und Konzepten (Art. 22 f. RPV) 99

4.4.2.2. Änderung von Richtplänen 102
4.4.2.3. Änderung von Nutzungsplänen 107
4.4.2.3.1. Zur Freiheit der Gemeinden, ihre Nutzungspläne zur gestalten 107
4.4.2.3.1. Zum Rahmen der Nutzungsplanänderungen 109
5. DIE INTERESSENABWÄGUNG 113
5.1. Interessenabwägungen bei der Erstellung der Richtpläne 117
5.2. Zur Durchführung der Interessenabwägung 118
6. AUSWIRKUNGEN DES BGE RÜTI AUF DIE KANTONALE UND KOMMUNALE NATUR- UND HEIMATSCHUTZ- BZW. DENKMALPFLEGE-GESETZGEBUNG? 119
7. AUSBLICK 122

ANHANG: BGE 135 II 209, RÜTI 124

Abkürzungen

A.	Auflage
Abs.	Absatz
Amtl. Bull.	Amtliches Bulletin (NR: Nationalrat; SR: Ständerat)
Anm.	Anmerkung (Fussnote)
ARE	Bundesamt für Raumentwicklung
Art.	Artikel
ASTRA	Bundesamt für Strassen
BAFU	Bundesamt für Umwelt
BAK	Bundesamt für Kultur
BBl	Bundesblatt
BGE	Bundesgerichtsentscheid
BGr.	Bundesgericht
BLN	Bundesinventar der Landschaften und Naturdenkmäler von nationaler Bedeutung
BRP	Bundesamt für Raumplanung (heute ARE)
BUWAL	Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft (heute BAFU)
BV	Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. Dezember 1998 (SR 101)
Cst.	Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 – vgl. BV
Diss.	Dissertation
E.	Erwägung
EKD	Eidgenössische Kommission für Denkmalpflege
ENHK	Eidgenössische Natur- und Heimatschutzkommission
ES-VLP	Entscheidsammlung VLP
f. / ff.	folgende Seite / folgende Seiten
Hrsg./hrsg.	Herausgebende / herausgegeben
IFP	Inventaire fédéral des paysages, sites et monuments naturels d'importance nationale – vgl. BLN
i.V.m.	in Verbindung mit
ISOS	Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz von nationaler Bedeutung
IVS	Bundesinventar der historischen Verkehrswege der Schweiz
JSG	Bundesgesetz über die Jagd und den Schutz wildlebender Säugetiere und Vögel (Jagdgesetz) vom 20. Juni 1986 (SR 922.0)
LAT	Loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (Loi sur l'aménagement du territoire) – vgl. RPG
LKS	Landschaftskonzept Schweiz vom 19. Dezember 1997
LPN	Loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage – vgl. NHG
m.w.H.	mit weiteren Hinweisen
NHG	Bundesgesetz über den Natur- und Heimatschutz vom 1. Juli 1966 (SR 451)
NHV	Verordnung über den Natur- und Heimatschutz vom 16. Januar 1991 (SR 451.1)
RPG	Bundesgesetz über die Raumplanung vom 22. Juni 1979 (SR 700)
RPV	Verordnung über die Raumplanung vom 2. Oktober 1989 (SR 700.1)
Rz.	Randziffer

SGF	Systematische Gesetzessammlung des Kantons Freiburg
SR	Systematische Sammlung des Bundesrechts
URP/DEP	Umweltrecht in der Praxis / Le Droit de l'environnement dans la pratique
VBLN	Verordnung über das Bundesinventar der Landschaften und Naturdenkmäler vom 10. August 1977 (SR 451.11)
VE	Verfassungsentwurf
VISOS	Verordnung über das Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz vom 9. September 1981 (SR 451.12)
VIVS	Verordnung über das Bundesinventar der historischen Verkehrswege der Schweiz vom 14. April 2010 (SR 451.13)
VLP	Schweizerische Vereinigung für Landesplanung
VPB	Verwaltungspraxis der Bundesbehörden

Literaturverzeichnis

ARE, Leitfaden für die Richtplanung, Bern 1996; www.are.admin.ch/dokumentation/publikationen/00024/00281/index.html (aktiver Link: März 2011).

ARE, Prüfungsbericht, Richtplan des Kantons Basel-Landschaft, Gesamtüberarbeitung, Ittigen, 2. August 2010; www.baselland.ch/fileadmin/baselland/files/docs/bud/arp/RICHTPLANUNG/krip_pruefungsbericht-are.pdf (aktiver Link: März 2011).

ARE, Richtplan, Gesamtüberarbeitung Kanton Basel-Landschaft, Prüfbericht, 2. August 2010, 22; www.are.admin.ch/themen/raumplanung/00234/00363/00368/index.html?lang=de (aktiver Link: März 2011).

ARE, Übersicht über die raumwirksamen Tätigkeiten des Bundes, Bern 2004; www.are.admin.ch/dokumentation/publikationen/00024/00243/index.html?lang=de&download=NHzLpZeg7t,lnp6I0NTU042l2Z6ln1acy4Zn4Z2qZpnO2Yuq2Z6gpJCDfIB6fGym162epYbg2c_JjKbNoKSn6A (aktiver Link: März 2011).

ARE/ASTRA/BAFU/BAK, Empfehlung zur Berücksichtigung der Bundesinventare nach Artikel 5 NHG in der Richt- und Nutzungsplanung, Bern 2012.

ASTRA, Erhaltung historischer Verkehrswege, Technische Vollzugshilfe, Vollzugshilfe Langsamverkehr Nr. 8, Bern 2008; www.ivs.admin.ch/index.php?id=69 (aktiver Link: März 2011).

ASTRA, Erläuternder Bericht VIVS, Materialien Langsamverkehr 122, Bern 2010; www.ivs.admin.ch/index.php?id=226 (aktiver Link: März 2011).

ASTRA, Methodikhandbuch des Inventars historischer Verkehrswege der Schweiz, MHB, Bern 1999; www.ivs.admin.ch/index.php?id=69 (aktiver Link: März 2011).

Barbara Jud, Bundesinventare nach Art. 5 NHG und ihre Tragweite für Bund, Kantone und Gemeinden, R&U, VLP-ASPAN 1/11.

BRP, Konzepte und Sachpläne des Bundes (Art. 13 RPG), Merkmale des Instrumentes und Grundsätze für die Erarbeitung, Verabschiedung und Anwendung, Bern 1997.

Bühlmann Lukas, Kommentar RPG (siehe dort).

Bundesrat, Genehmigung des Richtplanes des Kantons Basel-Landschaft vom 8. September 2010; www.baselland.ch/fileadmin/baselland/files/docs/bud/arp/RICHTPLANUNG/krip_bundesratsbeschluss.pdf (aktiver Link: März 2011).

Bundesrat, Raumplanungsbericht 1987. Bericht des Bundesrates über den Stand und die Entwicklung der Bodennutzung und Besiedlung in der Schweiz. Bern, 1987; BBl 1988 I, 871 ff.

BUWAL, Grundlagen LKS, Landschaft zwischen gestern und morgen, Grundlagen zum Landschaftskonzept Schweiz (LKS), BUWAL 1998.

Dajcar Nina, Natur- und Heimatschutzinventare des Bundes, Diss. Zürich 2011.

EKD/ENHK, Gutachten zum Baugesuch Bachstrasse 30 in Schaffhausen vom 13.07.2009.

EKD/ENHK, Gutachten zum Bauvorhaben der Korporationsgemeinde Sursee: Neubau und Sanierung Oberstadt 24 und 26, Gemeinde Sursee, LU, Verwaltungsgerichtsbeschwerde V 08 48, vom 21.04.2009.

Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates, Wirkungen des Bundesinventars der Landschaften und Naturdenkmäler von nationaler Bedeutung (BLN), Bericht der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates auf der Grundlage einer Evaluation der Parlamentarischen Verwaltungskontrollstelle vom 3. September 2003, BBl 2004 782.

Griffel Alain, Raumplanungs-, Bau- und Umweltrecht – Entwicklungen 2009, Bern 2010.

Hänni Peter, Planungs-, Bau- und besonderes Umweltschutzrecht, 5. A., Bern 2008.

Honneth Axel, Anerkennung als Ideologie, Zum Zusammenhang von Moral und Macht, in: derselbe, Das Ich im Wir, Studien zur Anerkennungstheorie, Berlin 2010.

Kantonaler Richtplan Basel-Landschaft 2010; www.baselland.ch/fileadmin/baselland/files/docs/parl-lk/protokolle/2009/p2009-03-26/krip_richtplantext.pdf (aktiver Link: März 2011).

Kommentar NHG, Kommentar zum Bundesgesetz über den Natur- und Heimatschutz, hrsg. von Peter M. Keller / Jean-Baptiste Zufferey / Karl Ludwig Fahrländer, Zürich 1997.

Kommentar RPG, Kommentar zum Bundesgesetz über die Raumplanung, hrsg. von Heinz Aemisegger / Pierre Moor / Alexander Ruch / Pierre Tschannen, Zürich 1999/2010.

Leimbacher Jörg, Bundesinventare, Die Bedeutung der Natur- und Landschaftsschutzinventare des Bundes und ihre Umsetzung in der Raumplanung; Schweizerische Vereinigung für Landesplanung (VLP), Schriftenfolge Nr. 60, 1. A., 1993.

Leimbacher Jörg, Bundesinventare, Die Bedeutung der Natur- und Landschaftsschutzinventare des Bundes und ihre Umsetzung in der Raumplanung; Schweizerische Vereinigung für Landesplanung (VLP), Schriftenfolge Nr. 71, 3. A., 2000.

Leimbacher Jörg, Kommentar NHG (siehe dort).

Leimbacher Jörg, Planungen und materielle Enteignung, Schweizerische Vereinigung für Landesplanung (VLP), Schriftenfolge Nr. 63, 1995.

Leimbacher Jörg, Rechtsgutachten zum Inventar historischer Verkehrswege der Schweiz, 1. Teil, Bern 2000.

Leimbacher Jörg / Erler Thomas, Die Bedeutung des Eigentumsbegriffs für die Ressourcennutzung, in: Institutionen für eine nachhaltige Ressourcennutzung; Innovative Steuerungsansätze, hrsg. von Ingrid Kissling-Näf / Frederic Varone, Chur/Zürich 2000, 73 ff.

Marti Arnold, Bundesinventare – eigenständige Schutz- und Planungsinstrumente des Natur- und Heimatschutzrechts, URP/DEP 2005, 619 ff.

Marti Arnold, Hat das Schutzkonzept des Natur- und Heimatschutzgesetzes versagt?, URP/DEP 2007, 747 ff.

Marti Arnold, Kommentar zu Art. 78 BV, in: Ehrenzeller Bernhard / Mastronardi Philippe / Schweizer Rainer J. / Vallender Klaus A., Hrsg., Die schweizerische Bundesverfassung, Kommentar, Zürich/Basel/Genf/Lachen, 2. A., 2008.

Moor Pierre, Kommentar RPG (siehe dort).

Ott Konrad, Moralbegründungen, Hamburg 2001.

Schmid Hans Gaudenz, Landschaftsverträgliche Wasserkraftnutzung, Basel / Frankfurt a.M. 1997.

Seitz Andreas / Zimmermann Willi, Bundesgesetz über den Natur- und Heimatschutz NHG: Bundesgerichtliche Rechtsprechung 1997 – 2007, in: URP/DEP 2008, 103 ff.

Sidi-Ali Karin, La protection des biotopes en droits suisse, Genf/Zürich/Basel 2008.

Tschannen Pierre, Der Richtplan und die Abstimmung raumwirksamer Aufgaben, Diss. Bern 1986.

Tschannen Pierre, Kommentar RPG (siehe dort).

VLP/ASPAN, Raumplanung in der Schweiz, Bern 2004.

Waldmann Bernhard / Hänni Peter, Bundesgesetz vom 22. Juni 1979 über die Raumplanung (RPG), Stämpflis Handkommentar, Bern 2006.

Zufferey Jean-Baptiste, Kommentar NHG (siehe dort).

I. EMPFEHLUNG ZUR BERÜCKSICHTIGUNG DER BUNDESINVENTARE NACH ARTIKEL 5 NHG IN DER RICHT- UND NUTZUNGSPLANUNG

Anstelle einer Zusammenfassung wird einleitend die „Empfehlung zur Berücksichtigung der Bundesinventare nach Artikel 5 NHG in der Richt- und Nutzungsplanung“[1] vorangestellt, die von einer gemeinsamen Arbeitsgruppe von ARE, ASTRA, BAFU sowie BAK und unter Mitarbeit des Autors dieses Gutachtens erarbeitet wurde und in die einige Ergebnisse des Gutachtens eingeflossen sind:

Rechtlicher Stellenwert

Diese Publikation ist eine Empfehlung von ARE, BAFU, BAK sowie 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 NHG bei der Erfüllung kantonaler und kommunaler Aufgaben wieder. Wer diese Empfehlung befolgt, kann davon ausgehen, das Bundesrecht rechtskonform zu vollziehen.

1 ZWECK

Mit dem Bundesgerichtsentscheid (BGE) Rüti ZH[2] wurde die grosse Bedeutung der Bundesinventare nach Artikel 5 NHG[3] 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 (für das BLN), für Kultur BAK (ISOS) und für Strassen ASTRA (IVS) sowie das für die Prüfung der kantonalen Richtpläne zuständige Bundesamt für Raumentwicklung ARE, möchten mit dieser Empfehlung aufzeigen, wie der BGE Rüti in der kantonalen und kommunalen Richt- und Nutzungsplanung umgesetzt werden soll.

---

[1] Entwurf für die Konsultation der kantonalen Fachstellen vom 22. Juni 2011.
[2] BGE 135 II 209.
[3] Bundesgesetz vom 1. Juli 1966 über den Natur- und Heimatschutz, SR 451.

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 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* 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 „ein Abweichen von der ungeschmälerten Erhaltung" eines Objektes „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.

Für die Erfüllung gewisser Bundesaufgaben (und die dabei anwendbare qualifizierte Interessenabwägung nach Artikel 6 Absatz 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 innerhalb 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[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 Jahre 2009 hat das Bundesgericht bestätigt, dass „für die Kantone (und Gemeinden) eine Pflicht zur Berücksichtigung von Bundesinventa-

[4] Vgl. Barbara Jud, Bundesinventare nach Art. 5 NHG und ihre Tragweite für Bund, Kantone und Gemeinden, R&U, VLP-ASPAN 1/11, 4.

ren“ auch „bei der Erfüllung von kantonalen (und kommunalen) Aufgaben“ besteht[5].

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

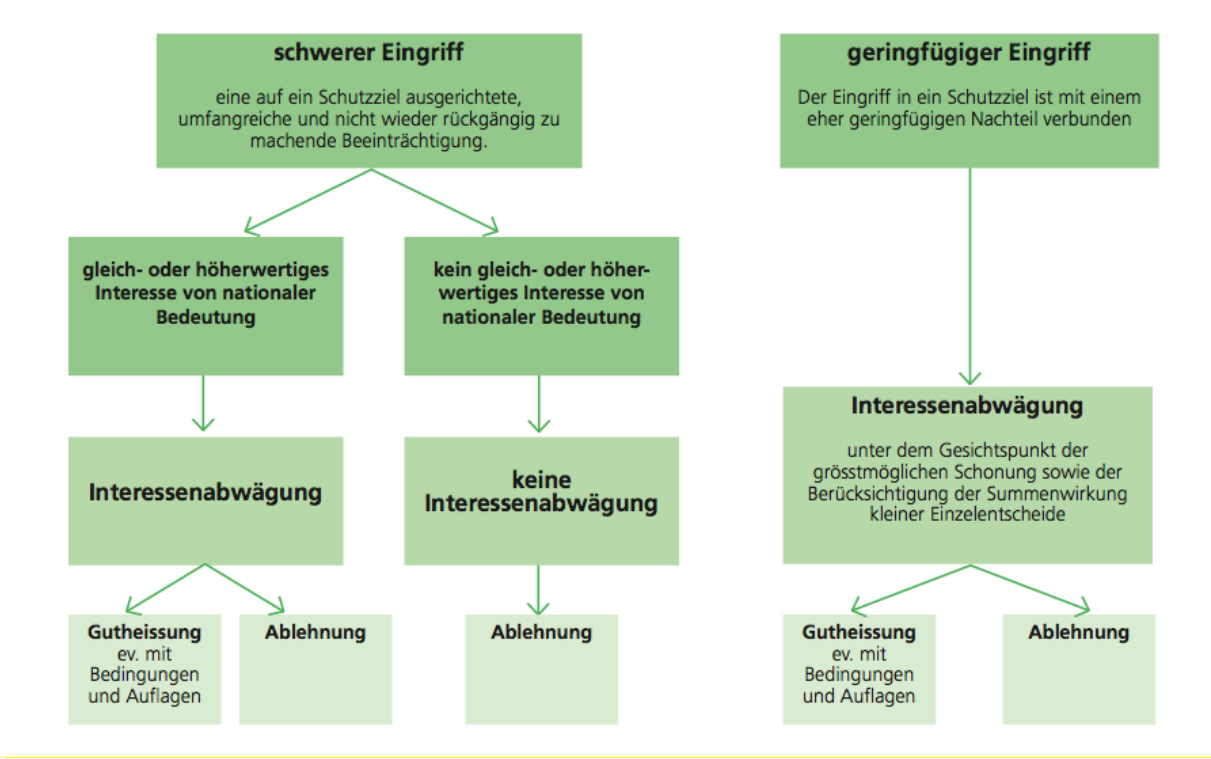
Bei der Erfüllung einer Bundesaufgabe durch den Kanton (wie auch den Bund) kommt bei den Bundesinventarobjekten der *Abwägung* zwischen den gesetzlich vorgegebenen Schutzinteressen und den Nutzungsinteressen grösste Bedeutung zu: Selbst wenn die Realisierung eines Vorhabens (z.B. eines Bauprojektes) 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 zu Gunsten der ungeschmälerten Erhaltung entschieden (...)[6]“.

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

[6] 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[7] fasst 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,[8] wonach die Kantone für den Natur- und Heimatschutz zuständig sind“.[9] Für die Kantone und Gemeinden bedeutet dies, dass sie die Bundesinventarobjekte auch ausserhalb der Erfüllung von Bundesaufgaben *mit kantonalem und kommunalem Recht schützen müssen*. Auf welche Art und Weise sie das tun, ist grundsätzlich ihnen überlassen – sofern sich aus dem Bundesrecht keine spezifischen Anforderungen ergeben. Doch gerade bei den Bundesinventaren nach Artikel 5 NHG ist dies gemäss dem BGE Rüti der Fall.

---

[7] Barbara Jud, a.a.O., 9.

[8] Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999, SR 101.

[9] BGE 135 II 209, E. 2.1.

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 beachten.

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 zum Schutz 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“[10] gleich und seien als solche – also gerade *nicht* kraft NHG – von den Kantonen und Gemeinden auch bei Erfüllung kantonaler und kommunaler Aufgaben zu berücksichtigen.[11]

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“.[12] Da Bundesinventare eine besondere Form von Konzepten und Sachpläne sind, gilt für sie zudem Artikel 22 Absatz 1 RPV[13], wo es heisst: „Konzepte und Sachpläne sind für die Behörden verbindlich.“

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.

[10] Raumplanungsgesetz vom 22. Juni 1979, SR 700.
[11] BGE 135 II 209, E. 2.1.
[12] BGE 135 II 209, E. 2.1.
[13] Raumplanungsverordnung vom 28. Juni 2000, SR 700.1.

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]

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 Bundesinventarobjektes kommen kann. Die Richtplanung soll dazu beitragen, dass ersichtlich wird, wo ein BLN-, ein ISOS- oder ein IVS-Objekt liegt. Zudem muss den Adressaten des Richtplans hinreichend klar sein, welches Objekt wie zu schützen ist.

Perimeter und Schutzziele der Objekte sollten daher wenn möglich in die Richtplankarte und in den Richtplantext 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 müssen, wie der „Leitfaden für die Richtplanung“ heute schon bestimmt, in der Ausgangslage der entsprechenden Richtplankapitel dargestellt werden.

[14] Barbara Jud, a.a.O., 10.

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 muss 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 müssen im behördenverbindlichen Richtplantext und in der Karte Aufnahme finden.

4.5 Abstimmung mit anderen raumwirksamen Tätigkeiten

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 bleiben jedoch grundsätzlich möglich, 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 jenes an der ungeschmälerten Erhaltung der Inventarobjekte *überwiegt*.

Der Bund darf keine Richtplaninhalte oder Vorhaben genehmigen, bei denen diese Interessenabwägungen nicht korrekt vorgenommen wurden. Eine Planaussa-

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

ge im Zusammenhang mit den Bundesinventaren wird nach Artikel 5 NHG in folgenden Fällen beanstandet:

wenn

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

Im Richtplan findet eine Abstimmung zwischen den Interessen an der Erhaltung der Inventarobjekte und andern raumwirksamen Tätigkeiten statt.

5 BERÜCKSICHTIGUNG DER BUNDESINVENTARE IN DER NUTZUNGSPLANUNG UND IM EINZELFALL

Mit der Berücksichtigung der Bundesinventare bei der Erstellung ihrer 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 müssen 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. In Frage 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 Nutzungsplanung hat die Bundesinventare auch 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]

[16] Barbara Jud, a.a.O., 12 f.
[17] Barbara Jud, a.a.O., 14 f.

Die Vorgaben der Nutzungsplanung müssen im konkreten Einzelfall 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 andern darin, dass im Einzelfall erforderliche Interessenabwägungen im Lichte der Heimatschutzanliegen vorgenommen werden.“[18]

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

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 2 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].

[18] BGE 135 II 209, E. 2.1.
[19] BGE v.18.4.1991 i.S. SL c. Amstad.
[20] Erläuterungen zum BLN („Grüner Ordner“), Ziff. 3.

6.1.1.2 Schutzziele

Die Objekte sollen in ihrer natur- und kulturlandschaftlichen Eigenart, das heisst, in den sie prägenden Landschaftselementen und deren Zusammenwirken, ungeschmälert erhalten bleiben. Insbesondere sind die Eigenart der Objekte zu wahren, die natürliche Dynamik der Landschaft, insbesondere der Gewässer, zu erhalten und zu verbessern, die kulturlandschaftlich typischen Bauten und Anlagen zu erhalten, die landschaftsprägenden Nutzungen zu unterstützen, schützenswerte Lebensräume mit ihrer standortgemässen Vielfalt an Tier- und Pflanzenarten zu erhalten, wobei Lebensräume für seltene, gefährdete oder störungsempfindliche Arten besonderen Schutz verdienen, die besonderen erdgeschichtlichen Erscheinungen (Geotope) zu erhalten sowie in Objekten mit besonderer Erholungsnutzung oder in denen die Ruhe zu ihren spezifischen Eigenschaften gehört, die entsprechende Unberührtheit und Störungsarmut zu gewährleisten.

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. Mit der Umsetzung des bundesrätlichen Auftrages zur Aufwertung des BLN-Inventares wird eine einlässlichere und differenzierte Beschreibung der einzelnen Objekte die Formulierung konkreter Schutzziele erlauben.[21]

6.1.1.3 Bedrohungen

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.

6.1.2 Funktion des Richtplans bei der Berücksichtigung des Bundesinventars

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 Siedlungsentwick-

[21] Ausgelöst durch einen Bericht der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrats hat der Bundesrat das BAFU im Rahmen des Projektes „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.

lung, 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 in 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 muss das BLN mit folgenden Punkten aufnehmen:

Richtungweisende Festlegungen

- Der Erhalt der für die nationale Bedeutung der betroffenen Landschaften und Naturdenkmäler massgebenden Werte und Inhalte ist als Zielvorgabe zu formulieren.
- Der Umgang mit bereits bestehenden Belastungen der BLN-Objekte ist aufzuzeigen.

Abstimmungsanweisungen

- 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-Objektes? 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 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 vollständig und sachgerecht berücksichtigt, insbesondere was den Umgang mit möglichen Konflikten bzw. die Interessenabwägung zwischen Schutz- und Nutzungsinteressen anbetrifft?

Sind die Objekte des Bundesinventars 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

Die Schutzziele der BLN-Objekte sind im Zusammenhang mit allen raumwirksamen Vorhaben systematisch als Grundlage beizuziehen. In der Nutzungsplanung sind Bestimmungen aufzunehmen, welche die Erhaltung des nationalen Wertes der Landschaft bzw. des Naturdenkmals programmatisch festhalten und auf eine Interessenabwägung verweisen, die im Falle einer Beeinträchtigung des nationalen Wertes des Objektes vorgenommen werden muss.

6.2 Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder von nationaler Bedeutung (ISOS)

6.2.1 Generelle Charakterisierung des ISOS

6.2.1.1 Aufnahmekriterien

Das Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz (VISOS; SR 451.12) umfasst 1285 Objekte (Stand 15. Mai 2011) – 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 Ortsbilds sind topographische, 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.

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 Bedrohungen

Die Siedlungslandschaft der Schweiz ist einem schnellen Wandel unterworfen. Wirtschaftliche und demographische Entwicklungen stellen grosse Herausforderungen dar: Die zunehmende Siedlungsfläche und die fortschreitende Zersiedelung sowie ein akzentuierter Pluralismus im architektonischen Ausdruck bedrohen die historisch bedeutenden und qualitätsvollen Siedlungsräume. Eine unsorgfältige Planung kann nicht nur die Qualität eines einzelnen Ortsteils beeinträchtigen, sondern den nationalen Wert des Gesamtortsbilds bedrohen, 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 in 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 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 für Denkmalpflege.

6.2.2.2 Berücksichtigung im Richtplantext

Richtungweisende Festlegungen

- Der Erhalt des nationalen Wertes der Ortsbilder ist als Zielvorgabe zu formulieren.
- Der Grundsatz zur räumlichen Umsetzung der Erhaltungsziele ist zu definieren.

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, Silhouetten, Sichtachsen)? Steht es im Widerspruch zu einer bestehenden räumlichen Kohärenz? Ist es massstäblich? Zerstört es für das Ortsbild wesentliche originale Substanz? Zerstört es wichtige Grünräume? Ist das Vorhaben unvermeidlich (Standortgebundenheit)?
- Auftrag an die zuständigen Stellen, insbesondere die Gemeinden, die Erhaltungsziele des ISOS in der Nutzungsplanung umzusetzen. 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 für Denkmalpflege frühzeitig in Kontakt zu treten.

6.2.2.3 Berücksichtigung in der Richtplankarte

Das ISOS ist als Ausgangslage kartographisch 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[23] übernommen werden.

6.2.3 Prüfpunkte des Bundes

Ist das 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. Namentlich in der Nutzungsplanung sind Bestimmungen aufzunehmen, welche die Erhaltung des nationalen Wertes des Ortsbilds programmatisch festhalten und auf eine Interessenabwägung verweisen, die im Falle einer Beeinträchtigung des nationalen Wertes des Ortsbilds vorgenommen werden muss.

6.3 Bundesinventar der historischen Verkehrswege der Schweiz (IVS)

6.3.1 Generelle Charakterisierung

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 3'100 km). Nicht zum Bundesinventar gehören damit rund 6'800 km Objekte, welche aus verkehrshistorischer Sicht ebenfalls nationale Bedeutung aufweisen, von denen jedoch nur noch der historische Verlauf sichtbar ist.

[23] Vorgesehen auf Sommer 2011.

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 Erarbeitung und Rechtsetzung 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 Bundesinventar ist ein Linieninventar. 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 VIVS). 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 Bedrohungen

Die Bedrohungen 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 Bauwerkes 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 Bedrohungen 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 Bedrohungen 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 6 Absatz 4 VIVS sieht zudem vor, dass sowohl bei geringfügigen als auch bei schwerwiegenden Eingriffen 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 Bundesinventars

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 in 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:

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

6.3.2.2 Berücksichtigung im Richtplantext

Richtungweisende Festlegungen

- *Die wichtigsten Schutzziele gemäss VIVS sind zu nennen:* Zielvorgabe ist die Erhaltung der historischen Verkehrswege (Bundesinventar).
- Grundsätze zur räumlichen Umsetzung der Schutzziele.

Abstimmungsanweisungen

- 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 Erläuternden Bericht zur VIVS[24]).
- Programmatisch (textlich) ist im Richtplantext (z.B. Objektblatt, Themenblätter) *auf Ersatzmassnahmen hinzuweisen*, (vgl. insbesondere Art. 7 Abs. 4 VIVS, namentlich auch Erläuternden Bericht zur VIVS).

6.3.2.3 Berücksichtigung in der Richtplankarte

Das Bundesinventar ist als Ausgangslage in der Gesamtübersicht und in Teilkarten kartografisch darzustellen. Die Darstellung muss die für die Einhaltung der Schutzziele und die Eingriffsregelung relevanten unterschiedlichen Substanzgrade deutlich hervorheben. 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?

---

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

Sind alle Objekte des Bundesinventars in der Karte – unterschieden nach den Substanzgraden – dargestellt?

6.3.4 Berücksichtigung im Rahmen der Nutzungsplanung

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 eines Eingriffs 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 (Bestimmung aller relevanten Interessen – Beurteilung bzw. Gewichtung dieser Interessen – möglichst umfassende Berücksichtigung aller Interessen) Fragen wie die folgenden zu beantworten:

Ermittlung der rechtsrelevanten Interessen

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

- Sind die kantonalen bzw. kommunalen Objekte der drei Bundesinventare allen Verantwortlichen – in Bau- und Planungsverwaltungen, Fachstellen usw. – (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 zwar in die Erstellung der Richtpläne eingeflossen, hat aber noch keine 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-Objektes führen könnten, das Gewicht oder die (immerhin nationale) Bedeutung dieses Objektes 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-, 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 ...) 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-Objektes führen könnten, die Interessen an der möglichst ungeschmälerten Erhaltung oder jedenfalls grösstmöglichen Schonung dieses Objektes (von immerhin nationaler Bedeutung) möglichst umfassend berücksichtigt werden?

- Wie wird sichergestellt, dass das Schutzinteresse an der Erhaltung und Schonung eines Objektes 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 kantonalen und kommunalen Objekte der Bundesinventare nicht durch die Summe und das Zusammenspiel einer Viel-

zahl von vermeintlich kleinen und unbedeutenden Eingriffen im Verlaufe der Zeit unwiderruflich geschädigt werden?

II. GUTACHTEN

1 HINTERGRUND

Gut dreissig Jahre lang kam, so die herrschende Meinung, den Bundesinventaren nach Artikel 5 NHG (BLN, ISOS, IVS) ausschliesslich dort Bedeutung zu, wo es um die „Erfüllung einer *Bundesaufgabe*“ ging.

Mit dem BGE Rüti (2009) korrigierte das Bundesgericht diese Auffassung und entschied, die Bundesinventare nach Artikel 5 NHG seien *auch* bei der Erfüllung *kantonaler und kommunaler* Aufgaben *von Bedeutung*.

Das Gutachten untersucht mögliche Auswirkungen dieses Entscheids.

2 DIE BUNDESINVENTARE NACH ARTIKEL 5 NHG: BLN, ISOS UND IVS[25]

Es gibt heute drei Bundesinventare, die sich auf Artikel 5 NHG stützen: Die beiden älteren sind das Bundesinventar der Landschaften und Naturdenkmäler von nationaler Bedeutung (VBLN, SR 451.11), 1977 in Kraft getreten, sowie das Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder von nationaler Bedeutung (VISOS, SR 451.12) aus dem Jahre 1981. 2010 ist ein drittes hinzugekommen: das Bundesinventar der historischen Verkehrswege der Schweiz (VIVS, SR 451.13).

- Der BGE Rüti bezieht sich nur auf diese drei Bundesinventare *nach Artikel 5 NHG*.[26] Obwohl er sich explizit mit dem ISOS beschäftigt, ist unbestritten, dass die Ausführungen des Bundesgerichts ebenso für die beiden Schwesterinventare BLN und IVS gelten.

[25] Die Ausführungen dieses Kapitels stützen sich auf Leimbacher, Bundesinventare, 3. A., 15 ff.

[26] Die anderen Bundesinventare stützen sich *nicht* auf Art. 5 NHG, sondern auf die Artikel 18a bzw. 23b und c NHG sowie auf Artikel 11 JSG. Sie kennen die Verknüpfung mit der Erfüllung einer Bundesaufgabe nicht und verpflichten daher ohne jeden Zweifel den Bund, aber auch – und vor allem – die Kantone und Gemeinden, unabhängig davon, ob es um die Erfüllung einer kantonalen bzw. kommunalen oder einer Bundesaufgabe geht. Ja, es ist von Gesetzes wegen in erster Linie Aufgabe der Kantone und Gemeinden, für den Schutz und den Unterhalt der inventarisierten Objekte zu sorgen und rechtzeitig die zweckmässigen Schutz- und Unterhaltsmassnahmen zu treffen und durchzuführen.

2.1 Geltung der Bundesinventare

2.1.1 Bei Erfüllung einer Bundesaufgabe

Das Natur- und Heimatschutzgesetz verpflichtete historisch primär den Bund, bei der Erfüllung von Bundesaufgaben dafür zu sorgen, „dass das heimatliche Landschafts- und Ortsbild, geschichtliche Stätten sowie Natur- und Kulturdenkmäler geschont werden“ und dass, „wo das allgemeine Interesse an ihnen überwiegt“, sie gar „ungeschmälert erhalten bleiben“ (Art. 3 Abs. 1 NHG). Diese Grundpflicht galt – und gilt – unabhängig von der „Qualität“ oder der Bedeutung des betroffenen Objektes (Art. 3 NHG).

Daneben und darüber hinaus sollte der Bund bei der Erfüllung seiner Aufgaben aber vor allem auch all jene besonderen Objekte *von nationaler Bedeutung* in ganz speziellem Masse schützen, die in ein Inventar im Sinne von Artikel 5 NHG aufgenommen worden waren. Sie verdienten nicht nur „gewöhnliche“ Schonung oder ungeschmälerte Erhaltung, sondern vielmehr „*in besonderem Masse* die ungeschmälerte Erhaltung oder jedenfalls *grösstmögliche* Schonung“ (Art. 6 Abs. 1 NHG).[27]

„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 «ein Abweichen von der ungeschmälerten Erhaltung» eines Objektes «nur in Erwägung gezogen werden», wenn dem Eingriff «bestimmte gleich- oder höherwertige Interessen von ebenfalls nationaler Bedeutung» zukommen.“[28]

- Dass diese Pflicht nicht nur für den Bund selbst, sondern auch *für die Kantone* galt – und gilt –, *sofern sie Bundesaufgaben erfüllen*, macht Artikel 3 Absatz 1 NHG klar: „Der Bund, seine Anstalten und Betriebe *sowie die Kantone* sorgen bei der Erfüllung der Bundesaufgaben dafür, ...“.[29]

Obwohl der Begriff der Bundesaufgabe nach wie vor nicht eindeutig klar ist und zu Diskussionen Anlass geben kann,[30] muss er für die Belange dieses Gutachtens nicht näher untersucht werden.

Diese kurze Zusammenfassung aus der oben wiedergegebenen „Empfehlung“ mag genügen:

---

[27] Hervorhebungen hinzugefügt.

[28] ARE/ASTRA/BAFU/BAK, Empfehlung, Ziffer 2.1.

[29] Vgl. Grundlagen Landschaftskonzept Schweiz (LKS), 77 f.; Hervorhebung hinzugefügt.

[30] In ihrer aktuellen Dissertation hält Nina Dajcar die bundesgerichtliche Praxis zur „Erfüllung einer Bundesaufgabe“ wie folgt fest: „Auch nach einem kurzen Überblick über die bundesgerichtliche Praxis zeigt sich kein klares Bild davon, wann eine «Erfüllung einer Bundesaufgabe» vorliegt“; Dajcar, Natur- und Heimatschutzinventare des Bundes, 36.

„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.

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 innerhalb 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[31]*.“*[32]

2.1.2 Bei Erfüllung kantonaler und kommunaler Aufgaben

Gestern:
Mit der tradierten Anknüpfung des Schutzes von Inventarobjekten von „nationaler Bedeutung“ an die „Erfüllung einer Bundesaufgabe“ blieb diesen Objekten bei der Erfüllung von *kantonalen und kommunalen* Aufgaben *bis anhin* der Schutz durch die drei Inventare (BLN, ISOS, IVS) vorenthalten – mit der mehr als eigenartigen Konsequenz, dass ein Eingriff unter Umständen unzulässig sein konnte, wenn er bei Erfüllung einer Bundesaufgabe erfolgen sollte, nicht aber, wenn *der genau gleiche Eingriff* Resultat der Erfüllung einer kantonalen oder kommunalen Aufgabe war.

Heute:
Wie das Bundesgericht im Entscheid Rüti klar festhält, ist diese dem *umfassenden* Schutz der Bundesinventarobjekte abträgliche beschränkte Auffassung der Schutzverpflichtung durch die Inventare nicht (länger) haltbar. Vielmehr sind die „Bundesinventare nach Artikel 5 NHG“ *heute* klarerweise auch *ausserhalb* der Erfüllung einer Bundesaufgabe, bei der Erfüllung *kantonaler und kommunaler*[33]

---

31 Vgl. Jud, Bundesinventare nach Art. 5 NHG, 4.

32 ARE/ASTRA/BAFU/BAK, Empfehlung, Ziffer 1.2.

33 Leider – angesichts der verfassungsrechtlichen Aufgabenverteilung zwischen Bund und Kantonen und der Organisationsautonomie der Kantone aber nachvollziehbar – finden die *Gemeinden* bzw. deren Pflicht zum Schutz der Inventarobjekte in Gesetz und Verordnung keine ausdrückliche Erwähnung. Daraus darf aber keineswegs der Schluss gezogen werden, diese seien für sie irrelevant. Ganz im Gegenteil: Ein Grossteil der Schutzaufgaben muss von den Gemeinden erfüllt werden. Dies nicht zuletzt dort, wo sie über die Zulässigkeit oder Unzulässigkeit von Eingriffen in Schutzobjekte (etwa im Rahmen von Baubewilligungsverfahren) zu entscheiden haben. Das Bundesgericht hat zudem unmissverständlich festgehalten, dass sich die Gemeinden nicht hinter einer eventuellen Untätigkeit der kantonalen Behörden verstecken dürfen. Selbst wenn ein Kanton seinen Aufgaben nicht bzw. nicht rechtzeitig nachkommt, haben die Gemeinden im Rahmen ihrer Möglichkeiten für den Schutz der Objekte zu sorgen; vgl. dazu den Entscheid des Bundesgerichts vom 21. Januar 1999 in URP/DEP 1999 251, E. 2b.

Aufgaben, *von Bedeutung*. In erster Linie handelt es sich dabei um kantonale bzw. kommunale Aufgaben der *Richt- und Nutzungsplanung*.

- Für diese Untersuchung ist somit vor allem von Interesse, welche Bedeutung die Bundesinventare *nach dem BGE Rüti im Rahmen der Richt- und Nutzungsplanung* haben sollten.

3 DER BGE RÜTI

Der vollständige Text des BGE Rüti findet sich im Anhang. Der folgende kurze Überblick gibt die zentralen Punkten des Entscheids wieder. Ihnen gilt der weitere Verlauf der Untersuchung.

Im BGE Rüti führte das Bundesgericht unter anderem aus:

- Auch bei der Erfüllung von kantonalen (und kommunalen) Aufgaben seien Bundesinventare wie das ISOS von Bedeutung.

- Diese Bundesinventare kämen ihrer Natur nach Sachplänen und Konzepten im Sinne von Artikel 13 RPG gleich.

- Die Kantone berücksichtigten die Bundesinventare als besondere Form von Konzepten und Sachplänen im Speziellen (Art. 6 Abs. 4 RPG), wenn sie im Rahmen der allgemeinen Planungspflicht (Art. 2 RPG) die Planungsgrundlagen in ihrer Richtplanung im Allgemeinen festlegten (Art. 6 RPG).

- Aufgrund der Behördenverbindlichkeit der Richtplanung (Art. 9 RPG) fänden die Schutzanliegen des Bundesinventars auf diese Weise Eingang in die Nutzungsplanung (Art. 14 ff. RPG), insbesondere in die Ausscheidung von Schutzzonen (Art. 17 Abs. 1 RPG) und in die Anordnung von anderen Schutzmassnahmen (Art. 17 Abs. 2 RPG).

- Die derart ausgestaltete Nutzungsplanung sei auch für die Eigentümer verbindlich.

- Insoweit bestehe für die Kantone (und Gemeinden) eine Pflicht zur Berücksichtigung von Bundesinventaren.

- Die Pflicht zur Beachtung finde zum einen ihren Niederschlag in der Anwendung der die Schutzanliegen umsetzenden (Nutzungs-)Planung.

- Zum andern müssten die im Einzelfall erforderlichen Interessenabwägungen im Lichte der Heimatschutzanliegen vorgenommen werden.

- Das sei insbesondere der Fall, wenn – wie in Rüti – von der Grundnutzungsordnung abgewichen werden solle.[34]

[34] BGE 135 II 209, E. 2.1. Eine Bestätigung dieses Urteils findet sich im Entscheid Walzmühle, Frauenfeld, Urteil 1C_470/2009 vom 3. Mai 2010, E. 3.3.

4 DISKUSSION DES BGE RÜTI

Die *für die Kantone und Gemeinden wichtigste Neuerung des BGE Rüti* liegt darin, dass die Bundesinventare nach Artikel 5 NHG künftig auch bei der Erfüllung von *kantonalen und kommunalen* Aufgaben „von Bedeutung“ sind.[35]

Die Arbeitshypothese für dieses Gutachten lautet: „Der BGE Rüti *muss* einen Unterschied machen.“

Von Interesse ist im Folgenden, welche Schlüsse sich aus diesem ersten Entscheid,[36] der den Bundesinventaren auch bei der Erfüllung von kantonalen und kommunalen Aufgaben Bedeutung zuweist, ziehen lassen.

Da der BGE Rüti auf die *Anerkennung* des Wertes, der Schutzwürdigkeit und Schutzbedürftigkeit der inventarisierten Landschaften und Naturdenkmäler, Ortsbilder und historischen Verkehrswege *von nationaler Bedeutung* auch bei der Erfüllung *kantonaler und kommunaler Aufgaben* zielt, darf angenommen werden,

- dass die Kantone und Gemeinden *nach* dem BGE Rüti verpflichtet sind, sich auch in Gebieten, in denen sie sich bislang mehr oder weniger ohne Vorgaben des Bundesrechts bewegen konnten – nämlich bei der Erfüllung von kantonalen und kommunalen Aufgaben –, nun ebenfalls an der von den Bundesinventaren nach Artikel 5 NHG vorgegebenen Wertigkeit und dem besonderen Gewicht dieser Objekte zu orientieren. Sie müssen deren Schutz an der Leitidee der ungeschmälerten Erhaltung, jedenfalls aber der grösstmöglichen Schonung (Art. 6 Abs. 1 NHG) orientieren – *so wie sie dies bislang gemacht haben, wenn es um die Erfüllung einer Bundesaufgabe ging*;

- dass die Kantone und Gemeinden das, was sie bisher zum Schutz von Inventarobjekten gemacht haben, sofern diese bei *Erfüllung einer Bundesaufgabe* bedroht waren, künftig grundsätzlich auch tun müssen, wenn es um die Erfüllung *kantonaler oder kommunaler Aufgaben* geht.[37]

---

[35] BGE 135 II 209, E. 2.1.

[36] Im Entscheid Walzmühle, Frauenfeld, Urteil 1C_470/2009 vom 3. Mai 2010, E. 3.3, wird der BGE-Entscheid lediglich bestätigt.

[37] Im Sinne einer Analogie sei ein Zitat von Axel Honneth, Anerkennung als Ideologie, 128, wiedergegeben. Liest man es im Hinblick auf den neuen bzw. verstärkten Schutz der Bundesinventarobjekte, auf die Anerkennung dieser Objekte als „Valeur“ im Rahmen der Erfüllung kantonaler und kommunaler Aufgaben, dann können seine Ausführungen vielleicht nicht nur als Leitfaden für das Verhältnis zu anderen Menschen, sondern auch für den „Umgang“ mit und die „Behandlung“ von Objekten von nationaler Bedeutung dienen:
„... dass die Anerkennung sich nicht in blossen Worten oder symbolischen Äusserungen erschöpfen darf, sondern mit beglaubigenden *Handlungen* einhergehen muss. Ein Akt der Anerkennung ist gewissermassen unvollständig, solange er nicht in *Verhaltensweisen* mündet, die den artikulierten Wert auch tatsächlich zum Ausdruck bringen. (...) Rechtsbestimmungen müssen sich ändern, (...) materielle Umverteilungen müssen vorgenommen werden, wenn neue Weisen der generalisierten Anerkennung

Wenn sich daher in einem Kanton oder einer Gemeinde beim Schutz, bei der Erhaltung und Schonung von Bundesinventarobjekten im Vergleich zu den letzten dreissig Jahren *nach* dem BGE Rüti nichts ändern bzw. der Schutz nicht stärker werden sollte, dann wurde den Objekten entweder immer schon jene Beachtung geschenkt, die ihnen der BGE Rüti zukommen lassen will, oder der BGE Rüti macht – und das scheint wahrscheinlicher – fälschlicherweise (noch) keinen Unterschied.

4.1 Anwendung und Bedeutung der Bundesinventare

4.1.1 Auf welchem Weg finden die Bundesinventare Anwendung bei der Erfüllung kantonaler und kommunaler Aufgaben?

Das Bundesgericht hat in seinem BGE Rüti die Geltung der Bundesinventare *nicht* direkt und ohne Weiteres auf die Erfüllung von kantonalen und kommunalen Aufgaben ausgedehnt. Es geht anders, indirekter vor und macht gleichsam einen kleinen Umweg, um den *Schutz*, den die Bundesinventare nach Artikel 5 NHG bei der Erfüllung von Bundesaufgaben bieten, auch bei der Erfüllung kantonaler und kommunaler Aufgaben zum Tragen zu bringen:

Zuerst skizziert und verortet das Bundesgericht im BGE Rüti die Bundesinventare im Rahmen der verfassungsmässigen Zuständigkeitsordnung kurz und weist auf den besonderen Schutz hin, den Inventarobjekte gemäss dem Natur- und Heimatschutzgesetz geniessen: „Durch die Aufnahme eines Objektes von nationaler Bedeutung in ein Inventar des Bundes wird dargetan, dass es in besonderem Masse die ungeschmälerte Erhaltung, jedenfalls unter Einbezug von Wiederherstellungs- oder angemessenen Ersatzmassnahmen die grösstmögliche Schonung verdient (Art. 6 Abs. 1 NHG).“[38]

Damit ist gesetzt, *dass* die Inventarobjekte nach ganz besonderem Schutz verlangen. Allerdings macht das Gericht gleich im Anschluss daran eine wichtige Differenzierung: „Diese Schutzbestimmung gilt indes, wie Art. 6 Abs. 2 NHG

---

gesellschaftlich durchgesetzt worden sind.
Daher muss an der Glaubwürdigkeit sozialer Anerkennung neben der evaluativen Komponente auch eine zweite, materielle Komponente berücksichtigt werden, die je nach dem Komplexitätsgrad der sozialen Interaktion entweder in *angemessenen Verhaltensweisen* oder in *entsprechenden institutionellen Massnahmen* besteht: Glaubwürdig wird eine veränderte Form der sozialen Anerkennung nicht nur dann sein, wenn sie in evaluativer Hinsicht rational ist, sondern darüber hinaus auch noch die Voraussetzung erfüllt, der neuen Werteigenschaft in materieller Hinsicht gerecht zu werden – *etwas an der physischen Welt von Verhaltensweisen oder institutionellen Gegebenheiten muss sich geändert haben, wenn der Adressat tatsächlich davon überzeugt sein soll, dass er in neuer Hinsicht anerkannt wird*“; Hervorhebungen hinzugefügt.
Honneth verweist auf John L. Austin, Zur Theorie der Sprechakte, wonach bestimmte performative Äusserungen nur dann als „geglückt“ oder vollendet gelten können, wenn sich in ihrer Folge „dies oder jenes“ *getan* hat.

