

Schriftenreihe zum Umweltrecht

**Herausgegeben von
Prof. Heribert Rausch und Prof. Alain Griffel**

Band 23

Nina Dajcar

Natur- und Heimatschutz- Inventare des Bundes

Schulthess § 2011

Inhaltsverzeichnis

Literaturverzeichnis	XIX
Verzeichnis amtlicher Publikationen	XXVII
Materialienverzeichnis	XXXI
Abkürzungsverzeichnis	XXXIII

1. Kapitel: Einführung 1

I. Ausgangslage 1

A. Entstehung des Natur- und Heimatschutzes..... 1

B. Begriff des Natur- und Heimatschutzes 1

C. Zunehmender Schutzbedarf 2

II. Problemstellung 4

III. Überblick über die Inventare 4

A. Inventare als Grundlagen für Schutzmassnahmen..... 4

B. Rechtsgrundlagen 5

C. Die einzelnen Inventare 6

1. Inventare zum Schutz von Landschaften, Naturdenkmälern und baulichem Erbe..... 6

1.1 Gemeinsame Grundlagen 6

1.2 BLN 6

1.3 ISOS 7

1.4 Inventar der historischen Verkehrswege..... 8

2. Allgemeine Biotopschutz-Inventare 8

2.1 Gemeinsame Grundlagen 8

2.2 Auen-Inventar 8

2.3 Amphibienlaichgebiete-Inventar 9

2.4 Trockenwiesen-Inventar 9

3. Moorschutz-Inventare 10

3.1 Gemeinsame Grundlagen 10

3.2 Hochmoor-Inventar	11
3.3 Flachmoor-Inventar	11
4. Moorlandschafts-Inventar	11
5. Wasser- und Zugvogelreservate- sowie Jagdbannggebiete-Inventar	12
5.1 Gemeinsame Grundlagen	12
5.2 Wasser- und Zugvogelreservate-Inventar	12
5.3 Jagdbannggebiete-Inventar	13
D. Überlagerung mehrerer Inventare	13
E. Übersichtstabelle	14
2. Kapitel: Bundeskompetenzen im Sachbereich des Natur- und Heimatschutzes	15
I. Natur- und Heimatschutz	15
A. Entstehungsgeschichte	15
1. Von der Bundesverfassung von 1848 bis Mitte der 1920er-Jahre	15
2. Bestrebungen in den 1930er- und 1940er-Jahren	16
3. Die 1950er-Jahre mit der Rheinau-Initiative	17
4. Vorarbeiten der Expertenkommission	18
5. Einführung von Art. 24 ^{sexies} aBV	19
6. Rothenturm-Initiative	21
7. Der Natur- und Heimatschutz-Artikel in der neuen Bundesverfassung	22
B. Tragweite von Art. 78 BV	23
1. Art. 78 Abs. 1 BV	23
2. Art. 78 Abs. 2 BV	24
2.1 Sachlicher Anwendungsbereich	24
2.2 Beschränkung der Tragweite auf die „Erfüllung von Bundesaufgaben“	24
2.3 Konkretisierung der „Erfüllung von Bundesaufgaben“ in Art. 2 NHG	25
2.4 Kasuistik des Bundesgerichts zur „Erfüllung von Bundesaufgaben“	26
a) Nationale Infrastrukturanlagen und Enteignungen	26
b) Wasserbau, Gewässerschutz und Fischerei	27
c) Wald	29

d) Naturschutz, Moor- und Moorlandschaftsschutz	29
e) Landschaftsschutz und Schutz des baulichen Erbes.....	30
f) Nutzungsplanung	32
g) Ausnahmebewilligungen für Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzonen.....	33
h) Baubewilligungen innerhalb der Bauzonen	35
2.5 Versuch einer Analyse der bundesgerichtlichen Praxis	36
a) Einfluss des Umfangs der Bundeskompetenz	36
b) Ausführende Organe	38
c) Pflicht zur Rücksichtnahme auf Natur und Heimat?.....	38
d) Erfordernis einer „konkreten Bundesaufgabe“ oder einer „Raumrelevanz“?	40
e) Bedeutung der Betroffenheit von Schutzobjekten nach Art. 5 NHG?	41
f) Tendenzen in der bundesgerichtlichen Praxis	42
2.6 Ergebnis: Beschränkte Tragweite des Art. 78 Abs. 2 BV	42
3. Art. 78 Abs. 3 BV.....	43
4. Art. 78 Abs. 4 BV.....	44
5. Art. 78 Abs. 5 BV.....	44
5.1 Einräumung einer umfassenden Bundeskompetenz	44
5.2 Verhältnis zu den anderen Kompetenznormen des Art. 78 BV	45
5.3 Direkte Anwendbarkeit.....	46
II. Raumplanung	48
A. Entstehungsgeschichte	48
1. Schaffung des Raumplanungsartikels.....	48
2. Dringliche Massnahmen und Ausführungsgesetzgebung.....	49
3. Der Raumplanungs-Artikel in der neuen Bundesverfassung.....	50
4. Landschaftsinitiative und Revisionsbestrebungen.....	50
B. Tragweite von Art. 75 BV	51
1. Art. 75 Abs. 1 BV.....	51
2. Art. 75 Abs. 2 BV.....	53
3. Art. 75 Abs. 3 BV.....	53
III. Weitere Sachbereiche	54
A. Nachhaltigkeitsartikel	54

