

Parlamentsdienste

Services du Parlement

Servizi del Parlamento

Servetschs dal parlament



Parlamentarische  
Verwaltungskontrollstelle  
CH-3003 Bern  
Tel. 031 323 09 70  
Fax 031 323 09 71  
[www.parlament.ch](http://www.parlament.ch)  
[pvk.opca@pd.admin.ch](mailto:pvk.opca@pd.admin.ch)

Evaluation des Bundesinventars der Landschaften und Naturdenkmäler  
von nationaler Bedeutung (BLN)

## **Umsetzungs- und Verfahrenskontrolle BLN (UVK-BLN) Teilaktualisierung der Ersterhebung**

Schlussbericht im Auftrag der Parlamentarischen Verwaltungskontrollstelle

Hintermann & Weber AG  
Öko-Logische Beratung Planung Forschung  
Felix Berchten, Andreas Rickenbacher, Darius Weber  
Reinach  
Februar 2003

# **Umsetzungs- und Verfahrenskontrolle BLN (UVK-BLN)**

## **Teilaktualisierung der Ersterhebung**

### **Schlussbericht**

---

**Hintermann & Weber AG**

Öko-Logische Beratung Planung Forschung

Hauptstrasse 52, CH 4153 Reinach

Fon 061 717 88 81, Fax 061 717 88 89

berchten@hintermannweber.ch

Büros in Reinach BL / Bern / Montreux / Rodersdorf

Hintermann & Weber AG

Titel: Umsetzungs- und Verfahrenskontrolle BLN – Teilaktualisierung der Ersterhebung

Referenz: 490 UVK-BLN Schlussbericht.V1

Autor: Be

PL/GL: Be

Freigabe: We

Datum: 21. Februar 2003

Verteiler: PVK, Herren D. Janett und S. Zogg

---

# Inhaltsverzeichnis

<b>0. Zusammenfassung</b>	<b>4</b>
<b>1. Einleitung</b>	<b>6</b>
<b>2. Erkenntnisse aus der Ersterhebung der Umsetzungs- und Verfahrenskontrolle BLN (UVK-BLN)</b>	<b>7</b>
2.1 Anlass und Vorgehen	7
2.2 Übersicht über die Resultate der Ersterhebung nach Teilzielen	8
2.3 Schlussfolgerungen aus der Ersterhebung der UVK-BLN	10
<b>3. Vorgehen bei der Teilaktualisierung der UVK-BLN</b>	<b>11</b>
<b>4. Beurteilung der formalen Korrektheit und der Vollständigkeit der durchgeführten Verfahren</b>	<b>13</b>
4.1 Gegenstand der Betrachtung	13
4.2 Die relevanten Vorschriften in NHG und NHV	13
4.3 SOLL-Verfahren für den Vollzug von Bundesaufgaben in BLN-Objekten	15
4.4 Bewertung der 20 Verfahren	16
4.5 Kommentar zu den Ergebnissen	18
4.6 Vergleich mit der Ersterhebung	19
<b>5. Analyse der ENHK-Gutachten zu Vorhaben in BLN-Objekten</b>	<b>20</b>
5.1 Gegenstand der Betrachtung	20
5.2 Bewertungsmaßstab	20
5.3 Formale und inhaltliche Beurteilung der geprüften ENHK-Gutachten	21
5.4 Vergleich mit der Ersterhebung	21
5.5 Bemerkungen zu weiteren Entscheidungsgrundlagen	22
<b>6. Beurteilung der inhaltlichen Qualität der Behördenentscheide</b>	<b>23</b>
6.1 Gegenstand der Betrachtung	23
6.2 Beurteilung der Entscheide an den Qualitätsvorgaben von ENHK und Fachbehörden N+L	24
6.3 Beurteilung der Entscheide anhand der Schutzziele der BLN-Objekte	25
<b>7. Schlussfolgerungen zur Umsetzung der BLN-Schutzbestimmungen beim Vollzug von Bundesaufgaben</b>	<b>28</b>
<b>8. Literaturverzeichnis</b>	<b>30</b>

---

# 0. Zusammenfassung

Die Subkommission EDI/UEK der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrats (GPK-N) erteilte der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle (PVK) am 24. Juni 2002 den Auftrag zu einer Evaluation des Bundesinventars der Landschaften und Naturdenkmäler von nationaler Bedeutung (BLN). Im Unterauftrag der PVK erarbeitete die Hintermann & Weber AG den Teil «Umsetzungs- und Verfahrenskontrolle BLN», deren Resultate im vorliegenden Bericht zusammengefasst sind. Es handelt sich bei der Umsetzungs- und Verfahrenskontrolle BLN (UVK-BLN) um eine Teilaktualisierung der Studie, welche die Hintermann & Weber AG im Zeitraum von 1996-1997 im Auftrag der Hauptabteilung Natur und Landschaft des BUWAL erstellt hatte. Damals wurden anhand der Akten zu 95 Konzessions- oder Bewilligungsverfahren die sachrichtige und vollständige Umsetzung der Bestimmungen zum BLN-Schutz geprüft. Gegenstand der Betrachtung bildeten Verfahren im Zeitraum 1977-1992.

Die hier vorliegende Teilaktualisierung der Umsetzungs- und Verfahrenskontrolle BLN (UVK-BLN) gibt Antworten auf folgende fünf Fragen:

- **Frage 1:** Werden die BLN-spezifischen Verfahrensschritte beim Vollzug von Bundesaufgaben in BLN-Objekten im Einzelfall formal korrekt und vollständig durchgeführt?
- **Frage 2:** Wenn nein, sind allenfalls die Schutzbestimmungen des BLN nicht oder nur ungenügend in den amtsinternen Anweisungen zu den Geschäftsabläufen umgesetzt?
- **Frage 3:** Präsentiert sich die Qualität der Gutachten der ENHK so, dass die korrekte Umsetzung des BLN unterstützt wird?
- **Frage 4:** Fliessen die Auflagen der ENHK und der Fachbehörden des Natur- und Landschaftsschutzes in die Entscheide der zuständigen Behörden ein?
- **Frage 5:** Sind die Entscheide der Leitbehörden geeignet, die ungeschmälerete Erhaltung oder im Eventualfall die grösstmögliche Schonung der betroffenen BLN-Objekte sicherzustellen?

Die Teilaktualisierung der Umsetzungs- und Verfahrenskontrolle BLN erfolgte derart, dass die Vergleichbarkeit mit den Resultaten der Ersterhebung gewährleistet ist. Die vorliegende Studie stellt eine Fortschreibung der Ersterhebung dar. Es wurde wiederum anhand von Fallstudien gearbeitet.

Die Resultate der Teilaktualisierung der UVK-BLN lassen sich wie folgt zusammenfassen:

### **Antworten auf die Fragen 1) und 2)**

Die Umsetzung der BLN-Schutzbestimmungen beim Vollzug von Bundesaufgaben erfolgt mehrheitlich zufriedenstellend bis gut. Der Grossteil der Verfahren der vier betrachteten Projekttypen wird formal korrekt und vollständig abgewickelt. Dies trifft für 18 der 20 untersuchten Geschäfte zu. Lediglich beim Entrichten von Bundesbeiträgen an forstliche Erschliessungsanlagen hat es die zuständige Bundesbehörde in zwei Fällen unterlassen, eine Interessenabwägung aus der Sicht des BLN vorzunehmen und ihren Entscheid mit Auflagen zu verknüpfen.

### **Antwort auf die Frage 3)**

Gegenüber der Ersterhebung markant verbessert haben sich die Gutachten der ENHK. Entsprechend dem Auftrag des Gesetzgebers sind sie nun konsequent auf die objektspezifischen Schutzziele ausgerichtet. Die «ungeschmälerterte Erhaltung» ist das Normalziel und problematische Projekte werden unmissverständlich abgelehnt. Eine neue Schwachstelle ist aber möglicherweise mit dem Wegfall der obligatorischen Begutachtung durch die ENHK entstanden. Seit dem Inkrafttreten des Koordinationsgesetzes am 1. Januar 2000 wird die ENHK nur noch eingeschaltet, wenn die Fachbehörden des Natur- und Landschaftsschutzes (N+L) eine erhebliche Beeinträchtigung eines BLN-Objekts erwarten. Die Stellungnahmen der Fachbehörden N+L scheinen aber noch nicht den Standard der ENHK-Gutachten erreicht zu haben. Es zeichnen sich zum Teil erhebliche qualitative Unterschiede zwischen den Kantonen ab. Auch zwischen den Bearbeitern innerhalb des BUWAL bestehen möglicherweise Unterschiede.<sup>1</sup>

### **Antworten auf die Fragen 4) und 5)**

Die inhaltliche Qualität der Behördenentscheide ist mehrheitlich zufriedenstellend. Bei zwei Dritteln der betrachteten Geschäfte hat die Entscheidbehörde die Auflagen aus den Gutachten der ENHK oder den Stellungnahmen der Fachbehörden für Natur- und Landschaftsschutz in ihre Verfügungen übernommen. Die Verfügungen erscheinen jedoch in 40 Prozent der betrachteten Geschäfte nicht geeignet zu sein, im Falle der Realisierung der bewilligten Projekte die ungeschmälerterte Erhaltung der wichtigen landschaftlichen Werte der BLN-Objekte zu gewährleisten. Das Ergebnis ist in diesem Punkt unbefriedigend, hat sich allerdings gegenüber der Ersterhebung der UVK-BLN markant verbessert. Damals erwiesen sich 77 Prozent der Verfügungen als ungeeignet, die BLN-Objekte vor Beeinträchtigungen zu schützen.

Gesamthaft betrachtet hat sich die Umsetzung der BLN-spezifischen Schutzbestimmungen aus dem NHG gegenüber den achtziger Jahren verbessert. Trotz der erfreulichen Verbesserungen, zeigt aber die Teilaktualisierung der UVK-BLN noch immer Schwächen auf. Die qualitative Beurteilung der von den Leitbehörden getroffenen Entscheide zeigt, dass in 40% der Fälle noch immer eine Beeinträchtigung der betroffenen BLN-Objekte beziehungsweise der wichtigen Landschaftselemente zu befürchten ist. Obschon die Verfahren mehrheitlich korrekt und vollständig abgewickelt werden, bleibt das Ziel der ungeschmälerterten Erhaltung in 40% der Entscheide nicht erreicht.

<sup>1</sup> Die im Rahmen dieser Studie betrachtete Stichprobe war allerdings viel zu klein, um qualifizierte Aussagen machen zu können. Eine solche Beurteilung bildete nicht Gegenstand des Pflichtenhefts der Auftragnehmerin.