[38] BGE 135 II 209, E. 2.1.

festhält, lediglich bei der Erfüllung von Bundesaufgaben (Art. 2 und 3 NHG) *in unmittelbarer Weise*."[39]

Jetzt wissen wir, dass dieser besondere Schutz nur „in unmittelbarer Weise" greift, wenn das Inventarobjekt *durch die Erfüllung einer Bundesaufgabe* bedroht ist. Mit anderen Worten: In diesen Fällen greifen die Bundesinventare nach Artikel 5 NHG bzw. die Verordnungen (VIVS, VISOS, VBLN) *direkt* „als" Bundesinventare.

„Bei der Erfüllung von kantonalen (und kommunalen) Aufgaben", so das Bundesgericht weiter, „– wozu im Grundsatz die Nutzungsplanung zählt – wird der Schutz von Ortsbildern durch kantonales (und kommunales) Recht gewährleistet. Dies ergibt sich verfassungsrechtlich aus Art. 78 Abs. 1 BV, wonach die Kantone für den Natur- und Heimatschutz zuständig sind (...)."[40]

Mit anderen Worten: Bei der Erfüllung von kantonalen und kommunalen Aufgaben wird der Schutz von Inventarobjekten *nicht* in unmittelbarer Weise durch die Bundesinventare „als" Bundesinventare gewährleistet, sondern eben durch kantonales und kommunales Recht.

Und gerade in dem Moment, wo man nach diesen Ausführungen des Bundesgerichts zur Überzeugung gelangen könnte, die Bundesinventare nach Artikel 5 NHG seien also – wie bisher – bei der Erfüllung von kantonalen und kommunalen Aufgaben eben doch bedeutungslos, hält das Bundesgericht explizit fest:

- „Auch bei der Erfüllung von kantonalen (und kommunalen) Aufgaben sind indessen Bundesinventare wie das ISOS *von Bedeutung*."[41]

Es entsteht somit eine Spannung zwischen: „gilt indes ... lediglich bei der Erfüllung von Bundesaufgaben ... *in unmittelbarer Weise*" und „(a)uch bei der Erfüllung von kantonalen (und kommunalen) Aufgaben ... indessen ... von Bedeutung".

- Daraus lässt sich der Schluss ziehen, das Bundesgericht unterscheide zwischen einer „unmittelbaren" und einer „mittelbaren" Geltung bzw. Bedeutung der Bundesinventare.

„Die Bundesinventare nach Art. 5 NHG gelten bei der Erfüllung von Bundesaufgaben in unmittelbarer, bei der Erfüllung von kantonalen und kommunalen Aufgaben hingegen in mittelbarer Weise."[42]

[39] Ebenda; Hervorhebung hinzugefügt.
[40] Ebenda.
[41] Ebenda; Hervorhebung hinzugefügt.
[42] ARE/ASTRA/BAFU/BAK, Empfehlung, Ziffer 3.

4.1.2 Zur unmittelbaren und mittelbaren Geltung oder Bedeutung der Bundesinventare

Der erste Abschnitt des Natur- und Heimatschutzgesetzes ist auf „Naturschutz, Heimatschutz und Denkmalpflege *bei Erfüllung von Bundesaufgaben*“ ausgerichtet.

Dort finden sich der Artikel 5 NHG, auf den der Bundesrat sich beim Erlass der drei hier interessierenden Bundesinventarverordnungen stützt, sowie Artikel 6 NHG, die Verpflichtung zum besonderen Schutz der Objekte von nationaler Bedeutung.

Wie der ganze erste Abschnitt des Natur- und Heimatschutzgesetzes nimmt auch Artikel 6 NHG somit Bezug auf *die Erfüllung einer Bundesaufgabe*,[43] sei es durch den „Bund, seine Anstalten und Betriebe“ selbst oder eben *durch die Kantone und die Gemeinden*:

- Erfüllen Kantone und Gemeinden eine Bundesaufgabe, gelten die Verordnungen zu den Bundesinventaren für sie daher in *direkter*, in *unmittelbarer* Weise. Den Objekten der Bundesinventare muss durch die Kantone und die Gemeinden der gleiche Schutz zukommen, wie wenn die Bundesaufgabe durch den Bund selbst erfüllt würde.

- Eine *indirekte* oder *mittelbare* Geltung der Bundesinventare (in einem allgemeineren Sinne) für die Kantone und Gemeinden zum Schutz der *Objekte* der Bundesinventare entsteht nun dort, wo *andere* Normen – also gerade *nicht* die angesprochenen Bundesinventarverordnungen selbst – die Kantone und Gemeinden zum Schutz der in die Bundesinventare aufgenommenen *Objekte* von nationaler Bedeutung verpflichten, obwohl sie *keine* Bundesaufgaben erfüllen.

Anders gesagt: Geht man mit dem Bundesgericht davon aus, der Schutz von Inventarobjekten durch die Bundesinventare bzw. die Bundesinventarverordnungen greife lediglich bei der Erfüllung von Bundesaufgaben in *unmittelbarer* Weise, dann braucht es einen anderen Pfad, auf dem der Schutz, den die Bundesinventare bei Erfüllung von Bundesaufgaben *direkt* gewähren, auf *indirekte, mittelbare* Art und Weise zum Tragen kommen kann. Der Inhalt der Bundesinventare muss gleichsam in ein anderes (verbindliches) Gefäss gegossen werden oder in anderer Gestalt daherkommen.

Dieses Gefäss ist in concreto die Qualifikation von Bundesinventaren *als besondere Form von Konzepten und Sachplänen im Sinne des Artikels 13 RPG* durch das Bundesgericht:

„Auch bei der Erfüllung von kantonalen (und kommunalen) Aufgaben sind indessen Bundesinventare wie das ISOS[44] von Bedeutung. *Ihrer Natur nach kommen sie Sachplänen und Konzepten im Sinne von Art. 13 RPG (SR 700) gleich.* Im Rahmen der allgemeinen Planungspflicht der Kantone (Art. 2 RPG) legen diese

[43] Leimbacher, Kommentar NHG, Art. 6, Rz. 2; derselbe, Bundesinventare, 3. A., 67 f.
[44] Gleiches gilt für das BLN und das IVS.

die Planungsgrundlagen in ihrer Richtplanung im Allgemeinen fest (Art. 6 RPG) und berücksichtigen die Bundesinventare als besondere Form von Konzepten und Sachplänen im Speziellen (Art. 6 Abs. 4 RPG).“[45]

Und so, „als besondere Form von Konzepten und Sachplänen“ – also gerade *nicht* „als“ Bundesinventar-Verordnungen –, kommt den Bundesinventaren *indirekt* Bedeutung zu und sind „die Bundesinventare“ bzw. der durch sie verkörperte Schutzauftrag von den Kantonen und Gemeinden auch bei Erfüllung kantonaler und kommunaler Aufgaben *mittelbar* zu berücksichtigen.

Einfallstor für diese *mittelbare* Verpflichtung der Kantone (und Gemeinden) ist *die Raumplanung*, insbesondere Artikel 6, Grundlagen, RPG: Gemäss Absatz 1 bestimmen die Kantone für „die Erstellung ihrer Richtpläne ... in den Grundzügen, wie sich ihr Gebiet räumlich entwickeln soll“, und gemäss Absatz 4 berücksichtigen sie dabei „die Konzepte und Sachpläne des Bundes“.

In groben Zügen orientiert sich diese *mittelbare* Geltung der Bundesinventare via Raumplanung bei der Erfüllung von kantonalen und kommunalen Aufgaben an den Schritten, die Bühlmann skizziert: „Die planerischen Anweisungen des Bundes fliessen als *Grundlagen* im Sinne von Art. 6 Abs. 4 in den Richtplan ein. Gestützt darauf zeigen die Kantone die Konsequenzen für die Aufgabenerfüllung durch die Kantone und Gemeinden auf, sie treffen ergänzende Vorkehrungen und formulieren die erforderlichen Koordinationsschritte.“

Und Bühlmann fährt – für die hier zu beantwortende Frage nach der (Art und Weise der) *Beachtung, wie sie der BGE Rüti vorschreibt*, von Interesse – fort: „Inwieweit die Anordnungen des Bundes zu übernehmen sind, hängt von der rechtlichen Bindungswirkung der jeweiligen Bundesaufgabe ab. Bei umfassender verfassungsrechtlicher Zuständigkeit des Bundes (beispielsweise im Bereich der Eisenbahnen) ist der Kanton verpflichtet, den planerischen Anordnungen des Bundes Folge zu leisten und die hierfür nötigen planerischen Vorkehren und Beschlüsse zu treffen (Art. 23 RPV). In den übrigen Fällen sind die Anordnungen des Bundes als Interessensbekundungen zu verstehen und entsprechend bei der Abwägung zu berücksichtigen.“[46]

In den drei Bundesinventarverordnungen hat diese vom Bundesgericht im BGE Rüti postulierte Bedeutung der Bundesinventare bei der Erfüllung von kantonalen und kommunalen Aufgaben sowie die vom ihm sanktionierte Verpflichtung der Kantone (und Gemeinden), die Bundesinventare zu *berücksichtigen*, unterdessen ihren (deklaratorischen[47]) Niederschlag gefunden:[48] Die Kantone müssen die Bundesinventare bei der Erstellung ihrer Richtpläne nach den Artikeln 6–12 des Raumplanungsgesetzes vom 22. Juni 1979 berücksichtigen.

---

[45] BGE 135 II 209, E. 2.1; Hervorhebung hinzugefügt.

[46] Bühlmann, Kommentar RPG, Art. 13, Rz. 48. Hervorhebung hinzugefügt. Auf die Berücksichtigung im Sinne einer Interessenbekundung wird zurückzukommen sein.

[47] Die Verpflichtung bestand schon vorher bzw. bestünde auch ohne die ausdrückliche Erwähnung der Berücksichtigungspflicht in den Verordnungen.

[48] Vgl. Art. 9 VIVS, Art. 4a VISOS sowie Art. 2a VBLN.

„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 beachten.“[49]

4.1.3 Zur Bedeutung der Bundesinventare bei der Erfüllung kantonaler und kommunaler Aufgaben

Wie soeben gesehen, hat das Bundesgericht im BGE Rüti den Bundesinventaren nach Artikel 5 NHG auch bei der Erfüllung von kantonalen und kommunalen Aufgaben *Bedeutung zugesprochen* oder sagt, diese seien zu *berücksichtigen*.

Dieser Schritt bzw. die Tatsache, *dass* die Bundesinventare auch bei der Erfüllung von kantonalen und kommunalen Aufgaben *von Bedeutung bzw. zu berücksichtigen sind*, ist von zentraler Wichtigkeit. Ja, dieser Schritt ist wohl entscheidender als die Antwort auf die Frage, *welche* Bedeutung (genau) die Bundesinventare bei der Erfüllung jener Aufgaben haben – auch wenn diese Frage selbstverständlich nicht völlig ausser Acht gelassen werden darf.

Wie in dem oben in einer Fussnote wiedergegebenen längeren Zitat von Axel Honneth zum Ausdruck kommt, ist nämlich der Schritt von der Nichtbeachtung zur Anerkennung, jener von der Bedeutungslosigkeit zur Bedeutung, vom Non-Valeur zum Valeur der zentrale und entscheidende Schritt zur Veränderung der herrschenden Zustände. Ist dieser Schritt erst einmal gemacht – und das Bundesgericht hat dies in seinem BGE Rüti getan –, dann kann *die Bedeutung* nähere Gestalt annehmen: Die Bedeutung der *Bedeutung* wird von Fall zu Fall, von Entscheid zu Entscheid, durch Lehre und Praxis konkretisiert und differenziert und sie kann vor allem erst nach diesem ersten Schritt auch beginnen zu *wachsen*. Denn fehlt es an jeglicher Bedeutung, fragt niemand nach, an welcher Bedeutung es denn fehle.

Von *welcher* unmittelbaren Bedeutung die Bundesinventare „als“ Sachpläne und Konzepte sein sollen oder müssen, dazu äussert sich das Bundesgericht im BGE Rüti selbst nicht. Gewisse Schlüsse lassen sich jedoch trotzdem ziehen:

- Die vom Bundesgericht anerkannte und angemahnte *Bedeutung* der Bundesinventare *muss zum Schutz der Objekte dieser Inventare beitragen*.

- Die Bedeutung der Bundesinventare bei der Erfüllung von kantonalen und kommunalen Aufgaben muss sich an jenem Schutz orientieren, den die Objekte geniessen, wenn die Erfüllung einer Bundesaufgabe zur Diskussion steht.

- Die zuständigen kantonalen und kommunalen Instanzen müssen die Bundesinventare daher in ihrer Arbeit und bei ihren Entscheidfindungen dergestalt

[49] ARE/ASTRA/BAFU/BAK, Empfehlung, Ziffer 3.2.

„beachten“ bzw. „berücksichtigen“, dass daraus ein Schutz der Objekte resultiert. Gelingt dies nicht, war die Berücksichtigung ungenügend.

- Die jeweils Zuständigen müssen sich fragen: „Was müssen wir tun, damit die Objekte im Sinne der Bundesinventare geschützt sind?“[50] Dabei handelt es sich um die grundsätzlich gleiche Frage, die sich die Kantone und Gemeinden immer schon stellen mussten, wenn es um den Schutz dieser Objekte bei der *Erfüllung von Bundesaufgaben* ging.

- Am einfachsten ist die Frage nach der Bedeutung der Bundesinventare in unspezifischer Hinsicht zu beantworten, wenn es um den konkreten Schutz eines Objektes in einem *Einzelfall* geht, wenn also ein Bundesinventarobjekt beispielsweise durch ein Bauprojekt bedroht ist. Die Zuständigen müssen alle relevanten Interessen und Normen, auch solche des kantonalen oder kommunalen Rechts zum Schutz wertvoller Objekte, beachten und sie müssen insbesondere das Schutzinteresse, das Interesse an der ungeschmälerten Erhaltung bzw. grösstmöglichen Schonung dieses Objektes in die je notwendigen Interessenabwägungen einbringen und sie lege artis gegen das Eingriffsinteresse abwägen.

- Eine Stufe höher, in der *Nutzungsplanung*, drängt es sich auf, die Schutzwürdigkeit und die Schutzbedürftigkeit der Objekte im Sinne der Inventare in geeigneter Weise in die Nutzungsplanung einfliessen zu lassen. Es muss insbesondere verhindert werden, dass auf der Ebene der Nutzungsplanung Entscheide gefällt werden, die eine mit den Bundesinventaren nicht vereinbare Nutzung als zulässig erklären.[51]

- Im planerischen Stufenbau findet sich über der Nutzungsplanung die *Richtplanung*. Die zuständigen kantonalen Instanzen müssen sich im Nachgang zum BGE Rüti daher hinsichtlich der in die Bundesinventare aufgenommenen Objekte von nationaler Bedeutung die Frage stellen, was auf dieser Ebene zu tun ist, damit die Objekte im Sinne der Bundesinventare auch bei der Erfüllung kantonaler und kommunaler Aufgaben geschützt werden können bzw. damit ihnen auch im Rahmen der Richtplanung „Bedeutung“ für diese Aufgaben zukommt.

- Da die Bundesinventare schon bisher – im Hinblick auf den Schutz ihrer Objekte bei der Erfüllung von Bundesaufgaben – in die Richtplanung einfliessen mussten, stehen die mit der Richtplanung Beauftragten nicht vor einer gänzlich unbekannten Aufgabe: Sie müssen sich nun die Frage stellen, ob die bisherige Art und Weise der Berücksichtigung genügt, um den Bundesinventaren

---

[50] Das ist nicht gleichbedeutend mit der Frage nach einem absoluten Schutz, den die Bundesinventare nach Artikel 5 NHG bekanntlich gar nicht versprechen oder fordern. Vgl. jedoch beispielsweise das Schutzziel gemäss Art. 4 HMV und FMV:„Die Objekte *müssen* ungeschmälert erhalten werden“ – im Gegensatz zu Art. 4 Abs. 1 Auenverordnung: „Die Objekte *sollen* ungeschmälert erhalten werden“; Hervorhebungen hinzugefügt.

[51] Dies war die Ausgangslage im BGE Rüti, wo der umstrittene Gestaltungsplan gemäss Bundesgericht „die planerisch und demokratisch abgestützte Grundordnung ihres Sinngehalts entleert“ hätte – so BGE 135 II 209, E. 5.2.

auch bei der Erfüllung von kantonalen und kommunalen Aufgaben „Bedeutung“ zu verleihen – oder ob nach mehr oder anderem verlangt ist.[52]

- Da der kantonale *Richtplan* die zur Verwirklichung der angestrebten räumlichen Ordnung erforderlichen Tätigkeiten und den Rahmen zu deren gegenseitiger Abstimmung festlegt und er durch seine Anweisungen die Koordination mit den Sachplanungen des Kantons, mit den regionalen Planungen *und mit den Nutzungsplanungen der Gemeinden* sicherstellen soll, wird es künftig unabdingbar sein, in diesem Rahmen nun auch die Bundesinventare „als“ Sachpläne und Konzepte zu berücksichtigen.[53]

Es ist hier jedoch nicht der Ort, den Kantonen konkretere Vorgaben machen zu wollen.[54] Zudem ist der Autor weder Raum- noch Richtplaner. In der parallel zur Erarbeitung dieses Gutachtens von den Bundesämtern für Kultur, für Raumentwicklung, für Strassen und für Umwelt entstandenen „Empfehlung zur Berücksichtigung der Bundesinventare nach Artikel 5 NHG in der Richt- und Nutzungsplanung“ wurde jedoch versucht, einige konkretere und hilfreiche Hinweise dar-

---

[52] Im „Leitfaden für die Richtplanung“ heisst es: „Der Richtplan dient der räumlichen Ordnung, der Koordination und der Vorsorge.
- Er zeigt, wie die raumwirksamen Tätigkeiten im Hinblick auf die anzustrebende räumliche Entwicklung und den nachhaltigen Schutz der Umwelt aufeinander abgestimmt werden.
- Er bestimmt die Richtung der weiteren Planung und Zusammenarbeit, insbesondere durch Festlegung der wesentlichen Elemente der vom Kanton angestrebten räumlichen Entwicklung (z.B. Konzepte, Grundsätze u.a.) sowie durch Vorgaben für die Abstimmung der Bodennutzungen und für die Koordination der einzelnen Sachbereiche, und bezeichnet die dafür notwendigen Schritte.
- Er gibt den planenden Gemeinwesen aller Stufen verbindliche Vorgaben für die Ausübung ihres Planungsermessens.
Der Richtplan ist dem Wesen nach ein Konzept- und Koordinationsplan. Er steht somit zwischen Leitbild und Nutzungsplan. Er bestimmt die Richtung der weiteren Planung und Zusammenarbeit aufgrund einer umfassenden Interessenabwägung und legt die dazu erforderlichen Massnahmen fest“; ARE, Leitfaden für die Richtplanung, 5.

[53] ARE, Leitfaden für die Richtplanung, 6. Vgl. dort auch 8, wo es heisst: „Der Richtplan dient damit als Richtschnur für die Ausübung des planerischen Ermessens in der weiterführenden Planung (*Nutzungsplanung*, Sach- und Objektplanung) sowie *für die Bewilligung und Realisierung von raumwirksamen Vorhaben*. *Er setzt zugleich den Rahmen, mit dem konkrete Projekte gesamthaft auf ihre räumliche Einbettung und Verträglichkeit beurteilt werden können.* Nicht jedes konkrete Projekt muss Gegenstand des Richtplans werden, aber das Projekt sollte aufgrund des Richtplanes in bezug auf seine räumliche Wirkung beurteilt werden können“; Hervorhebungen hinzugefügt.

[54] Erwähnt sei immerhin, dass der Schutz der Inventarobjekte nicht nur über die Nutzungsplanung bzw. über Massnahmen wie Schutzverordnungen oder Schutzverfügungen erfolgen kann. Den Kantonen und Gemeinden ist es durchaus unbenommen, den Bundesinventaren beispielsweise durch entsprechende Vorgaben in der kantonalen oder kommunalen Natur- und Heimatschutz- bzw. Denkmalpflegegesetzgebung Beachtung zu schenken und Bedeutung zu verleihen.
Vgl. zu solchen Möglichkeiten beispielsweise Art. 20 und 45 Abs. 2 des freiburgischen Gesetz über den Schutz der Kulturgüter vom 7. November 1991 (SGF 482.1) oder Art. 20 sowie 59 des freiburgischen Raumplanungs- und Baugesetzes (RPBG) vom 2. Dezember 2008 (SGF 710.1).

auf zu geben, was die Kantone tun könnten bzw. sogar müssten, um dem BGE Rüti gerecht zu werden.

Festgehalten sei an dieser Stelle nochmals:

- Wenn die konkrete Berücksichtigung der Bundesinventare bei der Erstellung der Richtpläne *nicht* dazu führt, dass beispielsweise kommunale Nutzungsplanungen an die Schutzwürdigkeit und Schutzbedürftigkeit der Bundesinventarobjekte angepasst werden oder dass in einem Einzelfall das Schutzinteresse überwiegt, damit die Inventare *für den Schutz der Objekte wirklich von Bedeutung sind*, dann ist die Berücksichtigung fehlerhaft. Denn der BGE Rüti muss einen Unterschied machen.

4.2 Die Bundesinventare als Sachpläne und Konzepte nach Artikel 13 RPG

Das Bundesgericht hat den Bundesinventaren nach Artikel 5 NHG bei der Erfüllung von kantonalen und kommunalen Aufgaben nicht „als“ Bundesinventare, sondern „als“ Sachpläne und Konzepte Bedeutung zuerkannt. Dieser unmittelbare Schutz der Inventarobjekte via die Raumplanung verdient etwas nähere Beachtung – zumal die Wahl dieses Weges nicht auf ungeteilte Zustimmung gestossen ist.

Wie bereits erwähnt, bestätigte das Bundesgericht im BGE Rüti zuerst, der besondere Schutz des Artikels 6 Absatz 1 NHG gelte „indes wie Art. 6 Abs. 2 NHG festhält, lediglich bei der Erfüllung von Bundesaufgaben (Art. 2 und 3 NHG) in *unmittelbarer* Weise.“[55] Wenn es hingegen um die Erfüllung von kantonalen und kommunalen Aufgaben gehe, wozu im Grundsatz die Nutzungsplanung zähle, werde der Schutz von Ortsbildern (bzw. allgemeiner: von Objekten der Bundesinventare) durch kantonales und kommunales Recht gewährleistet. Diese Verweisung auf das kantonale und kommunale Recht als Instrument zum Schutz der Bundesinventarobjekte darf nicht dahingehend missverstanden werden, die Kantone seien nach Ansicht des Bundesgerichtes *ausserhalb* der Erfüllung einer Bundesaufgabe gänzlich frei, da gemäss Artikel 78 Absatz 1 BV der Natur- und Heimatschutz ja in ihre Zuständigkeit falle. Nein, das Bundesgericht zerstört eine solche mögliche Hoffnung auf bundesrechtlich unbeeinflusstes kantonales und kommunales Wirken gleich im Anschluss durch diese apodiktische Feststellung:

„Auch bei der Erfüllung von kantonalen (und kommunalen) Aufgaben sind indessen Bundesinventare wie das ISOS von Bedeutung. Ihrer Natur nach kommen sie Sachplänen und Konzepten im Sinne von Art. 13 RPG (SR 700) gleich.“[56]

Warum dem so sein soll; aus welchen Gründen oder gestützt auf welche Überlegungen das Gericht zum Schluss kommt, die Bundesinventare nach Artikel 5 NHG kämen „ihrer Natur nach“ Sachplänen und Konzepten „gleich“, das führt das Bundesgericht nicht näher aus. Es stellt diese „Tatsache“ ohne weitere eige-

[55] BGE 135 II 209, E. 2.1; Hervorhebung hinzugefügt.
[56] Ebenda.

ne Ausführungen einfach so in den Raum. Es verweist zwar noch auf die eine und andere Stimme aus der Lehre, beschäftigt sich aber selber nicht mit der Problematik.

Diese (primär) kraft bundesgerichtlicher Autorität vorgenommene Gleichsetzung der Bundesinventare mit Sachplänen und Konzepten ist auffällig und eindrücklich:

Niemand hat ja das Bundesgericht „gezwungen“, sich mit der Frage zu beschäftigen, ob die Bundesinventare nun wirklich Sachplänen und Konzepten gleichkommen.

4.2.1 Keine Sachpläne oder Konzepte?

Im Gegensatz zum BGE Rüti und dem Entscheid Walzmühle, Frauenfeld,[57] kann sich Nina Dajcar mit der Gleichsetzung der Bundesinventare mit Sachplänen oder Konzepten nicht anfreunden; sie führt im Kapitel „Auswirkungen der Rechtsnatur der Inventare auf die Berücksichtigungspflicht“ aus:

„Soweit man die Inventare, wie das Bundesgericht und die überwiegende Lehre, als *Konzepte* oder *Sachpläne* des Bundes ansieht, ergibt sich eine Berücksichtigungspflicht auch aus Art. 6 Abs. 4 RPG. Diese Norm geht weiter als die oben bereits genannten Art. 3 Abs. 2 und Art. 6 Abs. 2 lit. b RPG: Aus der Verwendung des Begriffs «berücksichtigen» folgt, dass zumindest eine Auseinandersetzung mit dem Sachplan oder dem Konzept erfolgen muss, wobei aber Abweichungen möglich sind.
Wenn, wie in dieser Arbeit (nämlich jener von Nina Dajcar), die Ansicht vertreten wird, dass die Inventare *nicht*[58] mit Sachplänen oder Konzepten gleichzusetzen sind, so ist Art. 6 Abs. 4 nicht massgebend, sondern nur die allgemein gehaltenen Art. 3 Abs. 2 lit. d und Art. 6 Abs. 2 lit. b RPG. Dies hat die *stossende Konsequenz*, dass die Kantone die Vorgaben des BLN, des ISOS und des IVS bei der Raumplanung nicht zwingend mindestens berücksichtigen müssen, sie also nicht zu einer eingehenden Auseinandersetzung damit verpflichtet sind. Dies widerspricht der grossen – nationalen – Bedeutung der in diesen Inventaren enthaltenen Schutzobjekte, da sie bei der Erfüllung von kantonalen Aufgaben geschmälert werden können, während sie bei der Erfüllung von Bundesaufgaben geschützt sind.“[59]

In ihrer ausführlichen Beschäftigung mit dieser Frage argumentiert Nina Dajcar wie folgt: Ein Grossteil der Lehre und seit dem BGE Rüti eben auch das Bundesgericht würden die Inventare zumindest funktionell mit Sachplänen oder Konzepten „vergleichen“ – wobei das Bundesgericht allerdings genauer davon spricht, sie kämen ihrer Natur nach Konzepten und Sachplänen des Bundes *gleich*:

---

[57] Urteil 1C_470/2009 vom 3. Mai 2010, E. 3.3, wo die E. 2.1 des BGE Rüti wiedergegeben wird.
[58] Hervorhebung hinzugefügt.
[59] Dajcar, Natur- und Heimatschutzinventare des Bundes, 175 f.

„Durch diese Gleichbehandlung *verstärkt sich die Schutzwirkung* der Inventare, da Art. 6 Abs. 4 RPG die Kantone ausdrücklich verpflichtet, bei der Richtplanung die Konzepte und Sachpläne des Bundes zu berücksichtigen. Diese Berücksichtigungspflicht geht weiter als die in Art. 6 Abs. 2 lit. b RPG angelegte Verpflichtung der Kantone, Gebiete, die «besonders schön, wertvoll, für die Erholung oder als natürliche Lebensgrundlage bedeutsam sind», auszuscheiden.[60] Dies ist vor allem für die *Inventare zum Schutz von Landschaften, Naturdenkmälern und baulichem Erbe* (also das BLN, das ISOS und das IVS), deren Geltungsbereich auf die Erfüllung von Bundesaufgaben beschränkt ist, von grosser Bedeutung.“[61]

Aber, da „der Bund nur Sachpläne erlassen darf, soweit er über entsprechende Gesetzgebungskompetenzen verfügt, spricht dies gegen eine Qualifikation der Inventare zum Schutz von Landschaften, Naturdenkmälern und baulichem Erbe als Sachpläne, wenn ihnen Wirkungen über die Erfüllung von Bundesaufgaben hinaus beigemessen werden. (...) Die beschränkte Bundeskompetenz im Sachbereich Landschaftsschutz, Schutz von Naturdenkmälern und Schutz des baulichen Erbes kann nicht mittels eines Umwegs über die Qualifizierung der entsprechenden Inventare als Sachpläne[62] erweitert werden.“[63]

Ein weiteres und sicherlich gewichtiges Argument *gegen* die Gleichsetzung der Inventare mit Sachplänen und Konzepten ist die *fehlende Mitwirkung* der Bevölkerung bei der Ausarbeitung der Inventare, wie dies Artikel 4 RPG verlangt.[64]

Auch Alain Griffel, an dessen Lehrstuhl die Dissertation von Nina Dajcar entstand, findet den bundesgerichtlichen Ansatz wenig überzeugend:
„Der Entscheid ist insofern erfreulich, als er den hohen Schutzgütern der BLN- und ISOS-Objekte Rechnung trägt, die ansonsten nur allzu häufig vor den Nutzungsinteressen das Nachsehen haben. Gleichwohl erinnert die (auch in der Literatur vertretene) Kernbegründung des Entscheids – die Gleichsetzung der Bundesinventare mit Sachplänen und Konzepten im Sinne des RPG – ein wenig an Münchhausen, der sich an den eigenen Haaren aus dem Sumpf zog: Sachpläne und Konzepte verleihen dem Bund keinerlei zusätzliche Kompetenzen; vielmehr richtet sich die Sachplankompetenz nach dem Inhalt und der Wirkung einer bereits bestehenden, anderweitig (d.h. nicht im RPG) begründeten Sachkompetenz. Genau eine solche Sachkompetenz des Bundes fehlt im Bereich des Landschafts- und Ortsbildschutzes – ausserhalb der Erfüllung von Bundesaufgaben – jedoch.“[65]

Nun, das Bundesgericht sieht die Rechtslage allerdings etwas anders. Und nicht alle Stimmen aus der Lehre sind kritisch: Karin Sidi-Ali beispielsweise bricht vielmehr eine Lanze *zugunsten* einer Verbindung der Bundesinventare mit den Konzepten und Sachplänen des Bundes nach Artikel 13 RPG:

---

[60] Verwiesen wird an dieser Stelle auf Tschannen, Kommentar RPG, Art. 6, Rz. 24 ff.
[61] Dajcar, Natur- und Heimatschutzinventare des Bundes, 197.
[62] Gegen eine Qualifizierung als Konzept spricht ihres Erachtens der Detaillierungsgrad der Inventare; Dajcar, Natur- und Heimatschutzinventare des Bundes, 198.
[63] Ebenda.
[64] Dajcar, Natur- und Heimatschutzinventare des Bundes, 199.
[65] Griffel, Raumplanungs-, Bau- und Umweltrecht – Entwicklungen 2009, 85.

« La combinaison des articles 13 et 6 al. 2 LAT (sc. RPG) ne fait que confirmer ce raisonnement. Un concept de l'importance de l'IFP, établi sur la base de la compétence conférée par l'article 78 al 2 Cst., a une telle incidence spatiale qu'il ne peut pas ne pas être considéré par l'aménagement du territoire. Cet inventaire est *de facto* une conception au sens de l'article 13 LAT. Et, *de facto* également, il doit en être tenu compte dans la planification directrice. Il ne s'agit pas d'un «mécanisme diabolique» destiné à flouer les compétences attribuées par la Constitution aux cantons. Il s'agit d'une logique, qui veut qu'à des objets d'importance nationale soit appliqué un régime uniforme. »[66]

Welche Ansicht sich à la longue etablieren wird, bleibt abzuwarten. Erinnert sei immerhin daran, dass mit dem BGE Rüti für alle drei Inventare nach Artikel 5 NHG ein Anliegen umgesetzt wurde, das dem Bundesrat schon vor Jahren von der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates unterbreitet worden ist: „Der Bundesrat sollte auch prüfen, BLN-Gebiete in ein Konzept oder Sachplan nach Artikel 13 RPG zu überführen, um die Synergien zwischen dem BLN und dem Raumplanungsrecht zu nutzen."[67] Vielleicht gelingt es ja auch in den nächsten Jahren und Jahrzehnten, die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen (und Gemeinden) in den hier interessierenden Sachbereichen neu und etwas klarer zu ordnen.

- Für die nächste Zeit darf und muss gestützt auf den BGE Rüti bzw. den Entscheid Walzmühle, Frauenfeld, daher vom Diktum des Bundesgerichts ausgegangen werden: „Ihrer Natur nach kommen sie Sachplänen und Konzepten im Sinne von Art. 13 RPG (SR 700) gleich."[68]

- Niemand, weder Kanton noch Gemeinde, kann sich der Umsetzung des BGE Rüti einfach dadurch entziehen, dass er sich auf den Standpunkt stellt, ihm leuchte der Bundesgerichtsentscheid nicht ein und er schliesse sich dem in dieser Hinsicht kritischen Teil der Lehre an.[69]

4.2.2 Zur „Natur" von Sachplänen und Konzepten

Wenn das Bundesgericht davon spricht, die Bundesinventare kämen „ihrer Natur nach" Sachplänen und Konzepten gleich, so mag dies dazu verleiten, sich Fragen nach der *Natur* von Sachplänen und Konzepten zu stellen, ein Unterfangen, dem

---

[66] Sidi-Ali, La protection des biotopes en droits suisse, 73.

[67] Wirkungen des Bundesinventars der Landschaften und Naturdenkmäler von nationaler Bedeutung (BLN), Bericht der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates auf der Grundlage einer Evaluation der Parlamentarischen Verwaltungskontrollstelle vom 3. September 2003, BBl 2004 782.

[68] BGE 135 II 209, E. 2.1.

[69] Im Rahmen dieser Überlegungen wird auf die Einwände von Dajcar und Griffel nicht näher eingegangen. Und zwar, weil die beiden Ansichten solange praktisch unbehelflich sind, als das Bundesgericht nicht auf seinen eben erst gefällten und im Jahre 2010 (durch das Urteil 1C_470/2009 vom 3. Mai 2010, E. 3.3) bestätigten Entscheid zurückkommt oder der Bundesgesetzgeber bzw. gar der Verfassungsgeber in dieser Sache tätig wird.

wenig Erfolg beschieden sein dürfte und das zu verfolgen auch wenig hilfreich erscheint.

Mit der Wendung „ihrer Natur nach gleichkommen“ verweist das Bundesgericht, soviel dies einschätzbar ist, wohl vielmehr darauf, dass ihm bzw. den urteilenden Mitgliedern des Gerichts durchaus bewusst war, dass Bundesinventare und Sachpläne oder Konzepte nach Artikel 13 RPG *nicht identisch* sind. Es gibt durchaus beachtliche Unterschiede und daher eventuell auch Unterschiede, die im Rahmen der Berücksichtigung der Bundesinventare zu beachten sind.

Nina Dajcar nennt zum einen *formelle Unterschiede*: „Ebenfalls gegen die Vergleichbarkeit[70] von Inventaren mit Sachplänen spricht, dass die Inventare *formell Verordnungen* darstellen, was auf Sachpläne und Konzepte nicht zutrifft; auch fehlt die formelle *Bezeichnung* als Konzepte oder Sachpläne.“[71] Jedoch fügt sie zum letzten Einwand selbst an: „Die Lehre sieht allerdings zu Recht die mangelnde formelle Bezeichnung nicht als Grund an, die Inventare nicht zumindest funktional als Sachpläne oder Konzepte zu behandeln und gemäss Art. 6 Abs. 4 RPG zu berücksichtigen.“[72] Und dass auch die Bezeichnung als Verordnung nicht zwingend gegen die Einordnung bei den Sachplänen und Konzepten spricht, das hat Marti dargelegt.[73]

Auch aus der *Entstehungsgeschichte* lasse sich, so Dajcar, zugunsten einer Gleichsetzung nichts herleiten, dies im Gegensatz zu den allgemeinen Biotopschutz- und den Moorschutzinventaren: „Der Bundesrat wollte die Biotope von nationaler Bedeutung mit einem «Sachplan Biotopschutz» festlegen, welcher dann von den Kantonen bei der Richt- und Nutzungsplanung zu beachten sei. Das Parlament lehnte dies ab, da es den Kantonen bei der Umsetzung des Schutzes «eine freie Wahl des Mittels» lassen wollte und eine zweistufige Sicherung der Schutzobjekte mittels Richt- und Nutzungsplanung als nicht zwingend erachtete.“[74]

Aus den Ausführungen von Nina Dajcar lässt sich Interessantes für die weitere Diskussion des BGE Rüti herleiten. Der Sachplan bzw. das Konzept ist, dies damals anscheinend die erklärte Ansicht des Bundesrates, bei der Richt- *und* Nutzungsplanung zu *beachten*. Und das Parlament lehnte das Instrument eines Sachplanes augenscheinlich gerade deshalb ab, weil es die mit dem Sachplan bzw. dem Konzept verbundene *zweistufige Sicherung der Schutzobjekte mittels Richt- und Nutzungsplanung* als nicht zwingend erachtete und es den Kantonen bei der Umsetzung des Schutzes eine grössere Freiheit bei der Wahl des Mittels

---

[70] Es sei nebenbei angemerkt, dass das Bundesgericht die Bundesinventare nicht lediglich mit den Sachplänen und Konzepten „vergleicht“, sondern sie ihnen „ihrer Natur nach“ *gleich*setzt. Gegen die „Vergleichbarkeit“ von Inventaren mit Sachplänen spricht somit grundsätzlich gar nichts.

[71] Dajcar, Natur- und Heimatschutzinventare des Bundes, 199.

[72] Ebenda; m.w.H.

[73] Marti, Bundesinventare, 629 f.

[74] Dajcar, Natur- und Heimatschutzinventare des Bundes, 199; u.a. mit Hinweisen auf Amtl. Bull. SR 1986, 356 f. (Jagmetti für die Kommission) sowie Amtl. Bull. NR 1987, 152.

lassen wollte. Dajcar verweist ferner[75] zustimmend auf Marti, der zu dieser Argumentation des Bundes kritisch ausführt: „Diese Begründung erscheint fragwürdig, da der kantonale Richtplan jedenfalls auszuweisen hat, welche Gebiete besonders schön bzw. als natürliche Lebensgrundlage bedeutsam sind (Art. 6 Abs. 2 lit. b RPG).“[76]

- Für die weiter Diskussion des BGE Rüti lässt sich festhalten, dass Sachpläne und Konzepte (zumindest grundsätzlich) nach jener *zweistufigen Sicherung der Schutzobjekte mittels Richt- und Nutzungsplanung* verlangen könnten, die dem Gesetzgeber bei der Diskussion jener anderen Inventare zu weit ging, und wir können uns in Erinnerung rufen, dass Objekte wie die uns interessierenden von *nationaler Bedeutung* nicht nur kraft ihrer Aufnahme in einen Sachplan oder ein Konzept gemäss Artikel 6 Absatz 4 RPG bei der Erstellung von Richtplänen zu berücksichtigen sind, sondern bereits gestützt auf Artikel 6 Absatz 2 RPG, weil sie „besonders schön, wertvoll, für die Erholung oder als natürliche Lebensgrundlage bedeutsam sind“.

Gegen die Qualifikation der Bundesinventare nach Artikel 5 NHG als Sachpläne spricht nach Nina Dajcar aber vor allem die *fehlende Zuständigkeit*: „Da der Bund nur Sachpläne erlassen darf, soweit er über entsprechende Gesetzgebungskompetenzen verfügt, spricht dies gegen eine Qualifikation der Inventare … als Sachpläne, wenn ihnen Wirkung über die Erfüllung von Bundesaufgaben hinaus beigemessen wird.“[77] Und gegen jene als Konzept wendet Dajcar ein: „Eine Qualifikation als Konzept wäre hingegen möglich, widerspricht aber aufgrund der ziemlich detaillierten Ausgestaltung der Inventare der in Art. 78 BV statuierten Kompetenzverteilung.“[78]

Auch Marti hatte sich mit dem Konzeptcharakter der Bundesinventare befasst: „Bei den Bundesinventaren nach Art. 5 ff. NHG könnte man sich allerdings fragen, ob nicht eher Konzepte i.S. von Art. 13 RPG vorliegen, da Sachpläne grundsätzlich nur in Bereichen möglich sind, in welchen der Bund über eine umfassende Gesetzgebungskompetenz verfügt. Allerdings bilden Konzepte nach herrschender Auffassung blosse, wenn auch umfassende Systeme von Zielen und Massnahmen, die jedoch grundsätzlich keine konkreten räumlichen Aussagen aufweisen. Für die Erfüllung von Bundesaufgaben enthalten jedoch die Inventare nach Art. 5 ff. NHG durchaus konkrete räumliche Aussagen, weshalb insoweit wohl eher ein in seiner Wirkung freilich (auf Bundesaufgaben) beschränkter Sachplan vorliegt.“[79]

Weitere Hindernisse für die Gleichsetzung der Inventare mit Sachplänen und Konzepten sieht Nina Dajcar beim Verfahren: „Gemäss Art. 4 RPG ist die Bevölkerung in die Erarbeitung der Raumpläne des RPG auf geeignete Weise mit ein-

[75] A.a.O., Anm. 725.
[76] Marti, Bundesinventare, 629, Anm. 29.
[77] Dajcar, Natur- und Heimatschutzinventare des Bundes, 198.
[78] Ebenda; vgl. auch 200.
[79] Marti, Bundesinventare, 630.

zubeziehen. Bei der Inventarisierung hingegen sind keine *Mitwirkungsrechte* der Bevölkerung vorgesehen."[80]

Und schliesslich fehle es den Inventaren im Gegensatz zu Sachplänen und Konzepten an der Behördenverbindlichkeit.[81] Allerdings ist dieses Argument eng mit der monierten fehlenden umfassenden Gesetzgebungskompetenz des Bundes verbunden und ihm kommt somit keine wirklich eigenständige Bedeutung zu.

Da es – auch nach Ansicht des Bundesgerichts: „ihrer Natur nach" – durchaus gewisse Unterschiede zwischen den Bundesinventaren nach Artikel 5 NHG und Sachplänen und Konzepten nach Artikel 13 RPG gibt, stellt sich die Frage, ob es sich um Unterschiede handelt, die im Rahmen der vom Bundesgericht eingeforderten *Bedeutung und Beachtung* der Bundesinventare auch von Relevanz sind.

- Ja und Nein: Es dürfte zulässig sein, die Ansicht des Bundesgerichts, die Bundesinventare seien *nicht ganz gleich* wie Sachpläne und Konzepte, als Hinweis darauf zu verstehen, die Bundesinventare sollten wenn immer möglich *im Sinne* von Sachplänen und Konzepten beachtet bzw. berücksichtigt werden.

- Auch Marti zielt in diese Richtung, wenn er festhält, die materielle Gleichsetzung der Bundesinventare mit Konzepten oder Sachplänen i.S. von Artikel 13 RPG bedeute, dass „daher die für diese Planungsinstrumente geltenden Grundsätze zumindest *sinngemäss* angewandt werden müssen".[82]

Ob eine solche Annäherung rein rechtlich betrachtet, insbesondere unter dem Blickwinkel der Zuständigkeiten, in allen Belangen überzeugt, können wir im Rahmen dieser Überlegungen offen lassen.

4.3 Überblick über die Berücksichtigung der Bundesinventare in der Raumplanung

4.3.1 Berücksichtigung der Bundesinventare in der Raumplanung

Wie Waldmann und Hänni unter dem Titel „Massnahmen der Raumplanung" ausführen, verdeutlicht das Raumplanungsgesetz (RPG) nicht nur die in der Verfassung geforderten Ziele der zweckmässigen und haushälterischen Nutzung des Bodens und der geordneten Besiedlung des Landes (Art. 1 RPG), die die drei Hauptakteure, Bund, Kantone und Gemeinden, mit der Raumplanung und im Rahmen der übrigen raumwirksamen Tätigkeiten zu verfolgen haben:

„Vielmehr äussert es sich gleichzeitig auch zu den (wichtigsten) *Instrumenten* zur Verwirklichung der Ordnung der Bodennutzung und der Koordination der raumwirksamen Aufgaben."[83]

---

[80] Dajcar, Natur- und Heimatschutzinventare des Bundes, 199.
[81] A.a.O., 200.
[82] Marti, Bundesinventare, 635; Hervorhebung hinzugefügt.
[83] Waldmann/Hänni, Handkommentar RPG, Vorbemerkungen Art. 6–12, Rz. 1.

Im Hinblick auf den BGE Rüti bzw. dessen „Umsetzung“ ist es für die Zuständigen in Kantonen und Gemeinden wichtig, sich die drei zentralen Instrumente in Erinnerung zu rufen, die das Raumplanungsgesetz zur Verfügung stellt:

„Im Einzelnen unterscheidet das RPG kantonale Richtpläne (Art. 6–12 RPG), Konzepte und Sachpläne des Bundes (Art. 13 RPG) sowie Nutzungspläne (Art. 14–27 RPG):

- Mit *Konzepten und Sachplänen* plant der Bund seine raumwirksamen Aufgaben und stimmt diese aufeinander ab (Art. 13 RPG; ...).

- Der *kantonale Richtplan* (Art. 6–12 RPG) ist die «Drehscheibe der Koordination über alle staatlichen Ebenen und über alle raumwirksamen Sachbereiche hinweg».[84] Er zeigt auf, wie die raumwirksamen Tätigkeiten im Hinblick auf die anzustrebende Entwicklung aufeinander abzustimmen sind (Art. 8 Bst. a RPG) und in welcher zeitlichen Folge und mit welchen Mitteln vorgesehen ist, die Aufgaben zu erfüllen (Art. 8 Bst. b RPG). *Er ist Wegweiser für die in den Nutzungsplänen weiterzuführende Planung und Koordination.*[85] Seine Hauptfunktion liegt in der Koordination aller raumwirksamen Tätigkeiten (Koordinationsrichtplan); in zweiter Linie *dient er auch der Vorbereitung der Nutzungspläne*[86] mit Einschluss der zugehörigen Infrastruktur.

- Im Kapitel über die *Nutzungspläne* (Art. 14–27 RPG) legt das RPG die Mindestanforderungen für die parzellenscharfe und grundeigentümerverbindliche Nutzungsordnung fest. Mittels der Nutzungspläne werden Zweck, Ort und Mass der Bodennutzung allgemeinverbindlich festgelegt. Dazu zählen nicht nur die im RPG materiell geregelten Zonenpläne, sondern auch Erschliessungs-, Baulinien-, Quartier-, Überbauungs- und Gestaltungspläne. Obwohl Nutzungspläne inhaltlich auf die Richtpläne verpflichtet sind (Art. 26 Abs. 2 RPG), erscheinen sie nicht bloss als vollziehende Ausfüllung eines vorgegebenen Rahmens, sondern als Ordnungsaufgabe eigenständiger Herkunft. Die Nutzungspläne werden also nicht nur als Durchführungsmassnahme zu den Richtplänen verstanden.“[87]

Diese Kaskade bzw. vielleicht besser dieser Dreischritt oder dieses Zusammenspiel von drei Phasen ist – da es sich ja nicht um ein reines Top-down-Verfahren handelt – gerade auch mit Blick auf den BGE Rüti von grösster Wichtigkeit.