B. Umweltschutz	54
C. Wasser	55
D. Wald	57
E. Fischerei und Jagd	58
F. Landwirtschaft	58
IV. Überblick über die Bundeskompetenzen	60
3. Kapitel: Inventarisierung.....	61
I. Aufbau der Inventare	61
A. Normative Vorgaben	61
B. Ähnlichkeiten im Aufbau	62
1. Generell-abstrakte Normen in den Inventar-Verordnungen	62
2. Auflistung der Objekte in Verordnungsanhängen	62
3. Umschreibung der Objekte in separaten Publikationen	63
4. Erläuterungen und Vollzugshilfen	63
C. Inventare im engen und im weiten Sinn	64
II. Zuständigkeit	64
A. Inventare zum Schutz von Landschaften, Naturdenkmälern und baulichem Erbe	64
B. Allgemeine Biotopschutz-Inventare	65
C. Moorschutz-Inventare	66
D. Moorlandschafts-Inventar	66
E. Wasser- und Zugvogelreservate- sowie Jagdbanngelände-Inventar	66
F. Vergleichende Würdigung	67
III. Auswahl der Schutzobjekte	68
A. Inventare zum Schutz von Landschaften, Naturdenkmälern und baulichem Erbe	68
1. Gemeinsamkeiten	68
2. BLN	69

3. ISOS	70
4. Inventar der historischen Verkehrswege	71
B. Allgemeine Biotopschutz-Inventare	72
1. Gemeinsamkeiten	72
2. Auen-Inventar.....	73
3. Amphibienlaichgebiete-Inventar	74
4. Trockenwiesen-Inventar	76
C. Moorschutz-Inventare	77
1. Gemeinsamkeiten	77
2. Hochmoor-Inventar	78
3. Flachmoor-Inventar	79
D. Moorlandschafts-Inventar	79
E. Wasser- und Zugvogelreservate- sowie Jagdbanngelände-Inventar	82
1. Gemeinsamkeiten	82
2. Wasser- und Zugvogelreservate-Inventar.....	82
3. Jagdbanngelände-Inventar.....	84
F. Vergleichende Würdigung	85
IV. Festlegung der Schutzziele	87
A. Inventare zum Schutz von Landschaften, Naturdenkmälern und baulichem Erbe	87
1. Gemeinsamkeiten	87
2. BLN	87
3. ISOS	88
4. Inventar der historischen Verkehrswege	89
B. Allgemeine Biotopschutz-Inventare	90
1. Gemeinsamkeiten	90
2. Auen-Inventar.....	90
3. Amphibienlaichgebiete-Inventar	91
4. Trockenwiesen-Inventar	91
C. Moorschutz-Inventare	92
1. Gemeinsamkeiten	92

2. Hochmoor-Inventar	92
3. Flachmoor-Inventar	93
D. Moorlandschafts-Inventar	93
E. Wasser- und Zugvogelreservate- sowie Jagdbanngelände-Inventar	95
1. Gemeinsamkeiten	95
2. Wasser- und Zugvogelreservate-Inventar	95
3. Jagdbanngelände-Inventar	96
F. Vergleichende Würdigung	97
V. Abgrenzung der Objekte	98
A. Inventare zum Schutz von Landschaften, Naturdenkmälern und baulichem Erbe	98
1. Gemeinsamkeiten	98
2. BLN	98
3. ISOS	99
4. Inventar der historischen Verkehrswege	100
B. Allgemeine Biotopschutz-Inventare	100
1. Gemeinsamkeiten	100
2. Auen-Inventar	100
3. Amphibienlaichgebiete-Inventar	101
4. Trockenwiesen-Inventar	101
C. Moorschutz-Inventare	101
1. Gemeinsamkeiten	101
2. Hochmoor-Inventar	102
3. Flachmoor-Inventar	102
D. Moorlandschafts-Inventar	102
1. Abgrenzungskriterien	102
1.1 Unzulässigkeit einer Interessenabwägung aufgrund des Veränderungsverbots in Art. 78 Abs. 5 BV	103
1.2 Berücksichtigung bestehender Siedlungen und Nutzungen	103
1.3 Vorrang natürlicher Grenzen	105
2. Beispiele für umstrittene Abgrenzungen	105
2.1 Bundesgerichtliche Überprüfung der Moorlandschaft „Pfäffikersee“	105