---

# 1. Einleitung

Die Subkommission EDI/UVEK der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrats (GPK-N) hat der Parlamentarischen Verwaltungskontrolstelle (PVK) am 24. Juni 2002 den Auftrag zu einer Evaluation des Bundesinventars der Landschaften und Naturdenkmäler von nationaler Bedeutung (BLN) erteilt. Das Projekt gliedert sich in die drei Teile: 1) Erfolgskontrolle (Wirkungskontrolle), 2) Vollzugsevaluation (Umsetzungs- und Verfahrenskontrolle) und 3) Konzeptanalyse. Das Vorgehen und die resultierenden Produkte sind in der Projektskizze der PVK vom 13. Juni 2002 beschrieben.

Mit Schreiben vom 31. Juli 2002 hat die PVK, vertreten durch Herrn Daniel Janett, die Hintermann & Weber AG beauftragt, an der Studie mitzuarbeiten. Gegenstand des Mandats bilden die Teile 1 und 2 gemäss Projektskizze (siehe oben). Der hier vorliegende Bericht befasst sich ausschliesslich mit der Umsetzungs- und Verfahrenskontrolle (Teil 2) und gibt Antworten auf folgende Fragen:

- Werden die BLN-spezifischen Verfahrensschritte beim Vollzug von Bundesaufgaben in BLN-Objekten im Einzelfall formal korrekt und vollständig durchgeführt?
- Wenn nein, sind allenfalls die Schutzbestimmungen des BLN nicht oder nur ungenügend in den amtsinternen Anweisungen zu den Geschäftsabläufen umgesetzt?
- Präsentiert sich die Qualität der Gutachten der ENHK so, dass die korrekte Umsetzung des BLN unterstützt wird?
- Fließen die Auflagen der ENHK und der Fachbehörden des Natur- und Landschaftsschutzes in die Entscheide der zuständigen Behörden ein?
- Sind die Entscheide der Leitbehörden geeignet, die ungeschmälernte Erhaltung oder im Eventualfall die grösstmögliche Schonung der betroffenen BLN-Objekte sicherzustellen?

Eine Grundlage für die vorliegende Studie bildet die Ersterhebung der Umsetzungs- und Verfahrenskontrolle BLN, welche die Hintermann & Weber AG für den Beobachtungszeitraum 1977-1992 im Auftrag des BUWAL erarbeitet hat (Berchten & Weber, 1997). Grundsätzlich wird bei der vorliegenden Teilaktualisierung mit denselben Methoden gearbeitet, so dass die Resultate vergleichbar sind.

Reinach, 21. Februar 2003    Felix Berchten, Andrea Rickenbacher, Darius Weber

---

## 2. Erkenntnisse aus der Ersterhebung der Umsetzungs- und Verfahrenskontrolle BLN (UVK-BLN)

---

### 2.1 Anlass und Vorgehen

Die Resultate der Ersterhebung der Wirkungskontrolle BLN<sup>1</sup> machten klar, dass das Ziel der ungeschmälernten Erhaltung oder zumindest grösstmöglichen Schonung der besonderen landschaftlichen Werte der BLN-Objekte zwischen 1977 und 1992 nicht erreicht worden war. Als Gründe dafür nannten Experten einerseits die ungenügenden gesetzlichen Grundlagen<sup>2</sup>. Andererseits wurde auch eine mangelhafte Umsetzung der BLN-spezifischen Schutzbestimmungen<sup>3</sup> durch Behörden beim Vollzug von Bundesaufgaben vermutet. Aus diesem Grund beauftragte das Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft (BUWAL) die Hintermann & Weber AG mit der «Umsetzungs- und Verfahrenskontrolle – BLN».

Es handelte sich um eine Umsetzungs- und Verfahrenskontrolle sensu Maurer & Marti<sup>4</sup>, wobei nur eine der beiden (methodisch) zentralen Teilfragen zu beantworten war: «Wurden die geplanten Massnahmen überhaupt umgesetzt, in welchem Ausmass und auf welchem Weg?»<sup>5</sup>.

«BLN-gerechte» Bewilligungs- oder Konzessionsverfahren müssen dazu führen, dass die BLN-Objekte ungeschmäkert erhalten oder doch grösstmöglich geschont werden (siehe Art. 3 und Art. 6 NHG). Eine Behörde, die eine Bundesaufgabe voll-

<sup>1</sup> Siehe Weber 1992 und Weber 1993.

<sup>2</sup> Die Verbindlichkeit der Schutzbestimmungen ist auf den Vollzug von Bundesaufgaben beschränkt.

<sup>3</sup> Bestimmungen aus dem Bundesgesetz über den Natur- und Heimatschutz vom 1. Juli 1966 (NHG; SR 451), insbesondere Art. 6 und Art. 7 NHG.

<sup>4</sup> Maurer, R.; Marti, F., 1997: Erfolgskontrolle von Massnahmen im Natur- und Landschaftsschutz. Empfehlungen zur Begriffsbildung. Überarbeitete Fassung vom 29. April 1997. St. Gallen, KBNL, 19 S.

<sup>5</sup> Die zweite Teilfrage nach der Effizienz (Mittelverbrauch) bildete nicht Gegenstand der Untersuchung.

zieht, hat dies sicherzustellen, indem sie gegebenenfalls eine Bewilligung/Konzession verweigert oder diese nur unter speziellen Bedingungen und Auflagen gewährt. Ein Abweichen von der ungeschmälernten Erhaltung der Inventar-Objekte darf bei der Erfüllung einer Bundesaufgabe nur in Erwägung gezogen werden, wenn bestimmte gleich- oder höherwertige Interessen von ebenfalls nationaler Bedeutung entgegenstehen (Art. 6 Abs. 2 NHG).

Aufgrund der Bestimmungen im NHG lassen sich drei Umsetzungsziele ableiten, die es bei der Erfüllung von Bundesaufgaben in BLN-Objekten zu erreichen gilt. Sie standen bei der Ersterhebung der UVK-BLN im Vordergrund.

- Umsetzungsziel 1: Die vom Gesetzgeber geforderten, BLN-spezifischen Verfahrensschritte kommen im Einzelfall formal vollständig und sachrichtig zur Anwendung.
- Umsetzungsziel 2: Die Entscheidungsgrundlagen – in erster Linie die Gutachten der ENHK – sind formal korrekt sowie inhaltlich vollständig und sachrichtig.
- Umsetzungsziel 3: Die Entscheidungen setzen sich inhaltlich mit dem Gebot der ungeschmälernten Erhaltung oder im Eventualfall dem Gebot der grösstmöglichen Schonung der spezifischen Schutzziele der betroffenen BLN-Objekte differenziert auseinander.

Die Ersterhebung der UVK-BLN erfolgte anhand der Auswertung der Akten zu konkreten Geschäften. Sie beschränkte sich auf die Konzessionierungs- und Bewilligungsverfahren der Eidgenössischen Forstdirektion, des Bundesamtes für Verkehr und des Bundesamtes für Wasserwirtschaft. Genauer wurden 4 Projekttypen betrachtet, bei denen die genannten Behörden Bundesaufgaben gemäss Art. 2 Abs. 1 NHG vollziehen. Es handelte sich um das Erteilen von Rodungsbewilligungen für Abbau- und Deponievorhaben<sup>1</sup>, um die Entrichtung von Bundesbeiträgen an forstliche Erschliessungsprojekte<sup>2</sup> sowie um die Konzessionierung von touristischen Transportanlagen<sup>3</sup> und von Wasserkraftwerken<sup>4</sup>. Insgesamt wurden 95 Geschäfte untersucht, die in den Zeitraum von 1977-1992 fielen. Es handelte sich dabei um den gleichen Beobachtungszeitraum, wie bei der Ersterhebung der Wirkungskontrolle BLN.

---

## 2.2 Übersicht über die Resultate der Ersterhebung nach Teilzielen

### 2.2.1 Beurteilung der formalen Korrektheit und Vollständigkeit der durchgeführten Verfahren – Zielerreichung UVK Teilziel 1

Gesamthaft wurde das BLN zwischen 1977 und 1992 von den verantwortlichen Bundesbehörden im Falle der Wasserkraftwerke vollständig, im Falle der touristi-

<sup>1</sup> Total 26 geprüfte Verfahren/Entscheide.

<sup>2</sup> Total 40 geprüfte Verfahren/Entscheide.

<sup>3</sup> Total 18 geprüfte Verfahren/Entscheide.

<sup>4</sup> Total 11 geprüfte Verfahren/Entscheide.

schen Transportanlagen fast vollständig und im Falle der Rodungen und der forstlichen Erschliessungsstrassen mehrheitlich nicht korrekt umgesetzt.

Bei Wasserkraftwerken, touristischen Transportanlagen und Rodungen für Abbau und Deponie wurde von der zuständigen Bundesbehörde in der grossen Mehrheit der Fälle eine allfällige Beeinträchtigung von BLN-Objekten geprüft und gegebenenfalls ein Gutachten der ENHK eingeholt. Deutlich tiefer präsentierte sich der Grad der Zielerreichung bei den forstlichen Erschliessungsprojekten. Hier hat die zuständige Bundesbehörde nur in etwas mehr als der Hälfte der Fälle geprüft, ob ein BLN-Objekt beeinträchtigt werden könnte; in noch weniger Fällen hat sie tatsächlich ein ENHK-Gutachten eingeholt. Dabei wurden diese Verfahrensschritte selbst in den einschlägigen verwaltungsinternen Verfahrensregelungen seit 1978 verlangt. Diese klar ungenügende Umsetzung des BLN durch die verantwortliche Bundesbehörde wird noch dadurch verstärkt, dass in vielen Fällen auf eine mögliche Beeinträchtigung eines BLN-Objekts bereits durch kantonale Behörden hingewiesen worden ist. Wo dies nicht der Fall war, wurde nur in 5 von 23 Fällen eine allfällige Beeinträchtigung eines BLN-Objektes geprüft.

Die weiteren Verfahrensschritte wurden im Falle der touristischen Transportanlagen und der Wasserkraftwerke fast vollständig, im Falle der Rodungen und der forstlichen Erschliessungsstrassen jedoch mehrheitlich nicht umgesetzt.

Nur bei einem Drittel der betrachteten Geschäfte der eidg. Forstdirektion erfolgte eine formal vollständige Umsetzung der gesetzlichen Anforderungen des BLN-Schutzes. Es ist anzunehmen, dass sich dieser schlechte Umsetzungsgrad zu Beginn der neunziger Jahre verbessert hat. Die entscheidenden Impulse brachten 1989 die UVPV und besonders die Bundesgerichtsentscheide von 1990<sup>1</sup> und 1991<sup>2</sup>. Vorher waren weder spezielle Interessenabwägungen für Projekte in BLN-Objekten, noch entsprechende Auflagen in den Bewilligungen und bei Waldstrassen auch keine sachgerechte Publikation der Entscheide in den verwaltungsinternen Verfahrensregelungen vorgesehen beziehungsweise in der Verwaltungspraxis üblich, obwohl die entsprechenden Rechtsgrundlagen zwingend zu beachten gewesen wären.