4.3.1.1 Der Richtplan allein genügt nicht

Im BGE Rüti heisst es:[88]

---

[84] Raumplanungsbericht 1987. Bericht des Bundesrates über den Stand und die Entwicklung der Bodennutzung und Besiedlung in der Schweiz. Bern, 1987; BBl 1988 I 871 ff., 929.

[85] Hervorhebung hinzugefügt.

[86] Hervorhebung hinzugefügt.

[87] Waldmann/Hänni, Handkommentar RPG, Vorbemerkungen Art. 6–12, Rz. 2.

[88] BGE 135 II 209, E. 2.1.

- Auch bei der Erfüllung von kantonalen (und kommunalen) Aufgaben seien Bundesinventare wie das ISOS von Bedeutung.

- Sie kämen ihrer Natur nach Sachplänen und Konzepten im Sinne von Artikel 13 RPG (SR 700) gleich.

- Im Rahmen der allgemeinen Planungspflicht der Kantone (Art. 2 RPG) legten diese die Planungsgrundlagen in ihrer Richtplanung im Allgemeinen fest (Art. 6 RPG) *und* berücksichtigten die Bundesinventare als besondere Form von Konzepten und Sachplänen im Speziellen (Art. 6 Abs. 4 RPG).

Diese Verpflichtung hat bekanntlich ihren Niederschlag in den Artikeln 9 bzw. 4a bzw. 2a der Bundesinventare nach Artikel 5 NHG gefunden: Die Kantone *müssen* die Bundesinventare „bei der Erstellung ihrer Richtpläne nach den Artikel 6–12 des Raumplanungsgesetzes" „berücksichtigen". Und da diese „Grundlagen" für die kantonalen Richtpläne (Art. 6 Abs. 4 RPG) nicht in den Kompetenzbereich der Kantone fallen, müssen diese sie so verarbeiten, wie sie ihnen übergeben werden.[89]

Von einer (rein theoretischen) Berücksichtigung der Bundesinventare „als" Sachpläne und Konzepte bei der Erstellung von Richtplänen hat aber – praktisch – noch niemand etwas: Die Richtpläne selbst bewirken keine erwünschte Raumordnung, sie befördern sie bloss.[90] Und die Richtpläne beschlagen zudem lediglich das zweite und das dritte der raumplanerischen Verfassungsziele bzw. Verfassungsaufgaben:

„1. die haushälterische Nutzung des Bodens (Art. 1 Abs. 1 Satz 1 RPG);
2. die Abstimmung der raumwirksamen Tätigkeiten (Satz 2 am Anfang);
3. die Ausrichtung dieser Tätigkeiten auf eine anzustrebende räumliche Entwicklung (Satz 2 am Ende)."[91]

Gemäss Artikel 8 Buchstabe a RPG zeigen die Richtpläne mindestens, wie die raumwirksamen Tätigkeiten im Hinblick auf die anzustrebende Entwicklung aufeinander abgestimmt werden. Die Bodennutzungsplanung hingegen ist mittels *Nutzungsplan und Baubewilligung* herzustellen.

- Um *konkret* bzw. für die Inventarobjekte schutzrelevant zu werden, muss die Raumplanung bzw. die Richtplanung also über den Richtplan selbst, dieses Ensemble von Text und Karte, hinaus reichen und auf die *Nutzungsplanung* „heruntergebrochen" werden:

Der Begriff der *Richtplanung* – die dem Richtplan zeitlich und logisch vorgelagert ist – kommt im Raumplanungsgesetz selbst nicht vor, hingegen finden sich in der Raumplanungsverordnung einige Hinweise. Die Richtplanung bezeichnet nach Waldmann und Hänni „insgesamt einen stetigen Prozess der Vorbereitung und Abstimmung raumwirksamer Aufgaben *mit Einschluss der Nutzungsplanung*. (...) Als «Querschnittsplanung» *legt sie nicht nur den Rahmen der Nutzungspla-*

[89] Tschannen, Kommentar RPG, Vorbemerkungen zu Art. 6–12, Rz. 12.
[90] Tschannen, Kommentar RPG, Vorbemerkungen zu Art. 6–12, Rz. 21.
[91] Tschannen, Kommentar RPG, Art. 1, Rz. 12.

nung fest, sondern stellt auch die Koordination zu den Sachplanungen unterschiedlichster Stellen sicher.[92]

Davon zu unterscheiden ist der *Richtplan* als solcher. Im Sinne einer Momentaufnahme hält er die wesentlichen Ergebnisse der Richtplanung fest; so wie sie im Zeitpunkt des Planbeschlusses vorliegen und durch eine auf diesen Zeitpunkt hin ausgerichtete Planungsarbeit hervorgebracht worden sind. Nur von diesem einstweiligen «Ergebnisprotokoll» handelt Art. 8 RPG, nicht vom Planungsprozess; und nur diese Ergebnisse werden gemäss Art. 9 RPG «für die Behörden verbindlich».“[93]

Der Richtplan bzw. seine Erstellung bildet somit Teil der durch die Kantone zu erfüllenden Aufgabe der Raumplanung, an die sich aus dem Bundesrecht immerhin gewisse Mindestanforderungen ergeben, u.a.:

„In allen Phasen der Richtplanung – insbesondere auch anlässlich der Erarbeitung der Grundlagen gemäss Art. 6 RPG – sind die Konzepte und Sachpläne des Bundes ... zu *berücksichtigen* (Art. 6 Abs. 4 RPG).“[94]

- Insoweit wird klar, dass den Artikeln 2a bzw. 4a oder 9 der drei Bundesinventarverordnungen, „Berücksichtigung in der kantonalen Raumplanung“, wonach die Kantone die Bundesinventare „bei der Erstellung ihrer Richtpläne nach den Artikeln 6–12 des Raumplanungsgesetzes“ *berücksichtigen*, keine konstitutive Bedeutung zukommt. Diese Pflicht besteht unabhängig von dieser deklaratorischen Erwähnung.

Wie Tschannen hervorhebt, wirken „Nutzungspläne ... wegen ihres grundsätzlich flächendeckenden Zugriffs, wegen ihrer auf Interessenausgleich verpflichteten breiten Optik und wegen ihrer Allgemeinverbindlichkeit nach wie vor *als zentrales Instrument der Raumplanung*“.[95] Uns aus diesem Grunde kommt, wie er weiterfährt, „der Richtplan nicht umhin, *die Nutzungsplanung* in der Sache selbst anzuleiten, wenn er einen substantiellen Beitrag zur Erfüllung des Verfassungsauftrages leisten will. Zu diesem Zweck äussert sich der Richtplan zu den erforderlichen Änderungen an der geltenden Nutzungsordnung, soweit sie auf andere raumwirksame Tätigkeiten oder auf die anzustrebende Entwicklung hin abgestimmt werden muss. Insofern ist der Richtplan Nutzungsrichtplan.“[96] Da diesem Aspekt des Richtplanes hohe *praktische* Bedeutung zukommt und da der Richtplan über einen „inhaltsleeren Ankündigungsplan“ hinausreichen soll, „verlangt Art. 5 Abs. 1 RPV seit 1989 ausdrücklich «Vorgaben für die Zuweisung der Bodennutzungen» schon im Richtplan.“[97]

---

[92] Hervorhebungen hinzugefügt.

[93] Waldmann/Hänni, Handkommentar RPG, Vorbemerkungen Art. 6–12, Rz. 3.

[94] Waldmann/Hänni, Handkommentar RPG, Vorbemerkungen Art. 6–12, Rz. 4.

[95] Tschannen, Kommentar RPG, Vorbemerkungen zu Art. 6–12, Rz. 8. Hervorhebungen hinzugefügt.

[96] Tschannen, Kommentar RPG, Vorbemerkungen zu Art. 6–12, Rz. 8.

[97] Tschannen, Kommentar RPG, Vorbemerkungen zu Art. 6–12, Rz. 10; Hervorhebung hinzugefügt.

Gleich sehen dies auch Waldmann und Hänni: „Der Richtplan dient einer *doppelten Aufgabe*: Er hält die Ergebnisse sowohl der Nutzungsrichtplanung als auch der Koordinationsrichtplanung fest.“ Und sie führen näher aus: „Obwohl das gültige RPG vorab von dieser Koordinationsfunktion ausgeht, hält es an der im RPG 1974 noch im Vordergrund stehenden Aufgabe fest, die mit Blick auf die erwünschte Entwicklung notwendigen Änderungen der Nutzungsordnung aufzuzeigen und damit die Nutzungsplanung mit Einschluss der notwendigen Infrastruktur vorzubereiten. Die Teilaufgabe der *Nutzungsrichtplanung* wird zwar im Gesetz – insbesondere in Art. 8 RPG – nicht ausdrücklich ausgesprochen, bestätigt sich aber mittelbar an verschiedener Stelle: Will der Richtplan zeigen, «wie die raumwirksamen Tätigkeiten (...) aufeinander abgestimmt werden» (Art. 8 lit. a. RPG), so muss er sich mit den Nutzungsplänen schon deshalb beschäftigen, weil auch sie zu den raumwirksamen Staatsakten zählen (Art. 1 Abs. 2 lit. a RPV). Ferner verlangt der Richtplan nicht eine Abstimmung als Selbstzweck, sondern eine Abstimmung «im Hinblick auf die anzustrebende Entwicklung» (Art. 8 lit. a RPG); damit setzt er die erwünschte Nutzungsordnung (in ihrem grundsätzlichen Gehalt) als bekannt voraus. Quelle dieser erwünschten Nutzungsordnung sind die Grundlagen gemäss Art. 6 RPG.“[98]

„Grundlagen“, in denen die Objekte der Bundesinventare auf zweifachem Wege Berücksichtigung verlangen: über Artikel 6 Absatz 2 – da besonders schön, wertvoll oder bedeutend – und über Absatz 4, da die Bundesinventare nach Artikel 5 NHG „ihrer Natur nach“ Konzepten und Sachplänen „gleich“kommen, wie es der BGE Rüti festhält.[99]

Und aus diesem (praktischen) Grund hält das Bundesgericht in seinem Entscheid Rüti auch nicht bei der Verpflichtung der Kantone und Gemeinden zur Berücksichtigung der Bundesinventare bei der Erstellung der Richtpläne inne, sondern fährt fort:

- Aufgrund der „Behördenverbindlichkeit der Richtplanung (Art. 9 RPG)“[100] fänden die Schutzanliegen der Bundesinventare via Richtpläne („auf diese Weise“) Eingang in die Nutzungsplanung (Art. 14 ff. RPG),
    - insbesondere in die Ausscheidung von Schutzzonen (Art. 17 Abs. 1 RPG) und
    - in die Anordnung von andern Schutzmassnahmen (Art. 17 Abs. 2 RPG).

---

98 Waldmann/Hänni, Handkommentar RPG, Vorbemerkungen Art. 6–12, Rz. 8.

99 BGE 135 II 209, E. 2.1.

100 Tschannen, Kommentar RPG, Vorbemerkungen zu Art. 6–12, Rz. 2 ff., weist darauf hin, dass das Raumplanungsgesetz unausgesprochen einen Unterschied zwischen Richtplanung und Richtplan mache. Erstere ist grob gesagt eine Tätigkeit, Letzteres ihr Resultat. Daher müsste das Bundesgericht in concreto eigentlich genauer nicht von der Behördenverbindlichkeit der „Richt-Planung“ sprechen, sondern von jener der „Richt-Pläne“: „Richtpläne sind für die Behörden verbindlich“ (Art. 9 Abs. 1 RPG); vgl. ebenda, Rz. 5.

- Die derart ausgestaltete Nutzungsplanung sei auch für die Eigentümer verbindlich.

Und dies habe wiederum die folgende – für die Zwecke dieses Gutachtens zentrale – Konsequenz:

- Insoweit bestehe für die Kantone und Gemeinden eine Pflicht zur Berücksichtigung von Bundesinventaren!

Und um letzte Zweifel auszuräumen, dass es mit einer bloss theoretischen und folgenlosen „Berücksichtigung" lediglich bei der Erstellung der Richtpläne eben nicht getan sei, präzisiert das Bundesgericht:

- Die Pflicht zur Beachtung finde zum einen *ihren Niederschlag in der Anwendung der die Schutzanliegen umsetzenden (Nutzungs-)Planung* und

- zum andern darin, dass im Einzelfall erforderliche *Interessenabwägungen* im Lichte der Heimatschutzanliegen vorgenommen würden. Das sei insbesondere der Fall, wenn von der Grundnutzungsordnung (wie im Fall Rüti) abgewichen werden solle.

- Die Pflicht zur Beachtung oder zur Berücksichtigung wird erst dort und dann konkret, wenn sie ihren Niederschlag in der Nutzungsplanung bzw. in den sich auf diese Nutzungsplanung stützenden Einzelakten (Baubewilligungen oder -abschlägen) findet.

Das Bundesgericht verweist mit diesen Ausführungen darauf, dass die Handlungsimpulse des Richtplans, wie sie im Zeitpunkt des Planbeschlusses festgehalten sind, der wertenden Umsetzung durch die verantwortlichen Träger der jeweils angesprochenen raumwirksamen Aufgabe bedürfen: „Diese Aufgaben werden vom Richtplan zwar mitgesteuert: primär folgen sie aber ihrer eigenen Rechtsgrundlage, also den Art. 14 ff. RPG für den Nutzungsplan und den einschlägigen Sachgesetzen für alle weiteren raumwirksamen Aufgaben. Richtplanung und Richtplan treten zu diesen besonderen Entscheidungsprozessen koordinierend hinzu, ohne sie zu ersetzen. Deshalb vermag der Richtplan den raumwirksam tätigen Behörden lediglich Gesichtspunkte der Entscheidung zu vermitteln, nicht jedoch autoritative Vollziehungsanweisungen."[101]

4.3.1.2 (Beschränkte) Funktion der Richtpläne

Wenn oben die Behauptung gewagt wurde, die Berücksichtigung der Bundesinventare nach Artikel 5 NHG durch die Kantone nur „bei der Erstellung ihrer Richtpläne" bringe für sich allein betrachtet niemandem etwas, dann soll damit unterstrichen werden, dass die Richtpläne lediglich einen – allerdings äusserst wichtigen – Zwischenschritt im Rahmen der Raumplanung darstellen. Der Richtplan ist ja Handlungsplan und als solcher hält er die wesentlichen Ergebnisse der Richt-

[101] Tschannen, Kommentar RPG, Vorbemerkungen zu Art. 6–12, Rz. 22.

planung fest.[102] Aber der Richtplan ist in seiner Funktion beschränkt, denn, wie es Artikel 5 Absatz 1 RPV ausdrücklich festhält: „Der Richtplan zeigt die im Hinblick auf die anzustrebende räumliche Entwicklung wesentlichen *Ergebnisse* der Planung im Kanton und der Zusammenarbeit mit Bund, Nachbarkantonen und benachbartem Ausland; er bestimmt die Richtung der *weiteren Planung* und Zusammenarbeit, insbesondere mit *Vorgaben für die Zuweisung der Bodennutzungen und für die Koordination der einzelnen Sachbereiche, und bezeichnet die dafür erforderlichen Schritte.*“[103]

- *Nach* dem Richtplan und *gestützt auf* den Richtplan muss die raumplanerische Arbeit weitergehen. Würden die zuständigen Behörden beim Richtplan stehen bleiben, würden sie ihre Aufgaben nicht erfüllt haben.

In diesem Zusammenhang und mit Blick auf die neue ausdrückliche Verpflichtung der Kantone, die Bundesinventare bei der Erstellung ihrer Richtpläne zu berücksichtigen (gemäss den Art. 9 bzw. 4a bzw. 2a der drei Bundesinventarverordnungen), stellt sich die Frage, was nun eigentlich in den Richtplan selbst gehört und was lediglich im Rahmen der Erstellung der Richtpläne zu berücksichtigen ist.

Gemäss Artikel 5 Absatz 1 RPV gehören in den Richtplan selbst nur die *Ergebnisse*: „das, was sich zur Zeit des Planbeschlusses an Abstimmungsaussagen ergibt, wenn der aktuelle Stand in der Erfüllung raumwirksamer Aufgaben mit den Grundzügen der anzustrebenden räumlichen Entwicklung konfrontiert wird“.[104]

Manches gehört allerdings nicht zum Richtplaninhalt im rechtlichen Sinn, da es sich dabei nicht um „Ergebnisse“ der Richtplanung handelt:
Dazu zählen *blosse Änderungsmöglichkeiten*, also alles, was nicht von einem verfestigten Willen des Gemeinwesens getragen ist und sich daher selbst als Vororientierung (Art. 5 Abs. 2 Bst. c RPV) nicht lohnt.[105]

- Handelt es sich bei den von den Kantonen *zu berücksichtigenden* Bundesinventaren um blosse Änderungsmöglichkeiten, die im Richtplan selbst nicht aufscheinen müssen? Wohl kaum. In Artikel 1 RPV lesen wir:

„1 Raumwirksam sind Tätigkeiten, welche die Nutzung des Bodens oder die Besiedlung des Landes verändern oder dazu bestimmt sind, die jeweilige Nutzung des Bodens oder die jeweilige Besiedlung des Landes zu erhalten.
2 Bund, Kantone und Gemeinden üben insbesondere dann raumwirksame Tätigkeiten aus, wenn sie:
a. Richt- und Nutzungspläne, Konzepte und Sachpläne sowie dazu erforderliche Grundlagen erarbeiten oder genehmigen;
b. öffentliche oder im öffentlichen Interesse liegende Bauten und Anlagen planen, errichten, verändern oder nutzen;
c. Konzessionen oder Bewilligungen erteilen für Bauten und Anlagen sowie für Rodungen, Wasser-, Schürf-, Transport- oder andere Nutzungsrechte;

---

[102] Tschannen, Kommentar RPG, Art. 8, Rz. 4.
[103] Hervorhebungen hinzugefügt.
[104] Tschannen, Kommentar RPG, Art. 8, Rz. 9.
[105] vgl. Tschannen, Kommentar RPG, Art. 8, Rz. 10.

d. Beiträge ausrichten an Bauten und Anlagen, insbesondere an Gewässerschutz-, Verkehrs- und Versorgungsanlagen und Wohnungsbauten sowie für Bodenverbesserungen, Gewässerkorrektionen oder Schutzmassnahmen."

Es dürfte auf der Hand liegen, dass die „Berücksichtigung" der Bundesinventare – etwa bei der Erstellung der Richtpläne oder der Umsetzung in der Nutzungsplanung – eine raumwirksame Tätigkeit darstellt.[106] Und gemäss Artikel 8 RPG und Artikel 5 RPV gehören gerade (unterschiedliche) Aussagen zu diesen raumwirksamen Tätigkeiten zum Kernbestand des Richtplanes.

Nicht zum Richtplaninhalt gehören nach Tschannen auch die Grundzüge der anzustrebenden Entwicklung (Art. 6 Abs. 1 RPG) oder die Bereichsplanungen nach Artikel 6 Absatz 2 und 3 RPG: „Sie sind Argumentationsbasis und Blickpunkt des Richtplans, nicht sein Inhalt. Inhalt des Richtplans werden Grundzüge und Bereichsplanungen nur soweit, als sie in Richtplanaussagen nach Art. 8 einmünden."[107]

Allerdings gehören in den Richtplan eben die *wesentlichen Ergebnisse* (Art. 5 Abs. 1 RPV). Nach Tschannen müssen kumulativ zwei Bedingungen erfüllt sein, um von wesentlichen Planungsergebnissen sprechen zu können – und beide sind bei den hier interessierenden Bundesinventaren erfüllt:

- „Die *abzustimmenden raumwirksamen Tätigkeiten* müssen *von erheblicher räumlicher Bedeutung* sein (...), sodass die Richtplanung Anlass hatte, sich mit dieser Tätigkeit im Sinne einer *Richtplanungsaufgabe* zu beschäftigen.

- Die *Abstimmungsanweisungen* müssen für den Fortgang der Richtplanung oder für den Fortgang der zu steuernden raumwirksamen Tätigkeit von *sach- oder prozessbestimmender Bedeutung* sein, sodass der Richtplan Anlass hat, die Anweisungen im Sinne eines *Richtplangeschäfts* festzuhalten. Dies ist namentlich der Fall, wenn zwischen geltender Raumordnung und anzustrebender räumlicher Entwicklung bedeutende Differenzen bestehen."[108]

Es ist wohl nicht vermessen davon auszugehen, dass die Berücksichtigung der Bundesinventare das eben genannte erste Kriterium, jenes einer Richt-*Planungs*-*Aufgabe*, erfüllen würde. Es gibt den BGE Rüti, die darauf erfolgten Verpflichtungen in den Verordnungen VIVS, VISO und VBLN sowie den Artikel 1 RPV, der u.a. die Verbindung zwischen raumwirksamer Tätigkeit und den Konzepten und Sachplänen herstellt. Und dass die mit der Richtplanung Befassten „Anlass" ha-

---

[106] Hingewiesen sei darauf, dass die Errichtung der Bundesinventare selbst als raumwirksame Tätigkeit zu verstehen ist: Das Bundesamt für Raumentwicklung bringt periodisch eine „Übersicht über die raumwirksamen Tätigkeiten des Bundes" heraus. In der neuesten aus dem Jahre 2004 heisst es im Kapitel „1.2 Heimatschutz und Denkmalpflege" unter der Überschrift „Liste der raumwirksamen Aufgaben" des Bundes: „Erstellung des Bundesinventars der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz (ISOS)" bzw. unter „4 Schutz der Umwelt" und der gleichen Überschrift: „Erstellung von Inventaren von Objekten mit nationaler Bedeutung (Bundesinventare) [BLN beim BUWAL, ISOS beim BAK, IVS beim ASTRA]"; a.a.O., 15 und 31.

[107] Tschannen, Kommentar RPG, Art. 8, Rz. 10.

[108] Tschannen, Kommentar RPG, Art. 8, Rz. 12.

ben, sich mit den Bundesinventaren zu beschäftigen, ergibt sich aus den gleichen Gründen.

Auch das zweite Kriterium, jenes eines Richt-*Plan*-*Geschäftes*, dürfte (in der Regel und für eine Vielzahl der Kantone zumindest hinsichtlich des einen oder anderen Bundesinventars, insbesondere des jüngsten, des IVS) erfüllt sein, ist es doch in manchen Kantonen „namentlich der Fall", dass „zwischen geltender Raumordnung und anzustrebender räumlicher Entwicklung bedeutende Differenzen bestehen".

So heisst es im Prüfungsbericht des Bundesamtes für Raumentwicklung (ARE) zum Richtplan des Kantons Basel-Landschaft:
„Auftrag: Der Kanton soll im Richtplan aufzeigen, wie die Schutzziele für die im Bundesinventar der Landschaften und Naturdenkmäler von nationaler Bedeutung (BLN) aufgeführten Landschaften umgesetzt sind und wo noch Handlungsbedarf besteht."[109]

Und in der Genehmigung des Richtplanes Basel-Landschaft durch den Bundesrat steht:
„Der Kanton wird aufgefordert, innert zweier Jahre: a) Im Objektblatt L3.2, Vorranggebiet Landwirtschaft, aufzuzeigen, wie die Schutzziele für die im Bundesinventar der Landschaften und Naturdenkmäler von nationaler Bedeutung (BLN) aufgeführten Landschaften umgesetzt sind und wo noch Handlungsbedarf besteht."[110]

Dass die durch die Bundesinventare geregelten Sachbereiche durchaus geeigneten und – sofern noch Regelungsbedarf besteht – unverzichtbaren Stoff nicht nur für die Richtplanung, sondern eben auch den Richtplan selbst abgeben, zeigt auch ein Blick in die typischen Richtplan-Geschäfte:
„Im Bereich Siedlung: Gesamträumliche Vorgaben wie Grundsätze und Schwerpunkte der künftigen Siedlungsentwicklung ...; ferner Aussagen über die Anpassung der Nutzungsentwicklung an die anzustrebende Siedlungsstruktur (einschliesslich Vorkehren zur Siedlungsbegrenzung und Siedlungsverdichtung), über die Einordnung neuer öffentlicher Bauten und Anlagen, ..., über Massnahmen zur Erhaltung bedeutender Ortsbilder."[111]

Das ISOS zeigt bekanntlich zum einen den Status quo, zum anderen zeigt es auf, wie bestehenden und zu erwartenden Beeinträchtigungen und Bedrohungen zu begegnen ist. Seine Schutzziele bilden den zentralen Kern des Inventars: Sie zeigen auf, *was wie* geschützt werden soll und muss.

- Dass solche – nun auch bei der Erfüllung kantonaler und kommunaler Aufgaben verbindlichen – rechtlichen Vorgaben nach Abstimmung mit anderen raumwirksamen Tätigkeiten verlangen, liegt auf der Hand – und es liegt vor

[109] ARE, Prüfungsbericht, Richtplan des Kantons Basel-Landschaft, Gesamtüberarbeitung, Ittigen, 2. August 2010, 18.
[110] Bundesrat, Genehmigung des Richtplanes des Kantons Basel-Landschaft vom 8. September 2010, 2.
[111] Tschannen, Kommentar RPG, Art. 8, Rz. 18.

allem dort und in jenen Kantonen auf der Hand, wo diesem Inventar bisher eher wenig Beachtung geschenkt worden war.

Abstimmungsbedarf besteht gerade in den nächsten Jahren aber auch, wenn Fragen nach der adäquaten „Verdichtung" bestehender Siedlungen oder solche nach der Siedlungserneuerung und -transformation zur Beantwortung anstehen. Das sind alles Sachgeschäfte, mit denen sich die Richtplanung als *Aufgabe* zu befassen hat und die (in der Regel) in geeigneter Art und Weise auch als *Geschäft* in den Richtplänen (Text und Karte) ihren Niederschlag finden müssen.

Dass die *Landschaft* Thema oder Aufgabe der Richtplanung bzw. schliesslich ein Richtplan-Geschäft ist, ist fast schon ein Pleonasmus:
„Im Bereich *Landschaft*: Gesamträumliche Vorgaben namentlich zu den geplanten Funktionen der verschiedenen Landschaftsräume als Produktionsfläche, Siedlungstrenngürtel, ökologische Ausgleichsfläche usf.; ferner Aussagen über die Anpassung der Nutzungspläne an die anzustrebende Landschaftsstruktur (einschliesslich Vorkehren zur Sicherung landwirtschaftlicher Vorrangflächen), über die Einordnung neuer öffentlicher Bauten und Anlagen (auch und besonders von öffentlich zugänglichen Freizeitanlagen), über Massnahmen zur Rekultivierung und Revitalisierung geschädigter Landschaftsräume, über Vorkehren gegen Naturgefahren, über Massnahmen zum Schutz bedrohter natürlicher Lebensräume und bedeutender Landschaftsbilder."[112]

Und dass dies der Raum ist, in dem die Vorgaben des Bundesinventars der Landschaften und Naturdenkmäler zum Tragen kommen müssen, das ist – das Beispiel des Richtplanes Basel-Landschaft hat es gezeigt – ebenfalls offensichtlich. Auch wenn bzw. gerade weil es den Tatsachen entspricht, dass die BLN-Gebiete zum Teil ausserordentlich gross sind und dass ihre Schutzziele bislang noch nicht in adäquater Weise konkretisiert wurden (was sich in absehbarer Zeit ändern wird), so muss und darf an dieser Stelle daran erinnert werden, dass die Bundesinventare *Schutzinventare* sind. Und je grösser ein Gebiet ist und je mehr Menschen darin wohnen und je mehr Verkehrswege es durchziehen, desto grösser ist das Risiko, dass die Schutzobjekte tangiert werden, dass in sie eingegriffen wird oder dass sogar von der ungeschmälerten Erhaltung der Objekte abgewichen werden soll.

- Daher: Ein Richtplan, in dem – zum heutigen Zeitpunkt – das Bundesinventar der Landschaften und Naturdenkmäler von nationaler Bedeutung keine Rolle spielt und wo nicht aufgezeigt wird, wie die verschiedenen anderen raumwirksamen Aufgaben auf die Schutzziele des Inventars abgestimmt werden, ist kein Richtplan, der seinen Namen verdient.

Gleiches gilt für den Verkehr. Tschannen führt weiter aus:
„Im Bereich *Verkehr*: Gesamträumliche Vorgaben zur Verkehrsentwicklung wie Grundsätze der kantonalen Verkehrspolitik; ferner Aussagen über Massnahmen zur Anpassung und Ergänzung des Strassen- und Schienennetzes und die anzustrebende Verkehrsstruktur und über die Einordnung neuer Verkehrsanlagen."[113]

---

[112] Tschannen, Kommentar RPG, Art. 8, Rz. 18.
[113] Tschannen, Kommentar RPG, Art. 8, Rz. 18.

Natürlich sind die historischen Verkehrswege, deren Schutz das auf den 1. Juli 2010 in Kraft gesetzte Bundesinventar (VIVS) anstrebt, nicht bloss durch die Verkehrsentwicklung oder neue Verkehrswege bedroht, sondern auch durch die ausufernden Siedlungen oder andere Landschaftsnutzungen, aber:

- *dass* auch die historischen Verkehrswege und das zugehörige Inventar Thema der Richtplanung sein müssen und dass man es nicht einfach ignorieren darf, das bedarf nach dem kurzen Blick auf die beiden Schwesterinventare keiner weiteren Ausführungen.[114]

4.3.1.3 Berücksichtigung der Bundesinventare bei der Erstellung der Richtpläne

Nur weil die Bundesinventare gemäss BGE Rüti „ihrer Natur nach" Sachplänen und Konzepten im Sinne von Artikel 13 RPG gleichkommen,[115] müssen sie formell bzw. inhaltlich noch lange *nicht genau gleich aufgebaut sein* wie diese. Das betrifft auch die für die Umschreibung des Standes der Abstimmung verwendeten Inhaltskategorien „Festsetzung", „Zwischenergebnisse" und „Vororientierung", wie sie sich in Anlehnung an die Begrifflichkeit der Richtplanung in Artikel 15 Absatz 2 RPV finden:

„Text und Karten enthalten verbindliche Festlegungen, die nach Festsetzungen, Zwischenergebnissen und Vororientierungen (Art. 5 Abs. 2) gegliedert werden können, sowie allenfalls weitere Informationen. Sie geben zudem Aufschluss über die zum Verständnis der Festlegungen erforderlichen räumlichen und sachlichen Zusammenhänge (Ausgangslage)."

Und im erwähnten Artikel 5 Absatz 2, der zu den Bestimmungen über den Richtplan gehört, heisst es, der Richtplan zeige:

„a. wie die raumwirksamen Tätigkeiten aufeinander abgestimmt sind (Festsetzungen);
b. welche raumwirksamen Tätigkeiten noch nicht aufeinander abgestimmt sind und was vorzukehren ist, damit eine zeitgerechte Abstimmung erreicht werden kann (Zwischenergebnisse);
c. welche raumwirksamen Tätigkeiten sich noch nicht in dem für die Abstimmung erforderlichen Mass umschreiben lassen, aber erhebliche Auswirkungen auf die Nutzung des Bodens haben können (Vororientierungen)."

- Zu bedenken ist, dass die in Frage stehenden Bundesinventare ja nie „formell" als Konzepte oder Sachpläne erstellt und auch nie als solche vom Bundesrat verabschiedet worden sind (Art. 21 Abs. 1 RPV). Es würde daher eher

---

[114] Erstaunlicherweise ignoriert der vom Bundesrat im September 2010 genehmigte Richtplan Basel-Landschaft das IVS rundweg. Einzig auf Seite 90 des Richtplantextes findet sich folgender Beschluss: „Historische Verkehrswege ausserhalb des Baugebietes, die sich als Wanderwege eignen, sind in das Wanderwegnetz einzubeziehen"; www.baselland.ch/fileadmin/baselland/files/docs/parl-lk/protokolle/2009/p2009-03-26/krip_richtplantext.pdf

[115] BGE 135 II 209, E. 2.1.

erstaunen, wenn sich darin irgendwelche expliziten Festsetzungen, Zwischenergebnisse oder Vororientierungen finden würden.

Anders sieht es aus, wenn wir uns an die Verpflichtung – aus dem BGE Rüti bzw. den Bundesinventaren – erinnern, die Bundesinventare bei der Erstellung der Richtpläne zu „berücksichtigen“:

- Wie auch immer die „Berücksichtigung“ in concreto aussehen mag, sie muss in der einen oder anderen Form ihren praktischen und *schutzrelevanten* Niederschlag finden; sie muss in der einen oder anderen Art und Weise in ein Ergebnis der Richtplanung einfliessen. Eine Berücksichtigung, die *keinen* Unterschied macht, ist keine Berücksichtigung.

Wie oben wiedergegeben, bietet die Raumplanungsverordnung Gliederungsmöglichkeiten an: Die *Festsetzungen* zeigen gemäss Artikel 5 Absatz 2 Buchstabe a RPV, „wie die raumwirksamen Tätigkeiten aufeinander abgestimmt sind“. Sie sind, so Tschannen, „für Planungsgeschäfte bestimmt, die – immer aus der Sicht der raumwirksam tätigen Behörde – das Ende eines Abstimmungsvorgangs erreicht haben. Solche Plangeschäfte erscheinen entscheidungsreif, weil die Grundsatz- und Standortfragen aus der Sicht des Gemeinwesens geklärt sind. Der Richtplan muss lediglich noch jene Schritte festhalten, die erforderlich sind, damit die entsprechenden Rechtsetzungs- oder Verwaltungsverfahren in Gang gesetzt und rechtsverbindliche Entscheidungen herbeigeführt werden können. Festsetzungen erteilen den Behörden Aufträge in der Sache. Sie bestimmen die konkreten planerischen Handlungsbeiträge der beteiligten Aufgabenträger.“[116]

Sie sind, Artikel 9 Absatz 1 RPG macht dies klar, für die Behörden verbindlich. Es handelt sich um Interessenbekundungen. Müssen zwecks „praktischer Umsetzung“ noch Verfügungen oder Rechtssätze ergehen, bleiben die entsprechenden Verfahren stillschweigend vorbehalten: „Ob eine Festsetzung am Platz ist, beurteilt sich allein aufgrund des Abstimmungsstandes, den die Behörden unter sich erreicht haben.“[117]

- Gerade heute dürfte es noch öfters der Fall sein, dass die vom BGE Rüti angemahnte „Berücksichtigung“ der Bundesinventare nach Artikel 5 NHG zu „*Zwischenergebnissen*“ führen dürfte.

Zwischenergebnisse zeigen gemäss Artikel 5 Absatz 2 Buchstabe b RPV, „welche raumwirksamen Tätigkeiten noch nicht aufeinander abgestimmt sind und was vorzukehren ist, damit eine zeitgerechte Abstimmung erreicht werden kann (Zwischenergebnisse)“. Sie bezeichnen gemäss Tschannen „Plangeschäfte, bei denen die *Abstimmung begonnen hat, ohne bereits zu einer Lösung in der Sache geführt* zu haben. Die Aussage muss Unfertiges, Offenes enthalten, sonst wäre sie eine Festsetzung.

[116] Tschannen, Kommentar RPG, Art. 8, Rz. 21 f.
[117] Tschannen, Kommentar RPG, Art. 8, Rz. 23.

Zwischenergebnisse erteilen den Behörden Aufträge im Verfahren: Sie bestimmen, was die beteiligten Aufgabenträger vorzukehren haben, damit das Plangeschäft zeitgerecht entscheidungsreif gemacht werden kann."[118]

Das ist ohne Zweifel gleichsam die Beschreibung der zwecks „Berücksichtigung" der Bundesinventare noch anstehenden Aufgabe (sofern Abstimmungsergebnisse noch ausstehen). Zugleich zeigt es den zuständigen Behörden auf, welchen (Zwischen-)Weg sie begehen können, um der Verpflichtung des BGE Rüti in nützlicher Frist gerecht zu werden.

Schliesslich sind noch die „Vororientierungen" zu nennen, die gemäss Artikel 5 Absatz 2 Buchstabe c RPV zeigen, „welche raumwirksamen Tätigkeiten sich noch nicht in dem für die Abstimmung erforderlichen Mass umschreiben lassen, aber erhebliche Auswirkungen auf die Nutzung des Bodens haben können (Vororientierungen)".

- Die Bundesinventare dürften, was ihren Gehalt anbelangt, (in der Regel) über das Stadium der Vororientierung hinausreichen, denn es ist doch mit mehr als nur „mit einer gewissen Wahrscheinlichkeit *anzunehmen*", dass dieses Plangeschäft „*in absehbarer Zukunft Abstimmungsbedarf* hervorrufen" wird.[119]

Dieser kleine Überblick zeigt, dass es „bei der Erstellung er Richtpläne" nicht nur verschiedene Möglichkeiten gibt, auf die konkreten und aktuellen kantonalen (und kommunalen) Ist-Zustände zu reagieren, sondern dass diese von den Kantonen (und Gemeinden) zum Schutz der Objekte der Bundesinventare auch ergriffen werden *müssen*.

- In die „Empfehlung" der vier Bundesämter zur Berücksichtigung der Bundesinventare im Nachgang zum BGE Rüti ist die eine oder andere Möglichkeit bzw. Verbindlichkeit eingeflossen. Doch ist und bleibt es nach wie vor die Aufgabe der mit der (Richt- und/oder Nutzungs-)Planung Beauftragten, „im Sinn und Geiste" der Bundesinventare selbst bzw. des BGE Rüti das Ihre dazu beizutragen, damit die Bundesinventarobjekte auch bei der Erfüllung kantonaler und kommunaler Aufgaben einen Schutz erfahren, der ihnen bislang in der Regel eher abgegangen sein dürfte. Die vom BGE Rüti angemahnte „Berücksichtigung" muss *einen Unterschied machen*. Und da Unterschiede sich nicht selber machen, liegt es zum grossen Teil auch in den Händen der Planenden, kreative Lösungen für die anstehenden Fragen zu finden.

4.3.1.4 Weitere Stimmen zur Berücksichtigung der Bundesinventare bei der Erstellung der Richtpläne

Nina Dajcar hält in ihrer 2011 erschienen Dissertation zu den Natur- und Heimatschutzinventaren des Bundes eine Binsenwahrheit fest, die in der angeregten Diskussion über die Verbindlichkeit der Bundesinventare für die Kantone und

[118] Tschannen, Kommentar RPG, Art. 8, Rz. 24 f.
[119] Tschannen, Kommentar RPG, Art. 8, Rz. 26.

Gemeinden leicht vergessen gehen kann: Die inventarisierten Gebiete bzw. Objekte „sind, wie die übrigen Gebiete auch, in der Raumplanung *zu beachten*“.[120]

Die im Nachgang zum BGE Rüti in die drei Verordnungen nach Artikel 5 NHG aufgenommene Verpflichtung, die Bundesinventare bei der Erstellung der Richtpläne zu beachten, wurde bereits erwähnt. Trotz dieser Berücksichtigungspflicht würden nach Ansicht Nina Dajcars diese drei Bundesinventare die Kantone jedoch „nur bei der Erfüllung von Bundesaufgaben in vollem Umfang verpflichten“.[121] Eine Aussage, die man im Hinblick auf die beschränkte Geltung des Artikels 6 Absatz 2 NHG im Rahmen der Erfüllung kantonaler und kommunaler Aufgaben auch nach dem BGE Rüti nach wie vor durchaus bejahen kann.

Ebenfalls überzeugend erinnert Nina Dajcar des Weiteren an die eigentlich immer schon selbstverständliche, oben bereits skizzierte Pflicht zur Beachtung der Bundesinventare:

„Die Pflicht, die Inventare in der Richtplanung zu beachten, ergibt sich auch aus dem RPG, nämlich aus Art. 1 Abs. 2 lit. a und b, Art. 3 Abs. 2 und Art. 6 Abs. 2 lit. b. Diese Rechtsgrundlagen nennen als zu berücksichtigende Elemente: naturnahe Landschaften, Erholungsgebiete und «als natürliche Lebensgrundlagen bedeutsame Gebiete». Nicht ausdrücklich erwähnt werden Ortsbilder oder historische Verkehrswege“[122] – aber sie lassen sich sicherlich problemlos unter die Gebiete subsumieren, die gemäss dem genannten Artikel 6 RPG „besonders schön“ oder „wertvoll“ sind, weshalb bereits im Kommentar NHG bzw. in den „Bundesinventaren“ die Berücksichtigung solcher Objekte im Rahmen der Richtplanung – unabhängig von irgendwelchen Bundesinventaren – angeregt wurde.[123]

Daher sind – dienen die Richtpläne doch als Vorstufe der Nutzungspläne – „die Inventar-Objekte bereits in den Richtplänen zu erfassen, um durch eine frühzeitige Klärung von Nutzungskonflikten einen möglichst guten Schutz der Inventar-Objekte zu erreichen“.[124]

So sieht es, wenn auch nicht via Artikel 6 *Absatz 2* RPG, auch das Bundesgericht. Dieses fährt, nachdem es die *Bedeutung* der Bundesinventare auch bei der Erfüllung von kantonalen und kommunalen Aufgaben festgehalten und konstatiert hatte, diese kämen *ihrer Natur nach Sachplänen und Konzepten gleich*, sofort mit einer ersten Konsequenz dieser Gleichsetzung fort:

„Im Rahmen der allgemeinen Planungspflicht der Kantone (Art. 2 RPG) legen diese die Planungsgrundlagen in ihrer Richtplanung im Allgemeinen fest (Art. 6 RPG) und *berücksichtigen die Bundesinventare als besondere Form von Konzepten und Sachplänen im Speziellen* (Art. 6 Abs. 4 RPG).“[125]

---

[120] Dajcar, Natur- und Heimatschutzinventare des Bundes, 173; Hervorhebung hinzugefügt.

[121] Dajcar, Natur- und Heimatschutzinventare des Bundes, 173; ebenso 192.

[122] Dajcar, Natur- und Heimatschutzinventare des Bundes, 174.

[123] Vgl. Leimbacher, Kommentar NHG, Art. 6, Rz. 28; derselbe, Bundesinventare, 3. A., 72 f.

[124] Dajcar, Natur- und Heimatschutzinventare des Bundes, 174 f.; m.w.H.

[125] BGE 135 II 209, E. 2.1; Hervorhebung hinzugefügt.

Wenn das Bundesgericht zwei Sätze früher, zu Beginn dieses Absatzes, von der *Bedeutung* der Bundesinventare auch bei der Erfüllung von kantonalen und kommunalen Aufgaben gesprochen hatte, dann benennt es bereits hier eine erste solche *Bedeutung*: Die Kantone „berücksichtigen die Bundesinventare als besondere Form von Konzepten und Sachplänen im Speziellen" – und zwar berücksichtigen sie diese in Anlehnung an bzw. im Sinne von Artikel 6 Absatz 4 RPG, wo es genau heisst: Die Kantone „berücksichtigen die Konzepte und Sachpläne des Bundes", und zwar „für die Erstellung ihrer Richtpläne" (Abs. 1).

Der Verordnungsgeber hat dieser Verpflichtung in den drei Bundesinventarverordnungen bereits Nachachtung verschafft, heisst es doch dort unterdessen: „Die Kantone *berücksichtigen* das Bundesinventar bei der Erstellung ihrer Richtpläne nach den Artikeln 6–12 des Raumplanungsgesetzes vom 22. Juni 1979."[126]

Das ist nichts grundsätzlich Neues. Schon bisher wurden die Bundesinventare auf die eine oder andere Weise im Rahmen der Richtplanung berücksichtigt – allerdings (in der Regel) bloss hinsichtlich ihrer Verbindlichkeit bei der Erfüllung von Bundesaufgaben. Jetzt folgt, wie bereits erwähnt, eigentlich nur eine gewisse Ausdehnung der Verbindlichkeit der Bundesaufgabe auf die anderen, die kantonalen und kommunalen raumwirksamen Aufgaben.

Marti hielt denn auch schon Jahre vor dem BGE Rüti im Hinblick darauf, dass die Bundesinventare nach Einführung des Raumplanungsgesetzes materiell Konzepten oder Sachplänen gleichzusetzen seien und dass daher die für diese Planungsinstrumente geltenden Grundsätze zumindest sinngemäss angewandt werden müssen, fest:

„Gemäss Art. 6 Abs. 4 RPG aber haben die Kantone die Konzepte und Sachpläne des Bundes in ihren Richtplänen zumindest zu berücksichtigen, womit die Verbindung zur kantonalen und kommunalen Raumplanung hergestellt und abgesichert ist, da der Bundesrat bei der Genehmigung der kantonalen Richtpläne diese Voraussetzung gemäss Art. 11 Abs. 1 RPG zu prüfen hat und auch kommunale Nutzungspläne von den Kantonen gemäss Art. 26 Abs. 2 RPG nur genehmigt werden können, wenn sie den kantonalen Richtplänen entsprechen. Diese Berücksichtigungspflicht entspricht im Übrigen auch dem Grundsatz der Bundestreue und der Vermeidung von Widersprüchen in der Rechtsordnung, ja ganz allgemein von Treu und Glauben, zumal die Kantone bei der Festsetzung der Bundesinventare – wie noch zu zeigen sein wird – massgebend mitwirken."[127]

Marti fährt in seinen Überlegungen fort: „Da sich die dargelegte Auffassung erst in den letzten Jahren langsam durchsetzt und die blosse Berücksichtigungspflicht sowie die wenig konkreten Schutzziele den Kantonen einen grossen Beurteilungsspielraum bei der Ergreifung konkreter Schutzmassnahmen belassen, bestehen freilich in den Kantonen grosse Unterschiede und Mängel bezüglich der Umsetzung insbesondere des BLN-Inventars, was in der von der GPK-N angeordneten Evaluationsstudie sehr deutlich festgehalten worden ist. Hinzuweisen ist aber immerhin darauf, dass nach heutiger Auffassung die Kantone und Gemein-

[126] Vgl. Art. 9 VIVS; Hervorhebung hinzugefügt; inhaltlich gleich: Art. 4a VISOS und 2a VBLN.
[127] Marti, Bundesinventare, 635.

den auch bezüglich der Bundesinventare nach Art. 5 ff. NHG an die Umschreibung der Inventarobjekte (Perimeter) gebunden sind und für das betroffene Gebiet – auch aufgrund von Art. 17 RPG – geeignete Schutzmassnahmen zu ergreifen haben, welche freilich nicht nur in eigentlichen Schutzzonen und Schutzverfügungen, sondern auch lediglich in angepassten Nutzungsvorschriften bestehen können. Insoweit sind die erwähnten Bundesinventare den kantonalen Planungsmassnahmen gewissermassen gleichgeordnet, doch müssen letztere auf die Bundesinventare abgestimmt werden, wie es auch dem Grundsatz der Planabstimmung (Art. 2 Abs. 1 RPG) entspricht. Falls die Kantone die Umschreibung der Inventarobjekte als nicht sachgerecht erachten, haben sie beim Bundesrat entsprechende Änderungsbegehren zu stellen."[128]

Ausführlich hat sich auch Barbara Jud von der Schweizerischen Vereinigung für Landesplanung (VLP) mit den Konsequenzen des BGE Rüti befasst. Da ihre Ausführungen sich weithin mit den in diesem Gutachten vertretenen Ansichten decken, sei der BGE an dieser Stelle näher diskutiert. Barbara Jud führt im Kapitel „Schutzwirkung bei kantonalen und kommunalen Aufgaben" zur „Berücksichtigung bei der Richtplanung" gemäss den Vorgaben des BGE Rüti aus:[129]

„Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung und der entsprechenden Anpassung der Inventarverordnungen ist die Frage der Berücksichtigungspflicht grundsätzlich geklärt. Unklar ist aber nach wie vor, wie und in welchem Umfang, die Bundesinventare in die kantonalen Richtplänen einfliessen müssen.