2.2 Umstrittene Abgrenzung der Moorlandschaft „Grimsel“	108
E. Wasser- und Zugvogelreservate- sowie Jagdbanngebiete-Inventar	109
1. Gemeinsamkeiten	109
2. Wasser- und Zugvogelreservate-Inventar	109
3. Jagdbanngebiete-Inventar	110
F. Vergleichende Würdigung	110
VI. Mitwirkungsrechte	112
A. Vernehmlassung als allgemeine Mitwirkungsmöglichkeit	112
B. Mitwirkungsrechte der Kantone	112
1. Inventare zum Schutz von Landschaften, Naturdenkmälern und baulichem Erbe	112
2. Allgemeine Biotopschutz-Inventare	113
3. Moorschutz-Inventare	114
4. Moorlandschafts-Inventar	114
5. Wasser- und Zugvogelreservate- sowie Jagdbanngebiete-Inventar	115
6. Vergleichende Würdigung	116
C. Mitwirkungsrechte der Gemeinden	117
D. Mitwirkungsrechte der Fachkommissionen	117
E. Mitwirkungsrechte Privater	117
VII. Ausgewählte verfahrensrechtliche Fragen	119
A. Vorsorgliche Massnahmen bis zum Abschluss der Inventarisierungen	119
B. Gerichtliche Überprüfung der Inventare	120
1. Anfechtungsobjekt: Möglichkeit der akzessorischen Überprüfung	120
2. Besonderheiten der Legitimation	121
3. Umfang der Überprüfung	121
4. Kapitel: Schutzwirkungen der Inventare	125
I. Konzepte zum Schutz vor Eingriffen	125
A. Interessenabwägung	125

1. Anwendungsbereich	125
2. Voraussetzungen für die Durchführung einer Interessenabwägung	126
2.1 Schutzzielrelevanz des Eingriffs.....	126
a) Bedeutung der Schutzziele	126
b) Konkretisierung der Schutzziele durch Gutachten	126
c) Erfordernis einer minimalen Eingriffsintensität bei den Inventaren zum Schutz von Landschaften, Naturdenkmälern und baulichem Erbe?.....	128
2.2 Keine Einschränkung durch die Nennung „technischer Eingriffe“ in Art. 18 Abs. 1 ^{ter} NHG	131
2.3 Standortgebundenheit	132
a) Standortgebundenheit als von Art. 24 RPG geprägter Begriff	132
b) Normierung in den Allgemeinen Biotopschutz-Inventarverordnungen	132
c) Fehlende Normierung für das Wasser- und Zugvogelreservate- sowie das Jagdbanngebiete-Inventar	133
d) Fehlende Normierung für die Inventare zum Schutz von Landschaften, Naturdenkmälern und baulichem Erbe	133
2.4 Interessen von nationaler Bedeutung	133
a) Qualifizierte Interessenabwägung	133
b) Praxis des Bundesgerichts zur Qualifikation der Interessen	135
c) Schwierigkeit der Qualifikation	137
3. Eigentliche Abwägung der Interessen	138
4. Massnahmen bei der Zulässigkeit von Eingriffen	139
4.1 Grösstmögliche Schonung und bestmöglicher Schutz.....	139
4.2 Wiederherstellungs- und Ersatzmassnahmen	140
B. Veränderungsverbot	141
1. Anwendungsbereich	141
2. Vorwegnahme der Interessenabwägung auf Verfassungsebene	141
3. Umfang des Veränderungsverbotes.....	141
3.1 Grundsätzliches Veränderungsverbot	141
3.2 Relativierungen für die Moorschutz-Inventare	142
3.3 Relativierungen für das Moorlandschafts-Inventar	143
C. Gemeinsamkeiten der beiden Schutzkonzepte	146
1. Anwendung	146
2. Gerichtliche Überprüfung.....	146
3. Vor- und Nachteile der beiden Schutzkonzepte	146