### **2.2.2 Beurteilung der formalen und inhaltlichen Qualität der Entscheidungsgrundlagen, vor allem der ENHK-Gutachten – Zielerreichung UVK Teilziel 2**

Da im BLN-Inventar die Schutzziele kaum je in einer Form formuliert sind, die direkt eine Beurteilung des zu bewilligenden/konzessionierenden Vorhabens ermöglicht, kommt der Konkretisierung und Differenzierung durch die ENHK eine wichtige Rolle zu<sup>3</sup>. Erst gestützt auf eine solche Expertise, die ausser dem «Inventarblatt» in der Regel auch weitere Materialien (KLN-Inventarblätter, KLN-Protokolle sowie weitere Grundlagen) berücksichtigen muss, kann entschieden werden, inwieweit der geplante Eingriff als eine Beeinträchtigung «im Sinne des Inventars» zu qualifizieren ist.

<sup>1</sup> BGE "Oberiberg": Unpubliziert; BGE "Bollodigen": BGE 116 Ib 309; Pra 80 (1991) Nr. 66.

<sup>2</sup> BGE "Niederlenz" vom 12.11.1990, 116 Ib 321; Pra 1991 Nr. 133; JT 1992 I 491 (Verfahrenskoordination, Publikation, öffentliche Auflage) und BGE "Bremgarten" vom 15.3.1991, Pra 1991 Nr. 133 (Koordination mit der Raumplanung, überregionale Kiesabbauplanung, Kiesabbaukonzept, BLN).

<sup>3</sup> Leimbacher, Kommentar NHG, Zürich 1997, Art. 5, Rz 14 und 15

Die mit der Einsetzung der ENHK verbundenen Absichten des Gesetzgebers wurden bei einem grossen Teil der untersuchten ENHK-Gutachten aus den Jahren 1977-1992 formal und inhaltlich nicht oder ungenügend umgesetzt. Es ist zu vermuten, dass diese Mängel etliche Entscheide der zuständigen Bundesbehörden über Bewilligung/Konzessionierung der begutachteten Projekte aus der Sicht des BLN-Schutzes negativ beeinflusst haben.

Die ENHK-Gutachten wiesen insbesondere folgende Mängel auf:

- Oft fehlte eine sorgfältige Darlegung der objektspezifischen Schutzziele der BLN-Landschaften oder die Schutzziele wurden nur ungenügend erkannt.
- Anstelle einer konsequenten Prüfung der Wirkungen des Vorhabens auf die wertgebenden Landschaftselemente des betroffenen BLN-Objekts wurden wiederholt Pauschalbeurteilungen abgegeben.
- Die ENHK hat die Interessenabwägung in ihren Gutachten häufig vorweggenommen und keine Parteigutachten abgefasst.

### **2.2.3 Beurteilung der inhaltlichen Qualität der geprüften Behördenentscheide – Zielerreichung UVK Teilziel 3**

Die Umsetzung des BLN in den Entscheiden der zuständigen Bundesbehörden war zwischen 1977 und 1992 in einem grossen Teil der betrachteten Fälle, namentlich bei Entscheiden der Eidgenössischen Forstdirektion, formell und materiell nicht befriedigend. Eine Tendenz zu einer Verbesserung war aber mit fortschreitender Zeitdauer erkennbar. Das Ziel der ungeschmälernten Erhaltung bzw. das Eventualziel der grösstmöglichen Schonung wurde häufig nicht erreicht. Dafür dürften folgende Gründe verantwortlich gewesen sein:

- Ungenügende formale Umsetzung der gesetzlichen Forderungen;
- formal und inhaltlich ungenügende Entscheidungsgrundlagen (ENHK-Gutachten).
- ungenügende Berücksichtigung des gesamten Bundesrechtes «von Amtes wegen», insbesondere fehlende Interessenabwägung.

---

## **2.3 Schlussfolgerungen aus der Ersterhebung der UVK-BLN**

Die zentralen Schlussfolgerungen aus der Ersterhebung der UVK-BLN lauteten:

- Die gesetzlichen Grundlagen und die daraus resultierenden Vorgaben bezüglich Verfahren sind klar, sie wurden aber von einzelnen Behörden teilweise nur mangelhaft umgesetzt.
- Für eine qualitativ befriedigende Umsetzung der gesetzlichen Forderungen drängen sich eine Präzisierung des Auftrages an die ENHK sowie eine Überarbeitung des Inventares im Sinne einer Präzisierung und Differenzierung der Schutzziele auf.

---

### 3. Vorgehen bei der Teilaktualisierung der UVK-BLN

Bei der vorliegenden Teilaktualisierung der UVK-BLN stand die Absicht im Vordergrund, ein möglichst aktuelles Bild von der Vollständigkeit und Qualität der BLN-Umsetzung durch die Behörden zu erhalten. Die Betrachtungen fokussieren sich aus diesem Grund auf Verfahren und Entscheide aus den Jahren 2000-2002. Die UVK-BLN weicht damit in Bezug auf den Beobachtungszeitraum von der Teilaktualisierung der Wirkungskontrolle BLN ab, bei welcher Landschaftsveränderungen über die ganze Zehnjahresperiode ab 1992 bilanziert wurden.

Inhaltlich stehen bei der UVK-BLN die 3 bereits in der Ersterhebung betrachteten Umsetzungsziele im Vordergrund – es ist zu kontrollieren, ob oder allenfalls in welchem Umfang sie bei den aktuellen Verfahren erreicht wurden:

- Umsetzungsziel 1: Die vom Gesetzgeber geforderten, BLN-spezifischen Verfahrensschritte kommen im Einzelfall formal vollständig und sachrichtig zur Anwendung.
- Umsetzungsziel 2: Die Entscheidungsgrundlagen – in erster Linie die Gutachten der ENHK – sind formal korrekt sowie inhaltlich vollständig und sachrichtig.
- Umsetzungsziel 3: Die Entscheide setzen sich inhaltlich mit dem Gebot der ungeschmälernten Erhaltung oder im Eventualfall dem Gebot der grösstmöglichen Schonung der spezifischen Schutzziele der betroffenen BLN-Objekte differenziert auseinander.

Beim Umsetzungsziel 1 wird der Grad der Zielerreichung anhand von 20 Verfahren aus vier Bereichen geprüft. Zum einen handelt es sich um Waldrodungen für Abbau- und Deponieprojekte und um Bundesbeiträge an forstliche Erschliessungen – zwei Projektkategorien, die bereits Gegenstand der Ersterhebung bildeten und damals in Bezug auf die Umsetzung der BLN-spezifischen Verfahrensschritte ungenügend abschnitten (siehe 2.2). Zum andern werden neu mit Bundesbeiträgen unterstützte Wasserbauprojekte und Meliorationen im Kulturland betrachtet. Es handelt sich dabei um Projektkategorien, welche die Schutzzinhalte verschiedener BLN-Landschaften massgeblich beeinflussten. Sie ersetzen die in der Ersterhebung betrachteten Konzessionierungen von touristischen Transportanlagen und Wasserkraftwerken. Die Auswahl der Projektkategorien erfolgte in Absprache mit der Auftraggeberin. Zudem sei an dieser Stelle noch erwähnt, dass mit dem Inkrafttre-

ten des Bundesgesetzes über die Koordination und Vereinfachung von Entscheidungsverfahren (Koordinationsgesetz) vom 18. Juni 1999 verschiedene BLN-spezifische Verfahrensschritte im Vergleich zur Ersterhebung der UVK-BLN Änderungen erfahren haben. Bei mehreren Verfahren wurden überdies die Entscheidungskompetenzen zwischen Bundesbehörden und kantonalen Behörden neu geregelt<sup>1</sup>.

Die Ersterhebung der UVK-BLN hat gezeigt, dass den ENHK-Gutachten eine zentrale Bedeutung im Hinblick auf eine sachrichtige Umsetzung des BLN-Schutzes zukommt. Zum einen stellen die Gutachten amtliche Expertisen dar, von denen die Entscheidbehörden nur aus triftigen Gründen abweichen dürfen (siehe Leimbacher, 2000, S. 66, zweiter Abschnitt). Zum andern haben mangelhafte ENHK-Gutachten in den achtziger Jahren massgeblich zur ungenügenden Umsetzung des BLN-Schutzes durch die Behörden beigetragen. Diese Erkenntnisse haben damals Diskussionen in und um die ENHK ausgelöst. Umso mehr interessiert deshalb die aktuelle Qualität der Gutachten beziehungsweise die Überprüfung des Umsetzungsziels 2. Diese erfolgt anhand von 20 ENHK-Gutachten aus den Jahren 2000 und 2001. Es wurden Geschäfte aus möglichst unterschiedlichen Projektkategorien ausgewählt, um ein möglichst breit abgestütztes Bild zu erhalten. Zudem wurde darauf geachtet, dass es sich um Geschäfte handelt, die nicht bereits Gegenstand der Betrachtungen zum Umsetzungsziel 1 bildeten. Die für die Beurteilung benötigten Akten wurden beim Sekretariat der ENHK kopiert. Zugleich wurde die Gelegenheit zu einem Gespräch mit dem ENHK-Sekretär genutzt, um Informationen zum Kontext der Arbeit der ENHK zu erhalten.

Beim Umsetzungsziel 3 steht die Frage im Vordergrund, ob die einzelnen Entscheide der Leitbehörden geeignet sind, die ungeschmälerete Erhaltung oder im Eventualfall die grösstmögliche Schonung der betroffenen BLN-Objekte sicherzustellen. Dies setzt voraus, dass:

- die objektspezifischen Schutzziele der BLN-Landschaften korrekt erkannt worden sind (entweder durch die ENHK oder durch die im Mitberichtsverfahren beigezogenen Fachbehörden des Natur- und Landschaftsschutzes);
- geeignete Auflagen zur Erhaltung der Landschaftsqualitäten postuliert wurden (entweder in den Gutachten der ENHK oder in den Mitberichten der beigezogenen Fachbehörden des Natur- und Landschaftsschutzes);
- die Auflagen aus den Gutachten und Mitberichten in die Behördenentscheide übernommen wurden und für den Geschwächter verbindlich sind.

Beim Umsetzungsziel 3 wird der Grad der Zielerreichung anhand von 30 Verfahren geprüft, die bereits Gegenstand der Betrachtungen zu den Umsetzungszielen 1 und 2 bildeten. Die für die Beurteilung benötigten Akten wurden bei den jeweils betroffenen Bundesbehörden kopiert. Zugleich wurde die Gelegenheit zu Gesprächen mit den für die Studie bezeichneten AnsprechpartnerInnen genutzt, um Informationen zum Kontext der Arbeit der Leitbehörden zu erhalten. Von besonderem Interesse waren jeweils Auskünfte zur Umsetzung der BLN-spezifischen Schutzbestimmungen in der Verwaltungspraxis der Amtsstelle.