Artikel 6 Absatz 4 RPG verlangt, dass die Kantone die Konzepte und Sachpläne des Bundes bei der Erstellung ihrer Richtpläne berücksichtigen müssen. Inwieweit Anordnungen aus Sachplänen und Konzepten des Bundes von den Kantonen in ihrer Richtplanung zu übernehmen sind, hängt von der rechtlichen Bindungswirkung der jeweiligen Bundesaufgabe ab. Wird dem Bund durch die Verfassung eine umfassende Zuständigkeit attestiert, steht es ihm zu, über Standortfragen zu befinden. Dies ist beispielsweise im Bereich der Eisenbahnen und Nationalstrassen der Fall. Die Kantone sind in solchen Fällen verpflichtet, den planerischen Anordnungen des Bundes Folge zu leisten und die hierfür nötigen planerischen Vorkehren und Beschlüsse zu treffen (Art. 23 RPV). So dürfen insbesondere Anordnungen zu Standort und Linienführung vorgesehener Anlagen des Bundes in der kantonalen Richtplanung nicht erneut in Frage gestellt werden. In den Fällen, in denen dem Bund keine abschliessende Kompetenz zukommt, so etwa im hier interessierenden Bereich des Natur- und Heimatschutzes (Art. 78 Abs. 1 BV), sind die Anordnungen sowie allfällige Standortfestlegungen des Bundes als Interessenbekundungen zu verstehen und entsprechend bei der Interessenabwägung nach Art. 3 RPV zu berücksichtigen[130]."

---

[128] Marti, Bundesinventare, 635 f.

[129] Jud, Bundesinventare nach Art. 5 NHG, 10 ff.

[130] Barbara Jud verweist in ihrer Anmerkung 36 auf: Tschannen, Kommentar RPG, Art. 6, Rz. 44; Bühlmann, Kommentar RPG, Art. 13, Rz. 48; Waldmann/Hänni, Handkommentar RPG, Art. 13, Rz. 30; Tschannen Pierre, Der Richtplan und die Abstimmung raumwirksamer Aufgaben, Rz. 488. Vgl. auch Bühlmann, Kommentar RPG, Art. 13, Rz. 48.

Es ist sicherlich unbestritten, dass dem Bund im Natur- und Heimatschutz keine umfassende Zuständigkeit zukommt. Für den Natur- und Heimatschutz sind bekanntlich vielmehr die Kantone zuständig (Art. 78 Abs. 1 BV). Trotzdem bereitet der Schluss etwas Mühe, „die Anordnungen sowie allfällige Standortfestlegungen des Bundes (seien) als *Interessenbekundungen* zu verstehen und entsprechend bei der Interessenabwägung nach Art. 3 RPV zu berücksichtigen“[131], bzw. drängt es sich auf, ihn in einem bestimmten Sinne zu verstehen: Gemäss Artikel 5 Absatz 1 NHG erstellt der Bundesrat „nach Anhören der Kantone Inventare von Objekten von nationaler Bedeutung“. Und in Absatz 2 wird festgehalten, dass der Bundesrat „über die Aufnahme, die Abänderung oder die Streichung von Objekten ... nach Anhören der Kantone“ entscheidet und dass diese von sich aus eine Überprüfung beantragen können.

Mit anderen Worten: Solange die Kantone hinsichtlich eines in Frage stehenden Objektes keine Überprüfung beantragt haben bzw. solange der Bundesrat das Inventar nicht abgeändert oder das Objekt aus dem Inventar gestrichen hat, befindet sich jedes Objekt eines Bundesinventars nach Artikel 5 NHG immer dort, wo es eben ist. Die Objekte sind immobil; sie stehen oder liegen, wo sie stehen oder liegen.[132] Und in nicht wenigen Fällen ist es wohl gerade auch ihr Standort, der zur Aufnahme in ein Inventar beigetragen haben mag. Es spricht daher vieles dafür, dass wir es betreffend Standort eines Bundesinventarobjektes mit mehr als einer blossen „Interessenbekundung“ des Bundes zu tun haben bzw. dass wir es mit einer *höchst gewichtigen* Interessenbekundung zu tun haben: Der Bund bzw. der Bundesrat hat bestimmt, dass sich an diesem konkreten Standort ein Objekt befindet, das – auch nach Anhörung des betroffenen Kantons – von nationaler Bedeutung ist. Es ist *dieses* gewichtige Interesse, das in jede Interessenabwägung einfliessen muss, und es geht nicht darum zu berücksichtigen, ob man ein Objekt vielleicht an einem anderen Standort errichten könnte. Solche Standortüberlegungen sind für Planungen, für neue Projekte erforderlich, nicht aber für „vorbestandene“ Bundesinventarobjekte.

Natürlich wird es kaum je darum gehen, den Standort eines Bundesinventarobjektes gänzlich „in Frage“ zu stellen. Für BLN-Gebiete liegt es auf der Hand, dass man nicht das ganze Gebiet verschieben kann, bloss weil ein Kanton dort etwas geplant hätte, das sich mit dem Schutz des Bundesinventars schwer vereinbaren liesse. Man kann sich jedoch vorstellen, dass an den *Rändern* eines BLN-Objektes darum gestritten wird, wo der Perimeter nun genau verlaufe.[133] Allein, selbst wenn bei der parzellenscharfen Festlegung eines Objektes ein gewisser Spielraum bestehen mag: Ist der Ort – im Rahmen der Vorgaben des Bundesinventars – bestimmt, ist der Standort grundsätzlich fix. Auch bei IVS-Objekten dürfte es in der Regel nicht darum gehen, deren Standort in Frage zu stellen. Und wenn man es in einem konkreten Falle mit einem (Bau-)Projekt zu tun hätte, dem ein ganzer Abschnitt eines IVS-Objektes zum Opfer fallen könnte, haben wir es nicht

---

[131] Hervorhebung hinzugefügt.

[132] Dass die Bundesinventare zumindest für die Erfüllung von Bundesaufgaben durchaus konkrete räumliche Aussagen machen, hält auch Arnold Marti fest: Bundesinventare – eigenständige Schutz- und Planungsinstrumente des Natur- und Heimatschutzrechts, URP/DEP 2005, 630.

[133] Zum Beurteilungsspielraum der Kantone bei der parzellengenauen Festlegung des Perimeters vgl. etwa BGE 127 II 184, E. 3c.

primär mit einer Standortfrage zu tun, sondern mit der Frage, ob im konkreten Fall ein „Abweichen von der ungeschmälerten Erhaltung“ des Objektes zulässig wäre oder nicht. Ins ISOS wiederum wird ja nicht eine Ansammlung von Einzelbauten aufgenommen, sondern ein Ortsbild als Ganzes. Dort kann vielleicht eher mal die Frage auftauchen, ob ein historisches Gebäude um ein paar Meter verschoben werden könne oder dürfe,[134] da es einem wichtigen (Bau-)Projekt im Wege stehe. Aber auch in diesen Fällen geht es nicht wirklich um den Standort, sondern um die durch das Bundesinventar umrissenen und in jedem Einzelfall noch zu konkretisieren Schutzziele und -interessen, die Interessen am Schutz des geschützten Ortsbildes vor diesem konkreten geplanten Eingriff.

Barbara Jud fährt fort: „Die Berücksichtigungspflicht ergibt sich insbesondere beim Bundesinventar der Landschaften und Naturdenkmäler (BLN) nicht nur aus dem Konzept- bzw. Sachplancharakter des Inventars (und damit aus Artikel 6 Absatz 4 RPG), sondern auch aus Artikel 6 Absatz 2 Buchstabe b RPG, wonach die Kantone bei der Erarbeitung der Grundlagen für die Erstellung der Richtpläne festzustellen haben, welche Gebiete «besonders schön, wertvoll, für die Erholung oder als natürliche Lebensgrundlage bedeutsam sind». Wann ein bestimmtes Gebiet die in Artikel 6 Absatz 2 Buchstabe b erwähnten Voraussetzungen erfüllt und als schützenswert gilt, ist weitgehend eine Ermessensfrage und im Rahmen einer umfassenden Interessenabwägung zu beurteilen. Gebiete, die der Bund aber unter besonderen Schutz stellt, sind auch von den Kantonen als schützenswert zu betrachten; alles andere würde die Einheit der Rechtsordnung unterlaufen.“[135]

Über Geschmack lässt sich bekanntlich nicht streiten; aber, ob ein Objekt die in Artikel 6 Absatz 2 Buchstabe b RPG erwähnten Voraussetzungen erfüllt und als schützenswert gilt, ist zu einem konkreten Zeitpunkt in der Geschichte nicht „bloss“ *weitgehend* eine Frage des Ermessens- bzw. Beurteilungsspielraumes. Die Auslegung eines unbestimmten Rechtsbegriffs eröffnet zwar solche Räume, in denen nicht nach rein „objektiven“ Kriterien entschieden werden kann bzw. genauer, in denen eben gerade *entschieden* werden kann und muss, *weil* es für die „richtige“ Lösung keine eindeutige Anleitung oder gar ein Programm gibt. Aber beliebig ist eine solche Entscheidung nicht.[136] Darauf stellt Barbara Jud ja gleich selber ab, wenn sie ausführt, Gebiete, die der Bund unter besonderen Schutz gestellt habe, seien auch von den Kantonen als schützenswert zu betrachten, denn alles andere würde die Einheit der Rechtsordnung unterlaufen. Natürlich ist es (in erster Linie theoretisch) denkbar, dass der Bundesrat seinen Beurteilungsspielraum überschritten oder missbraucht hat, als er ein konkretes Objekt als von nationaler Bedeutung einstufte und ins Inventar aufnahm, aber mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit war dem nicht so, sind doch die Kriterien von Artikel 5 NHG dergestalt offen, dass dies kaum möglich ist. Mit anderen Worten: Es dürfte sich zwar das eine und andere Objekt eines Bundesinventars finden lassen, über dessen „nationale Bedeutung“ die Meinungen ausei-

---

[134] Dies, obwohl gemäss den „Erläuterungen zum ISOS“ ein schützenswertes Einzelelement immer Erhaltungsziel A hat, d.h. integrales Erhalten der Substanz, 4.

[135] Jud, Bundesinventare nach Art. 5 NHG, 10.

[136] Vgl. z.B. die ausführliche Diskussion eines Beurteilungs-/Ermessensspielraumes im BGE 127 II 184, E. 3 ff.

nandergehen, aber es dürfte selbst im Hinblick auf solche Objekte schwerfallen zu behaupten, sie fielen nicht unter Artikel 6 Absatz 2 RPG.

In ihren weiteren Ausführungen liefert Barbara Jud wichtige Hinweise zum Gehalt der vom Bundesgericht statuierten und in den Inventarverordnungen kodifizierten Pflicht zur Berücksichtigung der Bundesinventare bei der Erstellung der Richtpläne:
„Die Berücksichtigungspflicht in den Richtplänen der Kantone ist im Sinne dieser Ausführungen in dreifacher Hinsicht von Bedeutung:

Aufnahme der Inventare in den Richtplan
Die Schutzanliegen der Bundesinventare müssen in den Richtplänen der Kantone grundsätzlich ihren Niederschlag finden. Ziel muss es sein, dass sich die Adressaten des Richtplans stets bewusst sind, wann ein BLN-Gebiet betroffen ist und welche Schutzanliegen damit verbunden sind. Hierzu ist es primär notwendig, dass Perimeter und Schutzziele dieser Gebiete in der Richtplankarte und im Richtplantext (im Teil Landschaft und allenfalls betroffenen Objektblättern) ersichtlich sind. Die ISOS- und IVS-Objekte umfassen teilweise sehr kleine Flächen, so dass bei ihnen unter Umständen auf den Eintrag in der Richtplankarte verzichtet werden kann und eine Behandlung im Richtplantext genügt. Die gänzliche Nichtberücksichtigung der Inventarobjekte im Richtplan ohne triftigen Grund ist als Mangel zu betrachten, welchen der Bund bei der Genehmigung des Richtplans zu rügen hat.“[137]

Damit hat Barbara Jud sicherlich den zentralen Punkt der Berücksichtigungspflicht skizziert: In erster Linie geht es darum – gerade auch in der Praxis, dort, wo die Zuständigen in Planungs- und Baubehörden den Richtplan konsultieren –, dass die Bundesinventarobjekte *bekannt* sind. Wer eine Karte aufschlägt, muss sofort und ohne Aufwand sehen, dass im fraglichen Gebiet ein Bundesinventarobjekt liegt – und er oder sie muss darum wissen, dass dieses Objekt in die weiteren Überlegungen und Planungen einzubeziehen, zu beachten bzw. zu berücksichtigen ist.

Das ist wohl der wichtigste Punkt bzw. sind ohne diesen ersten Schritt, der in Artikel 3 Absatz 1 Buchstabe 1 RPV sein Pendant hat, alle anderen Schritte bedeutungslos, denn sie werden ohne den ersten gar nie gemacht.

Was die Aussagen von Barbara Jud zur Berücksichtigung der ISOS- und IVS-Objekte anbelangt, so dürfte sich eine kleine Gewichtsverschiebung vertreten lassen:
Es ist wohl eine Frage des Erkenntnisinteresses bzw. des Augenmerks, ob man die Ansicht vertreten will, die ISOS- und IVS-Objekte umfassten teilweise sehr kleine Flächen. Zwar sind IVS-Objekte eher schmal, aber dafür häufig sehr lang, sodass ihre Gesamtfläche nicht unerheblich ist; und auch bei den ISOS-Objekten, den einzelnen Ortsbildern, ist die Fläche in der Regel doch beachtlich. Anders sieht dies bei den einzelnen Bauten oder Baugruppen aus. Richtig ist sicherlich, dass es – je nach Massstab der Karte – schwieriger sein dürfte, den Perimeter eines ISOS- oder ein IVS-Objekte auf der Richtplankarte einzutragen, als dies bei einem BLN-Objekt der Fall sein dürfte. Trotzdem, angesichts der moder-

[137] Jud, Bundesinventare nach Art. 5 NHG, 11.

nen GIS-Systeme – und die Erfassung des IVS ist ein gutes Beispiel dafür – ist die Forderung von Babara Jud etwas umzudeuten und zu konkretisieren:

- Es geht in erster Linie darum, dass das Bundesinventar-*Objekt* auf der Richtplankarte ersichtlich ist.

- Wenn sich der Perimeter nicht darstellen lässt, dann muss auf andere Art und Weise mindestens signalisiert werden, wo ein solches Objekt situiert ist. *Ja, es lässt sich mit einiger Berechtigung festhalten, der BGE Rüti verlange, dass nie darauf verzichtet werden dürfe, das Inventar-Objekt in die Karte aufzunehmen.*

Über die Art und Weise – ob der Perimeter eingetragen werden kann oder nicht – darüber mag diskutiert werden. Daher sollte nicht „unter Umständen auf den Eintrag in der Richtplankarte verzichtet werden" und eine Behandlung im Richtplantext genügen, sondern es ist umgekehrt davon auszugehen, dass „in der Regel" jedes Objekt aus der Richtplan-Karte ersichtlich sein muss. Dass die Frage der adäquaten Darstellbarkeit im Richtplan-Text nie auftauchen kann, liegt auf der Hand. Und es ist ebenso naheliegend, dass eventuelle Defizite im Rahmen der Aufnahme in die Karte durch entsprechende Anpassungen im Text ausgeglichen werden müssen.

In der bereits erwähnten „Empfehlung" der Bundesämter ASTRA, ARE, BAFU und BAK wird daher beispielsweise für die IVS-Objekte gefordert:

„Das Bundesinventar ist als Ausgangslage in der Gesamtübersicht und in Teilkarten kartografisch darzustellen. Die Darstellung muss die für die Einhaltung der Schutzziele und die Eingriffsregelung relevanten unterschiedlichen Substanzgrade deutlich hervorheben. Die entsprechenden digitalen Grundlagen sind in der offiziellen Publikation des Bundesinventars http://ivs-gis.admin.ch vorhanden."[138]

- Dass, wie Barbara Jud festhält, die gänzliche Nichtberücksichtigung der Inventarobjekte im Richtplan ohne triftigen Grund als Mangel zu betrachten sei, welchen der Bund bei der Genehmigung des Richtplans zu rügen habe, ist unbestreitbar eine zentrale Konsequenz aus dem BGE Rüti.

Zur Konkretisierung und Umsetzung im Rahmen der Richtplanung hält Barbara Jud weiter fest:
„Die blosse Aufnahme der Gebiete als Ausgangslage im Sinne einer informativen Darstellung ist nicht ausreichend. Aus dem Richtplan muss hervorgehen, wie der Kanton – unter Berücksichtigung der Planungsautonomie der Gemeinden – die Vorgaben des Bundes zu den einzelnen Inventarobjekten konkretisieren und umsetzen will, um einen genügenden Schutz gewährleisten zu können. Die Schutzziele sind im Richtplan aufzugreifen und auf die Vollzugsaufgaben des Kantons (und der Gemeinden) auszurichten. Der für die Erreichung der Schutzvorgaben des Bundes erforderliche Handlungsbedarf ist aufzuzeigen. Hierfür sind idealerweise bereits auf Richtplanebene verbindliche Massnahmen vorzusehen oder konkrete Handlungsanweisungen bzw. -aufträge zu definieren, an welchen sich

[138] ARE/ASTRA/BAFU/BAK, Empfehlung, Ziffer 6.3.2.3.

die kantonalen und kommunalen Behörden zu orientieren haben. Wird der Schutz in der kantonalen Gesetzgebung konkretisiert, sollte der Richtplan auf die entsprechenden Grundlagen hinweisen (...)."[139]

In der „Empfehlung" der vier Bundesämter finden sich Ausführungen, die in die gleiche Richtung zielen.

Hier ist daran zu erinnern, dass, wie oben bereits angesprochen, das Bundesgericht den Bundesinventaren auch bei der Erfüllung kantonaler und kommunaler Aufgaben „Bedeutung" zuspricht. Und wie oben argumentiert wurde, heisst dies für die Kantone bei der Erstellung ihrer Richtpläne, dass *die Art und Weise der Berücksichtigung* der Bundesinventare zum *Schutz*, zum im Vergleich mit der Zeit vor dem BGE Rüti in der Regel *verstärkten Schutz,* der Objekte der Bundesinventare beitragen muss. Die Bundesinventare sind nur dann von Bedeutung, wenn sie berücksichtigt werden und ihre Berücksichtigung zur Bedeutung der jeweils bedrohten Objekte beiträgt. Die „Bedeutung" eines Objektes verleiht diesem – bzw. den Interessen an seinem Schutz, an seiner möglichst ungeschmälerten Erhaltung – Gewicht. Und nur wenn ein Objekt im Rahmen der sich je als notwendig erweisenden Interessenabwägungen *Gewicht* hat, wenn seine Schutzinteressen die Waage auf seine Seite, zu seinen Gunsten sich neigen lassen, hat es eine Chance, vor Eingriffen verschont und erhalten und geschont zu werden.

„Wie weit ein Kanton letztlich bei dieser Konkretisierung und bei der Definition der die Schutzziele umzusetzenden Massnahmen geht, liegt", so Barbara Jud weiter, „– wie oben gesehen – zu einem nicht unwesentlichen Teil in seinem Ermessen."[140]

Das ist sicherlich grundsätzlich richtig, doch ist es erlaubt, einmal mehr darauf hinzuweisen,

- dass der BGE Rüti eine *Verpflichtung* der Kantone und Gemeinden statuiert: Sie *müssen* die Bundesinventare berücksichtigen, und zwar so, dass diesen ganz konkret, in der Praxis, Bedeutung zukommt oder zuwächst. Insofern ist auch hier das Ermessen der Kantone nicht beliebig. Zwar führen immer noch viele Wege nach Rom, aber zumindest einen müssen die Kantone (und Gemeinden) unter die Füsse nehmen.

„Die Berücksichtigung der Bundesinventare und namentlich des BLN bedeutet nicht, dass die im Inventar ausgeschiedenen Schutzperimeter auf kantonaler Ebene vollumfänglich als Schutzgebiete ausgeschieden werden müssen[141]. Der Perimeter der kantonalen Schutzgebiete muss somit mit dem Perimeter des BLN-Gebiets nicht deckungsgleich sein. Vor dem Hintergrund der oft sehr grossflächig ausgeschiedenen BLN-Gebiete und der sich darin befindenden Siedlungsnutzungen wäre dies oft auch sehr problematisch. Die Umsetzung der BLN-Inventare auf kantonaler und kommunaler Ebene muss sich vielmehr am Schutzzweck der

---

[139] Jud, Bundesinventare nach Art. 5 NHG, 11.

[140] Jud, Bundesinventare nach Art. 5 NHG, 11.

[141] Barbara Jud weisst in ihrer Anmerkung 39 darauf hin, dass unter Umständen vom Kanton auch andere Schutzmassnahmen getroffen werden können. Das trifft sich mit Leimbacher, Kommentar NHG, Art. 6, Rz. 29.

einzelnen Objekte orientieren und auf einer sorgfältigen, die Schutzanliegen angemessen berücksichtigenden Interessenabwägung beruhen. Die Bundesinventare geben dabei wertvolle gesetzliche Anhaltspunkte für die Gewichtung und Bewertung der Interessen (Art. 3 Abs. 1 Bst. b RPV). Sie können im konkreten Fall zur Ausscheidung (grossflächiger) Landschaftsschutzgebiete, zur Bezeichnung von Freihaltegebieten, zu siedlungsbegrenzenden Massnahmen (Siedlungsabgrenzungen, Siedlungstrenngürtel) oder anderen Massnahmen führen."[142]

Wenn Barbara Jud festhält, die Umsetzung der BLN-Inventare auf kantonaler und kommunaler Ebene müsse sich *am Schutzzweck* der einzelnen Objekte orientieren und auf einer sorgfältigen, die Schutzanliegen angemessen berücksichtigenden Interessenabwägung beruhen, dann ist ihr sicherlich zuzustimmen. Es ist aber vielleicht nötig daran zu erinnern, dass die Schutzziele der *einzelnen* Objekte sich nicht gleichsam „pfannenfertig" den Inventaren entnehmen lassen. In jedem Einzelfall müssen die Schutzziele und die Schutzobjekte jeweils zuerst *konkretisiert* werden.[143]

Wie solche Konkretisierungen vonstatten gehen können, zeigen beispielhaft die Gutachten der beiden Eidgenössischen Kommissionen (EKD und ENHK). In der Regel werden in Ziffer 3 die Schutzziele des bedrohten Objektes festgelegt. Dabei stützen sich die Kommissionen zwar meist ausdrücklich auf die in Frage stehenden Bundesinventare, aber ein Blick in die Ziffer 2 eines Gutachtens zeigt, dass neben diesen eine Vielzahl weiterer Informationen zusammengetragen wird und dass insbesondere das Gewicht des Augenscheins nicht unterschätzt werden darf.

Zentraler Zweck der Richtplanung ist die Koordination mit anderen raumwirksamen Tätigkeiten. Barbara Jud führt dazu weiter aus:

„Bei anderen richtplanpflichtigen raumwirksamen Tätigkeiten, welche die Bundesinventare tangieren, wie beispielsweise Materialabbaugebiete oder Windparkanlagen, müssen die Schutzziele der Inventare ebenfalls berücksichtigt werden (Art. 2 Abs. 1 RPG). Bei Richtplangeschäften mit fortgeschrittenem Koordinationsstand (Festsetzungen und Zwischenergebnisse) hat aus den betreffenden Massnahmeblättern und Festlegungen des kantonalen Richtplans hervorzugehen, wie diese Koordination bzw. Abwägung der verschiedenen raumwirksamen Interessen vorgenommen wurde (Festsetzung) oder vorzunehmen ist (Zwischenergebnis). Im Einzelfall und bei Interessenkonflikten gehen die Schutzinteressen nicht zwingend vor. Da im Bereich des Natur- und Heimatschutzes (...) keine abschliessende Bundeskompetenz besteht, sind die Kantone nicht vollumfänglich an die hohen Schutzbestimmungen des Artikel 5 NHG gebunden, sondern haben einen Beurteilungsspielraum. Sie sind nicht in jedem Fall zur «ungeschmälerten Erhaltung» verpflichtet und Eingriffe sind nicht an die Voraussetzung gebunden, dass es sich um Vorhaben von nationaler Bedeutung handelt. Dies wäre bei den BLN-Gebieten und den zum Teil darin liegenden Siedlungsgebieten oft gar nicht möglich. Es muss jedoch eine Interessenabwägung unter Berücksichtigung der in den Inventaren zum Ausdruck kommenden Natur-, Landschafts- und Denkmal-

[142] Jud, Bundesinventare nach Art. 5 NHG, 11.
[143] Leimbacher, Kommentar NHG, Art. 6, Rz. 7.

schutzanliegen vorgenommen werden. Dabei kommt den Schutzinteressen im Hinblick auf die «grösstmögliche Schonung» ein starkes Gewicht zu."[144]

Diese Ausführungen sind von grosser Wichtigkeit. Wie gerade die im Vorfeld dieses Gutachtens geführten Gespräche mit Fachleuten gezeigt haben, kann es durchaus vorkommen, dass gewisse recht einschneidende raumwirksame Vorhaben – wie etwa Materialabbauzonen – in ein BLN-Gebiet platziert werden, ohne dass nachvollziehbar wäre, ob der Kanton sich mit dieser Tatsache überhaupt auseinandergesetzt hat und wenn ja, auf welche Art und Weise er argumentativ zum Schluss gekommen ist, das geplante Vorhaben rechtfertige den schädigenden Eingriff in das Bundesinventarobjekt.

- Der Bundesrat wird also in Zukunft – die explizite Verpflichtung zur Berücksichtigung der Bundesinventare bei der Erstellung der kantonalen Richtpläne in den Inventarverordnungen bestätigt dies eindeutig – keine Richtpläne mehr genehmigen können, in denen die Bundesinventare nicht adäquat berücksichtigt worden sind – und zwar nicht bloss im Hinblick auf die Erfüllung von Bundesaufgaben, sondern eben neu und unbestrittenermassen gerade auch bezüglich der Erfüllung kantonaler bzw. kommunaler Aufgaben.

In der „Empfehlung zur Berücksichtigung der Bundesinventare nach Artikel 5 NHG in der Richt- und Nutzungsplanung" konnte diese Verpflichtung – unter Verwendung der Überlegungen von Barbara Jud – wie folgt zusammengefasst werden:

„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 bleiben jedoch grundsätzlich möglich, 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 jenes an der ungeschmälerten Erhaltung der Inventarobjekte überwiegt.

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:

wenn

- *eine Abwägung gänzlich unterblieben ist (Abwägungsausfall);*
- *eine Abwägung ohne die Berücksichtigung relevanter Interessen stattfindet (Ermittlungsdefizit);*
- *nicht schutzwürdige oder objektiv untergeordnete Interessen in die Abwägung einbezogen werden (Ermittlungsüberschuss);*
- *die Abwägung sämtlicher relevanter Interessen vorgenommen, jedoch nicht korrekt gewichtet wird (Fehlbeurteilung)[145].“[146]*

[144] Jud, Bundesinventare nach Art. 5 NHG, 10 ff.

Gerade diese letzten kurzen Ausführungen verdienen eine etwas nähere Betrachtung: Es interessiert uns immer noch, *wie* die Aussage des Bundesgerichts zu verstehen ist, die Kantone „berücksichtigen“ bei der Festlegung der Planungsgrundlagen in ihrer Richtplanung „die Bundesinventare als besondere Form von Konzepten und Sachplänen im Speziellen (Art. 6 Abs. 4 RPG).“[147]

Um diese Frage zu beantworten, kann man sich der Thematik gleichsam vom anderen Ende her nähern: der Genehmigung von Richtplänen durch den Bundesrat gemäss Artikel 11 Absatz 1 RPG: „Der Bundesrat genehmigt die Richtpläne und ihre Anpassungen, wenn sie diesem Gesetz entsprechen, namentlich die raumwirksamen Aufgaben des Bundes und der Nachbarkantone sachgerecht berücksichtigen.“

Der BGE Rüti ist u.a. als eine Auslegung des Raumplanungsgesetzes zu verstehen. Das Gericht versteht die Bundesinventare „ihrer Natur nach“ als Sachpläne und Konzepte und unter Hinweis auf Artikel 6 Absatz 4 RPG verlangt es, dass diese daher von den Kantonen „als besondere Form von Konzepten und Sachplänen im Speziellen“ zu berücksichtigen seien.

Fehlt es daher an der adäquaten Berücksichtigung der Bundesinventare, entsprechen die Richtpläne dem Raumplanungsgesetz nicht, da sie insbesondere die raumwirksamen Aufgaben des Bundes nicht sachgerecht berücksichtigen, was, wie soeben skizziert, insbesondere der Fall ist, wenn Interessenabwägungen nicht korrekt vorgenommen wurden.

Barbara Jud hat sich in ihrem Artikel zu den Bundesinventaren nach dem BGE Rüti auch zur Genehmigung des Richtplans durch den Bundesrat ausführlich geäussert:[148]
„Richtpläne sind durch den Bundesrat zu genehmigen (Art. 11 RPG). Die Genehmigung soll grundsätzlich sicherstellen, dass die Richtpläne dem Raumplanungsgesetz entsprechen, und dass sie namentlich die raumwirksamen Aufgaben des Bundes und der Nachbarkantone sachgerecht berücksichtigen (Art. 11 Abs. 1 RPG). Überprüft werden einerseits die formellen Aspekte: Information und Mitwirkung der Bevölkerung Art. 4 RPG; Zusammenarbeit mit den Behörden des Bundes und der Nachbarkantone sowie dem benachbarten Ausland Art. 7 RPG; Mitwirkung der Gemeinden und anderer Träger raumwirksamer Aufgaben Art. 10 Abs. 2 RPG und die Erfüllung weiterer Formerfordernisse.“

Darauf braucht für unsere Belange nicht näher eingegangen zu werden. Auch nach dem BGE Rüti ist die Richtplanung formell grundsätzlich noch das gleiche Geschäft wie vorher.

Barbara Jud fährt fort:
„Andererseits ist der Richtplan auch in materieller Hinsicht zu überprüfen. Dies heisst konkret: Bereitstellung geeigneter Grundlagen gemäss Art. 6 RPG; Erfüllung des Mindestinhalts gemäss Art. 8 RPG und Art. 5 Abs. 1 RPV; Berücksichti-

---

145 Jud, Bundesinventare nach Art. 5 NHG, 12 f.
146 ARE/ASTRA/BAFU/BAK, Empfehlung, Ziffer 4.5.
147 BGE 135 II 209, E. 2.1.
148 Jud, Bundesinventare nach Art. 5 NHG, 12 ff.; mit vielen weiteren Hinweisen.

gung der Ziele und Grundsätze der Raumplanung gemäss Art. 1 und 3 RPG; Abstimmung mit den raumwirksamen Interessen anderer Planungsträger. Obwohl sich der Wortlaut von Artikel 11 Absatz 1 RPG auf die Einhaltung des Raumplanungsgesetzes beschränkt, ist unbestritten, dass der Richtplan auch die Bestimmungen des übrigen Bundesrechts zu berücksichtigen hat. Die Rechtskontrolle beinhaltet neben der Prüfung, ob der Richtplan dem Raumplanungsgesetz und dem übrigen Bundesrecht entspricht, auch die Kontrolle, ob im Zusammenhang mit der in Artikel 3 RPV vorgegebenen Interessenabwägung Abwägungsfehler vorliegen. Eine gewisse Zurückhaltung wird lediglich geübt, sofern eine Interessenabwägung auf der Würdigung örtlicher Verhältnisse beruht, deren Beurteilung die kantonalen Behörden besser überblicken."[149]

Es ist offensichtlich, dass die vom Bundesgericht und auch den Inventarverordnungen geforderte „Berücksichtigung" der Bundesinventare bereits mit der Interessenabwägung im Rahmen der Erstellung eines Richtplanes steht und fällt. Wenn ein „Geschäft" die Richtplanphase passiert hat und als grundsätzlich gesetzeskonform genehmigt wurde, wird sich im Rahmen der nächsten Schritte bis zur Realisierung des Vorhabens kaum mehr jemand nochmals Gedanken über die Zulässigkeit des Vorhabens selbst machen, sondern es wird in erster Linie noch (nutzungs-)planerische Feinarbeit gemacht werden, in der es darum geht, den Eingriff möglichst schonend auszugestalten (Beschränkung von Lastwagenfahrten; Sichtschutz; Renaturierungsplan u.Ä.m.). An diesem „praktischen" Lauf der Dinge ändert auch der Umstand nicht immer etwas, dass Artikel 9 Absatz 2 RPG bestimmt, die Richtpläne würden überprüft und nötigenfalls angepasst, wenn sich die Verhältnisse geändert haben, sich neue Aufgaben stellen oder eine gesamthaft bessere Lösung möglich ist.

Es lohnt sich daher, auf diese Thematik nochmals kurz mit Barbara Jud zurückzukommen, die fortfährt:[150]
„Eine Planaussage wird im Zusammenhang mit den Bundesinventaren nach Art. 5 ff. NHG in folgenden Fällen beanstandet:

Abwägungsausfall
Ist eine Abwägung gänzlich unterblieben, liegt ein Abwägungsausfall vor. Dies ist etwa der Fall, wenn es die Behörde pflichtwidrig unterlässt, eine Abwägung vorzunehmen um eine richtplanerische Aussage zu Schutzobjekten von Bundesinventaren zu formulieren oder wenn sie bei richtplanpflichtigen Vorhaben (z.B. Windparkanlagen) die Frage nach Alternativstandorten, die ein zentrales Element der Interessenabwägung bilden, nicht prüft.

Ermittlungsdefizit und Ermittlungsüberschuss
Findet eine Abwägung statt, jedoch ohne die Berücksichtigung relevanter Interessen, liegt ein Ermittlungsdefizit vor. Dieser Abwägungsfehler liegt vor, wenn beispielsweise ein Kanton in seinem Richtplan durch eine Abwägung zwar die Gebiete nach Art. 6 Abs. 2 Buchstabe b RPG bezeichnet, dabei jedoch die in den Bundesinventaren zum Ausdruck gebrachte Interessenbekundung des Bundes

[149] Jud, Bundesinventare nach Art. 5 NHG, 12.

[150] Sie stützt sich, wie ihre Anmerkung 43 zeigt, insbesondere auf: Tschannen, Kommentar RPG, Art. 11, Rz. 9 ff.; 22; Waldmann/Hänni, Handkommentar RPG, Art. 11, Rz. 5 ff.; Rz. 13 f.

überhaupt nicht beachtet. Ein Ermittlungsüberschuss entsteht hingegen, wenn nicht schutzwürdige und objektiv geringwertige Interessen in die Abwägung einbezogen werden.

Fehlbeurteilung
Bei einer Fehlbeurteilung findet eine Abwägung statt, die sämtliche relevanten Interessen mit einbezieht. Diese werden jedoch nicht korrekt gewichtet, indem beispielsweise die einzubeziehende Interessenbekundung des Bundes, die in den Inventaren zum Ausdruck kommt, zu wenig beachtet wird und die Interessen eines Anlagebetreibers an einer wirtschaftlichen Nutzung des Geländes (z.B. Kiesabbau) von vornherein höher gewichtet werden.

Bei diesen drei Kategorien von Abwägungsfehlern handelt es sich um juristische Unterscheidungen, aus denen keine kategorienspezifische Rechtsfolgen ableitbar sind."[151]

Zum *Abwägungsausfall* bzw. der *unterbliebenen Abwägung* lohnt sich ein Blick in den Kommentar RPG von Pierre Tschannen, der den klassischen Fall einer Nicht-Berücksichtigung illustriert: „Ein Entscheid ist rechtsfehlerhaft, wenn eine *Abwägung überhaupt unterblieb*, obwohl sie aufgrund der anwendbaren Normen hätte vorgenommen werden müssen. Für den Fehlernachweis reicht bereits, dass die Abwägung in der Entscheidbegründung nicht nachgezeichnet wurde."[152]

Immerhin sollen gemäss Tschannen die Fälle selten sein, in denen das Abwägungsgebot völlig übergangen wird. Am ehesten ereigneten sich Abwägungsausfälle dort, „wo die Behörde es pflichtwidrig unterlässt, die Frage nach Alternativstandorten zu klären".[153]

Was die Umsetzung der vom Bundesgericht geforderten *Berücksichtigung* der Bundesinventare anbelangt, darf aber sicherlich auf eine möglicherweise drohende Gefahr hingewiesen werden: Wurden die Bundesinventare bisher bei der Erstellung der Richtpläne berücksichtigt, so dürfte dies in der Regel oder doch häufig in Hinblick auf die Erfüllung anstehender *Bundesaufgaben* geschehen sein, galten die Bundesinventare doch bei der Erfüllung kantonaler und kommunaler Aufgaben als unverbindlich.

- Diese hinsichtlich der Erfüllung raumwirksamer kantonaler und kommunaler Tätigkeiten eventuell fehlenden Interessenabwägungen müssten auf Richtplanebene daher nachgeholt werden, ist der Richtplan doch anzupassen, wenn sich die Verhältnisse geändert haben, sich neue Aufgaben stellen oder eine gesamthaft bessere Lösung möglich ist (Art. 9 Abs. 2 RPG).

Ebenfalls einer nochmaligen und genaueren Lektüre wert sind die Ausführungen von Tschannen zu *Ermittlungsdefizit oder -überschuss* bzw. zur *fehlerhaften Ermittlung der berührten Interessen*: „Ein Entscheid ist rechtsfehlerhaft, wenn die Behörde *nicht alle Interessen*, die von der zu entscheidenden Frage berührt sind, in die Abwägung eingebracht hat (Ermittlungsdefizit).

---

[151] Jud, Bundesinventare nach Art. 5 NHG, 13.
[152] Tschannen, Kommentar RPG, Art. 3, Rz. 38.
[153] A.a.O., petit, m.w.H.

Eine unvollständige Ermittlung der berührten Interessen kann Folge *einer mangelhaften Sachverhaltsfeststellung* sein. Sie kann sich aber auch aus einer *unzulässigen Verengung des Entscheidungshorizontes* ergeben: so, wenn die Behörde allein auf die Anliegen des eigenen Ressorts achtet; wenn sie einen Teilentscheid fällt, der eine umfassende Interessenabwägung verhindert; oder wenn sie die Berücksichtigung bestimmter Anliegen in sachfremder Weise auf spätere Entscheidetappen vertagt."[154]

- Als Konsequenz aus der Verpflichtung der Kantone, die Bundesinventare bei der Erstellung ihrer Richtpläne zu berücksichtigten, folgt, dass dieser Pflicht nicht nachgekommen wird, wenn Bundesinventarobjekte im Richtplan lediglich erwähnt werden, aber nicht erkennbar ist, welche Schlüsse aus dem Vorhandensein von Bundesinventarobjekten bei der Erfüllung von kantonalen und kommunalen Aufgaben zu ziehen sind. Das blosse Vorhandensein eines Objektes – z.B. eines ISOS-Objektes als rotem Punkt – ist noch keine vom BGE Rüti angemahnte „Berücksichtigung". Die Berücksichtigung muss vielmehr eine *bedeutungsvolle* sein; sie muss im Rahmen der anstehenden richtplanerischen Entscheidung von Bedeutung sein und ein Gewicht haben; sie muss einen Unterschied machen.

Das leitet zwanglos zum nächsten möglichen Stolperstein über, den Tschannen etwas näher behandelt, der *Fehlbeurteilung* bzw. *unzutreffenden Beurteilung der Interessen*: „Ein Entscheid ist rechtsfehlerhaft, wenn die Behörde die *Bedeutung der Interessen* im konkreten Fall *verkennt* (Fehlbeurteilung). Dies ist namentlich der Fall, wenn sie die Interessen in einer Weise beurteilt, die der anzustrebenden räumlichen Entwicklung widerspricht oder den möglichen Auswirkungen nicht ausreichend Rechnung trägt. Fehlbeurteilung ist ohne weiteres anzunehmen, wo die Gewichtung nicht näher begründet wird oder wo eine Folgendiskussion ausbleibt, obwohl sie aufgrund der Verhältnisse als angezeigt erscheint."[155]

„..., wenn die Behörde die *Bedeutung der Interessen* im konkreten Fall *verkennt"* – das ist, gerade vor dem Hintergrund des BGE Rüti, eine sehr interessante Aussage. Mit anderen Worten liesse sich auch formulieren: wenn die Behörde den *Stellenwert der Bedeutung der Bundesinventare bzw. der in Frage stehenden Objekte* im konkreten Fall *verkennt.*

Es geht hier also nicht mehr darum, dass die Bundesinventare gänzlich „vergessen" gingen, sondern dass den Bundesinventaren bzw. den Schutzinteressen der betroffenen Objekte im Rahmen der Richtplanung – aber das gilt natürlich auch für alle anderen Interessenabwägungen – nicht das ihnen zustehende Gewicht verliehen wird; dass ihnen nicht die *Bedeutung* zugestanden wird, die ihnen zukommen müsste.

Welches diese Bedeutung im konkreten Fall ist bzw. welche Bedeutung und welches Gewicht den in Frage stehenden Schutzinteressen und Objekten zusteht, das kann allerdings nicht abstrakt bestimmt werden.

---

[154] Tschannen, Kommentar RPG, Art. 3, Rz. 39.
[155] Tschannen, Kommentar RPG, Art. 3, Rz. 41.

- Immerhin müssen sich die Kantone (und Gemeinden) in Erfüllung kantonaler (oder kommunaler) Aufgaben nicht auf gänzlich unbekanntes Terrain begeben: Grundsätzlich müssen sie im Hinblick auf die Erfüllung ihrer eigenen Aufgaben nur das machen, was sie zum Schutz von Bundesinventarobjekten *bei Erfüllung von Bundesaufgaben* immer schon gemacht haben (oder hätten machen sollen). Dass zu diesem Zwecke die jeweils kompetenten Fachleute beigezogen werden müssen, braucht nicht mehr erwähnt zu werden.

4.3.2 Berücksichtigung der Bundesinventare in der Nutzungsplanung

Die Pflicht der Kantone (und Gemeinden) zur Berücksichtigung der Bundesinventare „als besondere Form von Konzepten und Sachplänen" bei der Erstellung ihrer Richtpläne ist kein Selbstzweck. Die Planungskaskade macht erst dann Sinn, wenn die ersten beiden Schritte, die Sachplanung und die Richtplanung, durch den dritten Schritt, die Nutzungsplanung, abgeschlossen werden.

So sieht es auch das Bundesgericht im Entscheid Rüti. Nachdem die Kantone (und Gemeinden) die Bundesinventare als besondere Form von Konzepten und Sachplänen im Rahmen ihrer Richtplanung „berücksichtigt" haben, muss gemäss Bundesgericht der für die Behandlung des Einzelfalls *praktisch* entscheidende Schritt folgen: „Aufgrund der Behördenverbindlichkeit der Richtplanung (Art. 9 RPG) finden die Schutzanliegen des Bundesinventars auf diese Weise Eingang in die Nutzungsplanung (Art. 14 ff. RPG)".[156]

- Dies ist der Grundsatz: Über die Richtplanung finden die Schutzanliegen der Bundesinventare „Eingang in die Nutzungsplanung". Allerdings geschieht dies nicht von alleine. Die Kantone und Gemeinden müssen *aktiv* werden. Sie müssen dafür sorgen, dass die Schutzanliegen der Bundesinventare wirklich „Eingang in die Nutzungsplanung" finden, konkret – so das Bundesgericht weiter – „insbesondere in die Ausscheidung von Schutzzonen (Art. 17 Abs. 1 RPG) und in die Anordnung von andern Schutzmassnahmen (Art. 17 Abs. 2 RPG). Die derart ausgestaltete Nutzungsplanung ist auch für die Eigentümer verbindlich."

Und weil – „insoweit", wie das Bundesgericht schreibt – die Schutzanliegen in die Nutzungsplanung einfliessen müssen, „besteht ... für die Kantone (und Gemeinden) eine Pflicht zur Berücksichtigung von Bundesinventaren (...)."[157] [158]

---

[156] BGE 135 II 209, E. 2.1.

[157] BGE 135 II 209, E. 2.1.

[158] Im Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Luzern vom 16. Februar 2010 im Fall Sursee hat diese Verpflichtung gemäss BGE Rüti folgenden Niederschlag gefunden (E. 5c cc): „Dass die Inventare nach Art. 5 NHG sowie die damit verbundenen Schutzziele aufgrund der bundesstaatlichen Kompetenzausscheidung im Bereich des Natur- und Heimatschutzes bzw. der ausdrücklichen Vorschrift von Art. 6 Abs. 2 NHG nur bei Erfüllung einer Bundesaufgabe *unmittelbar* verbindlich sind, ändert somit nichts an der Verbindlichkeit des Gutachtens nach Art. 17a NHG. Dies umso weniger, als den Inventaren nach Art. 5 NHG materiell Konzeptcharakter im Sinne von Art. 13 des Bundesgesetzes vom 22. Juni 1979 über die Raumplanung (...) zukommt (BGE

In der „Empfehlung“ der vier Bundesämter liest man zur Berücksichtigung der Bundesinventare in der Nutzungsplanung:

„Mit der Berücksichtigung der Bundesinventare bei der Erstellung ihrer 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 müssen 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. In Frage 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 Nutzungsplanung hat die Bundesinventare auch 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.[159]*“*[160]

Die Nutzungsplanung ist *in der Regel*[161] keine Bundes-, sondern eine kantonale bzw. kommunale Aufgabe. Und die Zuständigen in den Kantonen und Gemeinden lassen sich „föderalistisch“ „vom Bund“ in der Regel eher ungern sagen, wie sie diese „ureigene“ Aufgabe zu erfüllen haben.

Der Richtplan ist unter anderem dazu da, die Nutzungsplanung zu beeinflussen: „Die Richtpläne sollen in den Grundzügen aufzeigen, wie sich das von ihnen erfasste Gebiet räumlich entwickeln soll (Art. 6 RPG). Auch wenn das Zürcher Planungs- und Baugesetz in weitergehendem Masse, als dies das Bundesrecht erfordert, davon ausgeht, dass die Richtpläne die Nutzungsplanung vorbestimmen (...), so heisst dies nicht, dass in den Richtplänen die behördenverbindlichen An-

135 II 213, E. 2.1; Leimbacher, a.a.O. (nämlich Kommentar RPG), N 28 zu Art. 6; ...). Die Kantone haben sie folglich bei der Richt- und Nutzungsplanung zu berücksichtigen. Die alsdann massgebenden Pläne und Vorschriften des kantonalen und kommunalen Rechts, insbesondere die Bestimmungen zum Ortsbild- und Denkmalschutz, sind vor diesem Hintergrund ISOS-konform anzuwenden. Die im ISOS enthaltenen Hinweise zur Schutzwürdigkeit eines Objektes sind daher auch bei der Erfüllung kantonaler Aufgaben zu beachten (vgl. zum Ganzen: BGE 135 II 213, E. 2.1; ...; Leimbacher ..., Bundesinventare ...69 ...)“; Hervorhebung hinzugefügt.