II. Generell-konkrete Nutzungseinschränkungen.....	148
A. Begriff	148
B. Unterschiedliche Ausprägungen	148
1. Wasser- und Zugvogelreservate- sowie Jagdbanngelände-Inventar	148
2. Moorschutz-Inventare und Moorlandschafts-Inventar	150
3. Inventare ohne generell-konkrete Nutzungseinschränkungen	151
III. Schutz durch Umsetzung der Vollzugsaufträge.....	152
A. Detailabgrenzung	152
1. Zuständigkeit der Kantone	152
2. Spielraum der Kantone	153
3. Speziell für die Detailabgrenzung vorgesehene Mitwirkungsrechte	153
3.1 Anhörung besonders betroffener Privatpersonen	153
3.2 Organisationen	154
3.3 Gemeinden	155
3.4 Bundesbehörden	155
4. Instrumentenwahl	155
5. Vorläufige Feststellung des Grenzverlaufs	155
B. Ausscheidung von Pufferzonen	156
1. Funktion der Pufferzonen	156
2. Unterschiedliche Vorgaben zur Pufferzonenausscheidung	156
2.1 Inventare zum Schutz von Landschaften, Naturdenkmälern und baulichem Erbe	156
a) Fehlende ausdrückliche Regelung	156
b) Bundesgerichtspraxis zum Umgebungsschutz	157
c) Keine Anwendung von Art. 6 NHG ausserhalb der Objekt- Perimeter	159
2.2 Allgemeine Biotopschutz-Inventare	159
2.3 Moorschutz-Inventare	160
2.4 Moorlandschafts-Inventar	161
2.5 Wasser- und Zugvogelreservate- sowie Jagdbanngelände-Inventar	161
3. Speziell für die Ausscheidung von Pufferzonen vorgesehene Mitwirkungsrechte	162
C. Konkretisierung der Schutzziele	162

D. Aktive Schutz- und Unterhaltmassnahmen	163
1. Bedeutung	163
2. Vorgesehene Massnahmen	163
2.1 Inventare zum Schutz von Landschaften, Naturdenkmälern und baulichem Erbe	163
2.2 Allgemeine Biotopschutz-Inventare	164
a) Auen-Inventar	164
b) Amphibienlaichgebiete-Inventar	166
c) Trockenwiesen-Inventar	167
2.3 Moorschutz-Inventare	167
2.4 Moorlandschafts-Inventar	168
2.5 Wasser- und Zugvogelreservate- sowie Jagdbanngebiete-Inventar	169
3. Schutzvereinbarung als typisches Instrument	170
E. Berücksichtigung der Inventare in der Raumplanung	172
1. Bedeutung der Raumplanung für den Schutz der Inventar-Objekte	172
2. Richtplanung	174
2.1 Funktion der Richtplanung und der Richtpläne	174
2.2 Inventarrelevante Vorgaben des RPG	174
2.3 Bedeutung für den Vollzug der Inventare	174
2.4 Auswirkung der Rechtsnatur der Inventare auf die Berücksichtigungspflicht	175
3. Nutzungsplanung	176
3.1 Funktion der Nutzungsplanung und der Nutzungspläne	176
3.2 Inventarrelevante Vorgaben des RPG	176
3.3 Bedeutung für den Vollzug der Inventare	177
3.4 Widersprüche zwischen Nutzungsplänen und Inventaren	177
4. Sachpläne und Konzepte	178
4.1 Funktion der Sachpläne und Konzepte	178
4.2 Bedeutung für den Vollzug	179
4.3 Widersprüche zwischen Sachplänen/Konzepten und Inventaren	179
5. Mitwirkungsrechte und Rechtsschutz	179
F. Fristen und Berichterstattungspflicht	180
1. Fristen	180
2. Berichterstattungspflicht	180
G. Finanzielle Unterstützung des Schutzes durch den Bund	181

H. Stand des Vollzugs	183
IV. Wirksamkeit des Schutzes	185
5. Kapitel: Rechtsnatur der Inventare	189
I. Charakterisierung der Inventare	189
A. Elemente typischer verwaltungsrechtlicher Kategorien	189
1. Rechtssatz-Elemente der Inventare	189
2. Individualverfügungs-Elemente der Inventare	190
3. Allgemeinverfügungs-Elemente der Inventare	191
B. Verbindlichkeit der Inventare	192
1. Unterschiedliches Verständnis von „Verbindlichkeit“	192
2. „Verbindlichkeit“ und Kompetenzverteilung	192
3. „Verbindlichkeit“ im Sinne des Raumplanungsgesetzes	192
3.1 Behördenverbindlichkeit und Eigentümerverbindlichkeit im RPG	193
3.2 Problematik der Zuordnung der Inventare	194
3.3 Verbindlichkeit im Sinne des RPG als ungeeignete Kategorie	195
C. Raumplan-Charakter der Inventare	196
1. Inventare als Raumpläne	196
2. Inventare als Sachpläne oder Konzepte?	197
2.1 Position von Lehre und Bundesgericht	197
2.2 Untersuchung der Vergleichbarkeit mit Sachplänen oder Konzepten	198
3. Inventare als Richtpläne?	200
4. Inventare als Nutzungspläne?	201
II. Inventare als eigenständige Kategorie von Raumplänen	202
6. Kapitel: Zusammenfassung und Ausblick	203