<sup>1</sup> Als bedeutende Änderungen zu erwähnen sind, dass:

- beim Erfüllen von Bundesaufgaben die obligatorische Begutachtung durch die ENHK mit dem Inkrafttreten des Koordinationsgesetzes weggefallen ist. Die ENHK wird seither in der Regel nur noch eingeschaltet, wenn die Fachbehörden N+L eine erhebliche Beeinträchtigung eines BLN-Objekts erwarten.

- mit der Entscheidungskonzentration bei den Infrastrukturämtern als Leitbehörden die Kompetenzen der übrigen Fachbehörden geschwächt wurden. Z.B. erfolgt das Erteilen von Bewilligungen von Waldrodungen nicht mehr durch die Forstbehörden, sondern durch die zuständigen Infrastrukturämter des Bundes oder des betroffenen Kantons.

---

## **4. Beurteilung der formalen Korrektheit und der Vollständigkeit der durchgeführten Verfahren**

---

### **4.1 Gegenstand der Betrachtung**

Kapitel 4 befasst sich mit dem Umsetzungsziel 1 der UVK-BLN. Anhand von 20 Verfahren aus den Jahren 2000-2001 zu vier Projekttypen (siehe Kapitel 3) wird die formale Korrektheit und die Vollständigkeit der Umsetzung der BLN-spezifischen Schutzbestimmungen geprüft. Bevor damit begonnen werden kann, müssen die relevanten Vorschriften in NHG und NHV (siehe 4.2) herausgeschält werden. Daraus leitet sich der Bewertungsmaßstab – das SOLL-Verfahren – für den Vollzug von Bundesaufgaben in BLN-Objekten ab (siehe 4.3). Unter 4.4 werden anschliessend die in den 20 Fallbeispielen effektiv abgewickelten Verfahren mit dem SOLL-Verfahren verglichen.

---

### **4.2 Die relevanten Vorschriften in NHG und NHV**

Die Behörden von Bund und Kantonen haben beim Vollzug von Bundesaufgaben generell dafür zu sorgen, dass Natur und Landschaft geschont werden und, wo das allgemeine Interesse an ihnen überwiegt, ungeschmälert erhalten bleiben (Art. 3 Abs. 1 NHG; Art. 1 NHV). Sie erfüllen diese Pflicht, indem sie...Konzessionen und Bewilligungen nur unter Bedingungen oder Auflagen erteilen oder aber verweigern...(Art. 3 Abs. 2 NHG).

Zudem haben die Behörden zwingend die Fachstellen für Naturschutz beizuziehen, wenn beim Vollzug von Bundesaufgaben die Interessen des Natur- und Landschaftsschutzes betroffen sein könnten (siehe dazu Wild, 2000<sup>1</sup>; Bandil, 2001)<sup>2</sup>. In den Bundesverfahren geschieht dies im Rahmen der konzentrierten Entscheidungsverfahren nach Art. 62 des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes vom 21. März 1997 (RVOG; SR 172.010). Erfüllen die Kantone Bundesaufgaben, so haben sie nach Art. 2 Abs. 3 NHV dafür zu sorgen, dass ihre Fachstellen für Natur- und Landschaftsschutz mitwirken. Die beschriebenen Pflichten gelten unabhängig von der Bedeutung des Objekts gemäss Art. 4 NHG.

Nebst der generellen Pflicht zur Rücksichtnahme und zur Einholung von Stellungnahmen der Naturschutzfachstellen sehen NHG und NHV spezielle Schutzbestimmungen vor, wenn bei der Erfüllung einer Bundesaufgabe ein BLN-Objekt tangiert wird (gilt auch für andere Objekte von nationaler Bedeutung, die in einem Inventar des Bundes nach Art. 5 NHG aufgeführt sind). Es handelt sich insbesondere um folgende Bestimmungen:

- Die BLN-Objekte verdienen in besonderem Mass die ungeschmälerte Erhaltung. Das Eventualziel der grösstmöglichen Schonung gilt nur, wenn der ungeschmälerten Erhaltung gleich- oder höherwertige Interessen von ebenfalls nationaler Bedeutung entgegenstehen (Art. 6 Abs. 2 NHG).
- Falls bei der Erfüllung einer Bundesaufgabe ein BLN-Objekt erheblich beeinträchtigt werden könnte oder wenn sich in diesem Zusammenhang grundsätzliche Fragen stellen, muss die Leitbehörde ein Gutachten der Eidgenössischen Natur- und Heimatschutzkommission (ENHK) einholen. Bei einem Verfahren auf Bundesebene beurteilt das BUWAL die Notwendigkeit eines ENHK-Gutachtens und unterrichtet die Leitbehörde im Rahmen der Stellungnahme. Liegt das Leitverfahren in der Zuständigkeit des Kantons, nimmt die kantonale Naturschutzfachstelle im Rahmen ihrer Mitwirkung die Beurteilung der Notwendigkeit eines ENHK-Gutachtens vor (Art. 7 NHG; Art. 2 Abs. 4 NHV)<sup>3</sup>. Verfahrensrechtlich verantwortlich für das Einholen des Gutachtens ist jeweils die Leitbehörde (Wild, 2000).
- In ihrem Gutachten hat die ENHK anzugeben, ob das Objekt ungeschmälert zu erhalten oder wie es zu schonen ist. Die ENHK verfasst das Gutachten zu Händen der Leitbehörde (Art. 7 Abs. 2 NHG).
- In jedem Stadium des Verfahrens besteht zudem die Möglichkeit einer fakultativen Begutachtung durch die ENHK (Art. 8 NHG).
- Die Leitbehörde kann auch die kantonale Natur- und Heimatschutzkommission oder ein anderes vom Kanton zu bezeichnendes Organ um ein Gutachten ersuchen oder Natur- und Heimatschutzorganisationen zur Vernehmlassung auffordern (Art. 9 NHG).

Die öffentliche Kontrolle der Rechtmässigkeit der Verfahren bzw. der erteilten oder verweigerten Bewilligungen/Konzessionen ist durch das Beschwerderecht der Kantone, Gemeinden und gesamtschweizerischen Natur- und Heimatschutzorganisationen sichergestellt (Art. 12 NHG). Dieses Beschwerderecht betrifft allgemein den Geltungsbereich des NHG, hat aber auch speziell im Zusammenhang mit dem BLN in der Vergangenheit mehrfach zu Korrekturen von Behördenerlassen geführt. Das Beschwerderecht ist durch die korrekte Verfahrensabwicklung und Ausgestaltung

<sup>1</sup> Siehe S. 323.

<sup>2</sup> Einholen der Stellungnahme bei der Fachbehörde (siehe S. 541 f.).

<sup>3</sup> Vergleiche zudem: Botschaft zu einem Bundesgesetz über die Koordination und Vereinfachung der Plangenehmigungsverfahren vom 25. Februar 1998.

der Entscheide gemäss den Bestimmungen über die Bundesverwaltungsrechtspflege und den anwendbaren Spezialgesetzgebungen sowie durch die korrekte Publikation der Entscheide sicherzustellen (Art 12a NHG).

Zentrale Elemente beim Vollzug von Bundesaufgaben in BLN-Objekten sind somit die Begutachtung durch die ENHK, die Stellungnahmen der Fachstellen für Natur- und Landschaftsschutz sowie der zugunsten des Natur- und Landschaftsschutzes eingeschränkte Ermessensspielraum im Rahmen einer allfälligen Interessenabwägung durch die Leitbehörde. Von den Gutachten der ENHK darf die Leitbehörde nur in triftigen Gründen abweichen.

---

## 4.3 SOLL-Verfahren für den Vollzug von Bundesaufgaben in BLN-Objekten

Die unter 4.2 genannten Bestimmungen verlangen eine Reihe von Verfahrensschritten, die das Erreichen des Umsetzungsziels 1 sicherstellen sollen. Je nach Ergebnis einzelner Schritte erübrigt sich das vollständige Durchlaufen: Schliesst beispielsweise das ENHK-Gutachten eine Beeinträchtigung des betroffenen BLN-Objektes durch das geprüfte Vorhaben aus, so entfallen BLN-spezifische Interessenabwägung und Auflagen. Der erste und der letzte Schritt sind in jedem Fall erforderlich.

Das SOLL-Verfahren für den Vollzug von Bundesaufgaben in BLN-Objekten enthält in zeitlicher Reihenfolge die folgenden 7 Verfahrensschritte:

- Schritt 1: Die Leitbehörde schätzt ab, welche Interessen durch das zu beurteilende Projekt tangiert sein könnten. Wenn die Interessen des Natur- und Landschaftsschutzes dazu gehören, wendet sich die Leitbehörde (schriftlich) an die Fachbehörde für Natur- und Landschaftsschutz und lädt sie zur Stellungnahme im Rahmen des Mitberichtverfahrens ein.
- Schritt 2: Die Fachbehörde für Natur- und Landschaftsschutz prüft, ob die Realisierung des Projekts zu einer Beeinträchtigung eines BLN-Objekts führen könnte.
- Schritt 3: Wenn eine Beeinträchtigung zu erwarten ist, beurteilt die Fachbehörde für Natur- und Landschaftsschutz die Notwendigkeit eines ENHK-Gutachtens<sup>1</sup>. Die Fachbehörde nimmt dazu gegenüber der Leitbehörde Stellung.
- Schritt 4: Die Leitbehörde holt ein ENHK-Gutachten ein, wenn eine erhebliche Beeinträchtigung eines BLN-Objekts zu erwarten ist oder wenn sich grundsätzliche Fragen stellen.
- Schritt 5: Die Leitbehörde prüft im Rahmen einer Interessenabwägung, ob die Interessen an der Realisierung des Vorhabens gleich- oder höherwertig und ebenfalls von nationaler Bedeutung sind und die Beeinträchtigung rechtfertigen.

<sup>1</sup> *Das Einholen eines ENHK-Gutachtens ist notwendig, wenn eine erhebliche Beeinträchtigung eines BLN-Objekts vorliegt oder wenn sich in diesem Zusammenhang grundsätzliche Fragen stellen (Wild, 2000, S. 319; Art. 7 Abs. 2 NHG).*

- Schritt 6: Wenn ja, stellt die Leitbehörde mit ihrem Entscheid sicher, dass zumindest die grösstmögliche Schonung gewährleistet ist. Die Leitbehörde verknüpft dazu ihren Bewilligungsentscheid mit verbindlichen Auflagen<sup>1</sup>.
- Schritt 7: Die Leitbehörde publiziert den Entscheid so, dass die Beschwerdemöglichkeit gewährleistet ist. Sie versieht ihren Entscheid mit einer Rechtsmittelbelehrung, die das ordentliche Rechtsmittel, die Rechtsmittelinstantz und die Rechtsmittelfrist nennt. Departement bzw. Bundesgericht entscheiden über allfällige Beschwerden<sup>2</sup>.