159 Jud, Bundesinventare nach Art. 5 NHG, 14 f.

160 ARE/ASTRA/BAFU/BAK, Empfehlung, Ziffer 5.

161 „Gelangen jedoch im Rahmen der Nutzungsplanung Bestimmungen des Bundesrechts, beispielsweise über Biotope oder Moore und Moorlandschaften von besonderer Schönheit und gesamtschweizerischer Bedeutung des NHG zur Anwendung, ist ein Zusammenhang mit der Erfüllung einer Bundesaufgabe gegeben. Der Erlass des Nutzungsplans wird dadurch zu einer Bundesaufgabe; Jud, Bundesinventare nach Art. 5 NHG, 4, unter Verweis auf: Hänni, Planungs-, Bau und besonderes Umweltschutzrecht, 406; Seitz/Zimmermann, Bundesgesetz über den Natur- und Heimatschutz NHG, 113 ff.

ordnungen in der Präzision der Nutzungspläne getroffen werden müssen. Dies geht auch aus der Formulierung des Zürcher Planungs- und Baugesetzes hervor. Es umschreibt die Aufgabe der Richtplanung mit Gestaltungsgrundsätzen, die den Behörden bei der Ausarbeitung der Nutzungsplanung den notwendigen Ermessensspielraum belassen. Der Ermessensspielraum, welcher den Behörden bei der Erfüllung ihrer der Richtplanung nachgeordneten Nutzungsplanungspflicht zustehen muss, ergibt sich auch aus Art. 2 Abs. 3 RPG."[162]

Obwohl laut Bundesgericht die Bundesinventare nach Artikel 5 NHG bei der Erstellung der kantonalen Richtpläne und *mittelbar* auch im Rahmen der Nutzungsplanung berücksichtigt werden *müssen*, darf man sich in guten Treuen darüber streiten, a*uf welche Art und Weise* dies zu geschehen hat. Beurteilungs- und Ermessenspielräume sind vorhanden. Zudem ist zu beachten, dass Richtplan und Nutzungsplan grundsätzlich selbstständig nebeneinander stehen: „Die Nutzungsplanung verkörpert nicht ... eine bloss vollziehende Durchführung des Richtplans; sie ist Lenkungsaufgabe eigenständiger Herkunft."[163]

- Aber: *Dass* die Bundesinventare als Sachpläne oder Konzepte via Richtpläne auch im Rahmen der Nutzungsplanung „Bedeutung" haben und daher entsprechend berücksichtigt werden *müssen*, das ist nach dem BGE Rüti unbestreitbar.

Die Verbindung zwischen den Richtplänen und der Nutzungsplanung und somit die Umsetzung der Sachpläne oder Konzepte „Bundesinventare" in der Nutzungsplanung stellt gemäss dem BGE Rüti die „Behördenverbindlichkeit" der Richtpläne dar: „Aufgrund der Behördenverbindlichkeit der Richtplanung (Art. 9 RPG) finden die Schutzanliegen des Bundesinventars auf diese Weise Eingang in die Nutzungsplanung (Art. 14 ff. RPG), insbesondere in die Ausscheidung von Schutzzonen (Art. 17 Abs. 1 RPG) und in die Anordnung von andern Schutzmassnahmen (Art. 17 Abs. 2 RPG)."[164]

Die Unerlässlichkeit dieser verbindlichen Verbindung zwischen Richtplänen und der Nutzungsplanung hebt auch Pierre Tschannen hervor: „Die Verbindlichkeit des Richtplans für Behörden ist zentrales Mittel, seine Wirksamkeit als Instrument der koordinativen Raumplanung sicherzustellen."[165] Wenn das Bundesgericht sie im Entscheid Rüti ausdrücklich thematisiert, dann deshalb, weil es nicht darum geht, die Bundesinventare *lediglich* bei der Erstellung der Richtpläne zu „berücksichtigen", sondern darum, dass die Schutzanliegen des Bundesinventars (u.a.) auch eine Stufe tiefer Wirkung zeigen, indem sie in die Nutzungsplanung einfliessen – denn erst eine auf die Schutzanliegen der Bundesinventare ausgerichtete Nutzungsplanung ist auch für die Eigentümerinnen und Eigentümer verbindlich und zeigt so im Alltag, wo es z.B. um ganz konkrete Bauprojekte geht,

---

[162] BGE 118 Ib 503, E. 6 b cc. Vgl. auch den „Leitfaden für die Richtplanung", 5: „Der Richtplan ist dem Wesen nach ein Konzept- und Koordinationsplan. Er steht somit zwischen Leitbild und Nutzungsplan. Er bestimmt die Richtung der weiteren Planung und Zusammenarbeit aufgrund einer umfassenden Interessenabwägung und legt die dazu erforderlichen Massnahmen fest."

[163] Tschannen, Kommentar RPG, Art. 9, Rz. 35.

[164] BGE 135 II 209, E. 2.1.

[165] Tschannen, Kommentar RPG, Art. 14, Rz. 2.

ganz praktische Wirkung.[166] Der Richtplan selbst regelt ja kein Rechtsverhältnis zwischen Gemeinwesen und Privaten und ist also für diese nicht rechtsverbindlich.[167]

Bereits angesprochen wurde, dass der Richtplan die von ihm beeinflussten Entscheidungen keineswegs abschliessend bestimmt und dass er auch die Zuständigkeiten von Aufgabenträgern unangetastet lässt.[168] Die zuständigen Behörden müssen also nicht gewärtigen, dass ihnen im Detail vorgeschrieben würde, *wie* sie Bundesinventarobjekte im Rahmen der Nutzungsplanung zu berücksichtigen hätten.[169] Das wäre auch gar nicht möglich: Wirft man z.B. einen Blick auf ein ISOS-Ortsbild, so ist die richtplanmässige Berücksichtigung heutzutage in der Regel verhältnismässig offen.

So finden sich im Richtplantext des am 8. September 2010 genehmigten Richtplanes des Kantons Basel-Landschaft u.a. folgende *ortsbildschutzrelevante* Aussagen:

„A. Ausgangslage
Intakte Ortsbilder sind attraktiv als Aufenthalts-, Einkaufs- und Wohnraum. Sie tragen zur Identifikation der Bevölkerung mit ihrem Lebensraum bei. Mit dem Inventar schützenswerter Ortsbilder der Schweiz (ISOS), welches für den Kanton Basel-Landschaft am 1.1.1995 in Kraft trat, wurden durch den Bund Grundlagen geschaffen, welche Aussagen über die Bedeutung der Ortsbilder (lokale, regionale, nationale Bedeutung) machen.

Im Kanton Basel-Landschaft haben 31 Ortbilder in 30 Gemeinden nationale bzw. 40 Ortsbilder in 38 Gemeinden regionale Bedeutung (inkl. Spezialfälle).

Die Gemeinden können im Rahmen ihrer Nutzungsplanung Schutzzonen ausscheiden. Schutzzonen umfassen unter anderem auch bedeutende Ortsbilder. Die im Rahmen des ISOS gemachten Vorgaben zu diesen Ortsbildern sind beim Vollzug von Bundesaufgaben vollumfänglich zu berücksichtigen.[170]

Etwa die Hälfte der Ortsbilder von nationaler Bedeutung werden bereits mit Schutzbestimmungen (erweiterte Kernzonenplanungen) im Sinne von Art. 17 RPG so geschützt, dass deren Erhalt – auch bei kommunalen oder kantonalen Bauvorhaben – mittelfristig gesichert ist. Die übrigen Ortsbilder von nationaler Bedeutung weisen keinen oder nur einen ungenügenden Schutz auf.

---

[166] Gerade weil der Richtplan im Rahmen der Nutzungsplanung *Wirkung zeigen soll* (und teilweise umgekehrt), prüft ja gemäss Artikel 26 RPG die zuständige kantonale Behörde die Nutzungspläne „auf ihre Übereinstimmung mit den vom Bundesrat genehmigten kantonalen Richtplänen".

[167] Tschannen, Kommentar RPG, Art. 14, Rz. 9.

[168] Tschannen, Kommentar RPG, Art. 14, Rz. 2.

[169] „Regelmässig belassen schon Planaussagen selbst den Planungs- und Bewilligungsbehörden *erhebliche Auslegungsspielräume*"; Tschannen, Kommentar RPG, Art. 14, Rz. 37.

[170] Ob mit der Beschränkung auf den „Vollzug von Bundesaufgaben" Sinn und Geist des BGE Rüti adäquat erfasst sind, ist nach dem BGE Rüti eher fraglich, mag jedoch dahingestellt bleiben.

B. Ziele
a) ...
b) ...
c) Die erhaltenswerten Ortsbilder sind durch ortsplanerische Schutzmassnahmen zu sichern. Gleichzeitig ist eine angemessene Entwicklung des Ortsbilds zu ermöglichen.
d) Sämtliche Ortsbilder von nationaler oder regionaler Bedeutung weisen einen entsprechenden grundeigentümerverbindlichen Rahmen für Nutzung und Schutz auf."[171]

- Diese (und ähnliche) Vorgaben, gepaart mit der Aufnahme der Ortsbilder in die Richtplankarte durch ein kleines Signet, lassen den für die Nutzungsplanung Zuständigen mehr als genug Spielraum:
  Sie verpflichten aber immerhin zu einer gewissen, in jedem Fall näher zu konkretisierenden Berücksichtigung der Ortsbilder bei der Nutzungsplanung.

Auch die „Beschlüsse" schränken die nutzungsplanerische „Freiheit" nur geringfügig ein:

„Planungsgrundsätze
a) An der langfristigen Erhaltung der gebauten Struktur und Substanz sowie der sinnvollen Weiterentwicklung der Nutzungsmöglichkeiten der typischen Baselbieter Ortsbilder und ihrer Umgebung besteht ein kantonales Interesse.
b) In den Kernzonen der Gemeinden ist das Siedlungsbild gegenüber in Erscheinung tretenden Lärmschutzmassnahmen (Lärmschutzwände) höher zu gewichten.
c) Dem Anliegen eines zeitgemässen Umweltschutzes und einer zeitgemässen Nutzung (Dachfenster, Balkone, Solaranlagen etc.) wird Rechnung getragen.

Planungsanweisungen
a) Im Rahmen der Ortsplanung (Ortsbildschutz) überprüfen die Gemeinden insbesondere folgende Inhalte und nehmen sie gegebenenfalls in die Nutzungsplanung auf:

- Abgrenzung der Schutzzonen
- Festlegen von schützens- oder erhaltenswerten Einzelobjekten
- Gewährleisten des Aussenraums bzw. des Umgebungsschutzes (Vorplätze, Vorgärten, Hofstattareale etc.)
- Festlegen von möglichen baulichen Neuerungen (Neubauten, Anbauten, Umbauten, Aufbauten) im Ortskern
- Sicherstellung einer zeitgemässen Nutzung (Dachfenster, Balkone, Solaranlagen etc.)

b) Gemeinden und Kanton ziehen das ISOS als Planungshilfe bei.

---

[171] Kantonaler Richtplan Basel-Landschaft, 8. September 2010, S 2.2 Ortsbildschutz, 24; Hervorhebung hinzugefügt.

Örtliche Festlegungen
Folgende Ortsbilder werden festgesetzt und im Sinne einer Fortschreibung in der Richtplankarte aufgenommen. Die Fortschreibung erfolgt auf der Basis der Verordnung über die schützenswerten Ortsbilder der Schweiz (VISOS).“[172]

Angesichts solcher und ähnlicher, in der Regel sehr offen und „auslegungsbedürftig“ formulierter Vorgaben in den kantonalen Richtplänen ist einmal mehr daran zu erinnern, dass den Bundesinventaren bei der Erfüllung kantonaler und kommunaler Aufgaben nur dann und dort „Bedeutung“ zukommen kann, wie dies der BGE Rüti verlangt, wenn die Zuständigen – hier die (Nutzungs-)Planungsbehörden – den durch den Bundesgerichtsentscheid verstärkten Schutz der Bundesinventarobjekte auch gewollt *anstreben*. Anders gesagt:

- Die bloss buchstabengetreue „Umsetzung“ von solchen eher vagen Richtplan-Vorgaben vermag des Öfteren nicht zu genügen. Die Behördenverbindlichkeit der Richtplanung (Art. 9 Abs. 1 RPG) sowie jene der Konzepte und Sachpläne (Art. 22 Abs. 1 RPV) verlangt, dass diese *Wirkung zeigen*: Sie müssen auf der Stufe Nutzungsplanung *wirksam* werden; sie müssen *einen Unterschied machen*. Fehlt es an einer solchen Wirkung, kann keine Rede davon sein, die Konzepte oder Sach- bzw. Richtpläne seien behörden*verbindlich*.

Hilfreich zur Bestimmung der Art und Weise der „Berücksichtigung“ der Bundesinventare im Rahmen der Nutzungsplanung sind die Ausführungen von Waldmann und Hänni zur Bindungswirkung von Konzepten und Sachplänen für die Nutzungsplanung in Kantonen und Gemeinden:

„Die Pflicht zur Beachtung der Sachpläne und Konzepte *gilt für alle raumwirksamen Tätigkeiten, insbesondere auch für die Zuweisung von Bodennutzungen im Rahmen der Nutzungsplanung und der Erschliessung von Nutzungszonen*. Die Tragweite der Verbindlichkeit beschränkt sich hier allerdings darauf, dass die Kantone und Gemeinden die in den Konzepten und Sachplänen verfolgten Anliegen des Bundes nicht verunmöglichen oder unnötig erschweren dürfen.“[173]

Und an andere Stelle halten sie fest: „In gewissen Fällen kann sich die Berücksichtigungspflicht (nämlich der Konzepte und Sachpläne im Rahmen der kantonalen Richtplanung) gar auf die Ebene der Nutzungsplanung erstrecken“.[174]

Allerdings sei dabei zu beachten: „So wenig bestehende Richtpläne für die Sachplanung als feste Vorgaben gelten, sowenig darf auch der Bund den Kantonen die Lösung für allfällige Nutzungskonflikte diktieren. Vielmehr sollen Konzepte und Sachpläne aus einer echten und von der Vorstellung einer von gleichberechtigten Planungsträgern getragenen Zusammenarbeit hervorgehen.“[175]

In diesem Zusammenhang sei einmal mehr daran erinnert, dass der Bund die Bundesinventare ja nicht gleichsam autistisch und rein willkürlich erstellt. In Arti-

[172] A.a.O., 25.
[173] Waldmann/Hänni, Handkommentar RPG, Art. 13, Rz. 32; Hervorhebung hinzugefügt.
[174] Waldmann/Hänni, Handkommentar RPG, Art. 13, Rz. 41.
[175] Ebenda.

kel 5 Absatz 2 NHG wird vielmehr ausdrücklich festgehalten, über die Aufnahme, die Abänderung oder die Streichung von Objekten entscheide der Bundesrat „*nach Anhören der Kantone*". Und zudem können die Kantone bekanntlich von sich aus eine Überprüfung der Bundesinventare beantragen.

Entsprechend heisst es im Erläuternden Bericht zu Artikel 9 VIVS (der Pflicht zur Berücksichtigung der Bundesinventare bei der Erstellung der Richtpläne):

„Die Formulierung von Artikel 9 berücksichtigt, dass den Kantonen vom RPG und vom NHG bei der Nutzungsplanung ein relativ grosser Beurteilungsspielraum belassen wird. Da Nutzungsplanung keine Bundesaufgabe ist (...) kann von den Kantonen nicht verlangt werden, dass ihre Nutzungsplanung vollständig mit der Verordnung übereinstimmt, wie dies die Auenverordnung, die Hochmoorverordnung, die Flachmoorverordnung, die Amphibienlaichgebiete-Verordnung und die Moorlandschaftsverordnung tun. Bei der Umsetzung der Biotopinventare und des Moorlandschaftsinventars des Bundes verbleibt nämlich den Kantonen, da sie hier konkrete bundesrechtliche Vorgaben umzusetzen haben, anders als beim Bundesinventar der historischen Verkehrswege, nur ein sehr enger Spielraum.

Das Wort «berücksichtigen» wird weder in der genannten Bundesgerichtspraxis noch in der vorliegenden Verordnung weiter konkretisiert. «Berücksichtigen» heisst aber mindestens, dass sich die Kantone mit dem Bundesinventar auseinandersetzen, *nicht ohne Not davon abweichen, notwendige Abweichungen davon nachvollziehbar begründen*[176] *und generell die Wirkung des Bundesinventars nicht vereiteln*."[177]

In der Nutzungsplanung geht es nicht nur um die Umsetzung von richt- oder sachplanerischen Vorgaben, sondern auch um die kreative Gestaltung eines Siedlungsraumes. Wirft man einen Blick auf die Karte eines ISOS-Ortsbildes, so wird sofort klar, dass es für eine nutzungsplanerische Erfassung bzw. für einen durch die Nutzungsplanung geförderten und ermöglichten Schutz des Ortsbildes keine Patentlösung geben kann. Vielmehr wird es darum gehen müssen, mit Blick auf die einzelnen Gebiete und Baugruppen, die Umgebungszonen und Umgebungsrichtungen mit den unterschiedlichen Erhaltungszielen einerseits bereits in der Zonenplanung selbst, dann vor allem aber auch in den (Zonen-)Baureglementen u.Ä. mehr Lösungen vorzuspuren, die dann auch im zu konkretisierenden Einzelfall einen möglichst bundesinventarkonformen Schutz ermöglichen.

Das mögen im einen Fall (überlagernde) Schutzzonen bzw. Kern- oder Zentrumszonen mit entsprechenden Schutzvorschriften sein, in einem anderen Fall mögen andere geeignete Massnahmen, wie sie bereits in Artikel 17 Absatz 2 RPG vorgesehen sind, adäquater sein.[178]

Auch für Nina Dajcar dient der Richtplan als Grundlage für die Nutzungsplanung.[179] Spezifisch inventarrelevante Vorgaben für die Nutzungsplanung fänden

---

[176] Näheres zu „Begründen heisst argumentieren" bei Ott, Moralbegründungen, 68.

[177] ASTRA, Erläuternder Bericht VIVS, Art. 9, 25. Hervorhebungen hinzugefügt.

[178] Zu möglichen Schutz- und Unterhaltsmassnahmen vgl. Leimbacher, Bundesinventare, 3. A., 43 ff.

[179] Dajcar, Natur- und Heimatschutzinventare des Bundes, 174.

sich, wie soeben erwähnt, in Artikel 17 Absatz 1 RPG, der typische Schutzobjekte für Schutzzonen aufliste und in Artikel 17 Absatz 2 festhalte, das kantonale Recht könne zu ihrem Schutz „andere geeignete Massnahmen vorsehen“: „Die Erfassung der Inventar-Objekte in der Nutzungsplanung *oder* mittels einer «anderen» Massnahme“ sei, so Nina Dajcar, „*zwingend*“.[180]

Allerdings treffe das, so Dajcar, nur auf die anderen, gerade nicht auf Artikel 5 NHG gestützten Bundesinventare wie die Moor- oder Aueninventare zu.[181] „*Ausnahmen* bilden wiederum die Objekte der *Inventare zum Schutz von Landschaften, Naturdenkmälern und baulichem Erbe*, als Folge der beschränkten Bundeskompetenz. Allerdings dürfen auch diese Inventare bei der Nutzungsplanung nicht einfach vollständig ignoriert werden, da sich aus ihnen Indizien für das Vorliegen schutzwürdiger Objekte ergeben.“[182]

Diese Einschätzung ist allerdings nicht wirklich überzeugend. Wirft man beispielsweise einen Blick in den Kommentar von Pierre Moor zu Artikel 17 RPG, so heisst es dort zwar zu den in Absatz 1 genannten Objekten:
« En dehors des cas d'application directe du droit fédérale (...), les cantons *n'ont pas d'obligation immédiate* de protéger la nature, les monuments et les sites. »[183]
Und im BGE Rüti wird festgehalten: „Bei der Erfüllung von kantonalen (und kommunalen) Aufgaben – wozu im Grundsatz die Nutzungsplanung zählt – wird der Schutz von Ortsbildern durch kantonales (und kommunales) Recht gewährleistet. Dies ergibt sich verfassungsrechtlich aus Art. 78 Abs. 1 BV, wonach die Kantone für den Natur- und Heimatschutz zuständig sind“.[184]

Es ist daher wohl zutreffend, dass die Kantone bzw. Gemeinden Objekte des BLN, des ISOS und des IVS nicht gestützt auf Artikel 78 Absatz 1 BV bzw. auf bundesrechtliche Natur- und Heimatschutznormen *zwingend* in der Nutzungsplanung *oder* mittels einer „anderen Massnahme“ erfassen müssen, wie dies Nina Dajcar festhält. Allerdings fällt es im 21. Jahrhundert schwer, sich einen *kantonalen* Natur- und Heimatschutz vorzustellen, der „seine“ besonders schönen sowie naturkundlich oder kulturgeschichtlich wertvollen Landschaften und „seine“ bedeutenden Ortsbilder, geschichtlichen Stätten sowie Natur- und Kulturdenkmäler nicht mit den Mitteln der Nutzungsplanung oder eben anderen geeigneten Massnahmen schützt.

Vor allem aber ist die Natur- und Heimatschutzgesetzgebung (im engeren Sinne) nicht die einzige Quelle kantonaler Verpflichtungen: Gerade der BGE Rüti zeigt vielmehr, dass der Schutz von (Natur- und Heimatschutz-)Objekten in der *Raumplanung* eine zweite, kantonsübergreifende Ursache kennt. Und gerade in den Kantonen ist es in der Regel das Zusammenspiel dieser beiden Bereiche, der zum Schutz der hier interessierenden Objekte beiträgt: Es gibt, soweit bekannt,

---

[180] Dajcar, Natur- und Heimatschutzinventare des Bundes, 177; Hervorhebung hinzugefügt.
[181] Zur Verpflichtung der Kantone vgl. beispielsweise Artikel 3 und 5 FMV.
[182] Dajcar, Natur- und Heimatschutzinventare des Bundes, 177.
[183] Pierre Moor, Kommentar RPG, Art. 17, Rz. 29.
[184] BGE 135 II 209, E. 2.1.

einerseits keinen Kanton, der sich *nicht*, ähnlich wie der Kanton Bern[185] oder der Kanton Graubünden[186], dazu verpflichtet hätte (in der Wortwahl gar an Artikel 17 RPG angelehnt), „seine“ besonders schönen oder wertvollen Landschaften und Ortsbilder, geschichtlichen Stätten oder Naturobjekte und Kulturgüter zu schützen und zu erhalten. Und soweit bekannt, bedienen sich die Kantone und Gemeinden zur Erfüllung dieser Aufgaben recht häufig der Instrumente Schutzzone, Schutzverordnung, Schutzverfügung o.Ä.

Schliesslich sei an Artikel 75 Absatz 3 BV erinnert: „Bund und Kantone berücksichtigen bei der Erfüllung ihrer Aufgaben die Erfordernisse der Raumplanung.“ Karin Sidi-Ali hält dazu, unter Verweis auf die Ziele und Planungsgrundsätze des Raumplanungsgesetzes (Artikel 1 und 3), fest:
« La gestion et la préservation du paysage constituent l'un de ces impératifs au vu des buts de la loi. Ainsi, sans même encore intégrer l'IFP au raisonnement, les cantons et communes doivent tenir compte de la préservation du paysage dans l'accomplissement des tâches non fédérales. Il est alors plus que logique que la protection d'éléments paysagers, qualifiés d'objets d'importance nationale sur la base de critères objectifs, soit obligatoire pour les cantons. »[187]

- Mit anderen Worten: Kantone und Gemeinden, die die hier interessierenden Objekte *nicht* in der einen oder anderen Weise schützen, häufig gar primär mit den Mitteln der Raumplanung, insbesondere der Nutzungsplanung, dürften nicht nur den Vorgaben ihrer kantonalen Bestimmungen kaum nachkommen, sondern bereits dem Auftrag der Bundesverfassung.

Die Bundesinventare bzw. der Umstand, dass bestimmte Objekte, weil sie von „nationaler“ Bedeutung sind, in das BLN, das ISOS oder das IVS aufgenommen wurden, sind weit mehr als „Indizien für das Vorliegen schutzwürdiger Objekte“, weswegen sie „bei der Nutzungsplanung nicht einfach vollständig ignoriert werden“ dürfen, wie Nina Dajcar meint.

- Selbst wenn vorstellbar ist, dass das eine oder andere Objekt in einem Inventar Aufnahme fand, obwohl ein Kanton anderer Ansicht war, als er im Rah-

---

185 Artikel 32 der Verfassung des Kantons Bern (SR 131.212), Landschafts- und Heimatschutz: „Kanton und Gemeinden treffen in Zusammenarbeit mit privaten Organisationen Massnahmen für die Erhaltung schützenswerter Landschafts- und Ortsbilder sowie der Naturdenkmäler und Kulturgüter.“

186 Artikel 81 Absatz 3 der Verfassung des Kantons Graubünden (SR 131.226): „Sie (nämlich Kanton und Gemeinden) treffen Massnahmen für die Erhaltung und den Schutz von wertvollen Landschaften und Ortsbildern, geschichtlichen Stätten sowie von Naturobjekten und Kulturgütern.“

187 Sidi-Ali, La protection des biotopes en droits suisse, 72 f. Allerdings spricht sich Sidi-Ali, 73, dafür aus, dass auch bei der Erfüllung von kantonalen und kommunalen Aufgaben ganz grundsätzlich bloss bei Vorliegen eines Interesses von ebenfalls *nationaler* Bedeutung in ein Inventar-Objekt eingegriffen werden dürfe, was wohl nicht ganz korrekt ist, verbindet Artikel 6 Absatz 2 NHG diesen verstärkten Schutz doch mit der Gefahr eines „Abweichens“ von der ungeschmälerten Erhaltung eines Objektes – und gilt das Erfordernis nicht für jegliche (auch geringe) Eingriffe. Zudem lässt sich, wie oben bereits angesprochen, dieses Erfordernis nicht über die Erfüllung einer Bundesaufgabe hinaus auf die Erfüllung von kantonalen bzw. kommunalen Aufgaben anwenden.

men der Erstellung der Inventare angehört wurde oder als er von sich aus eine Überprüfung beantragt hatte, ist – gleichsam bis zum Beweis des Gegenteils – davon auszugehen, dass Bundesinventarobjekte zu jenen Objekten gehören, die gemäss Artikel 17 RPG mit dem Mittel der Schutzzone bzw. anderen geeigneten Massnahmen geschützt werden können und sollten.

4.3.3 Berücksichtigung der Bundesinventare im Einzelfall

Erwähnt seien schliesslich die Auswirkungen der neuen Verbindlichkeit der Bundesinventare nach Artikel 5 NHG gemäss dem BGE Rüti auf die Behandlung des *konkreten Einzelfalles.* Für diesen bedeutet dies gemäss Bundesgericht: „Die Pflicht zur Beachtung findet zum einen ihren Niederschlag in der Anwendung der die Schutzanliegen umsetzenden (Nutzungs-)Planung. Zum andern darin, dass im Einzelfall erforderliche Interessenabwägungen im Lichte der Heimatschutzanliegen vorgenommen werden. Das ist insbesondere der Fall, wenn von der Grundnutzungsordnung abgewichen werden soll.“[188]

Die Schutzanliegen der Bundesinventare finden aufgrund der Behördenverbindlichkeit der Richtplanung Eingang in die Nutzungsplanung (insbesondere in die Ausscheidung von Schutzzonen und in die Anordnung von andern Schutzmassnahmen).[189] Damit ist die Verbindlichkeit der Bundesinventare „als“ Sachpläne und Konzepte für die Kantone und Gemeinden jedoch noch nicht ausgeschöpft, denn, wie das Bundesgericht im BGE Rüti festhält:

„Die derart ausgestaltete Nutzungsplanung ist auch für die Eigentümer verbindlich.“[190]

Obwohl das Bundesgericht diesen Satz gleichsam nur nebenbei fallen lässt, ohne darauf später nochmals näher einzugehen, lohnt sich ein kurzer Blick auf die Thematik. Aus der Sicht der Bundesinventarobjekte ist es ausserordentlich bedeutsam, wenn der Gehalt der Bundesinventare, ihre Schutzinteressen, in die Nutzungsplanung Eingang gefunden haben – prototypisch vielleicht durch eine (überlagernde) Schutzzone oder andere Schutzmassnahmen im Sinne von Artikel 17 Absatz 2 RPG,[191] daneben z.B. aber auch durch Zonenbauvorschriften mit entsprechenden Schutznormen u.Ä. –, denn diese Normen *konkretisieren* den Gehalt der Eigentumsrechte. Die Eigentümerin einer Liegenschaft in einem ISOS-Objekt kann – ganz grob gesagt – nach dem Erlass konkreter, am ISOS orientierter (denkmalschützender) Vorschriften für die Zone, in der sich ihre Liegenschaft befindet, die Liegenschaft mit einiger Wahrscheinlichkeit nicht mehr im

---

188 BGE 135 II 209, E. 2.1.

189 Konzepte und Sachpläne zeitigen ja „keine unmittelbaren Wirkungen auf Grundeigentümer“: „Die Festlegung der zulässigen, für den Grundeigentümer verbindlichen Bodennutzung erfolgt mittels Ausscheidung von Nutzungsplänen durch das Gemeinwesen oder – aufgrund der sachgesetzlichen Zuständigkeit – in einem besonderen Plangenehmigungs- oder Bewilligungsverfahren“; Bühlmann, Kommentar RPG, Art. 13, Rz. 53.

190 BGE 135 II 209, E. 2.1.

191 Vgl. zu möglichen Massnahmen Leimbacher, Bundesinventare, 3. A., 43 ff.

gleichen Umfang nutzen, wie ihr dies vor Erlass der Vorschriften noch möglich war. Gewisse Nutzungen, die zu einer Beeinträchtigung der Schutzziele im Sinne des ISOS führen dürften (z.B. An- und Umbauten) sind schlicht nicht mehr möglich. Gleiches gilt grundsätzlich, wenn ein Grundstück, über das ein historischer Verkehrsweg des IVS führt, einer Schutzzone zugeteilt bzw. mit einer solchen überlagert wird und im Text der Schutzzonenverordnung eine gewisse Bewirtschaftung des Grundstückes untersagt wird, sodass sich das Risiko bereits erheblich verringert, dass die Substanz des IVS-Objektes beispielsweise durch den Einsatz schwerer Landwirtschaftsmaschinen beeinträchtigt wird.[192]

Dass die Nutzungsplanung, in der die Bundesinventare berücksichtigt worden sind, auch angewendet werden muss, ist nicht mehr als logisch. Wir haben soeben gesehen, wie solche „Anwendung" die Nutzungsmöglichkeiten der betroffenen Eigentümer konkretisiert. Zum Tragen kommen die im Hinblick auf den Schutz von Bundesinventarobjekten ausgeschiedenen Nutzungszonen (Pläne und Texte) allerdings in der Regel erst, wenn eine Eigentümerin am Status quo etwas ändern – beispielsweise eine Baute abreisen und durch eine neue ersetzen lassen – will. Gerade im Rahmen eines solchen Baubewilligungsverfahrens greift der BGE Rüti: „Auch bei der Erfüllung von kantonalen (und kommunalen) Aufgaben sind indessen Bundesinventare wie das ISOS von Bedeutung."[193] Einzelfallentscheidungen, wie Baubewilligungen, *sind* solche Aufgaben, und durch die Erteilung einer Bewilligung mit den entsprechenden Auflagen oder gar durch die Verweigerung einer Bewilligung kommt den Bundesinventaren bzw. den jeweils konkreten Schutzinteressen „Bedeutung" zu.

- Auf welche Art und Weise die Bundesinventare in Einzelfallentscheiden berücksichtigt werden müssen, hängt von der aktuellen kantonalen und kommunalen Normierung ab: Haben die Bundesinventare, wie skizziert, bereits in der Natur- und Heimatschutz- oder Denkmalpflegegesetzgebung sowie in den einschlägigen Bau- und Zonenordnungen eine adäquate Umsetzung erfahren, so brauchen diese Normen eigentlich – wie irgendwelche andere – im Einzelfall nur noch „angewendet" zu werden.

Im BGE Rüti heisst es zu dieser Thematik: „Für die konkrete Beurteilung der vorliegenden Streitsache ist von der kommunalen Bau- und Zonenordnung auszugehen. Diese konkretisiert auf kommunaler Ebene, wie dargetan, die Anliegen des Natur- und Heimatschutzes und berücksichtigt damit die Schutzanliegen im Sinne des ISOS."[194]

Allerdings – und die im Einzelfall meist trotzdem noch erforderliche (zusätzliche) Konkretisierung der Schutzziele für die betroffenen Objekte macht dies augenfällig –: An der Durchführung einer korrekten *Interessenabwägung* (dazu unten mehr) führt auch hier kein Weg vorbei.

---

[192] Näheres zur Konkretisierung des Eigentums durch öffentlich- oder privatrechtliche Eigentumsbeschränkungen bei Leimbacher/Perler, Die Bedeutung des Eigentumsbegriffs für die Ressourcennutzung, 79 ff.

[193] BGE 135 II 209, E. 2.1.

[194] BGE 135 II 209, E. 5.1.

- Fehlt es auf kantonaler oder kommunaler Ebene noch an der Umsetzung der Bundesinventare in den Sachbereichen Landschaftsschutz, Schutz von Naturdenkmälern und Schutz des baulichen Erbes – etwa, weil weder der Richtplan noch der relevante Zonenplan oder die Bauordnung zur Thematik etwas sagen, dann müssen die Bundesinventare gleichsam *direkt* auf den Einzelfall „*durchgreifen*". Das heisst primär, dass die Schutzziele für das durch ein (Bau-)Projekt bedrohte Objekt anhand des oder der Bundesinventare konkretisiert werden und die Schutzinteressen mit dem ihnen zustehenden Gewicht ausgestattet werden müssen, sodass sie in der Interessenabwägung (im engeren Sinne) eine Chance haben, gegenüber den ins Feld geführten Eingriffsinteressen zu überwiegen.

Im Fall Sursee, das vom ISOS als Kleinstadt von nationaler Bedeutung eingestuft ist, haben beispielsweise die EKD und die ENHK gestützt auf Artikel 17a NHG ein Gutachten abgegeben, in dem sie – gestützt auf das ISOS – die Schutzobjekte beschrieben und ihnen in einem ersten Schritt gleichsam ein „allgemeines" Gewicht oder Bedeutung zugeschrieben haben: „Die Beschreibungen und Schutzziele des ISOS für die verschiedenen Ortsteile, auf welche das Bauvorhaben in unterschiedlicher Weise einwirkt, zeigen *die grosse Bedeutung* des Standortes des geplanten Bauvorhabens für das Erfassen der historischen Stadtgestalt und ihrer Entwicklung im 19. und frühen 20. Jahrhundert."[195]

Und über das im konkreten Fall betroffene Gebäude Oberstadt 24 liest man: „In der Summe heben die Aspekte des Situations- und Eigenwerts den Bau in den Rang eines bedeutenden Denkmals."[196]

Schliesslich werden von den Kommissionen die Schutzziele *konkretisiert*: „Gestützt auf die Aussagen des ISOS und seine Erhaltungsvorgaben (Erhaltungsziel A für Oberstadt und Vorstadt, Erhaltungsziel a für Grabenbereich) sowie aufgrund des Augenscheins einer Delegation legen die EKD und die ENHK folgende Schutzziele für den Standort Oberstadt 24 und 26 fest:

- Erhaltung der historischen Substanz des Gebäudes Nr. 24.

- Sorgfältige Eingliederung der Neubauteile und Neubauten hinsichtlich Volumen, Material und Architektursprache in die historisch gewachsene Struktur der Altstadt und deren Umgebung.

- Wahrung des Charakters des heutigen Gassenprofils in der Oberstadt.

- Wahrung des heutigen Charakters von Graben und Grabenzeile."[197]

In der „Beurteilung" heisst es: „Die beiden Bauten Oberer Graben 24 und 26 sind unterschiedlich zu beurteilen, sowohl in ihrer Schutzwürdigkeit als auch in ihrer Rolle im Stadtbild.

---

[195] Gutachten EKD/ENHK vom 21.04.2009 i.S. Bauvorhaben der Korporationsgemeinde Sursee: Neubau und Sanierung Oberstadt 24 und 26, Gemeinde Sursee, LU, Verwaltungsgerichtsbeschwerde V 08 48, 3.

[196] A.a.O., 5.

[197] Ebenda.

Das Haus Nr. 24 gilt als bedeutendes Denkmal. Sowohl der Eigenwert als auch der Situationswert der Baute sind hoch zu veranschlagen. Wesentliche Teile des mittelalterlichen Bestandes, unter anderem der gesamte Dachstuhl haben sich ebenso erhalten wie die neuzeitlichen Bauetappen, insbesondere die Fassade des 19. Jahrhunderts ais Teil der Aufreihung ähnlicher Fassaden der Grabenzeile. Die historische Substanz ist in ihrer Gesamtheit für diese Baute von Bedeutung und dementsprechend gemäss den Schutzzielen uneingeschränkt zu erhalten. (...)
Die Kommissionen sind der Ansicht, dass auch die grabenseitige Fassade zur historischen Substanz zählt und demnach zu erhalten ist. Hinzu kommt, dass der Bau einen wichtigen Stellenwert in der Grabenzeile einnimmt und dass gemäss den Schutzzielen der Charakter des Grabens und der Grabenzeile erhalten werden soll.
Das Haus Nr. 26 dürfte in seiner heute noch erhaltenen Substanz mehrheitlich auf das 19. und 20. Jahrhundert zurückgehen. Im konkreten Fall erscheint den Kommissionen ein Abbruch und Neubau des Hauses 26 vertretbar, ...“

Allerdings kann hinsichtlich des geplanten Neubaus aus der Sicht der Kommissionen nicht von einer Eingliederung der Baute in die Umgebung gesprochen werden:
„*Damit widerspricht das Gebäude den Schutzzielen und muss als Beeinträchtigung des ISOS-Objekts bezeichnet werden*.
Im Sinne der bestmöglichen Eingliederung des Neubaus in seine Umgebung ist er in seiner Höhe deutlich zu reduzieren und mit einer anderen Dachform zu versehen. Dies muss nicht zwingend ein Satteldach sein. Charakter, Massivität und Materialität der Altstadthäuser in der Umgebung sollten in die Gestaltung miteinbezogen werden. Die Kommissionen empfehlen, die genaue Höhe und die Dachform mittels einer Volumenstudie festzulegen.
Für den gesamten Baukomplex gilt, dass das vorgeschlagene Konzept dem Aspekt der Zweiteiligkeit aus der Sicht von Süden her zu wenig Rechnung trägt. Die Kommissionen sind der Meinung, dass sich die beiden Bauten auch in der Zukunft in ihrem Äussern als eigenständige Elemente in der Abwicklung der Häuserzeile artikulieren sollten.“[198]

Diese Überlegungen führen die Kommissionen zu folgenden Schlussfolgerungen und Antrag:
„Aufgrund der vorliegenden Unterlagen und der Augenscheine von Delegationen der beiden Kommissionen kommen ENHK und EKD zu folgenden Schlüssen:
Weder das Sanierungsprojekt des Hauses Nr. 24 noch der Neubau des Hauses Nr. 26 entsprechen den oben formulierten Schutzzielen.
Die projektierte Sanierung von Haus Nr. 24 reagiert zu wenig auf die bestehende hochrangige Substanz. Das Haus 24 ist als bedeutendes Denkmal integral zu erhalten. Das vorliegende Sanierungskonzept entspricht den von den Kommissionen formulierten Schutzzielen nur teilweise und muss unter Beachtung der Kritik im Abschnitt Beurteilung grundlegend überarbeitet werden. (...)
Der Neubau Nr. 26 muss hinsichtlich der oben formulierten Schutzziele in der geplanten Form als schwere Beeinträchtigung gewertet werden. Zwar scheint den Kommissionen ein Neubau an dieser Stelle durchaus möglich, das geplante Gebäude fügt sich indes durch seine Höhe und seine Dachform ungenügend in den unmittelbaren baulichen Kontext und in die Umgebung ein. Die projektierte

[198] A.a.O., 6; Hervorhebung hinzugefügt.

Baute muss in ihrer Höhe deutlich reduziert und mit einer anderen Dachform versehen werden."[199]

Im *Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Luzern* vom 16. Februar 2010 im Fall Sursee heisst es zu diesem Gutachten unter Bezugnahme auf den BGE Rüti: „Dass die Inventare nach Art. 5 NHG sowie die damit verbundenen Schutzziele aufgrund der bundesstaatlichen Kompetenzausscheidung im Bereich des Natur- und Heimatschutzes bzw. der ausdrücklichen Vorschrift von Art. 6 Abs. 2 NHG nur bei Erfüllung einer Bundesaufgabe unmittelbar verbindlich sind, ändert somit nichts an der Verbindlichkeit des Gutachtens nach Art. 17a NHG. Dies umso weniger, als den Inventaren nach Art. 5 NHG materiell Konzeptcharakter im Sinne von Art. 13 des Bundesgesetzes vom 22. Juni 1979 über die Raumplanung (...) zukommt (BGE 135 II 213, E. 2.1; Leimbacher, a.a.O. (nämlich Kommentar RPG), N 28 zu Art. 6; ...). *Die Kantone haben sie folglich bei der Richt- und Nutzungsplanung zu berücksichtigen. Die alsdann massgebenden Pläne und Vorschriften des kantonalen und kommunalen Rechts, insbesondere die Bestimmungen zum Ortsbild- und Denkmalschutz, sind vor diesem Hintergrund ISOS-konform anzuwenden. Die im ISOS enthaltenen Hinweise zur Schutzwürdigkeit eines Objektes sind daher auch bei der Erfüllung kantonaler Aufgaben zu beachten* (vgl. zum Ganzen: BGE 135 II 213, E. 2.1; ...; Leimbacher ..., Bundesinventare ... 69 ...)."[200]

- Diese ISOS- bzw. allgemeiner: *bundesinventarkonforme Anwendung* ist es, was – als Konsequenz aus dem BGE Rüti – von den zuständigen Behörden im Einzelfall verlangt ist.

Im Fall Sursee heisst das für das Verwaltungsgericht mit Blick auf das Gutachten der beiden Kommissionen:
„Nach den überzeugenden Feststellungen der EKD und der ENHK, die sich vor Ort bestätigen lassen, geht mit dem bewilligten Projekt eine Beeinträchtigung eines ISOS-Schutzobjektes und eine Verletzung der damit verbundenen Schutzziele einher, gleichsam ein Verstoss gegen die Anliegen des Ortsbild- und Denkmalschutzes. Diese Unvereinbarkeit mit dem Inventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz kann nicht zugelassen werden. Vielmehr sind die kantonalen und die kommunalen Ästhetikvorschriften sowie die Bestimmungen zum Denkmalschutz so anzuwenden, dass die ISOS-Schutzziele erreicht werden. Zwar kommt den lokalen Behörden bei der Anwendung von Ästhetikklauseln wie sie in Art. 18 Abs. 1, 25 Abs. 9 und 10 BZR sowie § 140 PBG formuliert werden, ein Ermessensspielraum zu. (...) Diese Ermessensspielräume werden aber durch übergeordnete Vorgaben, wie es die Schutzziele der ISOS-Objekte sind, begrenzt. In diesem Sinne verstösst der angefochtene Entscheid gegen die Art. 18 Abs. 1, 25 Abs. 9 und 10 BZR sowie § 140 PBG. Soweit die kantonale Denkmalpflege und die Vorinstanz zudem weniger weitgehende Erhaltungsmassnahmen angeordnet haben als die eidgenössischen Kommissionen, liegt zudem eine Verletzung von Art. 6 Abs. 1 NHG und Art. 25 Abs. 7 BZR vor. (...) Da Ästhetikklauseln durchaus eigenständige Bedeutung haben und einen über die übrigen Bestimmungen der Grundordnung hinausgehenden Schutz gewähren, kann ihre

[199] A.a.O., 6 f.
[200] A.a.O, E. 5c cc; Hervorhebung hinzugefügt.

Verletzung auch dann zur Aufhebung des vorinstanzlichen Entscheids führen, wenn die übrigen Bauvorschriften eingehalten sind (...)."[201]

Des Weiteren gelangt das Verwaltungsgericht noch zu diesem *begrüssenswerten* Schluss:
„Art, 6 Abs. 1 NHG verlangt die ungeschmälerte Erhaltung oder die grösstmögliche Schonung der im ISOS aufgenommenen Schutzobjekte. Dass dieser Grundsatz nach Lehre und Praxis auch bei der Erfüllung kantonaler Aufgaben gelten muss, wurde in Erwägung 5c erläutert. Die Konkretisierung der Schutzziele des ISOS durch die EKD und die ENHK als zuständige Kommissionen im Sine von Art. 17a NHG basiert somit auf einer bundesgesetzlichen Grundlage."[202] „Die von den eidgenössischen Kommissionen definierten Schutzziele sind verhältnismässig und zu beachten."[203]

- Auch für die Berücksichtigung im Einzelfall – sei dies unter primärer „Anwendung" von kantonalen und kommunalen Natur-, Heimatschutz- oder Denkmalpflegenormen bzw. von einschlägigen Bau- und Zonenordnungen, in denen die Bundesinventare gemäss der Bedeutung, die sie nach dem BGE Rüti haben sollten, bereits Eingang gefunden haben, sei es durch eine „direkte" „Anwendung" bzw. Berücksichtigung der betroffenen Schutzinteressen – ist es von grösster Relevanz, dass, wie dies Artikel 3 RPV skizziert, alle relevanten Schutzinteressen zuerst versammelt werden, dass ihnen dann das ihnen im Lichte der Bundesinventare zustehende Gewicht zugemessen wird und dass schliesslich die Abwägung bzw. der Ausgleich zwischen Schutz- und Eingriffsinteressen ebenfalls argumentativ nachvollziehbar begründet wird.

Auf die vom Bundesgericht erwähnte „im Einzelfall erforderliche Interessenabwägung im Lichte der Heimatschutzanliegen" wird im Kapitel über die Interessenabwägung zurückzukommen sein.

4.4 Abgrenzung der Schutzobjekte und Umsetzung in den Plänen

4.4.1 Räumliche Ausdehnung der Schutzobjekte

Um die in die Bundesinventare aufgenommenen Objekte von nationaler Bedeutung zu schützen, ist es erforderlich zu wissen, wo diese anfangen und aufhören. Nina Dajcar hat sich in ihrer aktuellen Dissertation näher mit der Problematik der *Abgrenzung* der Schutzobjekte beschäftigt.[204] Sie versteht unter Abgrenzung eines Objekts „die Definition seiner räumlichen Ausdehnung", d.h. den „Grenzverlauf eines Schutzobjektes". Den hier interessierenden drei Inventaren nach Artikel 5 NHG ist gemeinsam, dass weder das Gesetz noch die einzelnen Verordnungen Regelungen zur Abgrenzung der Objekte enthalten.

---

[201] A.a.O., E. 6d.
[202] A.a.O., E. 8b aa.
[203] A.a.O., E. 10a.
[204] Dajcar, Natur- und Heimatschutzinventare des Bundes, 98 ff.

BLN-Objekte werden bekanntlich auf der Karte der Objektblätter dargestellt, in einem Massstab von 1:25' / 50' / 100'000 – also nicht parzellenscharf.[205] Dadurch kann sich durchaus die Frage stellen, ob beispielsweise im Rahmen einer Nutzungszonenplanung das Schutzobjekt adäquat erfasst wird.[206]

- Zu fordern ist sicherlich, dass der Schutz eines Objektes von immerhin nationaler Bedeutung nicht dadurch unterlaufen wird, dass es bei der parzellenscharfen Festlegung eines Schutz- bzw. Zonenperimeters ganz oder teilweise gleichsam aussen vor bleibt.

Diese Forderung trifft sich wohl mit jener von Nina Dajcar: „Grundsätzlich sollte ... eine Interessenabwägung bei der Abgrenzung der Objekte ... *unterbleiben*."[207] Erfolgt nämlich schon bei der Auswahl der Objekte und dann auch ein weiteres Mal bei ihrer Abgrenzung eine Interessenabwägung, läuft das Objekt Gefahr, in den unter Umständen notwendigen weiteren Abwägungen zwischen Schutz- und Eingriffsinteressen zu wenig Gewicht auf die Waage bringen zu können.[208]

Bei den *ISOS-Objekten* scheint zumindest bei der Auswahl der Objekte auf eine Interessenabwägung verzichtet worden zu sein. „Jedoch ist auch beim ISOS bei der Abgrenzung der Spielraum etwas grösser als bei der eigentlichen Auswahl, insbesondere soweit es um die Abgrenzung der Umgebungszonen geht.

Auf den im Massstab 1:5'000 gehaltenen Plänen sind die schützenswerten Bebauungen oder Elemente sowie die Umgebungszonen auf ca. 5 m genau zu erkennen. Die Umgebungsrichtungen, d.h. die einseitig offenen Umgebungszonen, sind lediglich mit einem Richtungspfeil eingezeichnet. Sowohl Umgebungsrichtungen wie Umgebungszonen sind Bestandteile des Inventars und übernehmen Pufferzonen-Funktion.

Die *Umgebungsrichtungen* stellen hinsichtlich der Abgrenzung der Schutzobjekte eine *Spezialität* dar. Sie dienen der Berücksichtigung der optischen Wirkung von offenen, nicht im Nahfeld abgrenzbaren Umgebungszonen. Aus rechtlicher Sicht kann diesbezüglich Klärungsbedarf bestehen. Das Bundesgericht geht davon aus, dass die Bestimmung der genauen Abgrenzung einer Umgebungsrichtung im konkreten Fall ausreicht. "[209] Dies sei, so Nina Dajcar weiter, „mit Blick auf das Legalitätsprinzip problematisch, da eine derart offene Kennzeichnung dem

---

[205] A.a.O., 98.

[206] Im Gutachten der ENHK und der EKD zum Baugesuch Bachstrasse 30 in Schaffhausen vom 13.07.2009, 5, liest man beispielsweise: „Das BLN-Gebiet ist im Zonenplan der Stadt Schaffhausen eingetragen. Während im Zonenplan die BLN-Grenze entlang der äusseren Munotwehrmauer nordwestlich verläuft, schliesst die offizielle BLN-Karte den parkartig ausgebildeten Haldenbereich nördlich der Wehrmauer mit ein. Dies zeigt, welchen Stellenwert das BLN dieser besonderen, ja einmaligen Situation beimisst."

[207] Dajcar, Natur- und Heimatschutzinventare des Bundes, 99; Hervorhebung hinzugefügt.

[208] Dajcar, Natur- und Heimatschutzinventare des Bundes, 86.

[209] Mit Verweis auf das Bundesgerichtsurteil 1C_38/207 vom 27. August 2007, E. 2.5, sowie auf den Entscheid „Kesswil", 1A.73-77/2002 vom 6. Oktober 2003, E. 5.5.

Einzelnen erschwert, die Tragweite des Schutzes zu erkennen, die Schutznormen aber auch in den Umgebungsrichtungen zu bedeutsamen Einschränkungen führen können."[210]

Das ist grundsätzlich sicherlich richtig und

- es wäre zu begrüssen, wenn in absehbarer Zukunft für die Umgebungsrichtungen wenn immer möglich griffigere und verlässlichere Kriterien gefunden würden, die es erlaubten, den Schutzperimeter des ISOS auch in jenen Fällen möglichst genau zu bestimmen, sodass den vorgebrachten Bedenken mit Blick auf das Legalitätsprinzip wenigstens möglichst weit begegnet werden kann.

Andererseits darf man sich auch keinen Illusionen hingeben: Selbst wenn in Zukunft auf die Umgebungsrichtungen verzichtet werden könnte, wird es nach wie vor in jedem Einzelfall darum gehen, die „*individuellen*, objektspezifischen Schutzziele" aufgrund einer Situationsanalyse durch Fachleute bestimmen zu lassen.[211]

- Kommt hinzu, dass der Schutz der Bundesinventare nicht unvermittelt an irgendwelchen Perimetergrenzen abbricht. Auch Eingriffe ausserhalb eines Schutzperimeters können durchaus zu einer Gefährdung eines Objektes führen.[212]

Eine Ansicht, die Nina Dajcar konsequenter Weise allerdings nicht teilt, vielmehr erscheint ihr „die Anwendung von Art. 6 NHG ausserhalb von BLN-Objekten systemwidrig und der Rechtssicherheit abträglich zu sein".[213] Die Haltung des Bundesgerichts ist nicht ganz eindeutig.[214] Es wird sich zeigen müssen, ob es der Anregung von Nina Dajcar folgen will oder doch eher seine auch in diesem Gutachten nach wie vor unterstützte Tendenz beibehält, den Schutz des Artikels 6 NHG *nicht* unvermittelt an einer Objektgrenze abbrechen zu lassen.

Bei den *IVS-Objekten* scheint die Abgrenzung der Schutzobjekte auf den ersten Blick weniger schwierig. Die Einschätzung von Nina Dajcar in ihrer neuen Arbeit ist vielleicht doch etwas sehr kurz geraten: „Verkehrswege sind hauptsächlich lineare Elemente, bei denen die räumliche Abgrenzung weniger wichtig ist. Die

---

[210] Dajcar, Natur- und Heimatschutzinventare des Bundes, 99 f.

[211] So auch Dajcar, Natur- und Heimatschutzinventare des Bundes, 87. Vgl. dort auch ihre Ausführungen zu den „allgemeinen" Schutzzielen; vgl. auch 89 und 97.

[212] Vgl. dazu Leimbacher, Bundesinventare, 3. A., 64: „Zudem muss sie (nämlich die Entscheidbehörde) im Auge behalten, dass der verstärkte Schutz gemäss Art. 6 NHG nicht nur greift, wenn ein Projekt ein Inventarobjekt direkt betrifft und innerhalb seines Perimeters realisiert werden soll, sondern auch dort, wo einem Schutzobjekt durch Anlagen, die an (bzw. ausserhalb) seiner Grenze realisiert werden sollen, Schaden droht." Ebenso Leimbacher, Kommentar NHG, Art. 6, Rz. 3.

[213] Dajcar, Natur- und Heimatschutzinventare des Bundes, 159.

[214] Vgl. die Nachweise bei Dajcar, Natur- und Heimatschutzinventare des Bundes, 157 ff.

Darstellung der historischen Verkehrswege erfolgt kartografisch; der Massstab der Karten ist in der elektronischen Publikation variierbar."[215]

Wirft man einen Blick in die elektronische Publikation des IVS,[216] so zeigt die Lektüre einer Beschreibung eines geschützten historischen Verkehrsweges von nationaler Bedeutung, dass die räumliche Ausdehnung trotz des linearen Charakters der Objekte nicht gänzlich zu vernachlässigen ist. So heisst es zum Beispiel in der Beschreibung der Geländeaufnahme des historischen Verkehrsweges BE 28.1.1:[217]

„Der Abschnitt beginnt mit einem 500 m langen Abstieg zum Gäbelbach. Der Weg wurde im oberen Teil als Zufahrt zu den Hochhäusern des Gäbelbachquartieres ausgebaut. Im unteren Teil folgt er einem natürlichen Geländeeinschnitt und verjüngt sich auf 3 m. Der Weg wird nördlich durch einen 0.5 m tiefen Entwässerungskanal begrenzt, der mit Granitplatten ausgekleidet ist.

Der Übergang über den Gäbelbach erfolgt über die sogenannte «Napoleonbrücke» (Abb. 1). Es handelt sich dabei um eine rund 10 m lange Balkenbrücke aus Holz mit einer Fahrbahnbreite von 2.5 m. Die Brücke befindet sich in einem baufälligen Zustand und muss zur Zeit mit einem Stahlpfeiler gestützt werden. Unterhalb der Brücke ist der Bach beidseitig auf 15 m durch Ufermauern eingefasst. Diese bestehen aus Sandsteinquadern, die später mit Beton verputzt wurden. Evtl. handelt es sich bei diesen Seitenmauern um Bestandteile von älteren Widerlagern.

Der Aufstieg Richtung Frauenkappelen ist zuerst ein geschotterter Flurweg und anschliessend eine 2. Kl.-Strasse als Zufahrt zum Weiler Riedern. Die Fortsetzung bis Hübeli ist eine 3. Kl.-Strasse mit einem erwähnenswerten Teilstück. Es handelt sich dabei um eine 300 m lange Rampe mit einer traditionellen Pflasterung aus Bsetzisteinen, die teilweise in einem Zickzack-Muster verlegt sind (Abb. 2). Die Wegbreite beträgt 3 m. Im Bereich der Pflasterung ist im weiteren eine grössere Böschung zu erwähnen, die leicht zurückversetzt ist und auf eine ältere Weganlage hindeutet.

In Riedern existieren zudem zwei ältere Wegvarianten. Beide steigen im Vergleich zur ersten beschriebenen Weganlage bei Punkt 560 noch direkter den Hang hinauf, bevor sie sich – in unterschiedlicher Höhe – Richtung Westen wenden. Von der höhergelegenen Weganlage ist allerdings, ausser einer Passage in einer hohlwegartigen Mulde, nicht mehr viel zu sehen. Der tiefergelegene Weg ist geschottert und wird als Hofzufahrt benutzt."

Das Beispiel zeigt, dass historische Verkehrswege nicht bloss irgendwelche virtuelle lineare Objekte sind, sondern dass sie – dort, wo noch (viel) Substanz vorhanden – in den Raum eingebettet bzw. Teil des Raumes sind, mit einer gewis-

---

[215] Dajcar, Natur- und Heimatschutzinventare des Bundes, 100.

[216] http://ivs-gis.admin.ch

[217] Strecke BE 28: Bern–Murten (–Genève /–Neuchâtel); Linienführung 1: „Alte Landstrasse"; Abschnitt 1: Bethlehem–Riedern–Frauenkappelen; Landeskarte 1166 – auf der GIS-Webseite des IVS erhältlich.

sen Breite bzw. einem gewissen Streifen oder eben Raum links und rechts der „Linie“, der durchaus mehrere Meter umfassen kann. Zudem sei daran erinnert, dass die „Wegbegleiter wie Wegkreuze, Distanz- und Grenzsteine, Kapellen und andere mit dem Weg in einem funktionalen Zusammenhang stehende Bauten“ gemäss Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe c Ziffer 5 VIVS zur „Substanz historischer Verkehrswege“ zu zählen und dass sie nach Artikel 6 Absatz 3 VIVS „unabhängig von der Klassierung der Objekte in ihrem funktionalen Zusammenhang mit dem Objekt zu erhalten“ sind.

- Auch die IVS-Objekte verlangen daher, sollen sie in einem konkreten Fall vor Eingriffen geschützt werden, nach einer räumlichen Abgrenzung, die anhand der im IVS-Inventar zur Verfügung gestellten Unterlagen sowie der für den Einzelfall vorgenommenen Konkretisierung der Schutzziele vorzunehmen ist.

Nina Dajcar kommt sodann in ihrer Dissertation zum Schluss, dass es sich aufgrund „der engen räumlichen Verhältnisse in der Schweiz und der vielfältigen Nutzungsansprüche“ aufdränge, „den genauen Grenzverlauf der Inventar-Objekte festzulegen“, erfolge dieser ja eben durch die Bundesinventare selbst noch nicht parzellenscharf.[218]

Hinsichtlich der hier interessierenden Inventare meint sie jedoch erstaunlicherweise: „Für die Inventare zum Schutz von Landschaften, Naturdenkmälern und baulichem Erbe ist die Vornahme einer Detailabgrenzung der Schutzobjekte durch die Kantone nicht vorgesehen. Dies wäre auch unpassend, sind doch diese Inventare für die Kantone nur im Rahmen der Erfüllung von Bundesaufgaben verbindlich.“ Ein überraschender und nicht haltbarer Schluss, heisst es doch im Entscheid Rüti: „Auch bei der Erfüllung von kantonalen (und kommunalen) Aufgaben sind indessen Bundesinventare wie das ISOS von Bedeutung.“[219]

Dass in den Inventaren selbst eine parzellenscharfe Detailabgrenzung der Schutzobjekte (angesichts der Planmassstäbe) nicht vorgesehen ist, das ist hingegen durchaus zutreffend. Und auch nach dem BGE Rüti wird es schwerfallen, die Kantone und Gemeinden zu einer generellen Detailabgrenzung aller Schutzobjekte, vom BLN-Gebiet über das ISOS-Ortsbild bis zum IVS-Verkehrsweg, verpflichten zu wollen. Erinnert sei aber daran, dass das Bundesgericht im BGE Rüti der Verpflichtung der Kantone, die Bundesinventare bei der Erstellung ihrer Richtpläne zu berücksichtigen – was so ja auch bereits in den drei Bundesinventarverordnungen seinen Niederschlag gefunden hat[220] – die Konsequenz zugeschrieben hat, Auswirkungen auf die Nutzungsplanung zu haben: „Aufgrund der Behördenverbindlichkeit der Richtplanung (Art. 9 RPG) finden die Schutzanliegen des Bundesinventars auf diese Weise Eingang in die Nutzungsplanung (Art. 14 ff. RPG), insbesondere in die Ausscheidung von Schutzzonen (Art. 17 Abs. 1 RPG) und in die Anordnung von andern Schutzmassnahmen (Art. 17 Abs. 2 RPG). Die derart ausgestaltete Nutzungsplanung ist auch für die Eigentümer verbindlich. Insoweit besteht, wie das Verwaltungsgericht zutreffend ausgeführt hat, für die

[218] Dajcar, Natur- und Heimatschutzinventare des Bundes, 152.
[219] BGE 135 II 209, E. 2.1.
[220] Art. 9 VIVS, 4a VISOS, 2a VBLN.

Kantone (und Gemeinden) eine Pflicht zur Berücksichtigung von Bundesinventaren (...)".[221]

- Im Rahmen der Nutzungsplanung, bei der Ausscheidung von (überlagernden) Schutzzonen oder der Anordnung von anderen Schutzmassnahmen werden die zuständigen Behörden von Kantonen und Gemeinden nicht darum herumkommen, eine dem Schutzbedürfnis und der Schutzwürdigkeit eines Objektes adäquate Detailabgrenzung vorzunehmen.

- Und spätestens im konkreten Einzelfall, wenn es darum geht zu entscheiden, ob ein geplanter Eingriff in ein Bundesinventarobjekt nun in concreto zulässig sei oder nicht, dürfte es in der Regel erforderlich sein, solche Detailabgrenzungen im Rahmen des bzw. für das Entscheidverfahren durchzuführen. Dabei muss die Abgrenzung grundsätzlich so ins Detail gehen, dass dem Schutzobjekt nicht aus der Abgrenzung schon ein Nachteil erwächst. Sie muss also auch bezogen auf den Einzelfall adäquat sein.

    - Bei einem IVS-Objekt mag es sich aufdrängen, bis auf den Meter oder gar den halben Meter genau zu bestimmen, wo ein Objekt anfängt und wo es aufhört bzw. wie weit es links und rechts der Strecke ins „Umland" reicht.
      Bei einem BLN-Objekt ist dies möglicherweise weniger präzis erforderlich. Das bereits angeführte Beispiel der Abgrenzung beim Munot in Schaffhausen zeigt jedoch, dass auch dort – wenn nötig und zum Schutze des Objektes erforderlich – unter Umständen sehr genaue Arbeit geleistet werden muss.
      Bei ISOS-Objekten ist die Sachlage teilweise – aber nicht durchgehend – einfacher, so zum Beispiel, wenn im Rahmen eines Ortsbildes Einzelobjekte durch ihre Mauern begrenzt sind; schwieriger wird es aber bekanntlich insbesondere dort, wo Umgebungszonen bzw. Umgebungsrichtungen ins Spiel kommen.

4.4.2 Planänderungen

Barbara Jud hat in ihrem oben bereits diskutierten Aufsatz unter anderem darauf hingewiesen, Gemeinden müssten Bundesinventare in der Nutzungsplanung berücksichtigen, „auch 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".[222]

Unbestrittenermassen sind Pläne – wie auch Gesetzesnormen – grundsätzlich änderbar. Ja, da Raumplanung ein Prozess ist, ist Anpassung bzw. Änderung von Plänen eben Pflicht, Planungspflicht.

[221] BGE 135 II 209, E. 2.1.
[222] Jud, Bundesinventare nach Art. 5 NHG, 14 f.

4.4.2.1 Zur Verbindlichkeit von Sachplänen und Konzepten (Art. 22 ff RPV).

„Konzepte und Sachpläne sind“ – wie die kantonalen Richtpläne (Art. 9 Abs. 1 RPG) – „für die Behörden verbindlich“, so explizit Artikel 22 Absatz 1 RPV.[223] Zudem „sind die mit Bezug auf die Realisierung konkreter Vorhaben getroffenen Anordnungen für die Kantone verbindlich (Art. 23 RPV) und in den Richtplan zu überführen, soweit sich die Anordnungen im Rahmen der verfassungsrechtlichen Bundeskompetenz bewegen und die Überführung in den Richtplan nicht bereits mit der Verabschiedung des Konzepts oder Sachplanes passiert ist. Die Kantone sind gehalten, raumwirksame Vorhaben des Bundes in ihren Richtplänen nicht erst dann auszuscheiden, wenn sie im Sachplan definitiv festgesetzt sind; im Sinne einer frühzeitigen planerischen Abstimmung ist auch die Übernahme von Vorhaben angezeigt, die im Sachplan erst als «Vororientierung» ausgewiesen oder aus der im Plan definierten Zielsetzung und Entwicklungsstrategie ersichtlich sind.“[224]

Das leuchtet ein und wird kaum Widerspruch hervorrufen. Handelt es sich jedoch um Anordnungen „ausserhalb“ umfassender Bundeskompetenzen, so fliessen nach Bühlmann „die Konzepte und Sachpläne als *Grundlagen* in den kantonalen Richtplan ein (Art. 6 Abs. 4 RPG) und sind von den Kantonen im Rahmen ihres Planungsermessens zu berücksichtigen“.[225]

Die Pflicht zur „Berücksichtigung“ – in der einen oder anderen Weise – ist also zweifelsohne gegeben. Gerade bei Konzepten und etwas weniger ausgeprägt bei Sachplänen bleibt den nachgeordneten Behörden aufgrund des hohen Abstraktionsgrades dieser beiden Instrumente in der Regel jedoch ein erheblicher Beurteilungsspielraum. Ähnliches gilt auch für die Bundesinventare, wobei zwischen dem BLN und dem ISOS bzw. dem IVS jedoch beachtliche Unterschiede bestehen können. Das hinsichtlich seiner Schutzziele in Überarbeitung begriffene BLN ist aktuell viel weniger differenziert und viel weniger aussagekräftig als das ISOS oder das IVS. Daraus erhellt sich sofort, dass den entscheidbefugten Behörden bei der „Beachtung“ oder „Berücksichtigung“ eines Bundesinventars nach Artikel 5 NHG, was in erster Linie die Beachtung und Berücksichtigung der *Schutzziele* meint, ebenfalls ein unter Umständen nicht unerheblicher Beurteilungsspielraum bleibt.

Für die entscheidbefugten und zugleich zur „Beachtung“ oder „Berücksichtigung“ der Bundesinventare verpflichteten kantonalen und kommunalen Behörden bedeutet dies, dass ihnen die Bundesinventare keine einfachen und ohne Weiteres klaren Verhaltensanweisungen geben.

- Richtschnur ist in allen Fällen, dass das Objekt (mindestens) in der Art und Weise geschützt, d.h. primär möglichst ungeschmälert erhalten werden soll, wie dies die Bundesinventare im konkreten Falle verlangen.

---

[223] Und sie verpflichten darüber hinaus verwaltungsexterne Organisationen und Personen des öffentlichen und privaten Rechts, „soweit sie mit der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben betraut sind (Abs. 2)“.

[224] Bühlmann, Kommentar RPG, Art. 13, Rz. 64.

[225] Bühlmann, Kommentar RPG, Art. 13, Rz. 65.

Denn, *dass* alle Objekte von Bundesinventaren auch bei der Erfüllung von kantonalen und kommunalen Aufgaben grundsätzlich geschützt werden *müssen*, darüber braucht nach dem BGE Rüti nicht mehr gestritten zu werden. Diskutiert werden kann und darf jedoch darüber, wie und auf welche Art das Objekt zu schützen ist, wie absolut dieser Schutz ist, welche Art von Eingriff eventuell trotz der grundsätzlichen Schutzverpflichtung angesichts des unter Umständen gewichtigen Eingriffsinteresses zulässig sein könnte und wie das Objekt trotz eines unter Umständen zulässigen Eingriffs trotzdem grösstmöglich geschont werden könnte. Und in diesem Bereich ist der Beurteilungsspielraum je nach konkretem Fall eben erheblich.

Das heisst für die kantonalen und kommunalen Behörden zugleich, dass sie sich Gedanken darüber machen müssen, wie der von den Bundesinventaren, von dieser „besonderen Form von Konzepten und Sachplänen" anvisierte Schutz realisiert und diese „berücksichtigt" werden können. Dabei sind die entscheidbefugten Behörden wohl öfters auf die Dienste von Fachleuten bzw. der kantonalen Fachstellen oder der beiden Eidgenössischen Kommissionen (EKD, ENHK) angewiesen.

Es wurde bereits angesprochen, dass die (Behörden-)Verbindlichkeit – die Art und Weise der „Beachtung"– von Konzepten und Sachplänen für die Kantone und Gemeinden sich nach der verfassungsrechtlichen Kompetenzordnung richtet. Ist der Bund nicht kompetent, den Kantonen und Gemeinden irgendwelche Vorschriften zu machen, dann darf er das, wie wir alle wissen, ganz einfach nicht tun. Ist er jedoch kompetent, so haben auch die Kantone und Gemeinden bei *ihren* raumwirksamen Tätigkeiten – denn das ist das Feld, wo gemäss Artikel 13 Absatz 1 RPG Konzepte und Sachpläne eingesetzt werden – die Anordnungen der Konzepte und Sachpläne zu berücksichtigen (Art. 23 Abs. 1 RPV).

- Ob der Bund im hier interessierenden Sachbereich „wirklich" kompetent ist, Sachpläne oder Konzepte zu erlassen, das mag auch nach dem bzw. gerade wegen des BGE Rüti immer noch umstritten sein,[226] aber der Entscheid lässt trotzdem keinen anderen Schluss zu als den, dass nach Ansicht des Bundesgerichts der Bund mit den Bundesinventaren – kompetenzgemäss – eine besondere Form von *Sachplänen und Konzepten* erlassen hat, die – ob man dies richtig findet oder nicht – auch bei der Erfüllung von kantonalen und kommunalen Aufgaben zu berücksichtigen sind.

Bühlmann führt zur Umsetzung von Sachplänen aus:
„In erster Linie geschieht dies bei der Anpassung und Überarbeitung ihrer Richtpläne. Die planerischen Anweisungen des Bundes fliessen als *Grundlagen* im Sinne von Art. 6 Abs. 4 RPG in den Richtplan ein. Gestützt darauf zeigen die Kantone die Konsequenzen für die Aufgabenerfüllung durch die Kantone und Gemeinden auf, sie treffen ergänzende Vorkehrungen und formulieren die erforderlichen Koordinationsschritte."[227]

---

[226] Vgl. etwa die aktuellste Kritik von Dajcar, Natur- und Heimatschutzinventare des Bundes, 198 ff.

[227] Bühlmann, Kommentar RPG, Art. 13, Rz. 48. Hervorhebung hinzugefügt.

Und Bühlmann fährt – für die hier zu beantwortende Frage nach (der Art und Weise) der „Beachtung, wie sie der BGE Rüti vorschreibt", von Interesse – fort:
„Inwieweit die Anordnungen des Bundes zu übernehmen sind, hängt von der rechtlichen Bindungswirkung der jeweiligen Bundesaufgabe ab. Bei umfassender verfassungsrechtlicher Zuständigkeit des Bundes (beispielsweise im Bereich der Eisenbahnen) ist der Kanton verpflichtet, den planerischen Anordnungen des Bundes Folge zu leisten und die hierfür nötigen planerischen Vorkehren und Beschlüsse zu treffen (Art. 23 RPV). In den übrigen Fällen sind die Anordnungen des Bundes als Interessensbekundungen zu verstehen und entsprechend bei der Abwägung zu berücksichtigen.[228]"[229]

Tschannen meint dazu:[230]
„Das *Mass an geforderter Rücksicht* ergibt sich aus der Tragweite der Bundeskompetenz, so wie sie in der Sachgesetzgebung Ausdruck gefunden hat (...).
Wo die Zuständigkeit des Bundes auch die Standortfrage abdeckt, müssen die Festlegungen des Bundes grundsätzlich unverändert übernommen werden, es sei denn, der Bund habe es trotz Zusammenarbeit an der verfassungsrechtlich gebotenen Rücksicht auf die Belange der kantonalen Raumplanung fehlen lassen (Art. 22^{quater} Abs. 3 BV) oder es hätten sich mittlerweile Gründe ergeben, welche eine Änderung der Bundesplanung gebieten."[231]

Hinsichtlich der Erstellung der Bundesinventare umfasst die Zuständigkeit des Bundes wie bereits angesprochen auch die *Standortfrage*: Objekte der Bundesinventare befinden sich immer an einem ganz konkreten Ort bzw. innerhalb eines ganz bestimmten Perimeters. Ja, die Objekte waren bekanntlich schon dort, wo sie heute noch sind, lange bevor der Bund die Aufgabe erhielt, sie – wegen ihrer nationalen Bedeutung – in Schutzinventare nach Artikel 5 NHG aufzunehmen.

Tschannens Kommentar zu den anderen Bundeszuständigkeiten darf daher *nicht gegen* die bzw. als Abschwächung der Verbindlichkeit der Bundesinventare gerade auch in Fragen des Standortes ins Feld geführt werden:

„Im Bereich aller anderen Bundeszuständigkeiten bleibt die kantonale Planung massgeblich. Die Standortfestlegungen des Bundes sind daher lediglich als Interessenbekundungen zu berücksichtigen und durch pflichtgemässe Interessenabwägung zu verarbeiten (Art. 3 RPV). Dabei darf aber der Kanton die Erfüllung der Bundesaufgabe nicht gezielt vereiteln."[232]

Bekanntlich entscheidet „über die Aufnahme, die Abänderung oder die Streichung von Objekten ... nach Anhören der Kantone der Bundesrat" (Art. 5 Abs. 2 NHG). Damit entscheidet er notgedrungen auch über den Standort, lassen sich die hier in Frage stehenden Objekte – Landschaften und Naturdenkmäler, Ortsbilder, historische Verkehrswege – doch nicht an andere Standorte verlegen. Wir haben es, was den Standort anbelangt, also sicherlich *nicht* mit einer bloss „an-

---

228 Vgl. dazu Tschannen, Kommentar RPG, Art. 6, Rz. 44.
229 Bühlmann, Kommentar RPG, Art. 13, Rz. 48.
230 Unter Hinweis auf den *alten* Kommentar von Bühlmann, Kommentar RPG, Art. 13, Rz. 42.
231 Vgl. dazu Tschannen, Kommentar RPG, Art. 6, Rz. 44.
232 Tschannen, Kommentar RPG, Art. 6, Rz. 44.

deren Bundeszuständigkeit“ zu tun, bei der die „Standortfestlegungen des Bundes ... daher lediglich als Interessenbekundungen zu berücksichtigen und durch pflichtgemässe Interessenabwägung zu verarbeiten“ wären. Darauf wurde bei der generellen Diskussion der Berücksichtigung der Bundesinventare bei der Errichtung der Richtpläne bereits hingewiesen.

- Die Stossrichtung des BGE Rüti geht klar dahin, *den Schutz* der Inventarobjekte auch bei Erfüllung „bloss“ kantonaler oder kommunaler Aufgaben *zu verstärken* und ihn (soweit möglich) jenem anzugleichen, den diese Objekte bei Erfüllung einer Bundesaufgabe erfahren müssen.

Hingewiesen sei schliesslich noch explizit auf die Verbindlichkeit von Konzepten und Sachplänen für die Nutzungsplanung:
„Die planerischen Festlegungen des Bundes sind auch bei der Anpassung oder Überarbeitung von Nutzungsplänen oder der Erschliessung von Nutzungszonen nach Massgabe der Spezialgesetzgebung zu berücksichtigen. Die Gemeinden dürfen nichts unternehmen, was den planerischen Anweisungen des Bundes entgegensteht. Sie haben insbesondere die Anordnungen des kantonalen Richtplanes zu befolgen.“[233]

Eine Einschätzung, die Waldmann und Hänni teilen dürften, besteht ihres Erachtens *im Allgemeinen* die Verbindlichkeit für die Behörden von Bund, Kantonen und Gemeinden doch darin, die *Konzepte und Sachpläne* bei ihren raumwirksamen Tätigkeiten zu berücksichtigen (Art. 2 Abs. 1 RPG i.V.m. Art. 22 Abs. 1 RPV):
„Dies beinhaltet insbesondere die Pflicht, eigene Tätigkeiten auf die geltenden Konzepte und Sachpläne abzustimmen, ihnen bei Interessenabwägungen Rechnung zu tragen, die nötige Zusammenarbeit zu suchen sowie Begehren um Anpassung der Konzepte und Sachpläne zu begründen.“[234]

4.4.2.2 Änderung von Richtplänen

Der BGE Rüti befasst sich vor allem mit der „Top-down“-Umsetzung der Pflicht, Bundesinventare nach Artikel 5 NHG auch bei der Erfüllung kantonaler und kommunaler Aufgaben zu *berücksichtigen*. Die „ihrer Natur nach“ den Konzepten und Sachplänen „gleich“ kommenden Bundesinventare sollen der Kaskade „Sachplanung – Richtplanung – Nutzungsplanung“ folgend in der Richtplanung bzw. von den Kantonen „bei der Erstellung ihrer Richtpläne“ (Art. 9 VIVS bzw. 4a VISOS oder 2a VBLN) „berücksichtigt“ werden. Eine Verpflichtung, die, wie bereits verschiedentlich hervorgehoben, nur oder doch primär Sinn macht, wenn der Gehalt, der Inhalt der Bundesinventare, nämlich der Schutz bzw. die ungeschmälerte Erhaltung der Bundesinventarobjekte, auch auf der Ebene der Nutzungsplanung und vor allem auch beim Einzelfall – dort wo’s praktisch wird – „ankommt“.

---

[233] Bühlmann, Kommentar RPG, Art. 13, Rz. 51.
[234] Waldmann/Hänni, Handkommentar RPG, Art. 13, Rz. 25.

Die vom Bundesgericht anbefohlene Berücksichtigung dürfte beim einen und anderen Kanton nach einer Änderung seines aktuellen Richtplanes verlangen.

Das Raumplanungsgesetz selbst bestimmt in seinem Artikel 9 Absatz 2: „Haben sich die Verhältnisse geändert, stellen sich neue Aufgaben oder ist eine gesamthaft bessere Lösung möglich, so werden die Richtpläne überprüft und nötigenfalls angepasst."

Die geänderten Verhältnisse haben Einfluss auf die aktuelle Bindungskraft des Plans. Und insbesondere gehören auch „gesetzliche Änderungsgründe" zum Recht, dessen Geltung der Richtplan gemäss Tschannen vorbehält:
Und „liegt ein gesetzlicher Änderungsgrund vor, so wird die Planaussage von Rechts wegen unbeachtlich. So wie jeder raumwirksam tätigen Behörde aufgegeben ist, Richtplanaussagen vorfrageweise auf Rechtsfehler abzusuchen, so obliegt ihr auch die *vorfrageweise Prüfung auf allenfalls eingetretene Änderungsgründe*. Sind solche Änderungsgründe erwiesen, stellt sich die Frage, ob die *Entscheidung* über die raumwirksamen Aufgaben ausgesetzt werden muss oder ob der *Richtplan durchbrochen* werden darf. Die Behörde wird das Interesse an rascher Sachentscheidung gegen das Interesse an der Wahrung der planungsrechtlichen Entscheidfolge abzuwägen haben; dabei kommt es wesentlich auf die Bedeutung des Vorhabens an, das zur Entscheidung ansteht."[235]

An dieser Stelle darf und muss darauf hingewiesen werden, dass der Schutz von Objekten von nationaler Bedeutung sicherlich ein Vorhaben von erheblicher Bedeutung darstellt.

Tschannen führt näher aus: „*Vorhaben mit weiträumigen Auswirkungen* auf Nutzungsordnung, Erschliessung und Umwelt, aber auch politisch umstrittene Werke lassen sich *verantwortlich nur dadurch in den Raum einfügen, dass sie die Richtplanung tatsächlich durchlaufen*. Andernfalls würde die gesetzlich eingerichtete Entscheidfolge als Garantin einer planerischen Gesamtschau missachtet. Die Heranbildung des öffentlichen Interesses unter Beteiligung der interessierten Akteure lässt sich in diesen Fällen nicht vor der sachlich zuständigen Behörde bewerkstelligen."[236]

Dies könnte man, wenn man denn unbedingt wollte, als Begründung dafür nehmen, dass zur Umsetzung des BGE Rüti in jedem Falle zuerst die Richtplanung zu durchlaufen sei, bevor in einem konkreten Falle entschieden werden könne. *Eine solche Einschätzung wäre falsch*: Zum einen haben die Bundesinventare – in zwar durchaus unterschiedlicher Art und Weise und auch in unterschiedlichem Masse – in den kantonalen Richtplanungen Beachtung gefunden. Es geht heute nicht mehr darum, bei null zu beginnen und das Rad neu zu erfinden. Zum anderen sind die Bundesinventare in einer, wenn auch eher losen, Zusammenarbeit mit den Kantonen erstellt worden. Über die Objekte, die sich in den Bundesinventaren finden, wurde mit den Kantonen unter Umständen lange und aufwändig diskutiert. Man kann also nicht sagen, sie wären gleichsam jeglicher Planung bisher entzogen gewesen. Kommt hinzu, dass die Standorte der Objekte gegeben sind. Wir haben es mit Immobilien zu tun, die sich nicht – planerischen Er-

[235] Tschannen, Kommentar RPG, Art. 9, Rz. 34.
[236] Ebenda.

kenntnissen folgend – räumlich „verschieben“ lassen. Die Objekte von nationaler Bedeutung waren schon dort, wo sie heute sind, bevor es Bundesinventare gab.

Daher kann mit Tschannen zu den „übrigen Fällen“ übergegangen werden:

- „*In den übrigen Fällen braucht die förmliche Änderung des Richtplans nicht abgewartet* zu werden; der Aufgabenträger beschliesst unmittelbar gestützt auf anwendbares Recht. Dem Entscheid sind dann – mangels argumentativer Hilfe vonseiten des Richtplans – jene räumlichen Interessen zu unterlegen, die der Richtplan bei sachgerechter Anpassung hätte ausdrücken müssen. Eine Sistierung der Sachentscheidung wäre mit Blick auf den erheblichen Zeitbedarf einer Richtplanänderung unverhältnismässig“.[237]

Wie nicht anders zu erwarten, stehen bei der Änderung von Richtplänen ähnliche Überlegungen im Vordergrund wie bei jener von Nutzungsplänen. Gemäss Hänni liegt allerdings die Schwelle zur Planänderung *tiefer* als bei Nutzungsplänen:
„Weil Richtpläne nur Behörden binden, fallen die Anliegen der allgemeinen Rechtssicherheit weniger und des Vertrauensschutzes überhaupt nicht mehr als revisionshemmende Umstände in Betracht.“[238]

Für die hier interessierende Umsetzung und Praktischmachung des BGE Rüti bei der Erfüllung von kantonalen und kommunalen Aufgaben ist von besonderem Interesse, dass Planung keine Einbahnstrasse ist und nicht nur von oben nach unten abläuft:

„Obwohl das Bundesgericht immer wieder vom «planerischen Stufenbau» oder von der «Planhierarchie» spricht, lässt es ein Zurückwirken der nachgeordneten Ebene der Nutzungsplanung auf die vorgeordnete Stufe der Richtplanung zu. Nur bei grösseren, ins Gewicht fallenden Veränderungen, wo es um Veränderungen geht, die sich verantwortlich in den Raum nur dadurch einfügen lassen, dass sie die Richtplanung durchlaufen, müssen zuerst die Richtpläne revidiert werden.“[239]

So sind Abweichungen vom Richtplan insbesondere möglich, „wenn neue Erkenntnisse, die Rechtswidrigkeit oder Unmöglichkeit eines Richtplans ein Abweichen rechtfertigen, wenn sie sachlich gerechtfertigt sowie von untergeordneter Bedeutung sind, und wenn es nach den Umständen unzumutbar erscheint, vorher der Richtplan förmlich zu ändern“.[240]

Auch Tschannen hält zur Durchbrechung eines rechtswidrigen Richtplans fest:
„In Planungs- und Bewilligungsverfahren kann die Rechtmässigkeit des Richtplans vorfrageweise überprüft werden (...). Erweist sich der Richtplan dann als rechtswidrig, so entfällt die Planbindung. *Der Nutzungsplan gehört direkt korrigiert, ohne dass der Richtplan vorgängig zu ändern wäre*.“[241]

---

[237] Ebenda.

[238] Hänni, Planungs-, Bau- und besonderes Umweltschutzrecht, 113.

[239] Hänni, Planungs-, Bau- und besonderes Umweltschutzrecht, 113 f.

[240] Hänni, Planungs-, Bau- und besonderes Umweltschutzrecht, 113, Anm. 240.

[241] Tschannen, Kommentar RPG, Art. 9, Rz. 35; Hervorhebung hinzugefügt. Vgl. auch derselbe, Kommentar RPG, Art. 14, Rz. 9: Das heisst vor allem auch, dass „sich durch ihn (nämlich den Richtplan) keine rechtswidrigen, im Besonderen keine Gesetzes-

Ähnlich auch die Ausführungen von Nina Dajcar zur Anpassungspflicht von Richtplänen:
„Art. 9 Abs. 2 und 3 RPG bestimmen, dass Richtpläne in der Regel alle 10 Jahre oder bei *veränderten Verhältnissen* überprüft und nötigenfalls angepasst werden. Wenn ein Inventar in Kraft gesetzt respektive ergänzt wird, so kann das für die Kantone bedeuten, dass die Richtpläne anzupassen sind. Die Inventare sind jedoch *nicht* auf die Aufnahme in die Richtpläne *angewiesen*. Zwar dienen die Richtpläne als Grundlage für die Nutzungsplanung, jedoch entfalten Richtpläne keine bindende Wirkung, wenn sie rechtswidrig (geworden) sind. Dennoch sei betont, dass es für einen möglichst guten Schutz von grosser Bedeutung ist, wenn schon auf Stufe Richtplanung deutlich wird, wo schützenswerte Objekte liegen.“[242]

Da das kompetenzrechtliche Verhältnis zwischen raumwirksamen Bundestätigkeiten und kantonaler Raumplanung bekanntlich „ausserordentlich komplex“ ist[243] und da es den Rahmen dieser Untersuchung auch bei Weitem sprengen würde, im Detail herausarbeiten zu wollen, in welchen Fällen im einen oder anderen Kanton im Nachgang zum BGE Rüti nun auf eine Revision des Richtplanes (vorderhand) verzichtet werden darf,

- soll an dieser Stelle nur nochmals in Erinnerung gerufen werden, dass die Umsetzung des BGE Rüti nicht nur den Richtplan beschlägt oder zwingend beim Richtplan beginnen muss, sondern dass auch von der unteren Stufe nach oben gearbeitet werden kann. Abzustellen ist in jedem Fall auf die aktuellen Verhältnisse. Und zu leiten ist jede Abklärung von der im BGE Rüti klar zum Ausdruck kommenden Verpflichtung, die Bundesinventare auch bei Erfüllung kantonaler und kommunaler Aufgaben zu *berücksichtigen*, sodass sie von *Bedeutung* sind, *von Bedeutung für den Schutz der Bundesinventarobjekte*. Und zwar jetzt, nicht erst in zehn Jahren.

Auch Barbara Jud beschäftigt sich noch kurz mit der Problematik der *Änderung des Richtplans* durch den Bund:
„Der Bundesrat kann Mängel im Rahmen der Richtplanprüfung direkt korrigieren, wenn es dazu keiner neuen Interessenabwägung durch den Kanton bedarf. Beispiele für die Vornahme solcher Anpassungen sind etwa Fehler in der Kategorienwahl (Vororientierung, Zwischenergebnis, Festsetzung) oder bei Verletzung von übergeordnetem, zwingendem Recht.

---

und Verfassungsrecht verletzenden Nutzungspläne und Baubewilligungen rechtfertigen lassen“.
Das macht schon der Umstand klar, dass der Richtplan gar nicht wie ein Rechtssatz wirken kann, weil er dessen typische Aufgabe, gesetzliche Grundlage eines Verwaltungsaktes zu sein, nicht wahrzunehmen vermag: „Kein Nutzungsplan oder Sachplan, keine Konzession oder Bewilligung ergeht gestützt auf den Richtplan; deren Rechtsgrundlage findet sich allein in den entsprechenden Sacherlassen und Nutzungsplänen.“ Der Richtplan „erlaubt es nicht, Rechte einzuräumen oder Pflichten aufzuerlegen, die ihre Grundlage nicht schon in Vorschriften des Gesetzes- oder Verfassungsrechts fänden“; Tschannen, Kommentar RPG, Art. 14, Rz. 10.

[242] Dajcar, Natur- und Heimatschutzinventare des Bundes, 175.

[243] Hänni, Planungs-, Bau- und besonderes Umweltschutzrecht, 102; Jud, Bundesinventare nach Art. 5 NHG, 15.

Die Berücksichtigung der Bundesinventare im Richtplan ist ... das Ergebnis von Interessenabwägungen (...). Der Bundesrat kann daher im Rahmen der Richtplangenehmigung nicht direkt Korrekturen am Richtplaninhalt anbringen, beispielsweise indem er zusätzliche Gebiete als Schutzgebiete ausscheidet oder bei bereits ausgeschiedenen Schutzgebieten die Schutzvorschriften restriktiver umschreibt. Sind nach der Meinung des Bundes die Bundesinventare im Richtplan nicht genügend berücksichtigt, kann ein Abwägungsfehler (...) vorliegen. Der Kanton wird in solchen Fällen aufgefordert eine neue bundesrechtskonforme Interessenabwägung durchzuführen und den Richtplaninhalt anzupassen[244]. In der Zwischenzeit kann der Bund vorsorgliche Massnahmen anordnen. Solche Massnahmen wurden beispielsweise angeordnet anlässlich der Genehmigung der Gesamtüberarbeitung des Richtplans des Kantons Basel-Landschaft vom 8. September 2010. Der Kanton ersuchte um eine Reduktion des Mindestumfanges im Sachplan Fruchtfolgeflächen, welche vom Bundesrat abgelehnt wurde. Der Bundesrat ordnete im Rahmen einer vorsorglichen Massnahme an, dass die Fruchtfolgeflächen zweiter Güteklasse als Fruchtfolgeflächen zu schützen sind, bis der Kanton den Mindestumfang richtplanerisch ausweisen kann. Sollten in Bezug auf die Interessenabwägung Meinungsverschiedenheiten zwischen dem gesuchstellenden Kanton und dem Bund bestehen, beispielsweise aufgrund unterschiedlicher Gewichtung der Schutzwürdigkeit von Bundesinventarobjekten, sind diese durch intensive Zusammenarbeit zu lösen (Art. 7 Abs. 1 RPG) und sollte auch dieses Vorgehen zu keinem Resultat führen, kann ein Bereinigungsverfahren durchgeführt werden (Art. 12 RPG)47. Sind bedeutsame Landschaften oder Stätten besonders gefährdet, kann der Bundesrat eine vorübergehende Nutzungszone nach Art. 37 RPG erlassen."[245]

Da im Text von Barbara Jud die Gesamtüberarbeitung des Richtplans des Kantons Basel-Landschaft vom 8. September 2010 angesprochen wird, darf vielleicht darauf hingewiesen werden, dass selbst in diesem sehr aktuellen Richtplan das IVS, soweit ersichtlich, einfach „vergessen" wurde, obwohl die Verordnung über das Bundesinventar der historischen Verkehrswege der Schweiz (VIVS) am 1. Juli desselben Jahres in Kraft getreten war. Im Genehmigungsbeschluss des Bundesrates vom 8. September 2010 wird der Kanton zwar aufgefordert, „aufzuzeigen, wie die Schutzziele für die im Bundesinventare der Landschaften und Naturdenkmäler von nationaler Bedeutung (BLN) aufgeführten Landschaften umgesetzt sind und wo noch Handlungsbedarf besteht",[246] aber auf den Umstand, dass die historischen Verkehrswege im Richtplantext lediglich an einer einzigen Stelle[247] erwähnt werden, wird nicht eingegangen.

Im Prüfbericht des Bundesamtes für Raumentwicklung (ARE) vom 2. August 2010 findet sich – ein Jahr nach dem BGE Rüti und einen Monat nach Inkrafttre-

---

[244] Unter Verweis, in Anmerkung 45, auf: Tschannen, Kommentar RPG, Art. 11, Rz. 23 und 31.; Ders., Der Richtplan und die Abstimmung raumwirksamer Aufgaben, Rz. 750.

[245] Jud, Bundesinventare nach Art. 5 NHG, 12 ff.

[246] Ziffer 6a.

[247] Im genehmigten Richtplan Basel-Landschaft heisst es auf Seite 90 lediglich: „Historische Verkehrswege ausserhalb des Baugebietes, die sich als Wanderwege eignen, sind in das Wanderwegnetz einzubeziehen." Ansonsten sind sie auch 2010 noch kein Thema.

ten der VIVS – eine einzige Aussage zu den historischen Verkehrswegen: „Im Hinblick auf eine zukünftige Überarbeitung des Richtplans wäre es wünschenswert, die historischen Verkehrswege, welche von nationaler Bedeutung sind, im Richtplan zu thematisieren.“[248]

4.4.2.3 Änderung von Nutzungsplänen

Unter Umständen – das kommt auf die konkreten Fälle und die konkreten (kantonalen bzw. kommunalen) Normen an – kann es sich als notwendig erweisen, Nutzungspläne zu ändern, um die Objekte der Bundesinventare, seien dies nun Ortsbilder, historische Verkehrswege oder Landschaften und Naturdenkmäler, besser oder adäquater zu schützen.

Bevor wir uns mit eventuell anstehenden Änderungen von Nutzungsplänen noch etwas näher befassen, zuerst ein kurzer Blick auf den Spielraum der Gemeinden, der Hauptakteure der Nutzungsplanung:

4.4.2.3.1 Zur Freiheit der Gemeinden, ihre Nutzungsplanung zu gestalten

Planung bedeutet bekanntlich, eine Entwicklung auf Ziele hin auszurichten. Im Sachbereich der Raumplanung wird damit bezweckt, Vorstellungen über eine erwünschte Ordnung des Staatsgebietes zu gewinnen und diese erwünschte Ordnung durch allseitig abgestimmtes und auf dieses Ziel hin beschränktes Handeln zu erreichen. Tatsächliche Entwicklungen und Vorstellungen über die erwünschte Ordnung des Staatsgebietes und im Hinblick auf sie getroffene Massnahmen sind daher laufend zu überprüfen.[249]

Das zentrale *raumplanerische* Instrument der Kantone ist sicherlich der Richtplan. Mit ihm zeigen die Kantone auf, wie in ihrem Gebiet die zahlreichen raumwirksamen Tätigkeiten des Bundes, des Kantons und der Gemeinden aufeinander abgestimmt werden. Und der Richtplan beantwortet zudem die Frage, zu welchem Zeitpunkt und mit welchen Mitteln die raumwirksamen öffentlichen Aufgaben erfüllt werden sollen. So entsteht ein behördenverbindlicher Plan (eine Karte in Verbindung mit einem Text), der – abgestimmt auf den Bund, die Nachbarkantone und das angrenzende Ausland – vorzeichnet, wie die kantonale Raumplanung in Richtung auf die erwünschte räumliche Entwicklung fortschreiten soll. Dabei ist zu beachten, dass der kantonale Richtplan nicht Entwurf eines wünschbaren Endzustandes des Kantonsgebietes ist, sondern dass er einen Prozessplan für die Koordination und Lenkung der nächsten Etappen einer stets fortschreitenden räumlichen Entwicklung darstellt.[250]

---

[248] ARE, Richtplan, Gesamtüberarbeitung Kanton Basel-Landschaft, Prüfbericht, 2. August 2010, 22.
[249] Hänni, Planungs-, Bau- und besonderes Umweltschutzrecht, 89.
[250] VLP/ASPAN, Raumplanung in der Schweiz, Bern 2004, 2.