## 4.4 Bewertung der 20 Verfahren<sup>3</sup>

Die nachfolgende Bewertung betrifft nur die formale Bearbeitung der Geschäfte. Geprüft wird die formale Korrektheit und die Vollständigkeit der 20 Verfahren<sup>4</sup>. Die Prüfung erfolgt schrittweise nach den 7 Schritten des SOLL-Verfahrens, wobei die Resultate in je einer Tabelle pro Verfahrensschritt zusammengestellt sind. Jede Tabelle enthält die Antworten auf die Kontrollfrage, ob der Verfahrensschritt durchgeführt und formal korrekt abgewickelt wurde.

Die einzelnen Fragen werden aufgrund der Akten mit «ja» oder «nein» beantwortet («unklar» lautet die Antwort, falls die Akten keine klare Aussage erlauben). Einzelne Fragen sind bei einzelnen Geschäften «gegenstandslos» (z.B. erübrigt sich die Frage nach einer BLN-spezifischen Interessenabwägung, wenn aufgrund eines ENHK-Gutachtens keinerlei Beeinträchtigungen des betroffenen Objektes zu erwarten sind).

Tabelle 1: Bewertung der 20 Verfahren bezüglich Schritt 1 des SOLL-Verfahrens

<b>Schritt 1, Kontrollfrage:</b> Hat die Leitbehörde geprüft, ob durch das zu beurteilende Projekt die Interessen des Natur- und Landschaftsschutzes tangiert sein könnten? Wenn ja, hat die Leitbehörde die Fachbehörde für Natur- und Landschaftsschutz zur Stellungnahme im Rahmen des Mitberichtverfahrens eingeladen?						
Projekttyp	Leitbehörde		Zahl der betrachteten Geschäfte			
	Bund / Kanton	auf Stufe	gegenstandslos	ja	unklar	nein
Waldrodungen für Abbauprojekte <sup>5</sup>	0	5	0	5	0	0
(Beiträge an) forstliche Erschliessungen	5	0	0	5	0	0
(Beiträge an) Wasserbauprojekte	5	0	0	5	0	0
(Beiträge an) Meliorationen	5	0	0	5	0	0

<sup>1</sup> Dazu zählt die Verpflichtung zu geeigneten Wiederherstellungs- oder Ersatzmassnahmen.

<sup>2</sup> Dieser Verfahrensschritt ist nicht BLN-spezifisch, sondern gilt generell. Es handelt sich um einen allgemeinen Verfahrensgrundsatz, der sich aus Art. 5 und Art. 34ff. des Bundesgesetzes über das Verwaltungsverfahren (VwVG) vom 20. Dezember 1968 ergibt (SR 172.021).

<sup>3</sup> Fallbeispiele zu 4 Projekttypen.

<sup>4</sup> Die qualitativen Aspekte der Entscheide und die Qualität der Entscheidungsgrundlagen bilden Gegenstand der Kapitel 5 und 6.

<sup>5</sup> Betroffene Kantone: BL, GR, SH, SZ, VD.

Tabelle 2: Bewertung der 20 Verfahren bezüglich Schritt 2 des SOLL-Verfahrens

<b>Schritt 2, Kontrollfrage:</b> Hat die Fachbehörde für Natur- und Landschaftsschutz geprüft, ob die Realisierung des Projekts zu einer Beeinträchtigung eines BLN-Objekts führen könnte?						
Projekttyp	Leitbehörde auf Stufe		Zahl der betrachteten Geschäfte			
	Bund /	Kanton	gegenstandslos	ja	unklar	nein
Waldrodungen für Abbauprojekte	0	5	0	5	0	0
(Beiträge an) forstliche Erschliessungen	5	0	0	5	0	0
(Beiträge an) Wasserbauprojekte	5	0	0	4	1	0
(Beiträge an) Meliorationen	5	0	0	5	0	0

Tabelle 3: Bewertung der 20 Verfahren bezüglich Schritt 3 des SOLL-Verfahrens

<b>Schritt 3, Kontrollfrage:</b> Hat die Fachbehörde für Natur- und Landschaftsschutz im Falle einer zu erwartenden Beeinträchtigung die Notwendigkeit eines ENHK-Gutachtens geprüft? Hat die Fachbehörde dazu gegenüber der Leitbehörde Stellung genommen?						
Projekttyp	Leitbehörde auf Stufe		Zahl der betrachteten Geschäfte			
	Bund /	Kanton	gegenstandslos	ja	unklar	nein
Waldrodungen für Abbauprojekte	0	5	0	5	0	0
(Beiträge an) forstliche Erschliessungen	5	0	2	3	0	0
(Beiträge an) Wasserbauprojekte	5	0	4	1	0	0
(Beiträge an) Meliorationen	5	0	1	4	0	0

Tabelle 4: Bewertung der 20 Verfahren bezüglich Schritt 4 des SOLL-Verfahrens

<b>Schritt 4, Kontrollfrage:</b> Hat die Leitbehörde im Falle einer erheblichen Beeinträchtigung des betroffenen BLN-Objekts ein Gutachten der ENHK eingeholt?						
Projekttyp	Leitbehörde auf Stufe		Zahl der betrachteten Geschäfte			
	Bund /	Kanton	gegenstandslos	ja	unklar	nein
Waldrodungen für Abbauprojekte	0	5	4	1	0	0
(Beiträge an) forstliche Erschliessungen	5	0	3	1	0	1
(Beiträge an) Wasserbauprojekte	5	0	5	0	0	0
(Beiträge an) Meliorationen	5	0	4	1	0	0

Tabelle 5: Bewertung der 20 Verfahren bezüglich Schritt 5 des SOLL-Verfahrens

<b>Schritt 5, Kontrollfrage:</b> Hat die Leitbehörde im Rahmen einer Interessenabwägung geprüft, ob die Interessen an der Realisierung des Vorhabens gleich- oder höherwertig und ebenfalls von nationaler Bedeutung sind und die Beeinträchtigung rechtfertigen?						
Projekttyp	Leitbehörde auf Stufe		Zahl der betrachteten Geschäfte			
	Bund /	Kanton	gegenstandslos	ja	unklar	nein
Waldrodungen für Abbauprojekte	0	5	0	5	0	0
(Beiträge an) forstliche Erschliessungen	5	0	3	0	0	2
(Beiträge an) Wasserbauprojekte	5	0	4	1	0	0
(Beiträge an) Meliorationen	5	0	4	1	0	0

Tabelle 6: Bewertung der 20 Verfahren bezüglich Schritt 6 des SOLL-Verfahrens

<b>Schritt 6, Kontrollfrage:</b> Hat die Leitbehörde mit ihrem Entscheid sichergestellt, dass zumindest die grösstmögliche Schonung gewährleistet ist? Hat die Leitbehörde dazu ihren Bewilligungsentscheid mit verbindlichen Auflagen verknüpft?						
Projekttyp	Leitbehörde auf Stufe		Zahl der betrachteten Geschäfte			
	Bund / Kanton	gegenstandslos	ja	unklar	nein	
Waldrodungen für Abbauprojekte	0	5	0	5	0	0
(Beiträge an) forstliche Erschliessungen	5	0	2	1	0	2
(Beiträge an) Wasserbauprojekte	5	0	4	1	0	0
(Beiträge an) Meliorationen	5	0	1	4	0	0

Tabelle 7: Bewertung der 20 Verfahren bezüglich Schritt 7 des SOLL-Verfahrens

<b>Schritt 7, Kontrollfrage:</b> Hat die Leitbehörde den Entscheid so publiziert, dass die Beschwerdemöglichkeit gewährleistet war? Hat sie ihren Entscheid mit einer Rechtsmittelbelehrung versehen?						
Projekttyp	Leitbehörde auf Stufe		Zahl der betrachteten Geschäfte			
	Bund / Kanton	gegenstandslos	ja	unklar	nein	
Waldrodungen für Abbauprojekte	0	5	0	5	0	0
(Beiträge an) forstliche Erschliessungen	5	0	0	5	0	0
(Beiträge an) Wasserbauprojekte	5	0	0	5	0	0
(Beiträge an) Meliorationen	5	0	0	5	0	0

## 4.5 Kommentar zu den Ergebnissen

Die 20 betrachteten Verfahren sind weitgehend formal korrekt und vollständig abgewickelt worden. In sämtlichen Fällen haben die jeweiligen Leitbehörden eine mögliche Beeinträchtigung von Naturwerten in Betracht gezogen. Sie haben die Stellungnahmen der Fachbehörden für Natur- und Landschaftsschutz frühzeitig eingeholt. In allen 20 Verfahren erkannten die Behörden, dass ein BLN-Objekt durch das zu beurteilende Vorhaben betroffen war. In einem Fall hat die Leitbehörde selbst die Fachbehörde für Natur- und Landschaftsschutz auf das BLN hingewiesen und um eine Ergänzung der bereits abgelieferten Beurteilung gebeten. Das Mitberichtverfahren scheint sowohl auf der Ebene der Bundesverwaltung als auch bei den kantonalen Behörden reibungslos zu funktionieren.

Bei drei der 20 Verfahren hat die Leitbehörde ein ENHK-Gutachten eingeholt, nachdem die Fachbehörde für Natur- und Landschaftsschutz auf eine allenfalls erhebliche Beeinträchtigung des tangierten BLN-Objekts hingewiesen hatte. In einem vierten Fall beurteilten Das BUWAL und die kantonale Fachstelle für Natur- und Landschaftsschutz das Ausmass der Beeinträchtigung unterschiedlich – die Leitbehörde folgte darauf dem BUWAL und verzichtete auf eine Anfrage der ENHK. Weiter sei erwähnt, dass alle 20 Entscheide der Leitbehörden mit einer

Rechtsmittelbelehrung versehen waren und dass die Publikation so erfolgte, dass die Beschwerdemöglichkeit bestand.

Zwei der 20 Verfahren wurden nicht in allen Schritten gemäss SOLL-Verfahren für den Vollzug von Bundesaufgaben in BLN-Objekten gemäss 4.3 abgewickelt. Es handelt sich bei beiden Geschäften um die Entrichtung von Bundesbeiträgen an forstliche Erschliessungsprojekte. Die Entscheidbehörde hat es dabei unterlassen, eine Interessenabwägung aus dem Blickwinkel der Schutzziele des BLN vorzunehmen. Es macht den Anschein, als seien lediglich die Entscheide der kantonalen Subventionsbehörden beziehungsweise die im Rahmen der kantonalen Baubewilligungsverfahren durchgeführten Interessenabwägungen nachvollzogen worden. In diesen beiden Fällen fehlte zudem die Verknüpfung des Entscheids mit verbindlichen Auflagen zur Sicherstellung der grösstmöglichen Schonung.

Abgesehen von den beschriebenen Unvollständigkeiten wurden die Verfahren formal korrekt und vollständig durchgeführt. Eine ergänzende Betrachtung der BLN-Umsetzung auf der Ebene der verwaltungsinternen Verfahrensregeln<sup>1</sup> erübrigt sich zum einen aus diesem Grund. Zum andern wurden die Leitbehörden mit dem Inkrafttreten des Bundesgesetzes über die Beschleunigung der Entscheidverfahren vom 18. Juni 1999<sup>2</sup> von der Umsetzung BLN-spezifischer Verfahrensschritte erheblich entlastet. Heute nehmen die Fachbehörden für Natur- und Landschaftsschutz die zentrale Stellung bei der Umsetzung des BLN-Schutzes ein.

---

## 4.6 Vergleich mit der Ersterhebung

Im Vergleich zur Ersterhebung der UVK-BLN hat sich der Umsetzungsgrad erheblich verbessert. 18 der 20 betrachteten Verfahren aus den Jahren 2000 und 2001 sind vollständig und formal korrekt abgewickelt worden. Dies entspricht einem Umsetzungsgrad von 90%. Zwei Verfahren (10%) wurden teilweise lückenhaft abgewickelt. Bei der Ersterhebung, bei welcher sich der Beobachtungszeitraum von 1977-1992 erstreckte, lag der Anteil vollständig und formal korrekter abgewickelter Verfahren lediglich bei 37%.

Zwei Erklärungen erscheinen für die festgestellte Verbesserung naheliegend:

- Das Bewusstsein für das BLN war anfänglich bei den betroffenen Behörden noch relativ gering. Verschiedene Bundesgerichtsentscheide, die Inkraftsetzung der Biotopinventare in den neunziger Jahren und generell die Verbesserung des Vollzugs der Natur- und Heimatschutzgesetzgebung haben auch die Umsetzung des BLN-Schutzes verbessert. Eine Verbesserung konnte bereits im Beobachtungszeitraum der Ersterhebung der UVK-BLN festgestellt werden.
- Mit dem Inkrafttreten des Bundesgesetzes über die Beschleunigung der Entscheidverfahren wurden die Leitbehörden von der Umsetzung BLN-spezifischer Verfahrensschritte erheblich entlastet. Heute nehmen die Fachbehörden für Natur- und Landschaftsschutz die zentrale Stellung bei der Umsetzung des BLN-Schutzes ein.

<sup>1</sup> *Amtsinterne Anweisungen betreffend die Geschäftsabläufe.*

<sup>2</sup> *Inkrafttreten am 1. Januar 2000.*

---

## 5. Analyse der ENHK-Gutachten zu Vorhaben in BLN-Objekten

---

### 5.1 Gegenstand der Betrachtung

Dieses Kapitel befasst sich mit dem Umsetzungsziel 2 der UVK-BLN, also mit der Frage: «Sind die Entscheidungsgrundlagen formal korrekt, inhaltlich vollständig und sachrichtig?». Die Beurteilung erfolgt anhand von 20 ENHK-Gutachten aus den Jahren 2000 und 2001. Im Hinblick auf ein breit abgestütztes Ergebnis wurden Geschäfte aus möglichst verschiedenen Projektkategorien ausgewählt. Gutachten zu den in Kapitel 4 behandelten Geschäften, bleiben bewusst ausgeklammert.

---

### 5.2 Bewertungsmaßstab

Der Maßstab für die Beurteilung der ENHK-Gutachten ergibt sich aus Aemisegger & Haag (1998). Auf dieser Grundlage wurde die bei der Ersterhebung verwendete Checkliste (Berchten & Weber, 1997) präzisiert:

*Anforderungen an die ENHK-Gutachten – Checkliste zwecks Bewertung:*

- 1 Enthält das Gutachten in einem ersten Teil folgende Inhalte: Anlass der Begutachtung; Vorgelegtes Projekt; Bisheriges Verfahren; Zeitpunkt des Gutachtens; Art des Gutachtens; Abklärungen der ENHK oder im ENHK-Auftrag?
- 2 Sind die Schutzziele konkretisiert?
- 3 Wird vom Sollzustand ausgegangen?
- 4 Werden die durch das Projekt betroffenen Schutzziele genannt?
- 5 Sind die Beeinträchtigungen durch das Vorhaben dargestellt?
- 6 Wird die Tragweite eines allfälligen Abweichens von der ungeschmälernten Erhaltung für das Gesamtobjekt dargestellt?

- 7 Enthält das Gutachten eine Schlussfolgerung?
- 8 Zeigt das Gutachten auf, wie die ungeschmälerte Erhaltung oder zumindest die grösstmögliche Schonung erreicht werden kann?
- 9 Liegen Hinweise zu Alternativen, anderen Standorten, Redimensionierungen, Wiederherstellungs- und Ersatzmassnahmen, etc. vor?
- 10 Gibt es Bedingungen und Auflagen, falls Beeinträchtigungen vorliegen?
- 11 Ist das Gutachten frei von Widersprüchen, Irrtümern und Lücken?

Nach Aemisegger & Haag (1998) erübrigt sich ein aufwändiges Gutachten dann, wenn die ENHK die Möglichkeit einer Beeinträchtigung ausschliessen kann; der Bericht der ENHK kann dann wesentlich einfacher ausfallen.

---

## 5.3 Formale und inhaltliche Beurteilung der geprüften ENHK-Gutachten

5 der geprüften Gutachten handelt es sich um «Gutachten mit kurzer Begründung». Die Behandlung der betreffenden Geschäfte in dieser knappen Form ist nachvollziehbar und gerechtfertigt. Ein weiteres «unvollständiges» Gutachten behandelt ein Gesuch, auf welches wegen fehlender Unterlagen des Gesuchstellers nicht eingetreten werden kann bzw. das bis zur Vorlage weiterer Unterlagen als zielwidrig eingeschätzt wird. Alle 6 Kurz-Gutachten enthalten die notwendigen Antworten auf die Fragen 1, 7, 10 und 11 gemäss Checkliste. Weitere Informationen sind in diesen Kurzgutachten nicht notwendig.

Die 14 untersuchten «aufwändigen Gutachten» erfüllen die Anforderungen gemäss der Checkliste fast vollständig. Nur 7 der insgesamt 154 Fragen<sup>1</sup> mussten mit «nein» beantwortet werden. In 5 dieser Fälle wurden die Schutzziele nicht konkretisiert oder die von den geprüften Projekten tangierten Schutzziele nicht ausdrücklich genannt. Diese Mängel sind in den betreffenden Gutachten allerdings ohne wesentliche Folgen für die Schlussfolgerungen zu den begutachteten Projekten. Je einmal mussten zudem die Fragen 6 und 9 der Checkliste mit «nein» beantwortet werden. Die wenigen vorgefundenen Mängel sind somit ohne Bedeutung für die Substanz der geprüften ENHK-Gutachten (die Schlussfolgerungen und die innere Konsistenz der Gutachten). Es handelt sich um geringfügige formale Mängel (in der Dokumentation der Überlegungen der ENHK).

---

## 5.4 Vergleich mit der Ersterhebung

Die Ersterhebung zeigte grobe Mängel bei den ENHK-Gutachten, die zumindest teilweise zu falschen oder doch sehr problematischen Behördenentscheiden ge-

<sup>1</sup> 14 Gutachten mit jeweils 11 Fragen

führt haben. Es fehlte in der Regel eine konsequente Bewertung der Eingriffswirkung in Bezug auf die speziellen Schutzinhalte des betroffenen BLN-Objektes. Zudem wurde das primäre Schutzziel der «ungeschmälerter Erhaltung» von der ENHK – abweichend vom gesetzlichen Auftrag – a priori kaum je in Erwägung gezogen und die Anträge beschränkten sich weitgehend auf Schadensbegrenzung.

Die nun geprüften aktuellen ENHK-Gutachten zeigen ein komplett anderes, sehr erfreuliches Bild: sie entsprechen dem gesetzlichen Auftrag, sie sind umfassend, klar und konsequent in den Schlussfolgerungen bzw. Forderungen. Da und dort könnte zwar noch klarer argumentiert oder vollständiger dokumentiert werden, aber das Entscheidende wird, anders als früher, erreicht:

- die Ausrichtung auf die objektspezifischen Schutzinhalte,
- die ungeschmälerter Erhaltung als Normalziel,
- die unmissverständliche Ablehnung problematischer Projekte.

Im Gegensatz zur Ersterhebung können allfällige ungenügende Schutzwirkungen des BLN aktuell nicht mehr mit der Qualität der ENHK-Gutachten erklärt werden.

---

## 5.5 Bemerkungen zu weiteren Entscheidungsgrundlagen

Wie oben bereits ausgeführt wurde, kommt den Gutachten der ENHK eine grosse Bedeutung bei der sachrichtigen Umsetzung des BLN-Schutzes zu. Dies gilt auch für die Mitberichte der Fachbehörden N+L des Bundes und der Kantone. Beide zusammen – Gutachten und Mitberichte – bilden die wichtigsten Entscheidungsgrundlagen für die Umsetzung des BLN-Schutzes durch die Leitbehörden. Seit das Bundesgesetz über die Koordination und Vereinfachung von Entscheidungsverfahren (Koordinationsgesetz) am 1. Januar 2000 in Kraft getreten ist (siehe 4.2), haben die Stellungnahmen der Fachbehörden N+L noch an Bedeutung gewonnen. Die ENHK wird seither in der Regel nur noch eingeschaltet, wenn die Fachbehörden N+L eine erhebliche Beeinträchtigung eines BLN-Objektes erwarten.

Bei der Betrachtung der 20 Verfahren in Kapitel 4 kommt die Vermutung auf, dass die Stellungnahmen der Fachbehörden N+L noch nicht das Niveau der ENHK-Gutachten erreicht haben. Es scheinen zum Teil erhebliche qualitative Unterschiede zwischen den Kantonen zu bestehen. Auch zwischen den Bearbeitern innerhalb des BUWAL bestehen möglicherweise Unterschiede. Es macht den Anschein, dass die Fachbehörden N+L ihre Stellungnahmen mehrheitlich nicht oder nicht konsequent aus dem Blickwinkel der objektspezifischen Schutzziele der betroffenen BLN-Landschaften abgeben. Die Stichprobe ist allerdings viel zu klein, um qualifizierte Aussagen machen zu können. Eine Beurteilung der von den Fachbehörden N+L verfassten Stellungnahmen bildete auch nicht Gegenstand des Pflichtenhefts zur vorliegenden Studie. Eine derartige Ergänzung erscheint prüfungswert.

---

## 6. Beurteilung der inhaltlichen Qualität der Behördenentscheide

---

### 6.1 Gegenstand der Betrachtung

Kapitel 6 befasst sich mit dem Umsetzungsziel 3 der UVK-BLN<sup>1</sup>. Anhand von 30 Geschäften aus den Jahren 2000-2001 wird die inhaltliche Qualität der Entscheide der Leitbehörden beurteilt. Im Vordergrund steht dabei die Frage, ob die Verfügungen der Behörden geeignet sind, die ungeschmälerete Erhaltung beziehungsweise die grösstmögliche Schonung der betroffenen BLN-Objekte sicherzustellen.