Gleichsam „praktisch“ gemacht finden sich die im Richtplan niedergelegten Vorstellungen dann insbesondere in der Nutzungsplanung der Gemeinden. Allerdings ist der Richtplan kein Rechtssatz: „Kein Nutzungsplan, keine Baubewilligung ergeht *gestützt* auf den Richtplan; deren Rechtsgrundlage bilden allein (für den Nutzungsplan) das auftragserteilende Planungsgesetz oder (für Baubewilligungen) der Nutzungsplan mit den zugehörigen Bauvorschriften. Wirkung entfaltet der Richtplan innerhalb dieser aufgabenspezifischen gesetzlichen Grundlagen: im Bereich der durch sie gewährten Handlungsspielräume.“[251]

Und diese Spielräume sind für die nutzungsplanenden Gemeinden, schliesslich befinden wir uns in der Schweiz, durchaus unterschiedlich:
„Die meisten Schweizer Kantone kennen einen hochentwickelten Gemeindeföderalismus. Im Bereich der Raumplanung wird demzufolge häufig folgende Kompetenzabgrenzung vorgenommen: Während der Kanton für die sein ganzes Territorium erfassende behördenverbindliche Richtplanung zuständig ist, überlässt er den Gemeinden die grundeigentümerverbindliche Nutzungsplanung, also insbesondere die Abgrenzung des Baugebietes vom Nichtbaugebiet und die Festsetzung von Art und Mass der konkreten baulichen Nutzung in den Bauzonen.“[252]

Die Nutzungspläne müssen selbstverständlich den Vorgaben des Bundesgesetzes über die Raumplanung entsprechen. Sie sind in ihren Festlegungen parzellenscharf und detaillierter als bei den kantonalen Richtplänen. Die ausgeschiedenen Bauzonen müssen die Planungsziele und -grundsätze respektieren und sie dürfen die bundesrechtlich festgelegte Grösse nicht überschreiten. Aber die kommunale Nutzungsplanung beschränkt sich bekanntlich nicht nur auf die Bauzone. Sie zieht vielmehr auch das Gebiet ausserhalb der Bauzone mit ein. Dort können Zonen mit besonderen Zwecken festgelegt werden (z.B. Materialabbau, Weilerzonen, Skipisten usw.). Und – gerade im Hinblick auf den Schutz der Bundesinventarobjekte von Bedeutung – *auch die auf eine Landschaftsplanung abgestützte Ausscheidung von Schutzzonen ist unerlässliche und unverzichtbare Aufgabe der Gemeinden*. Festzuhalten und hervorzuheben gilt es, dass „die Entscheidungsspielräume der Gemeinden beachtlich sind“.[253]

Sie haben zwar die Pläne und Normen der übergeordneten staatlichen Ebene zu respektieren, und gerade als „Nutzungsrichtplan“ kommt dem Richtplan die Funktion zu, „die Grundzüge der künftigen Nutzungsordnung durch Nutzungspläne vorzuzeichnen“[254], aber den Gemeinden kommt trotzdem – im Rahmen der kantonalen Rechtsordnung[255] – eine unter Umständen nicht zu unterschätzende Autonomie zu. Ausdrücklich verlangt auch das Raumplanungsgesetz selber, die Spielräume der Gemeinden zu beachten. So heisst es in Artikel 2 Absatz 3 RPG:

---

[251] Hänni, Planungs-, Bau- und besonderes Umweltschutzrecht, 98.

[252] VLP/ASPAN, Raumplanung in der Schweiz, Bern 2004, 3.

[253] VLP/ASPAN, Raumplanung in der Schweiz, Bern 2004, 3.

[254] Hänni, Planungs-, Bau- und besonderes Umweltschutzrecht, 100.

[255] Zu beachten ist, dass dem Bund im innerkantonalen Verhältnis auch in Planungssachen keine Gesetzgebungskompetenz zusteht. Daher darf nicht geschlossen werden, „dass das Mass der Gemeindeautonomie durch Bundesrecht verbindlich umschrieben sei“. Vielmehr hängt es eben im Einzelfall vom kantonalen Verfassungs- und Gesetzesrecht ab, in welchen Sachgebieten Autonomiebereiche bestehen und wie gross diese sind; Hänni, Planungs-, Bau- und besonderes Umweltschutzrecht, 104 f.

„Die mit Planungsaufgaben betrauten Behörden achten darauf, den ihnen nachgeordneten Behörden den zur Erfüllung ihrer Aufgaben nötigen Ermessensspielraum zu lassen."[256]

- Und nirgends wird ausgeschlossen, dass die Gemeinden ihre Autonomie bzw. ihre Ermessenspielräume nicht auch dazu verwenden dürften, die Objekte der Bundesinventare *besser* zu schützen, als sie dies vielleicht bis heute getan haben.

Nach Hänni hat das Bundesgericht denn auch „noch keinen Nutzungsplan mit der Begründung kassiert, die nötigen Vorgaben seien im Richtplan nicht vorhanden".[257] Allerdings wurde Nutzungsplänen schon die Genehmigung versagt, wenn sie vom Richtplan abwichen, wobei allerdings auch Fälle bekannt sind, wo eine Abweichung vom Richtplan geschützt wurde, weil eine Richtplananpassung unverhältnismässig erschien.[258]

- Das darf durchaus als Hinweis dafür gewertet werden, dass die Gemeinden nicht zur Untätigkeit – etwa was den *verstärkten* Schutz von Bundesinventarobjekten anbelangt – verdammt sind, nur weil der Kanton es eventuell bisher unterlassen hat, die Bundesinventare in seiner Richtplanung adäquat zu berücksichtigen.

Dafür spricht auch der Umstand, dass die bundesgerichtliche Rechtsprechung zum Begriff „nötig" aus Artikel 2 Absatz 1 RPG, wo es heisst „Bund, Kantone und Gemeinden erarbeiten die für ihre raumwirksamen Aufgaben nötigen Planungen und stimmen sie aufeinander ab" durchaus differenziert vorgegangen ist. So ist zwar einerseits für den Umfang der Planungspflicht die räumliche Ausdehnung eines (Bau-)Projektes, die Erheblichkeit des Regelungsbedürfnisses oder der Koordinationsbedarf mit anderen raumwirksamen Tätigkeiten massgebend, *doch ist andererseits der Weg über die Planung nicht immer der richtige*: So erachtete das Bundesgericht das Anliegen einer Gemeinde, das bestehende Bauvolumen besser auszunutzen anstatt neues Kulturland einzuzonen, raumplanerisch als sinnvoll und empfahl ein Vorgehen über Artikel 24 RPG bzw. das darauf gestützte kantonale Recht.[259]

4.4.2.3.2 Zum Rahmen der Nutzungsplanänderungen

- Änderungen von Nutzungsplänen unterliegen gewissen Restriktionen. Schon aus Gründen der Rechtssicherheit kann und darf eine Gemeinde sie nicht ohne Grund oder Notwendigkeit ändern.

Zu beachten ist Folgendes:
„Erstens müssen sich die «*Verhältnisse erheblich geändert*» haben (Art. 21 Abs.

---

[256] Vgl. Tschannen, Kommentar RPG, Art. 9, Rz. 20.
[257] Hänni, Planungs-, Bau- und besonderes Umweltschutzrecht, 105, Anm. 193.
[258] Ebenda; mit Hinweis auf BGE 112 Ia 269 f., Zürich, bzw. 119 Ib 371, Retschwil.
[259] Hänni, Planungs-, Bau- und besonderes Umweltschutzrecht, 107, unter Verweis auf BGE 119 Ia 300, E. 3c., Zauggenried.

2 RPG[260]), insbesondere die (rechtlichen oder tatsächlichen) Grundlagen des Plans zu wesentlichen Teilen dahingefallen oder wesentliche neue Bedürfnisse nachgewiesen sein. In solchen Fällen besteht ein anerkanntes öffentliches Interesse, «Planung und Wirklichkeit (...) bei Bedarf in Übereinstimmung» zu bringen. Die Eigentumsgarantie steht – bei Nutzungsplänen – einer Änderung der Rechtslage nicht entgegen: namentlich vermittelt sie dem Eigentümer keinen Anspruch darauf, dass sein Land dauernd in jener Zone verbleibt, in die es einmal eingewiesen worden ist."[261]

- Ein Bundesgerichtsurteil, das, wie der BGE Rüti, erstmals verbindlich ausspricht, *dass* die Bundesinventare nach Artikel 5 NHG auch bei der Erfüllung von kantonalen bzw. kommunalen Aufgaben *zu berücksichtigen* sind, dürfte dieses Kriterium – gerade hinsichtlich der geänderten *rechtlichen* Grundlagen – erfüllen.

„Zweitens", so Hänni, „muss das *öffentliche Interesse* an einer Änderung des Plans die gegenläufigen (privaten oder öffentlichen) Erhaltungsinteressen *überwiegen*. Nutzungspläne werden dann zwar stets überprüft, aber eben nur «nötigenfalls» geändert (Art. 21 Abs. 2 RPG). Bei dieser Interessenabwägung ist jedoch dem Gebot der Rechtssicherheit Rechnung zu tragen: ein Zonenplan kann seinen Zweck nur erfüllen, wenn er eine gewisse Beständigkeit aufweist. (...) Als Grundregel gilt deshalb, dass Nutzungspläne nur aus gewichtigen Gründen abzuändern sind. (...) Dementsprechend ist eine Überarbeitung des Nutzungsplanes nach neun bis zehn Jahren grundsätzlich nicht ausgeschlossen. (...) In jüngster Zeit lockert das Bundesgericht allerdings die Anforderungen an die Beständigkeit, namentlich im Zusammenhang mit sog. geringfügigen Änderungen."[262]

Diese Ausführungen Hännis könnten zum Schluss verleiten, da könne man ja gleich auf eine Revision der Richtplanung warten bzw. beides koordiniert im Zehnjahrestakt überprüfen und nötigenfalls überarbeiten.[263] Aber schon die erwähnte Lockerung des Bundesgerichts weist in eine andere Richtung. Und in noch stärkerem Mass tut dies eine Bemerkung, die Hänni in einer Fussnote untergebracht hat:

„Die Frage der Rechtssicherheit und damit der Planbeständigkeit stellt sich aber *nur für bundesrechtskonforme Pläne*; *die Verwirklichung einer gesetzeskonformen Planung hat Vorrang vor dem Gebot der Planbeständigkeit*".[264]

Es läge keineswegs im öffentlichen Interesse und würde das gewichtige öffentliche Interesse an der grundsätzlich ungeschmälerten Erhaltung der Inventarobjekte von nationaler Bedeutung verletzen, wollte man unter Berufung auf das

---

[260] Dort heisst es: „Haben sich die Verhältnisse erheblich geändert, so werden die Nutzungspläne überprüft und nötigenfalls angepasst."

[261] Hänni, Planungs-, Bau- und besonderes Umweltschutzrecht, 109. Vgl. auch Leimbacher, Planungen und materielle Enteignung, 20 ff.

[262] Hänni, Planungs-, Bau- und besonderes Umweltschutzrecht, 109 f.

[263] Gemäss Artikel 9 Absatz 3 RPG werden Richtpläne „in der Regel alle zehn Jahre gesamthaft überprüft und nötigenfalls überarbeitet".

[264] Hänni, Planungs-, Bau- und besonderes Umweltschutzrecht, 110, Anm. 223; Hervorhebungen hinzugefügt.

Gebot der Rechtssicherheit darauf bestehen, man müsse oder könne einen Nutzungsplan, der beispielsweise den Schutzinteressen eines ISOS-Ortsbildes (noch) nicht adäquat Rechnung trägt, jetzt noch *nicht* ändern, da er jüngeren Datums sei; man werde sich das Ganze aber in zehn Jahren ernsthaft überlegen. Eine solche Argumentation käme der Einstellung gleich, ein Urteil des Bundesgerichts bzw. der BGE Rüti sei erst in einigen Jahren, vielleicht gar erst in einem Jahrzehnt von Bedeutung und zu beachten. Das wäre eine gar gewagte Schlussfolgerung.

- Eine kantonale bzw. kommunale Planung, die den Bundesinventaren *keine* Rechnung trägt und die es den zuständigen Behörden *nicht* erlaubt, die Bundesinventare, wie der BGE Rüti dies fordert, auch bei der Erfüllung von kantonalen und kommunalen Aufgaben zu berücksichtigen, kann *nicht* als bundesrechtskonform bezeichnet werden – und sie kann daher geändert werden und ist – im öffentlichen Interesse – auch zu ändern. Die Frage der Rechtssicherheit bzw. der Planbeständigkeit steht einer solchen Änderung, wie soeben gesehen, nicht grundsätzlich entgegen.

Zu beachten ist bei einer Änderung allerdings grundsätzlich das planungsrechtliche Umfeld, insbesondere der Richtplan – sofern die Befolgung von dessen Vorgaben eine bundesrechtskonforme Änderung gestattet.

Für die hier interessierenden Belange – einen Schutz der Objekte der Bundesinventare in Übereinstimmung mit dem BGE Rüti – sind allerdings die folgenden Ausführungen von Hänni von grösserer Bedeutung:

- „Allerdings können die Interessen an der Planänderung auch dort überwiegen, wo der Richtplan an der überkommenen Nutzungsordnung festhalten will. Dann genügt es, den Richtplan entsprechend nachzuführen; mit der Zonenplanrevision braucht nicht bis zur Änderung des Richtplans zugewartet zu werden.“[265]

Im von Hänni zur Erläuterung bzw. Bekräftigung erwähnten Bundesgerichtsentscheid Wiesendangen sieht das Bundesgericht Gemeinden hinsichtlich des Richtplanes in einer analogen Situation wie Private in Bezug auf den Nutzungsplan: „So wie der Private durch den Nutzungsplan in der Freiheit eingeschränkt wird, sein Grundeigentum zu nutzen, so wird in ähnlicher Weise eine Gemeinde durch einen Richtplan eingeschränkt, ihre Nutzungsplanung zu gestalten. Es liegt daher nahe, die allgemeinen Grundsätze über die Anfechtung von Nutzungsplänen auch auf jene Fälle anzuwenden, in denen eine Gemeinde einen kantonalen Richtplan anficht.“[266]

Das Bundesgericht verweist zudem auf eine explizite zürcherische Regelung: „Schliesslich lässt das Zürcher Planungs- und Baugesetz *Abweichungen von den Richtplänen* zu, wenn sie sachlich gerechtfertigt und untergeordneter Natur sind

[265] Hänni, Planungs-, Bau- und besonderes Umweltschutzrecht, 111.

[266] BGE 119 Ia 129, E. 3d; Hänni, Planungs-, Bau- und besonderes Umweltschutzrecht, 111, Anm. 228.

und es nach den Umständen als unzumutbar erscheint, vorher die Richtplanung zu ändern (§ 16 Abs. 2 PBG).“[267]

In einem anderen Entscheid führt das Bundesgericht zum Verhältnis der verschiedenen Planungsstufen aus:
„Eine Planung, welche die räumlichen und sachlichen Grenzen beachtet und demgemäss kompetenzgerecht ist, bindet auch die Planungsträger übergeordneter Stufe, es sei denn, sie widerspreche einer ebenfalls kompetenzgerecht festgesetzten Planung der oberen Stufe (§ 16 PBG).“[268]

Es ist hier nicht der Ort, näher auf das Mass an Autonomie einzugehen, das untere Planungsbehörden bzw. Gemeinden in den 26 Schweizer Kantonen im Detail jeweils haben.[269]

- Festgehalten bzw. in Erinnerung gerufen werden darf aber sicherlich, das die Gemeinden im Rahmen ihrer jeweiligen Zuständigkeiten durchaus nicht nur das Recht, sondern auch die *Pflicht* haben, ihre (Nutzungs-)Planungen i.w.S. tatsächlichen oder rechtlichen Notwendigkeiten anzupassen, ohne dass sie dafür zwingend darauf warten müssen, bis der Kanton eine übergeordnete (Richt- oder Nutzungs-)Planung seinerseits revidiert hat.[270]

- Da wir es aber mit einer Vielzahl von Regelungen zu tun haben dürften, die den Grad an „Freiheit“ bzw. „Autonomie“ bestimmen, den Gemeinden zu eigenständiger und kompetenzgemässer Anpassung ihrer Planungen und Normen haben, scheint es zur Umsetzung des BGE Rüti bei der Erfüllung kantonaler oder kommunaler Aufgaben empfehlenswert, den Kantonen und Gemeinden keine (zu) detaillierten Vorgaben zu machen, die im einen Kanton oder der einen Gemeinde vielleicht berechtigt, andernorts aber bereits obsolet

---

[267] Ebenda, E. 5b; Hervorhebung hinzugefügt.

[268] BGE 112 Ia 281, Hombrechtikon, E. 3c. Vgl. beispielsweise auch Artikel 22 „Grundordnung“ Absatz 3 des Raumplanungsgesetzes für den Kanton Graubünden (KRG) vom 6. Dezember 2004 (801.100): „Die Grundordnung berücksichtigt die Vorgaben und Vorschriften des übergeordneten Rechts. Die Gemeinden können im Rahmen ihrer Zuständigkeit strengere Bestimmungen aufstellen, soweit es die örtlichen Verhältnisse erfordern und die übergeordnete Regelung dem nicht entgegensteht.“

[269] So führt das Bundesgericht im soeben erwähnten Entscheid Hombrechtikon aus: „Die Richtpläne haben die Grundzüge der räumlichen Entwicklung darzustellen und namentlich zu zeigen, wie die raumwirksamen Tätigkeiten räumlich und zeitlich aufeinander abgestimmt werden (Art. 6 und 8 RPG). Auch wenn das Zürcher Planungs- und Baugesetz die Richtplanung weiter gehend als bundesrechtlich erforderlich dafür einsetzt, die Nutzungsplanung vorzubestimmen (BGE 107 Ia 85 E. 2c), belässt es den Planungsträgern den nötigen Ermessensspielraum für den Erlass der Nutzungspläne. Der Zürcher Gesamtplan bringt das mit dem sogenannten Anordnungsspielraum zum Ausdruck, der die genaue Abgrenzung der Nutzungszonen der Nutzungsplanung überlässt. Der Anordnungsspielraum kann sowohl von den Gemeinden für die kommunale Nutzungsplanung als auch vom Kanton für die Festsetzung der kantonalen Nutzungszonen beansprucht werden, wobei die Nutzungsplanungen aufeinander abzustimmen sind (Art. 2 Abs. 1 RPG; § 9 PBG). Insoweit regelt das kantonale Recht einen Sachbereich nicht abschliessend, weshalb den Gemeinden in diesem Umfang Autonomie zusteht“; E. 5c.

[270] Tschannen, Kommentar RPG, Art. 14, Rz. 38.

sind, sondern sie einfach aufzufordern und zu animieren, dem BGE Rüti im Rahmen ihrer Zuständigkeiten möglichst bald zum Durchbruch zu verhelfen, und nicht etwa – unnötigerweise – untätig zu bleiben, nur weil vielleicht eine übergeordnete Anpassung einer Planung oder einer Norm etwas mehr Zeit in Anspruch nimmt.

5 DIE INTERESSENABWÄGUNG

Im Rahmen des Schutzes der Bundesinventarobjekte kommt der Interessenabwägung zweifelsohne eine herausragende Bedeutung zu. Ja, die im BGE Rüti angemahnte „Bedeutung" der Bundesinventare auch bei der Erfüllung kantonaler und kommunaler Aufgaben ist sehr oft in erster Linie davon abhängig, welches *Gewicht*, welche *Bedeutung* eben den je betroffenen Schutzinteressen, den Interessen an der möglichst ungeschmälerten Erhaltung bzw. jedenfalls grösstmöglicher Schonung der Inventarobjekte im Verhältnis zum Gewicht der Eingriffsinteressen zugemessen wird. Denn, wenn die anderen Voraussetzungen für die Zulässigkeit eines Vorhabens erfüllt sind, dann steht und fällt die Unversehrtheit eines Objektes mit dem Gewicht seiner Schutzinteressen.

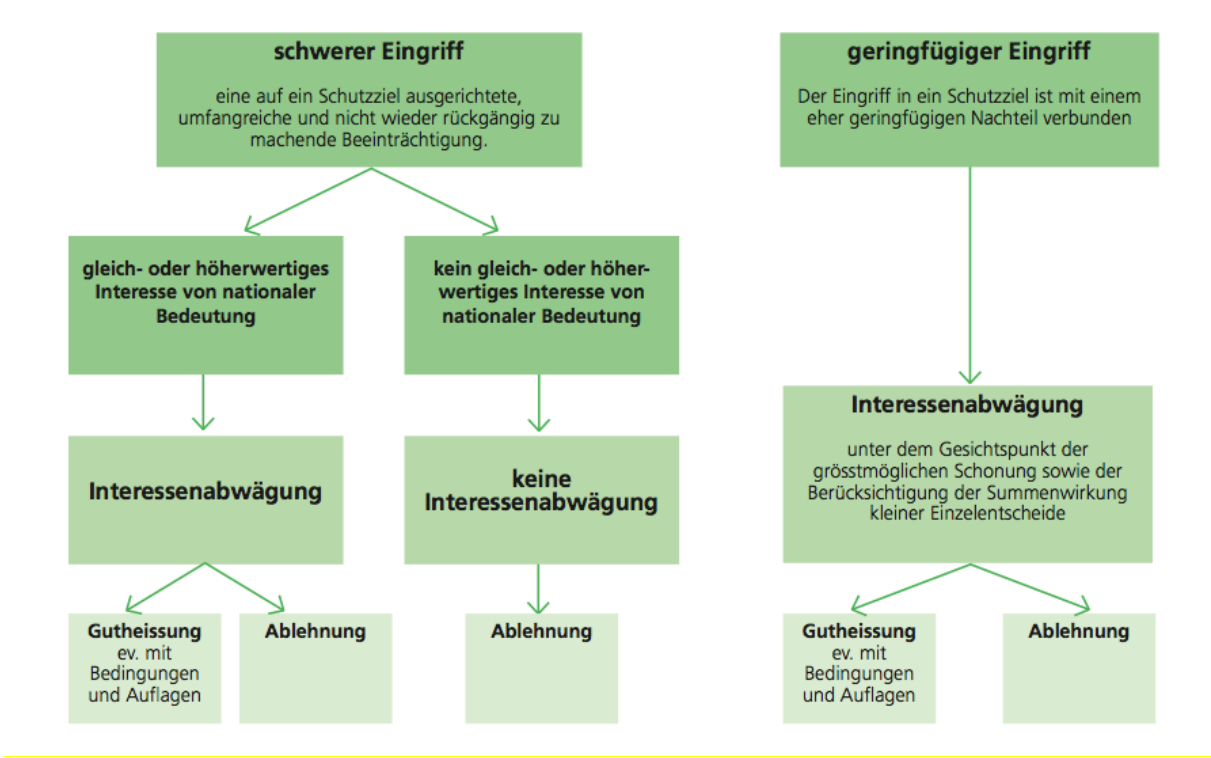
In der bereits mehrfach erwähnten „Empfehlung zur Berücksichtigung der Bundesinventare nach Artikel 5 NHG in der Richt- und Nutzungsplanung" hat die Thematik der Interessenabwägung an mehreren Stellen ihren Niederschlag gefunden:

„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 Bauprojektes) 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 zu Gunsten der ungeschmälerten Erhaltung entschieden (...).»[271] *Die folgende*

[271] 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.

Grafik[272] fasst die Abläufe in Abhängigkeit von der Schwere des Eingriffs in die Schutzziele von Bundesinventarobjekten bei Erfüllung einer Bundesaufgabe zusammen.“[273]



Immerhin dürfen bei Erfüllung *kantonaler oder kommunaler* Aufgaben selbst bei drohenden schwerwiegenden Eingriffen Eingriffsinteressen von *nicht* nationaler Bedeutung mit ihrem tendenziell geringen Gewicht berücksichtigt werden. Ein Eingriff ist jedoch immer nur zulässig, wenn das Eingriffsinteresse die Schutzinteressen auch im Einzelfall überwiegt.[274]

Da die Interessenabwägung bei Eingriffen in Bundesinventarobjekte vom Autor an anderer Stelle[275] bereits ausführlicher dargestellt wurde, mögen an dieser Stelle einige kurze Hinweise genügen:

- Grundsätzlich ist ein Eingriff in ein Bundesinventarobjekt nur zulässig, wenn das Eingriffsinteresse das Schutzinteresse *überwiegt*. Das gilt unabhängig davon, ob es sich um die Erfüllung einer Bundesaufgabe oder einer kantonalen bzw. kommunalen Aufgabe handelt.

Im Rahmen der Erfüllung einer Bundesaufgabe hat bereits der Gesetzgeber die oben wiedergegebene zusätzliche Hürde eingebaut: Käme der in Frage stehende

[272] Jud, Bundesinventare nach Art. 5 NHG, 9.
[273] ARE/ASTRA/BAFU/BAK, Empfehlung, Ziffer 3.1.
[274] ARE/ASTRA/BAFU/BAK, Empfehlung, Ziffer 5.
[275] Leimbacher, Bundesinventare, 3. A., 35 ff.

Eingriff einem „Abweichen von der ungeschmälerten Erhaltung“ eines Objektes gleich, wäre damit also „eine auf ein Schutzziel ausgerichtete, umfangreiche und nicht wieder rückgängig zu machende Beeinträchtigung verbunden“, ist ein qualifiziertes Eingriffsinteresse erforderlich. Wo ein Objekt von immerhin nationaler Bedeutung schwerstens beeinträchtigt oder gar zerstört werden könnte, da muss das Eingriffsinteresse schon auch ein sehr gewichtiges sein, andernfalls es gar keine Beachtung verdient. Ein Eingriff darf in diesen Fällen also nur dann überhaupt „in Erwägung“ gezogen werden, „wenn das Eingriffsinteresse auf ein gleich- oder höherwertiges Interesse *von ebenfalls nationaler Bedeutung* zurückgeht.“[276]

- Das heisst: „Immer dann, wenn das nationale Eingriffsinteresse, welches zum Abweichen von der ungeschmälerten Erhaltung führt, nicht gleich- oder höherwertig ist als das nationale Schutzinteresse, oder gar kein nationales Interesse vorhanden ist, ist ein schwerer Eingriff unzulässig und die Interessenabwägung wird hinfällig.“[277]

- Anders sieht es aus, wenn die drohende Beeinträchtigung eines Inventarobjektes eher geringfügiger Natur ist: In diesen Fällen ist bei der Erfüllung von Bundesaufgaben nicht verlangt, dass ein qualifiziertes Eingriffsinteresse von ebenfalls nationaler Bedeutung vorliegen muss. „Gewöhnliche“ Eingriffsinteressen dürfen berücksichtigt werden – aber der Eingriff ist selbstverständlich immer nur dann zulässig, wenn die ins Feld geführten „gewöhnlichen“ Interessen die Interessen an der möglichst ungeschmälerten Erhaltung eines Objektes von nationaler Bedeutung *überwiegen*.

Stellt sich die Frage, ob die klar erhöhte Schutzwürdigkeit inventarisierter Objekte auch bei der Erfüllung kantonaler und kommunaler Aufgaben durch Artikel 6 Absatz 2 NHG nochmals verstärkt wird, sodass auch bei Erfüllung dieser Aufgaben ein schwerer Eingriff überhaupt nur in Erwägung gezogen werden darf, wenn ein Eingriffsinteresse von ebenfalls nationaler Bedeutung gegeben ist.

Doch bevor diese Frage beantwortet werden soll, sei zuerst die „klar erhöhte Schutzwürdigkeit inventarisierter Objekte auch bei der Erfüllung kantonaler und kommunaler Aufgaben“ der Sicherheit halber nochmals betont: Ja, *weil* die Objekte der Bundesinventare von nationaler Bedeutung sind, *weil* es sich um Objekte handelt, die schon allein gestützt auf Artikel 17 Absatz 1 Buchstabe b RPG besonderen Schutz verdienten, ist ihre erhöhte Schutzwürdigkeit auch bei der Erfüllung kantonaler und kommunaler Aufgaben gegeben.

- Aber nein, der Autor sieht nach wie vor nicht, wie die Verstärkung dieser erhöhten Schutzwürdigkeit bei der Erfüllung einer Bundesaufgabe auf die Erfüllung von kantonalen oder kommunalen Aufgaben „übertragen“ werden könnte. Insbesondere ist nicht erkennbar, dass der BGE Rüti irgendeine Argumentation anbietet, die eine solche Analogie stützen würde.

---

[276] BGE 127 II 273, E. 4c.

[277] Jud, Bundesinventare nach Art. 5 NHG, 8. Vgl. auch Leimbacher, Kommentar RPG, Art. 6, Rz. 17 ff.

Andere sehen das anders. Hans Gaudenz Schmid kommt beispielsweise zum Schluss:
„Aus dem Gebot der Bundestreue im Sinne der Widerspruchsfreiheit der bundesstaatlichen Rechtsordnung lässt sich m.E. direkt ableiten, dass die Kantone das BLN (nämlich die Inventare nach Art. 5 NHG) bei Erfüllung eigener Aufgaben genau so zu beachten haben, wie bei Erfüllung von Bundesaufgaben."[278]

Wie bereits in der dritten Auflage der „Bundesinventare" festgehalten,[279] ist dieser Ansatz anziehend und aus der Sicht der zu schützenden Objekte auch sympathisch, aber er überzeugt trotzdem nicht. Dies insbesondere auch aus *praktischen* Überlegungen. Nehmen wir z.B. die gut 1000 Objekte des ISOS. Bei Erfüllung einer Bundesaufgabe ist ein Abweichen von der ungeschmälerten Erhaltung dieser Objekte höchstens dann möglich, wenn ein gleich- oder höherwertiges Eingriffsinteresse von ebenfalls nationaler Bedeutung ins Feld geführt werden kann. Nun lassen sich selbstverständlich Bundesaufgaben finden, die mitten in einem solchen geschützten Ortsbild erfüllt werden müssten, aber sie dürften – mitten in der Siedlung – verhältnismässig selten sein und daher dürfte auch verhältnismässig selten das Problem auftauchen, dass durch die Erfüllung einer solchen Bundesaufgabe ein Abweichen von der ungeschmälerten Erhaltung des Objektes droht. Aber selbst wenn dem so wäre, so dürfte es nicht ganz einfach sein, ein Interesse von ebenfalls nationaler Bedeutung namhaft zu machen, das ein Abweichen legitimieren könnte.

Bei den kantonalen bzw. kommunalen Aufgaben mitten im Siedlungsraum scheint es weit eher möglich, dass die Realisierung eines Projektes angestrebt wird, das – im Sinne von Artikel 6 Absatz 2 NHG – als ein „Abweichen" zu qualifizieren wäre. Da es sich bei einer kantonalen oder kommunalen Aufgabe, soweit ersichtlich, um keine von nationaler Bedeutung handeln kann, dürfte der Eingriff schon gar nicht in Erwägung gezogen werden. Mit anderen Worten: Wollte beispielsweise eine Gemeinde ein Projekt realisieren, das einem „Abweichen" von der ungeschmälerten Erhaltung des ISOS-Objektes gleich käme, müsste sie zeigen, dass ihr Projekt von „nationaler Bedeutung" ist. Das wird ihr kaum je gelingen. Und daraus würde folgen, dass Kantone und Gemeinden, sollte Artikel 6 Absatz 2 NHG auch bei der Erfüllung ihrer eigenen Aufgaben Geltung beanspruchen, eigentlich nie ein Projekt realisieren könnten, mit dem von der ungeschmälerten Erhaltung „abgewichen" würde – wohingegen dies in Erfüllung einer Bundesaufgabe (durch Bund, Kanton oder Gemeinde) durchaus denkbar wäre.

Eine andere mögliche Sicht hat jüngst Griffel skizziert:
„Deshalb die widersprüchliche Konsequenz, dass Art. 6 NHG bei der Erfüllung von Bundesaufgaben einen strengen, bei der Erfüllung von kantonalen oder kommunalen Aufgaben dagegen überhaupt keinen Schutz zu bieten scheint. Um diesen (stossenden) Widerspruch aufzulösen, muss wohl ein anderer dogmatischer Weg (nämlich als der im BGE Rüti gewählte) beschritten werden. Könnte er trotz der vermeintlichen Einschränkung in Art. 6 Abs. 2 NHG – («bei Erfüllung einer Bundesaufgabe») – nicht einfach darin bestehen, dass man *im Schutz der Objekte von nationaler Bedeutung selbst*, anders als im Schutz der Objekte von kantonaler und kommunaler Bedeutung, eine Bundesaufgabe erblickt?

[278] Schmid, Landschaftsverträgliche Wasserkraftnutzung 29.
[279] Leimbacher, Bundesinventare, 3. A., 71 f.

Begründen lässt sich diese Auffassung wie folgt: Mit Annahme der Rothenthurm-Initiative im Jahr 1987 wurden nicht nur Moore, sondern auch Moorlandschaften von besonderer Schönheit und gesamtschweizerischer Bedeutung einem Veränderungsverbot unterstellt (Art. 78 Abs. 5 BV). Zum Schutz der Moore (Moorbiotope) allein wäre dies nicht erforderlich gewesen; es ging dabei um den Landschaftsschutz. Dies impliziert zweifelsohne, dass es sich beim Schutz derartiger Moorlandschaften um eine Bundesaufgabe handelt. Demgegenüber besteht in Bezug auf andere schützenswerte Landschaften von nationaler Bedeutung von Verfassungs wegen (unbestrittenermassen) kein Veränderungsverbot. In deren Schutz aber nicht einmal eine Bundesaufgabe zu erblicken, käme einem eklatanten Wertungswiderspruch innerhalb der Verfassung, ja innerhalb der gleichen Verfassungsnorm gleich; denn es ist nicht plausibel, dass nach dem (im Rahmen der Rothenthurm-Initiative bekundeten) Willen des Verfassungsgebers ein Teil der Landschaften von nationaler Bedeutung einen absoluten Schutz geniessen, der Schutz der übrigen Landschaften von ebenfalls nationaler Bedeutung dagegen nicht einmal eine Bundesaufgabe darstellen soll. Mit anderen Worten: Die Annahme der Rothenthurm-Initiative hat dem Natur- und Heimatschutzartikel der Bundesverfassung nicht nur einen neuen Absatz hinzugefügt, sondern diesen – hinsichtlich schutzwürdiger Landschaften von nationaler Bedeutung – insgesamt beeinflusst und neu ausgerichtet. Die Anerkennung des Schutzes solcher Landschaften als Bundesaufgabe – gestützt auf Art. 78 Abs. 2 in Verbindung mit Art. 78 Abs. 5 BV – beseitigt gleich beide Widersprüche: denjenigen in Art. 78 BV und denjenigen in Art. 6 Abs. 2 NHG. Nur konsequent ist es dann, diese Überlegungen auch auf andere Schutzobjekte von nationaler Bedeutung im Sinne von Art. 4 lit. a NHG (namentlich schutzwürdige Ortsbilder) auszudehnen."[280]

Dieser Vorschlag sei an dieser Stelle einfach mal so stehen gelassen. Es müsste sich noch weisen, ob Griffel hier einen gangbaren Ausweg aufzeigt, insbesondere, ob es wirklich „nur konsequent" wäre, den von Griffel vorgeschlagenen Schluss zu ziehen. Es bedürfte dazu wohl noch einiger (zusätzlicher) Argumente.

5.1 Interessenabwägungen bei der Erstellung der Richtpläne

In die „Empfehlung zur Berücksichtigung der Bundesinventare nach Artikel 5 NHG in der Richt- und Nutzungsplanung" wurden bewusst (unter dem Titel „Abstimmung mit anderen raumwirksamen Aufgaben") die folgenden Ausführungen zur *Interessenabwägung im Rahmen der Richtplanung* aufgenommen. Da sie wichtig sind, seien sie an dieser Stelle nochmals wiedergegeben:

[280] Griffel, Raumplanungs-, Bau- und Umweltrecht – Entwicklungen 2009, 85 f.

„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 bleiben jedoch grundsätzlich möglich, 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 jenes an der ungeschmälerten Erhaltung der Inventarobjekte überwiegt.

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 wenn:

- *eine Abwägung gänzlich unterblieben ist (Abwägungsausfall);*
- *eine Abwägung ohne die Berücksichtigung relevanter Interessen stattfindet (Ermittlungsdefizit);*
- *nicht schutzwürdige oder objektiv untergeordnete Interessen in die Abwägung einbezogen werden (Ermittlungsüberschuss);*
- *die Abwägung sämtlicher relevanter Interessen vorgenommen, jedoch nicht korrekt gewichtet wird (Fehlbeurteilung)[281].“[282]*

- Rechtfertigung für diese Wiederholung und Hervorhebung ist der Umstand, dass gerade bei der Erstellung von Richtplänen ab und zu übersehen wird, dass schon im Rahmen dieser Tätigkeit die sich entgegenstehenden Interessen für Dritte nachvollziehbar gegeneinander abgewogen werden müssen.

5.2 Zur Durchführung der Interessenabwägung

Im Rahmen der Erarbeitung der „Empfehlung zur Berücksichtigung der Bundesinventare nach Artikel 5 NHG in der Richt- und Nutzungsplanung“ hat der Autor in Anlehnung an Artikel 3 RPV eine Art Checkliste bzw. einen Fragenkatalog zur Durchführung der Interessenabwägung in den Kantonen und Gemeinden vorgeschlagen,[283] der dazu dienen soll, die Zuständigen an den unerlässlichen *Dreischritt* jeder Interessenabwägung zu mahnen:

- Zuerst gilt es, alle relevanten Interessen zu ermitteln, danach sind diese Interessen zu beurteilen und bewerten bzw. mit dem ihnen (mit Blick auf die Ratio legis der Bundesinventare) zustehenden Gewicht zu versehen und schliesslich hat in einem dritten Schritt eine Abwägung der sich gegenüber-

281 Jud, Bundesinventare nach Art. 5 NHG, 12 f.
282 ARE/ASTRA/BAFU/BAK, Empfehlung, Ziffer 4.5.
283 Vgl. dazu den Anhang der Empfehlung.

stehenden Schutz- und Eingriffsinteressen (im engeren Sinne) zu erfolgen bzw. geht es um eine möglichst umfassende Berücksichtigung der Interessen aufgrund der vorgenommenen Beurteilung.[284]

- Das Gewicht eines Interesses lässt sich nicht zahlenmässig wiedergeben. Soll die Interessenabwägung auch aussenstehenden Dritten Sinn machen und sie überzeugen, müssen alle drei Schritte *argumentativ nachvollziehbar* sein. Gewogen wird mit Worten. Fehlt es an einer nachvollziehbaren Begründung, ist die Abwägung fehlerhaft.[285]

6 AUSWIRKUNGEN DES BGE RÜTI AUF DIE KANTONALE UND KOMMUNALE NATUR- UND HEIMATSCHUTZ- BZW. DENKMALPFLEGE-GESETZGEBUNG?

Der BGE Rüti hat einerseits keine *zwingenden* Auswirkungen auf die kantonale (bzw. kommunale) Natur- und Heimatschutz- bzw. Denkmalpflege-Gesetzgebung, sofern man diese in einem engeren Sinne versteht und nicht jegliche denkmalpflegerelevante Norm in einer kommunalen Bauordnung oder jede Norm im Text einer Schutzverordnung dazu zählt.

Der BGE Rüti stellt es den Kantonen und Gemeinden – gerade angesichts der Zuständigkeitsordnung für den Natur- und Heimatschutz – nach wie vor relativ frei, auf welche Art und Weise sie dafür sorgen wollen, dass die Bundesinventare auch bei der Erfüllung kantonaler und kommunaler Aufgaben von „Bedeutung" sind.

- Aber die Pflicht zur „Berücksichtigung" bzw. „Beachtung" der Bundesinventare bei der Erfüllung dieser Aufgaben macht es andererseits zugleich klar, dass diese nicht nur im Rahmen der in der Regel erforderlichen Interessenabwägungen gleichsam immateriell oder unkodifiziert erfolgen dürfte,[286] sondern

---

[284] „Interessenabwägung bedeutet, dass verschiedene Interessen festgestellt und gewichtet werden, um zu einem Entscheid zu kommen. Die Vornahme von Interessenabwägungen ist anspruchsvoll, da häufig sehr verschiedene Interessen zu berücksichtigen sind, deren Gewicht nicht eindeutig bestimmbar ist. Dies führt dazu, dass nicht von einer eigentlichen Methode der Interessenabwägung gesprochen werden kann. In Art. 3 RPV ist ein möglicher Ablauf einer Interessenabwägung in einleuchtender Weise ausformuliert: Zunächst werden die massgebenden Interessen eruiert, bevor das Gewicht der Interessen bestimmt wird und die eigentliche Abwägung erfolgen kann. In der Praxis zeigt sich aber, dass diese drei Schritte schwierig von einander zu trennen sind"; Dajcar, Natur- und Heimatschutzinventare des Bundes, 138 f.

[285] So rügte das Bundesgericht im Entscheid Rüti: „Das Verwaltungsgericht unterlässt es denn auch, die erheblichen Abweichungen von der Grundnutzungsordnung in einer umfassenden Interessenabwägung zu begründen"; BGE 135 II 209, E. 5.8.

[286] Der kantonale Richtplan 2009 des Kantons Luzern, Richtplan-Text, vom 17. November 2009, 71, enthält allerdings hinsichtlich des IVS die Koordinationsaufgabe S3-5 Historische Verkehrswege: „Die langfristige Erhaltung und angepasste Nutzung der im IVS enthaltenen historischen Verkehrswege ist im Rahmen einer umfassenden Inte-

dass die gebotene Berücksichtigung der Bundesinventare ihren Niederschlag verschiedenenorts in Normen (im weiten Sinne) finden muss.

Diskutiert wurde oben bereits die *Richtplanung*, wo die Bundesinventare grundsätzlich auf die Karte gehören und Sinn und Zweck dieser topografischen Verankerung sich im Zusammenspiel mit dem Richtplantext ergeben muss. Und dieser kann aufzeigen, dass die Zuständigen zum Schutz der Inventarobjekte nicht nur eine Berücksichtigung im Rahmen der Nutzungsplanung fordern, sondern beispielsweise eine Änderung des kantonalen Natur- und Heimatschutzgesetzes favorisieren bzw. dafür plädieren, dass die kommunalen Denkmalpflegenormen den Schutzbedürfnissen der Objekte angepasst werden.

Im neuen Richtplan des Kantons *Basel-Landschaft* findet sich der Beschluss (Planungsanweisung):
„Im Rahmen der Ortsplanung (Ortsbildschutz) überprüfen die Gemeinden insbesondere folgende Inhalte und nehmen sie gegebenenfalls in die Nutzungsplanung auf: (...) Festlegen von schützens- oder erhaltenswerten Einzelobjekten." [287]

Und im kantonalen Richtplan des Kantons *Luzern* bestimmt die „richtungsweisende Festlegung" S3:
„Der Schutz und die Erhaltung bedeutender Ortsbilder, geschichtlicher Stätten und Kulturdenkmäler werden unter Berücksichtigung zonenkonformer Nutzungsvorhaben mit geeigneten organisatorischen und raumplanerischen Massnahmen sichergestellt."[288]

Dies wird unter den Koordinationsaufgaben S3-1 Ortsbilder von nationaler, regionaler und lokaler Bedeutung wie folgt differenziert:
„Die Gemeinden mit Ortsbildern von nationaler oder regionaler Bedeutung berücksichtigen die Inhalte des ISOS im Rahmen einer umfassenden Interessenabwägung in den kommunalen Planungen. Sie sorgen dabei dafür, dass die Ortsteile ihre Funktionen erfüllen und stimmen die Bau- und Nutzungsvorschriften darauf ab."[289]

- Eine gewisse „Abstimmung" der Bau- und Nutzungsvorschriften wird im Gefolge des BGE Rüti in vielen (Kantonen und) Gemeinden erforderlich sein. Aber der Bundesgerichtsentscheid darf nicht dahingehend missverstanden werden, es gebe dafür nur eine Möglichkeit. Nein, auch hier sind die Gemeinden (und Kantone) relativ frei: Sie müssen jedoch zielorientiert vorgehen. Die Änderungen müssen dem Schutz der Objekte, sei dies ein ISOS-Ortsbild oder ein IVS-Verkehrsweg, dienen. Sie müssen zu deren „Bedeutung" beitragen und sich an ihrer möglichst ungeschmälerten Erhaltung bzw. grösstmöglichen Schonung orientieren.

---

ressenabwägung anzustreben." Das allein kann nach dem BGE Rüti nicht mehr überzeugen.

[287] Kantonaler Richtplan Basel-Landschaft, 8. September 2010, S 2.2 Ortsbildschutz, 25.

[288] Kantonaler Richtplan 2009 des Kanton Luzern, Richtplan-Text, vom 17. November 2009, 69.

[289] A.a.O., 70.

Wie dies in den entsprechenden Normen gemacht wird, das legt der BGE Rüti nicht fest. Es kann daher beispielsweise von einem Kanton nicht verlangt werden, die ISOS-Objekte in einem kantonalen Inventar (der schützenswerten Denkmäler oder wie immer dies heissen mag) aufzunehmen. Es kann auch nicht von ihm verlangt werden, dass er sich gleichsam in vorauseilendem Gehorsam Gedanken über die Bedeutung und die nutzungsplanerische Detailerfassung von Einzelobjekten oder Umgebungsrichtungen eines ISOS-Ortsbildes macht. Die Kantone und Gemeinden müssen nicht die Arbeit des Bundesrates bzw. der für die Erarbeitung der Inventare zuständigen Bundesstellen machen. Sie müssen jedoch gegebenenfalls nach bestem Wissen und Gewissen die vorliegenden Informationen (aus den Bundesinventaren) zur Kenntnis nehmen und in ihre Planungen und die jeweils vorzunehmenden Interessenabwägungen einfliessen lassen. Dabei dürfen sie, wie gerade der BGE Rüti sehr schön zeigt, die Schutzinteressen eines Bundesinventars beispielsweise in eine bauliche Grundnutzungsordnung einfliessen lassen, die gewisse allgemeingültige Festlegungen trifft, die nachher nicht (zwingend) in jedem Einzelfall wieder in Frage gestellt werden müssen:

„Für die konkrete Beurteilung der vorliegenden Streitsache ist von der kommunalen Bau- und Zonenordnung auszugehen. Diese konkretisiert auf kommunaler Ebene, wie dargetan, die Anliegen des Natur- und Heimatschutzes und berücksichtigt damit die Schutzanliegen im Sinne des ISOS. Sie weist das betroffene Gestaltungsplangebiet teils der Zentrumszone, teils der Kernzone II zu und erlaubt damit im Rahmen der Bau- und Zonenordnung eine Überbauung. Diese Grundnutzungsordnung ist nicht auf ihre materielle Übereinstimmung mit dem vom ISOS angestrebten Schutz hin zu prüfen. Nutzungspläne (und in engem Zusammenhang stehende planerische Festlegungen) sind grundsätzlich im Anschluss an deren Erlass anzufechten. Eine spätere akzessorische Überprüfung in einem Anwendungsfall ist nur in Ausnahmesituationen zugelassen, die hier nicht erfüllt sind.“[290]

- Der BGE Rüti zielt auf den *verstärkten* Schutz der Objekte. Der Weg dahin ist primär zweitrangig – sofern er zielführend ist. Das heisst zum Beispiel, dass eine Gemeinde nicht versuchen muss, in ihrer Nutzungs- oder Bauordnung die eher unklare Bedeutung der „Umgebungsrichtungen“ des ISOS aus eigener Kraft einer in jedem Falle überzeugenden Lösung zuzuführen, etwas, das den Schöpferinnen und Schöpfern des ISOS selbst ja noch nicht vollständig gelungen ist. Aber sie sollten auch keine Lösungen normieren, die es verwehren würden, diese Thematik im konkreten Einzelfall überhaupt noch berücksichtigen zu können.