Die Beurteilung erfolgt nach zwei Ansätzen. Zum einen wird unter 6.2 geprüft, ob und in welchem Ausmass die Stellungnahmen der ENHK sowie der Fachbehörden des Natur- und Landschaftsschutzes (N+L) in die Verfügungen der Leitbehörden eingeflossen sind<sup>2</sup>. Diese Frage wird anhand der 20 Geschäfte aus Kapitel 4 beurteilt. Um die Aussagen breiter abstützen zu können, werden zudem die ENHK-Gutachten aus Kapitel 5 in die Betrachtung miteinbezogen. Bei sieben dieser Gutachten liegen bereits die Entscheide der Leitbehörden vor, so dass sich das Einfließen der Auflagen prüfen lässt. In einem zweiten Teil (siehe 6.3) werden die Entscheide aus dem Blickwinkel der objektspezifischen Schutzziele der betroffenen BLN-Objekte beurteilt. Konkret werden die Wirkungen der genehmigten Projekte auf die Qualitäten der jeweiligen BLN-Landschaften abgeschätzt. Dies erfolgt anhand der 20 Geschäfte, die Gegenstand des Kapitels 4 bildeten<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> *Vergleiche Kapitel 3.*

<sup>2</sup> *ENHK und Fachbehörden N+L haben die Auswirkungen eines beabsichtigten Projekts auf die BLN-spezifischen Schutzziele zu prüfen. Sie haben dabei den Entscheidbehörden aufzuzeigen, ob und wie sich die besonderen Landschaftselemente des betroffenen BLN-Objekts erhalten lassen. Der ENHK und den Fachbehörden N+L kommt dabei eine Expertenfunktion zu. Übernimmt nun die Entscheidbehörde die Bedingungen und Auflagen der Stellungnahmen in ihre Verfügung vollumfänglich, so muss sie davon ausgehen, dass sie in Bezug auf die Erhaltung der Qualitäten des betroffenen BLN-Objekts optimal handelt.*

<sup>3</sup> *Nur zu diesen Projekten liegen uns die Unterlagen vor, die eine Beurteilung erlauben. Insbesondere handelt es sich um Kopien von Projektplänen und technischen Berichten zu den Vorhaben.*

---

## 6.2 Beurteilung der Entscheide an den Qualitätsvorgaben von ENHK und Fachbehörden N+L

### 6.2.1 Bewertungsmaassstab

Sowohl die ENHK-Gutachten als auch die Stellungnahmen der Fachbehörden N+L stellen amtliche Expertisen dar, von denen die Entscheidbehörden nur aus triftigen Gründen abweichen dürfen (siehe Leimbacher 2000). Die Gutachten haben aufzuzeigen, auf welche Weise die betroffenen Objekte ungeschmälert erhalten, mindestens aber grösstmöglich geschont werden können. ENHK und Fachbehörden N+L tun dies, indem sie Bedingungen und Auflagen formulieren (Aemisegger & Haag, 1998). Sie haben dabei auch Wiederherstellungs- und Ersatzmassnahmen in Betracht zu ziehen (siehe Wild 2000).

Die nachfolgende Auswertung geht von der Annahme aus, dass die Qualität der BLN-Umsetzung umso besser ist, je vollständiger die Bedingungen und Auflagen aus den Gutachten<sup>1</sup> in die Verfügungen der Leitbehörden einfließen. Folgender Bewertungsmaassstab kommt zur Anwendung:

- Qualitätsziel erreicht: Die Auflagen der ENHK oder der Fachstelle N+L sind mehrheitlich in die Verfügung übernommen worden. Die Auflagen sind für den Bauherrn verbindlich formuliert.
- Qualitätsziel verfehlt: Die Auflagen der ENHK oder der Fachstelle N+L sind nicht oder nur zu einem geringen Teil in die Verfügung übernommen worden.
- Gegenstandslos: Eine Beurteilung der Umsetzung ist nicht möglich.

### 6.2.2 Beurteilung der Umsetzung – Ergebnisse

Bei 20 der 30 Geschäfte ist das Qualitätsziel erreicht. In 18 dieser 20 Fälle sind die Auflagen der ENHK oder der Fachstelle N+L sogar zu  $\geq 80\%$ <sup>2</sup> in die Verfügungen eingeflossen. Die Leitbehörden haben die Auflagen für die Bauherren verbindlich festgehalten. In zwei Fällen liegt der Grad der Umsetzung zwischen 50-80%.

Bei 3 der 30 Geschäfte wird das Qualitätsziel klar verfehlt. Die Leitbehörde hat die Bewilligung ohne Auflagen oder Bedingungen zum Schutz des BLN-Objekts erteilt. Die eingeholten Gutachten wurden zwar im Verfügungstext erwähnt, es ist aber nicht ersichtlich, warum die Leitbehörde die Auflagen der ENHK oder der Fachstelle N+L nicht berücksichtigt hat.

Bei den verbleibenden 7 der 30 Geschäfte ist eine Beurteilung nicht möglich, weil entweder kein Gutachten vorliegt (1 Geschäft), oder weil die vorliegenden Gutachten dem Vorhaben ohne Auflagen zustimmen (3 Geschäfte), so dass auch keine Auflagen in die Verfügung einfließen können. Im Falle einer projektierten Re-

<sup>1</sup> Gutachten der ENHK und Stellungnahmen der Fachbehörden N+L werden als gleichwertig betrachtet. Wo kein ENHK-Gutachten vorliegt, wird die Stellungnahme der Fachstelle N+L für die Auswertung massgebend.

<sup>2</sup> Anteil an der Summe der einzelnen Auflagen und Bedingungen.

klameschrift im BLN-Objekt 1507 / 1706 hat die Bauherrschaft ihr Gesuch aufgrund des abschlägigen ENHK-Gutachtens zurückgezogen, bevor die zuständige Behörde einen Entscheid fällte. Schliesslich ist bei zwei Geschäften der Entscheid noch hängig.

### 6.2.3 Vergleich mit der Ersterhebung der UVK-BLN

Im Rahmen der Ersterhebung der UVK-BLN (1977-1992) wurde dieselbe Beurteilung anhand von 84 Geschäften vorgenommen. Gutachten lagen allerdings lediglich zu 47 Geschäften vor. Der Vergleich mit den Geschäften aus den Jahren 2000-2001 zeigt folgendes Bild:

Tabelle 8: Einfließen der Auflagen von ENHK und Fachbehörden N+L in die Entscheide

<b>Kontrollfrage:</b> Hat die zuständige Behörde die Bewilligung verweigert oder mit speziellen Bedingungen/Auflagen verknüpft, und so die «grösstmögliche Schonung» des betroffenen BLN-Objektes nach den Qualitätsmassstäben der ENHK beziehungsweise den Fachbehörden N+L gewährleistet?						
	<b>Ja, Bewilligung verweigert</b>	<b>Ja, Auflagen mehrheitlich eingeflossen</b>	<b>Nein, Auflagen (mehrheitlich) nicht eingeflossen</b>	<b>Gegenstandslos</b> – keine Beurteilung möglich		
				Kein Gutachten N+L	Keine Auflagen N+L	Vorzeitiger Rückzug
<b>Ersterhebung</b> UVK-BLN (1977-1992)	4 (5%)	15 (18%)	18 (21%)	37 (44%)	8 (10%)	2 (2%)
<b>Zweiterhebung</b> UVK-BLN (2000-2001)	0 (0%)	20 (72%)	3 (11%)	1 (3%)	3 (11%)	1 (3%)

Die zwei auffälligsten Unterschiede zwischen Erst- und Zweiterhebung sind:

- Der Anteil der Geschäfte, bei der keine Beurteilung möglich ist, hat sich gegenüber der Ersterhebung markant verringert. Besonders der Anteil Geschäfte, zu denen gar kein Gutachten der ENHK oder der Fachbehörde N+L vorliegt, ist von 44% auf 3% zurückgegangen.
- Die Umsetzung hat sich im betrachteten Bereich verbessert – der Anteil der Geschäfte, bei welchen die Auflagen N+L nicht oder nur zu einem geringen Teil in die Verfügungen eingeflossen sind, hat sich von 21% auf 11% etwa halbiert

## 6.3 Beurteilung der Entscheide anhand der Schutzziele der BLN-Objekte

### 6.3.1 Bewertungsmassstab

Damit sich die Wirkungen der genehmigten Projekte auf die jeweiligen BLN-Landschaften beurteilen lassen, müssen zunächst die spezifischen Schutzziele vorliegen. Eine Liste mit konkretisierten Schutzzielen und deren Wertung konnte den

Arbeiten zur Wirkungskontrolle-BLN<sup>1</sup> entnommen werden. Dort wurden auch die Kategorien zur Bewertung der durch die Eingriffe ausgelösten Landschaftsveränderungen erläutert. Sie bilden den Bewertungsmaßstab.

Im Vordergrund der Beurteilung stehen folgende Fragen:

- Tragen die durch das Projekt betroffenen landschaftlichen Werte zur nationalen Bedeutung des BLN-Objekts massgeblich bei oder kommt ihnen lediglich beiläufige bzw. untergeordnete Bedeutung zu?
- Wie stark sind die durch das Projekt ausgelösten Veränderungen der betroffenen landschaftlichen Werte?

### 6.3.2 Einschätzung der Qualität der Entscheide – Ergebnisse

Bei der Beurteilung der Entscheide wird davon ausgegangen, dass die Projekte so realisiert werden, wie sie geplant und genehmigt wurden. Zudem wird angenommen, dass die mit den Entscheiden verknüpften Auflagen auch tatsächlich eingehalten werden. Die Ergebnisse präsentieren sich wie folgt:

Tabelle 9: Qualität der Entscheide, gemessen an den Schutzzielen der Objekte

Projekttyp	Wirkung der betrachteten Entscheide				
	+	o	-	--	±
Waldrodungen für Abbauprojekte	0	3	2	0	0
(Bundesbeiträge an) forstliche Erschliessungen	0	2	2	0	1
(Bundesbeiträge an) Wasserbauprojekte	2	1	1	0	1
(Bundesbeiträge an) Meliorationen	1	1	3	0	0

+ = schwach positive Wirkung des Entscheids, gemessen an den Schutzzielen des betroffenen BLN-Objekts.  
o = keine relevante Wirkung des Entscheids, gemessen an den Schutzzielen des betroffenen BLN-Objekts.  
- = schwach negative Wirkung des Entscheids, gemessen an den Schutzzielen des betroffenen BLN-Objekts.  
-- = deutlich negative Wirkung des Entscheids, gemessen an den Schutzzielen des betroffenen BLN-Objekts.  
± = ambivalente Wirkung; Aufwertungen und Beeinträchtigungen gleichen sich aus

Bei 12 der 20 Entscheide kann aufgrund des Inhalts der Verfügung davon ausgegangen werden, dass die ungeschmälerete Erhaltung des BLN-Objekts erreicht wird. Dabei dürften die Entscheide in 7 Fällen keine relevante Auswirkung auf die Landschaftselemente haben, die massgeblich zur nationalen Bedeutung beitragen; die Entscheide sind wertneutral. In zwei Fällen gleichen sich die zu erwartenden Beeinträchtigungen und Aufwertungen gegenseitig aus. Drei Entscheide werden sich wahrscheinlich positiv auswirken und zu einer Aufwertung der betroffenen BLN-Landschaft führen.

Die verbleibenden 8 der 20 Entscheide führen – sofern die Vorhaben realisiert werden – zu Beeinträchtigungen der BLN-Objekte. Aus der Sicht der Schutzziele bedeutende Landschaftselemente nehmen Schaden.

Die Betrachtung nach Projekttypen zeigt, dass bei den Wasserbauprojekten 4 der 5 Entscheide eine Aufwertung oder zumindest eine Werterhaltung zur Folge haben. Dies liegt daran, dass es sich um Renaturierungsprojekte verbauter Gewässer handelt oder dass Neuverbauungen mit Massnahmen zur ökologischen Aufwer-

<sup>1</sup> Siehe Weber, 1992: Die Liste mit den objektspezifischen Schutzzielen wurde von der projektbegleitenden Expertengruppe erarbeitet.

tung der Gewässer kombiniert werden. Lediglich beim Verbau von Bächen im BLN-Objekt «Untersee – Hochrhein», in welchem naturnahe Gewässer und Ufer eine besondere Qualität darstellen, führt ein Entscheid zu einer Beeinträchtigung.

Bei den Waldrodungen haben drei Entscheide keine relevante Wirkung auf die besonderen Qualitäten der betroffenen BLN-Landschaften. Die Vorhaben befinden sich in wenig sensiblen Teilgebieten oder es handelt sich um kleinflächige Arrondierungen bestehender Gruben. Im Falle von zwei Rodungsentscheiden für neue Abbauvorhaben führen die Entscheide trotz Auflagen zu Beeinträchtigungen. Namentlich erwähnt sei das Steinbruchprojekt in Villeneuve. Dank Redimensionierung und erheblicher Projektanpassungen konnten jedoch die aus der Sicht der Schutzziele negativen Auswirkungen auf die BLN-Landschaft reduziert werden. Die Gutachten der ENHK haben massgeblich dazu beigetragen.

Beim Projekttyp «Walderschliessungen» sind drei Entscheide wertneutral einzustufen. Zweimal handelt es sich um Wiederherstellungen bestehender Infrastrukturen nach Schäden infolge Unwettern und Rutschungen. Im Falle eines neuen Maschinenwegs im BLN-Objekt 1606 konnten Beeinträchtigungen durch verbindlich verlangte Ersatzmassnahmen kompensiert werden. Zwei der fünf Entscheide führen zu Beeinträchtigungen.

Bei den betrachteten Meliorationen sind problematische Entscheide in der Mehrheit. Sie betreffen Erschliessungen abgelegener Gebiete oder Strassenausbauten mit Belageinbau. Ein Entscheid präsentiert sich wertneutral und die «Gesamtmelioration Seebachtal» führt zu einer Aufwertung der BLN-Landschaft 1403.

### **6.3.3 Vergleich mit der Ersterhebung der UVK-BLN**

Die wesentlichen Unterschiede zwischen Erst- und Zweiterhebung der UVK-BLN lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- Der Anteil Entscheide, die Beeinträchtigungen wichtiger landschaftlicher Werte der BLN-Objekte zur Folge hat, ist von drei Vierteln bei der Ersterhebung auf 40 Prozent bei der Zweiterhebung zurückgegangen. Zudem sind bei der Zweiterhebung keine Entscheide mit erheblich negativen Auswirkungen mehr festgestellt worden.
- Bei den Projekten/Entscheiden mit positiver Wirkung auf die Landschaft ist eine Zunahme festzustellen – sie haben bei der Zweiterhebung einen Anteil von 15%.
- Der Anteil Entscheide, deren Wirkung auf die wichtigen landschaftlichen Qualitäten als wertneutral einzuschätzen sind, hat sich verdoppelt. Er liegt bei der Zweiterhebung bei 45%.

---

## 7. Schlussfolgerungen zur Umsetzung der BLN-Schutzbestimmungen beim Vollzug von Bundesaufgaben

Die Umsetzung der BLN-Schutzbestimmungen beim Vollzug von Bundesaufgaben erfolgt mehrheitlich zufriedenstellend bis gut. Der Grossteil der Verfahren der vier betrachteten Projekttypen wird formal korrekt und vollständig abgewickelt. Lediglich beim Entrichten von Bundesbeiträgen an forstliche Erschliessungsanlagen hat es die zuständige Bundesbehörde in zwei Fällen unterlassen, eine Interessenabwägung aus der Sicht des BLN vorzunehmen und ihren Entscheid mit Auflagen zu verknüpfen.

Auch die inhaltliche Qualität der Behördenentscheide ist mehrheitlich zufriedenstellend. Bei zwei Dritteln der betrachteten Geschäfte hat die Entscheidbehörde die Auflagen aus den Gutachten der ENHK oder den Stellungnahmen der Fachbehörden für Natur- und Landschaftsschutz in ihre Verfügungen übernommen. Die Behördenentscheide führten noch bei 40 Prozent der betrachteten Geschäfte zu Beeinträchtigungen der wichtigen landschaftlichen Werte der BLN-Objekte, was gegenüber der Ersterhebung einer deutlichen Abnahme entspricht.

Gegenüber der Ersterhebung sogar markant verbessert haben sich die Gutachten der ENHK. Entsprechend dem Auftrag des Gesetzgebers sind sie nun konsequent auf die objektspezifischen Schutzziele ausgerichtet. Die «ungeschmärlerte Erhaltung» ist das Normalziel und problematische Projekte werden unmissverständlich abgelehnt.

Trotz den erfreulichen Verbesserungen, die sich im Vergleich zur Ersterhebung der UVK-BLN feststellen lassen, muss auch auf ein noch vorhandenes Problem hingewiesen werden. Die qualitative Beurteilung der von den Leitbehörden getroffenen Entscheide zeigt, dass in 40% der Fälle noch immer eine Beeinträchtigung der betroffenen BLN-Objekte beziehungsweise der wichtigen Landschaftselemente resultiert. Obschon die Verfahren mehrheitlich korrekt und vollständig abgewickelt werden, bleibt das Ziel der ungeschmärlerten Erhaltung in 40% der Entscheide nicht erreicht.

Eine neue Schwachstelle ist möglicherweise mit dem Wegfall der obligatorischen Begutachtung durch die ENHK entstanden. Seit dem Inkrafttreten des Koordinationsgesetzes am 1. Januar 2000 wird die ENHK nur noch eingeschaltet, wenn die Fachbehörden des Natur- und Landschaftsschutzes (N+L) eine erhebliche Beeinträchtigung eines BLN-Objekts erwarten. Die Stellungnahmen der Fachbehörden N+L scheinen aber noch nicht den Standard der ENHK-Gutachten erreicht zu haben. Es zeichnen sich zum Teil erhebliche qualitative Unterschiede zwischen den Kantonen ab. Auch zwischen den Bearbeitern innerhalb des BUWAL bestehen möglicherweise Unterschiede. Die im Rahmen dieser Studie betrachtete Stichprobe war allerdings viel zu klein, um qualifizierte Aussagen machen zu können. Eine solche Beurteilung bildete nicht Gegenstand des Pflichtenhefts.

---

## 8. Literaturverzeichnis

- Aemisegger, H.; Haag, S., 1998:** Gedanken zu Inhalt und Aufbau der Gutachten der Eidgenössischen Natur- und Heimatschutzkommission. Umweltrecht in der Praxis, 1998/6: 568-574.
- Bandil, Chr., 2001:** Neue Verfahren im Koordinationsgesetz – Ausgleich von Schutz und Nutzen mittels Interessenabwägung. Umweltrecht in der Praxis, 2001/6: 511-550.
- Berchten, F.; Weber, D., 1997:** Beurteilung der Schutzwirkung des Bundesinventares der Landschaften und Naturdenkmäler von nationaler Bedeutung (BLN) – Umsetzungs- und Verfahrenskontrolle. Studie der Hintermann & Weber AG, Reinach. Unveröffentlichter Bericht, deponiert: Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft, Bern.
- Leimbacher, J., 2000:** Bundesinventare – die Bedeutung der Natur- und Landschaftsschutzinventare des Bundes und ihre Umsetzung in der Raumplanung. Schweizerische Vereinigung für Landesplanung VLP-ASPAN, Schriftenfolge 71. 137 S.
- Fahrländer, K., Keller, P., Zufferey, J-B.:** Kommentar zum Bundesgesetz über den Natur- und Heimatschutz. Zürich, Schulthess Polygraphischer Verlag. 643 S.
- Marti, A., 1996:** Das Bundesgesetz über die Koordination und die Vereinfachung der Entscheidungsverfahren – zum Vernehmlassungsentwurf des Bundesrats. Umweltrecht in der Praxis 2001/6: 511-550.
- Maurer, R.; Marti, F., 1997:** Erfolgskontrolle von Massnahmen im Natur- und Landschaftsschutz. Empfehlungen zur Begriffsbildung. Überarbeitete Fassung vom 29. April 1997. St. Gallen, KBNL (Konferenz der Beauftragten für Natur- und Landschaftsschutz). 19 S.
- Weber, D., 1992:** Beurteilung der Schutzwirkung des Bundesinventares der Landschaften und Naturdenkmäler\* von nationaler Bedeutung (BLN) – 40 Fallstudien zu den Landschaftsveränderungen in BLN-Objekten 1977-1992 (\*Naturdenkmäler werden nicht bearbeitet). Studie der Hintermann & Weber AG, Reinach. Unveröffentlichter Bericht, deponiert: Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft, Bern.
- Weber, D., 1993:** Beurteilung der Schutzwirkung des Bundesinventares der Landschaften und Naturdenkmäler von nationaler Bedeutung (BLN). Erfolgskontrolle zu Art. 5 und 6 des Bundesgesetzes über den Natur- und Heimatschutz für den Zeitraum 1977-1992. Studie der Hinter-

mann & Weber AG, Reinach. Unveröffentlichter Bericht, deponiert:  
Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft, Bern.

**Wild, F., 2000:** Vereinfachung des Einbezugs der beratenden Kommissionen nach  
NHG in Entscheidungsverfahren. Umweltrecht in der Praxis 2000/4: 318-  
323.