Allerdings gibt es, die Ausführungen zur Richt- oder Nutzungsplanung haben es gezeigt, durchaus Sachbereiche, in denen sich „sachlogisch“ eine spezifische, gleichsam systemimmanent erforderliche Art und Weise der Berücksichtigung der Bundesinventare aufdrängt.

- All dieses und Ähnliches geht nicht ohne Kodifikation, nicht ohne formelle Änderung einer Bauverordnung, nicht ohne Normierung im Text einer Schutz-

[290] BGE 135 II 209, E. 5.1.

verordnung – und in diesem weiten oder allgemeinen Sinn hat der BGE Rüti durchaus direkte Auswirkungen auf die genannten Gesetzgebungen.

- Eine indirekte Auswirkung hat der BGE Rüti zudem auf die „Anwendung" natur- und heimatschützender bzw. denkmalpflegender Normen: Sie müssen, selbst wenn ihr Wortlaut gleich bleibt, „im Lichte" des BGE Rüti „ausgelegt" werden, dahingehend, dass sie zur vom Bundesgericht geforderten „Bedeutung" der Bundesinventare beitragen. Das dürfte sich vor allem im Rahmen der Gewichtung und Abwägung von Interessen manifestieren: Wo früher bei der Erfüllung kantonaler und kommunaler Aufgaben die Schutzinteressen der Bundesinventare nicht von Beachtung waren, müssen sie nun in die Entscheidfindung einbezogen und eben gemäss ihres hohen Gewichts berücksichtigt werden.

7 AUSBLICK

Da der Autor bereits anfangs der 1990er-Jahre dafür plädiert hat, den Bundesinventaren nach Artikel 5 NHG sollte bzw. müsste auch ausserhalb der Erfüllung von Bundesaufgaben eine stärkere Bedeutung zukommen, sei hier der Hoffnung Ausdruck gegeben, dass der BGE Rüti für die Zukunft einen Unterschied, einen hoffentlich grossen *praktischen* Unterschied machen wird.

Mit dem BGE Rüti hat das Bundesgericht einen Weg beschritten, von dem allein gestützt auf die Ausführungen in diesem Entscheid noch niemand sagen kann, wohin er genau führen wird. Allein gestützt auf den BGE Rüti wird noch nicht klar, in welchem Masse sich der Schutz von Bundesinventarobjekten von nationaler Bedeutung verbessern wird. Der Entscheid wirft für den Bund, vor allem aber für die Kantone und Gemeinden verschiedene Fragen auf, die im Rahmen dieser Untersuchungen nur teilweise beantwortet werden konnten. Manches wird sich, wie bei jeder Rechtsentwicklung, erst im Verlauf der Zeit herauskristallisieren.

Es ist denn auch zu erwarten, dass der Entscheid bzw. seine Umsetzung oder Anwendung auf die Erfüllung kantonaler und kommunaler Aufgaben nicht überall auf uneingeschränkte Zustimmung stossen dürfte.

Immerhin ist es aber nicht irgendeine Instanz, sondern *das Bundesgericht*, das mit seinem Entscheid Rüti die Beachtung der Bundesinventare auch bei der Erfüllung von kantonalen und kommunalen Aufgaben verlangt. *Hinter* diese Verpflichtung *kann* somit ausser dem Bundesgericht selbst sowie dem Gesetz- oder Verfassungsgeber *niemand zurück*.

Für die Kantone und Gemeinden bzw. die dort jeweils Zuständigen und Entscheidbefugten bedeutet dies auch, dass sie den BGE Rüti bei der Erfüllung ihrer Aufgaben berücksichtigen und nach bestem Wissen und Gewissen „umsetzen" *müssen*, ob sie ihn nun überzeugend finden oder nicht. Sie müssen sich zudem mit der naheliegenden Idee anfreunden, dass das Bundesgericht den Entscheid Rüti nicht einfach zufällig so formuliert und gefällt hat, sondern dass es zur Ansicht gelangt war und diese auch zum Ausdruck bringen wollte, dass heute schon

nach geltendem Recht – und nicht etwa erst de lege ferenda – den Bundesinventaren eine über die Erfüllung von Bundesaufgaben hinausgehende *Bedeutung* zukommt. Die bundesgerichtlichen Klarstellungen der Rechtslage sollen in der kantonalen und kommunalen Praxis – konkret: beim Schutz von Inventarobjekten von nationaler Bedeutung vor Eingriffen in Erfüllung kantonaler und kommunaler Aufgaben – *einen Unterschied machen*; einen Unterschied *zugunsten* der ungeschmälerten Erhaltung oder doch jedenfalls grösstmöglichen Schonung dieser Objekte von nationaler Bedeutung.

War die Wirkungsgeschichte der Bundesinventare nach Artikel 5 NHG durch die „herrschende Meinung" bestimmt, diese Inventare seien „lediglich" „bei Erfüllung von Bundesaufgaben" zu beachten, so muss die verstärkte *Bedeutung* der Bundesinventare durch den BGE Rüti zu einem *verstärkten* Schutz der Bundesinventarobjekte auch bei der Erfüllung kantonaler und kommunaler Aufgaben führen. Sollte es in Zukunft *nicht* schwieriger werden als bisher, bei Erfüllung kantonaler und kommunaler Aufgaben in Bundesinventarobjekte einzugreifen, dann dürfte dies ein Indiz dafür sein, dass die Kantone und Gemeinden die Bundesinventare entgegen der herrschenden Meinung immer schon auch bei der Erfüllung von kantonalen und kommunalen Aufgaben beachtet und geschützt haben, oder – was eventuell näher liegt – dass die „Umsetzung" oder „Anwendung" des BGE Rüti in der Praxis (noch) nicht geglückt ist.

Der Hinweis darauf, der BGE Rüti müsse in der Praxis *einen Unterschied* – zugunsten der Bundesinventarobjekte – *machen*, mag auch als Aufforderung an die Zuständigen in Kantonen und Gemeinden verstanden werden, sich bei der praktischen Umsetzung des BGE Rüti nicht primär an irgendwelchen durch den Entscheid und die bisherige Lehre und Praxis noch nicht definitiv geklärten Details aufzuhalten, sondern sich darum zu bemühen, dem Sinn und Geiste des BGE Rüti möglichst nahe zu kommen: *einem verstärkten Schutz der Bundesinventarobjekte auch bei der Erfüllung kantonaler und kommunaler Aufgaben*.

Nachfolgeentscheide zum BGE Rüti, die mit einiger Wahrscheinlichkeit zu erwarten sind,[291] werden dazu beitragen, offene (Detail-)Fragen zu klären und die *praktische Bedeutung* der Bundesinventare bei der Erfüllung kantonaler und kommunaler Aufgaben auszudifferenzieren.

[291] Der Entscheid Walzmühle, Frauenfeld, Urteil 1C_470/2009 vom 3. Mai 2010, bringt inhaltlich nichts Neues. In E. 3.3 wird der BGE Rüti lediglich bestätigt.

ANHANG:
BGE 135 II 209, RÜTI

22. Auszug aus dem Urteil der I. öffentlich-rechtlichen Abteilung i.S. R. gegen Einfache Gesellschaft A./B./C. und Politische Gemeinde Rüti (Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten)

1C_188/2007 vom 1. April 2009

Regeste

Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder von nationaler Bedeutung (ISOS); Beachtung in der Nutzungsplanung und beim Erlass eines Gestaltungsplans; Art. 5 ff. NHG.

Bedeutung des Bundesinventars bei der Erfüllung von Bundesaufgaben sowie beim Vollzug von kantonalen Aufgaben und in der Raumplanung (E. 2.1); Umsetzung durch unterschiedliche Planungsmassnahmen (E. 2.2); Tragweite der bundesrechtlichen Vorgaben für den umstrittenen Gestaltungsplan (E. 2.3).

Beachtung der Anforderungen in förmlicher Hinsicht (E. 3).

Berücksichtigung der ISOS-Anliegen, wenn mit einem Gestaltungsplan von der Regelbauweise abgewichen wird (E. 5.2); in Anbetracht der massiven Abweichungen hält der umstrittene Gestaltungsplan vor den Grundanliegen des ISOS und der Kernzonenbestimmungen nicht stand (E. 5.5- 5.8).

Sachverhalt ab Seite 210

BGE 135 II 209 S. 210

Die Gemeindeversammlung Rüti stimmte am 6. Juni 2005 dem privaten Gestaltungsplan "Stadtzentrum Rüti" entsprechend dem Antrag des Gemeinderates zu. Dieser umfasst ein 11'600 m² grosses Areal zwischen der westlich davon fliessenden Jona und den östlich davon verlaufenden Ferrachstrasse und Werkstrasse. Im südlichen Teil sollen in den Baubereichen A-D vier lang gezogene und mit Flachdächern versehene Wohnbauten mit je vier Vollgeschossen und

BGE 135 II 209 S. 211

Attikageschossen erstellt werden. Der nördliche Teil umfasst die zu erhaltende Cardenfabrik sowie die Baubereiche E und F; im Baubereich E ist ein siebengeschossiges Gebäude von 22,1 m mit Flachdach vorgesehen. Das Beizugsgebiet liegt teils in der Zentrumszone, teils in der Kernzone II gemäss Bauordnung der Gemeinde Rüti. Am 6. November 2006 erteilte die Baudirektion des Kantons Zürich dem Gestaltungsplan die erforderliche Genehmigung.

R. als Eigentümer einer benachbarten Eigentumswohnung gelangte erfolglos an die Baurekurskommission III des Kantons Zürich. In der Folge wies das Verwaltungsgericht des Kantons Zürich die Beschwerde von R. am 10. Mai 2007 ab. Es führte im Wesentlichen aus, dass für die Planung und somit auch die Gestaltungsplanung eine Pflicht zur Berücksichtigung des ISOS und das für den Ortskern von Rüti formulierte Schutzziel bestehe. Dem seien der Kanton Zürich und die Gemeinde Rüti nachgekommen. Die Natur- und Heimatschutzkommission habe sich in ihrer Stellungnahme mit dem schutzwürdigen Ortsbild hinreichend auseinandergesetzt. Es überzeuge die Auffassung, wonach dem Gestaltungsplan im Spannungsfeld zwischen einem Einfamilienhausquartier und den Mehrfamilienhäusern eine Scharnierfunktion zukomme und der Baukörper E einen Gegenakzent zum dominierenden Postgebäude setze.

Gegen dieses Urteil des Verwaltungsgerichts hat R. beim Bundesgericht Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten erhoben. Er macht im Wesentlichen geltend, dass den Schutzvorgaben gemäss ISOS in formeller Hinsicht bei der Ausgestaltung des Gestaltungsplanes nicht Rechnung getragen worden sei und dieser in materieller Hinsicht im Widerspruch mit den genannten Vorgaben stehe.

Das Bundesgericht heisst die Beschwerde gut, soweit darauf einzutreten war, und hebt das Urteil des Verwaltungsgerichts und den Zustimmungsbeschluss der Gemeindeversammlung zum Gestaltungsplan auf.

(Zusammenfassung)

Erwägungen

Aus den Erwägungen:

2. Der Beschwerdeführer macht sowohl in formeller wie in materieller Hinsicht geltend, es sei den Vorgaben der Aufnahme von Rüti ins Inventar schützenswerter Ortsbilder der Schweiz (ISOS) nicht Rechnung getragen worden. Es rechtfertigt sich, vorgängig auf die Bedeutung des Bundesinventars und der entsprechenden Vorgaben und deren Umsetzung im kantonalen Recht einzugehen.

BGE 135 II 209 S. 212

2.1 Im Rahmen der Zuständigkeitsordnung gemäss Art. 78 BV bezweckt das Bundesgesetz vom 1. Juli 1966 über den Natur- und Heimatschutz (NHG; SR 451), das heimatliche Landschafts- und Ortsbild, die geschichtlichen Stätten sowie die Natur- und Kulturdenkmäler des Landes zu schonen, zu schützen sowie ihre Erhaltung und Pflege zu fördern (Art. 1 NHG). Der Bund, seine Anstalten und Betriebe *sowie* die Kantone sorgen bei der Erfüllung von Bundesaufgaben dafür, dass das heimatliche Landschafts- und Ortsbild, geschichtliche Stätten sowie Natur- und Kulturdenkmäler geschont werden und, wo das allgemeine Interesse an ihnen überwiegt, ungeschmälert erhalten bleiben (Art. 2 und Art. 3 Abs. 1 NHG). Hierfür erstellt der Bundesrat nach Anhören der Kantone Inventare von Objekten von nationaler Bedeutung (Art. 5 Abs. 1 NHG). Dazu zählt namentlich das Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder von nationaler Bedeutung (ISOS) gemäss der entsprechenden Verordnung vom 9. September 1981

(VISOS; SR 451.12). In deren Anhang werden die einzelnen Objekte festgehalten. Die Umschreibung der Objekte und ihrer Schutzwürdigkeit gemäss Art. 5 Abs. 1 NHG erfolgt in separaten Inventarblättern (vgl. hierzu Urteil 1A.6/2007 vom 6. September 2007 E. 3; vgl. ARNOLD MARTI, Das Schutzkonzept des Natur- und Heimatschutzes, SJZ 104/2008 S. 83 [im Folgenden: Schutzkonzept]).

Durch die Aufnahme eines Objektes von nationaler Bedeutung in ein Inventar des Bundes wird dargetan, dass es in besonderem Masse die ungeschmälerte Erhaltung, jedenfalls unter Einbezug von Wiederherstellungs- oder angemessenen Ersatzmassnahmen die grösstmögliche Schonung verdient (Art. 6 Abs. 1 NHG). Ein Abweichen von der ungeschmälerten Erhaltung im Sinne der Inventare darf bei Erfüllung einer Bundesaufgabe nur in Erwägung gezogen werden, wenn ihr bestimmte gleich- oder höherwertige Interessen von ebenfalls nationaler Bedeutung entgegenstehen (Art. 6 Abs. 2 NHG). Der von den Inventaren ausgehende Schutz ist damit im Grundsatz an eine Interessenabwägung geknüpft; diese fällt umso strenger aus, als Eingriffe in Schutzobjekte von nationaler Bedeutung einer qualifizierten Rechtfertigung im Sinne von gleich- oder höherwertigen Interessen von nationaler Bedeutung bedürfen (vgl. MARTI, Schutzkonzept, a.a.O., S. 85).

Diese Schutzbestimmung gilt indes, wie Art. 6 Abs. 2 NHG festhält, lediglich bei der Erfüllung von Bundesaufgaben (Art. 2 und 3 NHG) in unmittelbarer Weise. Bei der Erfüllung von kantonalen

BGE 135 II 209 S. 213

(und kommunalen) Aufgaben - wozu im Grundsatz die Nutzungsplanung zählt - wird der Schutz von Ortsbildern durch kantonales (und kommunales) Recht gewährleistet. Dies ergibt sich verfassungsrechtlich aus Art. 78 Abs. 1 BV, wonach die Kantone für den Natur- und Heimatschutz zuständig sind (vgl. Urteil 1A.142/2004 vom 10. Dezember 2004 E. 4.2, in: ZBl 106/2005 S. 602; ARNOLD MARTI, in: Die Schweizerische Bundesverfassung, 2. Aufl. 2008, N. 4 f. zu Art. 78 BV).

Auch bei der Erfüllung von kantonalen (und kommunalen) Aufgaben sind indessen Bundesinventare wie das ISOS von Bedeutung. Ihrer Natur nach kommen sie Sachplänen und Konzepten im Sinne von Art. 13 RPG (SR 700) gleich. Im Rahmen der allgemeinen Planungspflicht der Kantone (Art. 2 RPG) legen diese die Planungsgrundlagen in ihrer Richtplanung im Allgemeinen fest (Art. 6 RPG) und berücksichtigen die Bundesinventare als besondere Form von Konzepten und Sachplänen im Speziellen (Art. 6 Abs. 4 RPG). Aufgrund der Behördenverbindlichkeit der Richtplanung (Art. 9 RPG) finden die Schutzanliegen des Bundesinventars auf diese Weise Eingang in die Nutzungsplanung (Art. 14 ff. RPG), insbesondere in die Ausscheidung von Schutzzonen (Art. 17 Abs. 1 RPG) und in die Anordnung von andern Schutzmassnahmen (Art. 17 Abs. 2 RPG). Die derart ausgestaltete Nutzungsplanung ist auch für die Eigentümer verbindlich. Insoweit besteht, wie das Verwaltungsgericht zutreffend ausgeführt hat, für die Kantone (und Gemeinden) eine Pflicht zur Berücksichtigung von Bundesinventaren (vgl. zum Ganzen ARNOLD MARTI, Bundesinventare - eigenständige Schutz- und Planungsinstrumente des Natur- und Heimatschutzes, URP 2005 S. 634 ff.; RAUSCH/MARTI/GRIFFEL, Umweltrecht, 2004, Rz. 527 ff. und 565). Die Pflicht

zur Beachtung findet zum einen ihren Niederschlag in der Anwendung der die Schutzanliegen umsetzenden (Nutzungs-)Planung. Zum andern darin, dass im Einzelfall erforderliche Interessenabwägungen im Lichte der Heimatschutzanliegen vorgenommen werden. Das ist insbesondere der Fall, wenn von der Grundnutzungsordnung abgewichen werden soll.

2.2 Das kantonale Planungs- und Baugesetz (PBG/ZH; LS 700.1) gibt für die Richtplanung Planungsgrundsätze vor (§ 18 Abs. 1 PBG/ZH). Anzustreben ist u.a., dass schutzwürdige Landschaften sowie andere Objekte des Natur- und Heimatschutzes vor Zerstörung oder Beeinträchtigung bewahrt werden (§ 18 Abs. 2 lit. l PBG/ZH). Der Siedlungsplan bezeichnet u.a. die schutzwürdigen Ortsbilder von

BGE 135 II 209 S. 214

kantonaler Bedeutung (§ 22 Abs. 2 PBG/ZH). Die Schutzobjekte des Natur- und Heimatschutzes werden im Einzelnen umschrieben (§ 203 PBG/ZH); es gehören dazu namentlich Ortskerne, Quartiere, Strassen und Plätze, Gebäudegruppen, Gebäude und Teile, die als wichtige Zeugen erhaltenswürdig sind oder Siedlungen wesentlich prägen (§ 203 lit. c PBG/ZH). Der Schutz erfolgt u.a. durch Massnahmen des Planungsrechts (§ 205 lit. a PBG/ZH). Dazu zählt insbesondere die Nutzungsordnung in den Bauzonen (§ 47 ff. PBG/ZH). Speziell erwähnt das kantonale Recht die Kernzonen; solche umfassen schutzwürdige Ortsbilder wie Stadt- und Dorfkerne, die in ihrer Eigenart erhalten werden sollen (§ 50 Abs. 1 PBG/ZH). Auf diese Weise werden Schutzvorgaben des Natur- und Heimatschutzes auf kommunaler Ebene konkretisiert und umgesetzt.

2.3 Vor diesem Hintergrund ist konkret nachzuzeichnen, welche Vorgaben des Natur- und Heimatschutzes für Rüti sowie für das Gebiet und die Umgebung des umstrittenen Gestaltungsplans von Bedeutung sind.

2.3.1 Im Anhang zur VISOS figuriert Rüti mit Untertann als verstädtertes Dorf. Dazu sind Ende der 70er Jahre verschiedene Inventarblätter erstellt worden. Für den Bereich des angefochtenen Gestaltungsplans sind insbesondere das Inventarblatt U/I, das Inventarblatt 3 und das Inventarblatt 5 von Bedeutung.

Das Gestaltungsplangebiet (inkl. die Cardenfabrik) wird vom *Inventarblatt U/I* erfasst. Dieses Blatt erstreckt sich auf einen Bereich beidseits der Jona. Es enthält folgende Umschreibung: "Gegen den Fluss Jona leicht abfallendes Wiesengelände; intakte Flussuferlandschaft; im Osten ältere Fabrik mit dazugehörigen Nebenbauten sowie einige Geschäfts- und Wohnbauten; ausserordentlicher Sichtbezug mit Kirche; teilweise noch an alten Ortskern anstossend." Als Störfaktoren werden die (westlich der Jona gelegenen) Neubauten von COOP und Migros erwähnt. Als spezieller Erhaltungshinweis wird genannt: "Keine weitere Bautätigkeit mehr."

Nördlich des Gestaltungsplangebietes schliesst sich das Gebiet des *Inventarblattes 3* an. Es enthält folgende Umschreibung: "Am Hangfuss, unweit des Flusses Jona, bei zu einem Platz ausgeweiteten Hauptkreuzung, Gruppierung von alleinstehenden Häusern oder kleineren Häuserzeilen. Bis auf Flarzbau an Hauptkreu-

zung 2-3-geschossige Massivbauten mit Sattel- oder Krüppelwalmdächer. Vorwiegend an Kreuzungen mächtige Bauvolumen (z.B. Hotel

BGE 135 II 209 S. 215

Löwen). Eine Geschlossenheit des inneren Ortsbildes ist noch erlebbar an der Kreuzung und an der Strasse nach Ferrach. Geteerte Vorplätze, Trottoirs, sowie vereinzelt Stützmauern als Zwischenbereiche (Parkanlage bei Villa Weber)." Die Bedeutung für das Ortsbild wird folgendermassen umschrieben: "Zentrumsfunktion, alter Siedlungskern im Osten an Klosterbezirk und an Gewerbezone anschliessend." Zu Konflikten und Störfaktoren heisst es: "Unerträgliche Verkehrssituation, teilweise 'sanierte Kreuzungen', Veränderung der Erdgeschosse, neuere Anbauten z.B. für Cafés." Als spezielle Erhaltungshinweise werden genannt: "Die Eckbauten bei den Kreuzungen sowie die wenigen noch ursprünglichen Altbauten sind zu schützen. Bei Um- oder Anbauten, sorgfältige Überprüfung."

Im nördlichen Teil des Plangebietes schliesst sich östlich das Gebiet des *Inventarblattes 5* betreffend Bebauung entlang der Ferrachstrasse an. Es wird folgendermassen umschrieben: "Beidseits der Strasse nach Ferrach lockere Aufreihung von Wohnbauten und Gasthöfen des 19. Jh. vereinzelt des 18. Jh. Einheitliche Merkmale: Mehrheitlich 2-3-geschossige, hell verputzte, oft würfelförmige Giebelbauten, vorwiegend traufständig zur Strasse mit Dacherker. Zwischenbereiche in Form von kleineren Gärten, auch neuere Vor- und Parkplätze." Dem Gebiet kommt als Erweiterungsgebiet des späten 19. Jh. und mit Bauten des 18. Jh. Bedeutung zu. Als Störfaktoren werden genannt: "Eingestreute Neubauten, die grössere Ausnützung haben als bestehende Bebauungsstruktur." Und unter den speziellen Erhaltungshinweisen wird erwähnt: "Nur noch wenige Neubauten, die besser als bisher der Altbebauung angepasst werden sollten."

2.3.2 Mit Regierungsratsbeschluss Nr. 125 vom 4. Januar 1980 ist der Ortsteil Rüti als von regionaler Bedeutung bezeichnet worden; der Perimeter erstreckt sich auf einen Bereich, der nördlich an das Gestaltungsgebiet anschliesst und namentlich den Löwen- und den Harti-Platz sowie westlich der Jona die reformierte Kirche umfasst. Dies ist übernommen worden in der Bestandesaufnahme Rüti-Tann des Amtes für Raumplanung und Vermessung (ARV) der Baudirektion des Kantons Zürich von 2003 zum Inventar der Ortsbilder von überkommunaler Bedeutung.

Gemäss dem Regionalen Richtplan Oberland (Siedlung und Landschaft) liegt das vom Gestaltungsplan erfasste Gebiet im Siedlungsgebiet mit hoher baulicher Dichte.

BGE 135 II 209 S. 216

2.3.3 Im vorliegenden Fall bildet die Bau- und Zonenordnung der Gemeinde Rüti (BZO in der seit 1997 geltenden Fassung) Grundlage der Beurteilung. Dabei ist davon auszugehen, dass der südliche Teil des Gestaltungsplangebietes in der Zentrumszone, der nördliche in der Kernzone II liegt.

Für die *Zentrumszone* umschreiben die Art. 29 ff. BZO die Grundmasse (mit einer max. Gebäudehöhe von 15,5 m, anrechenbaren Geschosszahlen von max.

4 Vollgeschossen und max. 2 Dachgeschossen), den Abstand gegen andere Zonen, die Dachgestaltung (mit der Möglichkeit von Flachdächern), die Möglichkeit geschlossener Überbauung sowie Nutzungsweise und Wohnanteil.

In allgemeiner Weise regeln Art. 3 ff. BZO die Anforderungen an die Bauweise in den *Kernzonen*. Es gehören dazu der Schutz von Ortsbildern von regionaler oder kommunaler Bedeutung, die Erhaltung der Eigenart des Dorfkerns und die sinnvolle Erweiterung bestehender Überbauungen durch gestalterisch gut eingefügte Neubauten (Art. 4) sowie spezielle Bestimmungen über die Bauweise (Art. 8), die Gestaltung im Allgemeinen (Art. 9 f.) und die Dachgestaltung (Art. 11). In Bezug auf die *Kernzone II* enthält die Bau- und Zonenordnung insb. Vorschriften zur Firstrichtung (Art. 21), zu den Grundmassen von Neubauten (Art. 22, wo die anrechenbaren Geschosszahlen auf max. 3 Vollgeschosse und 2 Dachgeschosse begrenzt und eine max. Gebäudehöhe von 9,5 m vorgesehen ist) und zur Dachgestaltung (Art. 24, wo insbesondere Satteldächer vorgeschrieben sind).

Besondere Bestimmungen enthält die Bau- und Zonenordnung in Art. 44 ff. für *Arealüberbauungen* im Sinne von § 69 PBG/ZH. Diese sehen insbesondere Abweichungen hinsichtlich Geschosszahl und Gebäudehöhen vor (Art. 45 BZO): In den Kernzonen sind max. 4 Vollgeschosse, in der Zentrumszone max. 5 Vollgeschosse gestattet; für jedes zulässige Mehrgeschoss kann die Gebäudehöhe um 3 m erhöht werden. Darüber hinaus gelten die Bestimmungen von § 69 ff. PBG/ZH. Danach kann die Bau- und Zonenordnung Arealüberbauungen zulassen (§ 69 Abs. 1 PBG/ZH); Bauten und Anlagen sowie deren Umschwung müssen besonders gut gestaltet sowie zweckmässig ausgestattet und ausgerüstet sein (§71 Abs. 1 PBG/ZH); bei der Beurteilung ist namentlich folgenden Merkmalen Beachtung zu schenken (§ 71 Abs. 2 PBG/ZH): Beziehung zum Ortsbild sowie zur baulichen und landschaftlichen Umgebung; kubische Gliederung und architektonischer Ausdruck der Gebäude.

BGE 135 II 209 S. 217

In allgemeiner Weise erlauben die Vorschriften von § 83 ff. PBG/ZH für *Gestaltungspläne* Abweichungen von der Regelbauweise (§ 83 Abs. 1 PBG/ZH).

3. Vor diesem Hintergrund ist vorerst die Rüge des Beschwerdeführers zu prüfen, wonach die Aufnahme von Rüti-Tann ins ISOS in der Vorbereitung des umstrittenen Gestaltungsplanes in formeller Hinsicht nicht berücksichtigt und nirgends erwähnt worden und demnach eine entsprechende Prüfung schon in formeller Hinsicht unterblieben sei.

Es kann offenbleiben, ob der Beschwerdeführer diese Rüge im Verfahren vor dem Verwaltungsgericht hinreichend vorgebracht hat und welches die Konsequenzen einer allfälligen Verletzung wären, wie die Beschwerdegegner und die Gemeinde Rüti in ihren Vernehmlassungen vorbringen.

Entgegen der Situation, in der eine Bundesaufgabe in Frage steht, ergeben sich für die vorliegende Konstellation des kantonalen Planungsverfahrens aus dem NHG keine förmlichen Anforderungen, wie den Anliegen des Bundesinventars Rechnung zu tragen wäre. Insbesondere besteht keine Pflicht zur Einholung eines Gutachtens. Die Bestimmung von Art. 7 NHG ist auf die vorliegende Konstellation

nicht anwendbar. Daraus folgt, dass die erforderliche Beachtung des ISOS in einer nicht förmlichen Weise erfolgen kann.

In dieser Hinsicht ergibt sich aus den Akten, dass der Gemeinderat Rüti die Natur- und Heimatschutz-Kommission des Kantons Zürich um eine Begutachtung des Gestaltungsplans ersuchte. Ein Ausschuss dieser Kommission begleitete die Projektentwicklung über das Jahr 2004 hinweg. Das Gutachten wurde schliesslich am 8. Dezember 2004 in befürwortendem Sinne erstattet.

Bei dieser Stellungnahme der kantonalen, für den Natur- und Heimatschutz zuständigen Fachkommission kann davon ausgegangen werden, dass sie die entsprechenden Inventarvorgaben in die Beurteilung einbezogen hat. Sie weist ausdrücklich auf den Perimeter des schützenswerten Ortsbildes von überkommunaler Bedeutung entsprechend dem Inventar des Amtes für Raumplanung und Vermessung (ARV) der Baudirektion des Kantons Zürich von 2003 hin; dieses verweist seinerseits auf das Inventar der Ortsbilder von regionaler Bedeutung (gemäss Regierungsratsbeschluss von 1980) sowie auf das Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder (ISOS).

BGE 135 II 209 S. 218

Die Kommission spricht im Speziellen die Siedlungsstruktur im Bereich östlich der Werkstrasse sowie die Überbauung zwischen der Jona und der Bandwiesstrasse an und nimmt damit sinngemäss Bezug auf den Ortsbildschutz gemäss dem ISOS. Der Gemeinderat Rüti hat in seinem Antrag zuhanden der Gemeindeversammlung auf die Beurteilung der Kommission hingewiesen. Bei dieser Sachlage kann nicht gesagt werden, dass die Schutzanliegen gemäss dem ISOS schon in formeller Hinsicht unberücksichtigt geblieben seien.

Damit erweist sich die Rüge als unbegründet, das ISOS und die darin enthaltenen Schutzvorgaben seien bei der Erarbeitung des Gestaltungsplanes in formeller Hinsicht unbeachtet geblieben. Die vom Beschwerdeführer erhobene Rüge ist daher unbegründet. Zu prüfen bleibt, ob der Gestaltungsplan die Vorgaben des ISOS im obgenannten Sinne materiell hinreichend beachtet.

4. Für die Beurteilung der vorgebrachten materiellen Rügen ist vorerst die Lage des Gestaltungsplans im Verhältnis zur Zonenordnung und zu den Schutzvorgaben gemäss dem Bundesinventar nachzuzeichnen.

Das Gestaltungsplangebiet kann in einen nördlichen und einen südlichen Bereich unterteilt werden:

Der nördliche Teil umfasst die (zu erhaltende) Cardenfabrik sowie die Baubereiche E und F; im Baubereich E ist ein markanter 7-geschossiger Baukörper mit Flachdach vorgesehen. Dieser Teil liegt gemäss dem Zonenplan in der Kernzone II. Er wird vom ISOS-Inventarblatt U/I erfasst. Östlich der Cardenfabrik, ausserhalb des Gestaltungsplangebietes und noch in der Kernzone II sowie im Inventarblatt U/I, befindet sich das Postgebäude, ein vor rund zwanzig Jahren erstellter grossvolumiger Zweckbau.

Der südliche, heute unüberbaute Teil des Gestaltungsplangebiets liegt nach dem Zonenplan in der Zentrumszone. Hier sollen mit den Baubereichen A-D insbesondere vier lang gezogene, gegeneinander versetzte und mit Flachdächern versehene Wohnbauten mit je vier Vollgeschossen und Attikageschossen erstellt werden. Dieser Teil wird ebenfalls vom ISOS-Inventarblatt U/I erfasst.

Die Gebiete der ISOS-Inventarblätter 3 und 5 schliessen sich nördlich bzw. nordöstlich an das Plangebiet an. Das Gestaltungsplangebiet wird von diesen beiden Inventarblättern *nicht* erfasst, was der Beschwerdeführer bisweilen zu verkennen scheint. Der

BGE 135 II 209 S. 219

kantonale Ortsbildperimeter schliesst sich - entsprechend dem Inventarblatt 3 - nördlich an das Plangebiet an; er erfasst das Plangebiet ebenfalls nicht.

5.

5.1 Für die konkrete Beurteilung der vorliegenden Streitsache ist von der kommunalen Bau- und Zonenordnung auszugehen. Diese konkretisiert auf kommunaler Ebene, wie dargetan, die Anliegen des Natur- und Heimatschutzes und berücksichtigt damit die Schutzanliegen im Sinne des ISOS. Sie weist das betroffene Gestaltungsplangebiet teils der Zentrumszone, teils der Kernzone II zu und erlaubt damit im Rahmen der Bau- und Zonenordnung eine Überbauung. Diese Grundnutzungsordnung ist nicht auf ihre materielle Übereinstimmung mit dem vom ISOS angestrebten Schutz hin zu prüfen. Nutzungspläne (und in engem Zusammenhang stehende planerische Festlegungen) sind grundsätzlich im Anschluss an deren Erlass anzufechten. Eine spätere akzessorische Überprüfung in einem Anwendungsfall ist nur in Ausnahmesituationen zugelassen, die hier nicht erfüllt sind (vgl. grundlegend BGE 106 Ia 310 E. 3 S. 316 ff. und BGE 106 Ia 383; vgl. auch BGE 121 II 317 E. 12c S. 346; BGE 120 Ia 227 E. 2c S. 232; BGE 116 Ia 207 E. 3b S. 211; BGE 115 Ia 1 E. 3 S. 3 f.; BGE 111 Ia 129 E. 3d S. 131; Urteil 1P.193/1997 vom 5. September 1997 E. 3, in: ZBl 100/1999 S. 218).

5.2 Im vorliegenden Fall soll nicht die Grundnutzungsordnung angewendet, sondern ein Gestaltungsplan realisiert werden. Mit einem Gestaltungsplan wird eine städtebaulich, architektonisch und wohnhygienisch einwandfreie Gesamtüberbauung angestrebt und zu diesem Zweck eine Spezialbauordnung aufgestellt (vgl. HALLER/KARLEN, Raumplanungs-, Bau- und Umweltrecht, 3. Aufl. 1999, Rz. 324 S. 78; FRITZSCHE/BÖSCH, Zürcher Planungs- und Baurecht, 2. Aufl. 2000, S. 114; BERNHARD WALDMANN, Raumplanungsgesetz, 2006, N. 13 zu Art. 14 RPG; vgl. Urteil 1C_416/2007 vom 3. Oktober 2008 E. 3.1.1). Zu diesem Zweck sieht das kantonale Planungs- und Baugesetz, welches den Gestaltungsplan ordnet, vor, dass von den Bestimmungen über die Regelbauweise (und von den kantonalen Mindestabständen) abgewichen werden darf (§ 83 Abs. 1 PBG/ZH). Die Anforderungen und das Ausmass der Abweichungen von der Grundnutzungsordnung werden nicht näher umschrieben. Gleichwohl dürfen die Abweichungen nicht dazu führen, dass die planerisch und demokratisch abgestützte Grundordnung ihres Sinngehalts entleert würde (vgl. Urteil 1C_416/2007 vom 3. Oktober 2008 E. 3.3).

Den Initianten eines Gestaltungsplanes und den Behörden, welche ihm zustimmen bzw. ihn genehmigen müssen (vgl. § 86, 88 und 89 PBG/ZH), kommt ein weiter Gestaltungsspielraum zu. Im Rahmen dieses Gestaltungsspielraumes sind auch die Aspekte des Ortsbildschutzes gemäss der Grundnutzungsordnung zu beachten und die Schutzanliegen des ISOS in die Interessenabwägung einzubeziehen.

5.3 Bei dieser Sachlage ist nunmehr zu prüfen, wie sich die Grundnutzungsordnung zur Bebauungsordnung des Gestaltungsplans verhält. Dabei ist davon auszugehen, dass die Grundnutzungsordnung die unterschiedlichen Aspekte des Natur- und Heimatschutzes bzw. des Ortsbildschutzes konkretisiert, und demnach zu beurteilen, ob und in welchem Masse diese Gesichtspunkte durch die Bauvorschriften des Gestaltungsplanes beachtet werden. Hierbei ist den Schutzanliegen gemäss dem ISOS Beachtung zu schenken.

5.4 Für den südlichen Teil des Gestaltungsplangebietes (oben E. 4) ergeben die für die Zentrumszone geltenden Bau- und Zonenbestimmungen keine besondern Schutzvorschriften. Mit der Ausscheidung als Zentrumszone stellt dieser Bereich eine Bauzone dar. Mangels Möglichkeit der akzessorischen Planüberprüfung (oben E. 5.1) und im Lichte der regionalen Richtplanung kommt dem im Inventarblatt U/I enthaltenen Eintrag "keine weitere Bautätigkeit mehr" nur noch im Zusammenhang mit Abweichungen von der Grundnutzungsordnung Bedeutung zu. Weiter ist zu berücksichtigen, dass sich das Inventarblatt U/I nicht auf das Gestaltungsplangebiet beschränkt, sondern sich auf beide Seiten der Jona erstreckt. Dem Anliegen der intakten Flussuferlandschaft wird, wie insbesondere die Gemeinde Rüti in ihrer Vernehmlassung unterstreicht, insoweit Rechnung getragen, als die Gewässerabstandslinie durch den Gestaltungsplan vergrössert und damit auch der Sichtbezug zur Kirche mitberücksichtigt wird. Ferner durfte das Verwaltungsgericht im Anschluss an die Ausführungen der kantonalen Natur- und Heimatschutz-Kommission annehmen, dass die Kleinkörnigkeit des östlich anschliessenden Gebiets (im Bereiche des Inventarblattes 5) nicht auf das Gestaltungsplangebiet ausgedehnt werden müsse und hier eine eigene Formensprache verwirklicht werden dürfe. Zudem ist den Gebäudestrukturen und kleineren Gebäudevolumen im Nachbargebiet Ferrach- und Werkstrasse im Gestaltungsplan insofern Rechnung getragen worden, als die Fronten der Gebäude D und C entlang der Werkstrasse schmal und gegeneinander versetzt gehalten sind,

sodass die Gebäude A-D, wie die Natur- und Heimatschutz-Kommission festhielt, einen geschickten Übergang bilden.

Vor diesem Hintergrund ist der Gestaltungsplan im südlichen Teil nicht zu beanstanden. Der Beschwerdeführer legt denn das Gewicht seiner Beschwerde auch auf den nördlichen Teil des Gestaltungsplangebietes und auf die Errichtung der 7-geschossigen Baute im Baubereich E.

5.5 Der nördliche Teil des Gestaltungsplangebietes liegt, wie dargetan (E. 4), in der Kernzone II und wird - gleich wie der südliche Teil - vom Inventarblatt U/I

erfasst; er liegt ausserhalb der Inventarblätter 3 und 5, welche nördlich und östlich anschliessen.

Das Inventarblatt U/I enthält keine besondern Vorgaben (E. 2.3.1). Die Erwähnung des gegen die Jona abfallenden Wiesengeländes und der intakten Flussuferlandschaft ist für den nordöstlichen Teil des Gestaltungsplangebietes ohne konkrete Bedeutung. Der Erhaltungshinweis "keine weitere Bautätigkeit" ist insoweit relativiert, als die Regelbauweise in der Kernzone II eine Bautätigkeit erlaubt und das Gebiet - insbesondere mit der Cardenfabrik und dem Postgebäude - tatsächlich bereits überbaut ist. Er behält indes seine Bedeutung, soweit im Verhältnis zur Grundnutzungsordnung eine Mehrnutzung vorgesehen ist. Insoweit ist der Erhaltungshinweis als Planungsgrundsatz auch für den umstrittenen Gestaltungsplan von Bedeutung.

Der fragliche Bereich liegt in der Kernzone II und ist damit besonderen Bau- und Zonenvorschriften unterworfen (oben E. 2.3.3). Von diesen weicht der Gestaltungsplan insbesondere mit dem 7-geschossigen Gebäude im Baubereich E hinsichtlich Gebäudehöhe und Dachgestaltung massiv ab. Auch wenn unbestritten ist, dass die Vorschriften zu den Gestaltungsplänen gemäss § 83 ff. PBG/ZH Abweichungen von der Regelbauweise ermöglichen, sind solche Abweichungen vor dem Hintergrund der Anliegen des Heimatschutzes und des Dorfbildschutzes, wie sie im ISOS und der Anordnung einer Kernzone zum Ausdruck kommen, zu prüfen. Der Beschwerdeführer macht - entgegen der Auffassung des Verwaltungsgerichts - geltend, dass der Gestaltungsplan unter diesem Gesichtswinkel mit den für die Kernzonen geltenden BZO-Vorgaben offensichtlich unvereinbar sei.

5.6 Für die Beurteilung des umstrittenen Gestaltungsplans ist somit einerseits vom Schutzziel gemäss dem ISOS und andererseits von

den Schutzvorschriften auszugehen, wie sie sich im Planungs- und Baugesetz (oben E. 2.2) und in der Bau- und Zonenordnung (oben E. 2.3.3) insbesondere für die Kernzonen (bzw. die Kernzone II) ergeben. Dabei zeigt sich, dass der Gestaltungsplan in erheblicher Weise von der Bau- und Zonenordnung abweicht. Es ist nicht ersichtlich, wie die 7-geschossige Baute im Baubereich E mit einer Höhe von 22,1 m namentlich mit dem Grundanliegen von Art. 4 BZO vereinbar ist, wonach Ortsbilder von regionaler und kommunaler Bedeutung zu schützen, die Eigenart des Dorfkerns zu erhalten und die bestehende Überbauung durch gestalterisch gut eingefügte Neubauten sinnvoll zu erweitern sind. Insbesondere sieht Art. 22 BZO für die Kernzone II eine max. Gebäudehöhe von 9,5 m vor, Art. 24 BZO verlangt Satteldächer. Von diesen Vorgaben weicht der umstrittene Gestaltungsplan im Baubereich E erheblich ab. Die Grundnutzungsordnung wird dadurch im eigentlichen Sinne aus den Angeln gehoben und ihres Inhalts entleert. Die Abweichungen gegenüber der Grundnutzungsordnung erweisen sich damit als qualifiziert unsachlich. Darüber hinaus wird die Schutzvorgabe gemäss ISOS, die "keine weitere Bautätigkeit" vorsieht, in dem Sinne unterlaufen, als mit dem Gestaltungsplan über die Kernzonen-Vorschriften hinaus eine weit intensivere Überbauung vorgesehen ist. Insofern erweist sich der angefochtene Gestaltungsplan, wie vom Beschwerdeführer gerügt, als sachlich nicht haltbar und das angefochtene Urteil als willkürlich.

5.7 Dieser Sichtweise halten die Beschwerdegegner entgegen, dass sie anstelle eines Gestaltungsplanes eine Arealüberbauung gemäss Art. 44 ff. BZO in Anspruch nehmen könnten. Danach könnten sie in der Kernzone II Bauten mit einer Höhe von 19,5 m erstellen, in der Zentrumszone gar Gebäude von 25,5 m Höhe; die Höhe von 19,5 m errechnen sie dadurch, dass sie gemäss der Regelbauweise von einer Gebäudehöhe von 9,5 m ausgehen (Art. 22 BZO), eine Erhöhung von 3 m dazuzählen (Art. 45 Abs. 5 BZO) und weiter eine Firsthöhe von 7 m einberechnen.

Wie es sich mit dieser Berechnung verhält, braucht im vorliegenden Fall nicht näher geprüft zu werden. Auch wenn die Arealüberbauung als Teil der Grundnutzung betrachtet wird, übersehen die Beschwerdegegner, dass auch im Rahmen von Arealüberbauungen die Vorgaben der Grundnutzungsordnung mitzuberücksichtigen sind und Abweichungen davon auf die Schutzanliegen der Nutzungsordnung Rücksicht zu nehmen haben. Die Möglichkeit einer

BGE 135 II 209 S. 223

Arealüberbauung vermag demnach nichts am Umstand zu ändern, dass die Abweichungen von der für die Kernzone II geltenden Grundnutzungsordnung als sachlich unhaltbar zu bezeichnen sind.

5.8 Daraus ergibt sich, dass der Gestaltungsplan im südlichen Teil des Plangebietes nicht zu beanstanden, der nördliche Teil indes unhaltbar ist. Da Gestaltungspläne ihrer Natur nach ein Ganzes bilden und nicht leichthin in ihre Einzelteile zerlegt werden dürfen, ist der angefochtene Gestaltungsplan gesamthaft auf seine Verfassungsmässigkeit hin zu beurteilen.

Insoweit zeigt sich, dass die Abweichungen von der Grundnutzungsordnung im nördlichen Teil mit der hohen Baute im Baubereich E in einem Masse ausfallen, das den gesamten Gestaltungsplan als fragwürdig erscheinen lässt. Ins Gewicht fällt insbesondere, dass weder den Grundanliegen der Kernzone II noch dem ISOS hinreichend Rechnung getragen wird. Zudem finden die Schutzanliegen des ISOS-Inventarblattes 5 bezüglich des östlich anschliessenden Gebietes keine Beachtung. Das Verwaltungsgericht unterlässt es denn auch, die erheblichen Abweichungen von der Grundnutzungsordnung in einer umfassenden Interessenabwägung zu begründen. Vielmehr begnügt es sich mit dem Hinweis, der Gestaltungsplan bewirke eine "sinnvolle Stadtreparatur", stelle einen gelungenen Übergang zwischen den kleineren Häusern östlich der Werkstrasse und den grösseren westlich der Jona dar und setze mit dem hohen Gebäude im Baubereich E einen Kontrapunkt zum benachbarten wuchtigen Postgebäude. Eine eigentliche Auseinandersetzung mit den Anliegen des Ortsbildschutzes kann auch dem Gutachten der kantonalen Natur- und Heimatschutzkommission nicht entnommen werden.

5.9 Bei dieser Sachlage erweist sich die Beschwerde in diesem Punkte als begründet. Demnach ist über das angefochtene Urteil des Verwaltungsgerichts hinaus auch die Zustimmung der Gemeindeversammlung Rüti vom 6. Juni 2005 zum Gestaltungsplan "Stadtzentrum Rüti" aufzuheben.