

Verwaltungsgericht des Kantons Bern Verwaltungsrechtliche Abteilung

Urteil vom 22. August 2016

Verwaltungsrichter Burkhard, Abteilungspräsident
Verwaltungsrichter Daum und Keller
Gerichtsschreiberin Seiler

1. **Einwohnergemeinde Lenk**
handelnd durch den Gemeinderat, Rawilstrasse 22, Postfach 209,
3775 Lenk im Simmental
 2. **Alpkorporation Haslerberg**
p.A. ...
 3. **Alpkorporation Betelberg**
p.A. ...
- alle vertreten durch Rechtsanwalt ...

Beschwerdeführerinnen

gegen

Kanton Bern

handelnd durch die Volkswirtschaftsdirektion, Münsterplatz 3a, 3011 Bern

Beschwerdegegner

betreffend Naturschutzgebiete «Tschätte-Rosshäle» und «Leiterli»,
kantonale Schutzbeschlüsse (Verfügungen der Volkswirtschaftsdirektion
des Kantons Bern vom 4. und 8. Februar 2016)



Sachverhalt:

A.

Das Amt für Landwirtschaft und Natur des Kantons Bern, Abteilung Naturförderung (ANF), legte vom 8. Dezember 2014 bis zum 31. Januar 2015 die Planentwürfe sowie die dazugehörigen Vorschriften auf für zwei neue Naturschutzgebiete in der Einwohnergemeinde (EG) Lenk. Am 27. bzw. 30. Januar 2015 erhoben die EG Lenk sowie die Alpkorporationen Haslerberg und Betelberg – Eigentümerinnen der von den Naturschutzgebieten erfassten Parzellen Lenk Gbbl. Nr. ... bzw. ... – je Einsprache gegen die Vorhaben. Am 4. Februar 2016 beschloss die Volkswirtschaftsdirektion des Kantons Bern (VOL), das im Gebiet Tschätte-Rosshäle gelegene Mosaik von Hoch- und Flachmooren von nationaler und regionaler Bedeutung, das Amphibienlaichgebiet von nationaler Bedeutung und deren Umgebung unter den Schutz des Kantons zu stellen (Naturschutzgebiet «Tschätte-Rosshäle»). Das Gebiet ist zugleich Bestandteil der Moorlandschaft Nr. 119 «Haslerberg/Betelberg» von besonderer Schönheit und von nationaler Bedeutung. Am 8. Februar 2016 schützte die VOL weiter das im Gebiet «Leiterli» gelegene Mosaik aus Hoch- und Flachmooren von nationaler Bedeutung und seine Umgebung (Naturschutzgebiet «Leiterli»). Die Einsprachen wies sie ab, soweit sie darauf eintrat und diese nicht gegenstandslos geworden waren.

B.

Gegen die beiden Verfügungen haben die EG Lenk sowie die Alpkorporationen Haslerberg und Betelberg am 9. März 2016 gemeinsam Verwaltungsgerichtsbeschwerde erhoben. Sie beantragen, die Schutzbeschlüsse seien aufzuheben, eventuell sei der Perimeter des Naturschutzgebiets «Tschätte-Rosshäle» zu reduzieren. Der Kanton Bern beantragt mit seiner Beschwerdeantwort vom 12. April 2016, die Beschwerde sei abzuweisen, soweit darauf eingetreten werden könne.

Erwägungen:

1.

1.1 Das Verwaltungsgericht ist zur Beurteilung der Beschwerde als letzte und zugleich einzige kantonale Instanz gemäss Art. 74 Abs. 1 i.V.m. Art. 76 und 77 des Gesetzes vom 23. Mai 1989 über die Verwaltungsrechtspflege (VRPG; BSG 155.21) zuständig (vgl. VGE 2013/4/10 vom 16.12.2013 [bestätigt durch BGer 1C_56/58/2014 vom 20.8.2014], E. 1.1 und 1.3, 2012/89 vom 3.8.2012, E. 1.1).

1.2 Die Beschwerdeführerinnen haben am vorinstanzlichen Verfahren teilgenommen. Die Gemeinde ist von Bundesrechts wegen zur Beschwerde befugt, da die beschlossenen Naturschutzgebiete auf ihrem Hoheitsgebiet liegen und es sich beim Biotopschutz um eine den Kantonen übertragene Bundesaufgabe handelt (Art. 79 Abs. 2 VRPG i.V.m. Art. 12 Abs. 1 Bst. a des Bundesgesetzes vom 1. Juli 1966 über den Natur- und Heimatschutz [NHG; SR 451]; BGE 139 II 499 E. 2.3, 138 II 281 E. 4.4; Peter M. Keller, in Kommentar NHG, 1997, Art. 12 N. 6, je mit Hinweisen). Die Beschwerdeführerinnen 2 und 3 sind privatrechtliche Körperschaften im Sinn von Art. 20 Abs. 1 des Gesetzes vom 28. Mai 1911 betreffend die Einführung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (EG ZGB; BSG 211.1; vgl. act. 5 und 6A). Als Eigentümerinnen der von den Schutzbeschlüssen betroffenen Parzellen sind sie durch die angefochtenen Verfügungen besonders berührt und haben ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung (Art. 79 Abs. 1 VRPG; vgl. auch Art. 38 Abs. 2 Bst. a des Naturschutzgesetzes vom 15. September 1992 [BSG 426.11; nachfolgend: NSchG]). Auf die form- und fristgerecht eingereichte Beschwerde ist einzutreten (vgl. auch hinten E. 2.1).

1.3 Der kantonale Schutzbeschluss umfasst einen Plan und die dazugehörigen Vorschriften. Diese nennen das Schutzziel und die Schutzmassnahmen (Art. 36 Abs. 2 NSchG). Der Beschluss regelt parzellenscharf und grundeigentümerverbindlich die auf das Schutzziel zugeschnittenen Nut-

zungsverbote und -beschränkungen im betreffenden Gebiet und scheidet damit eine die Grundnutzung überlagernde Schutzzone nach Art. 17 des Bundesgesetzes vom 22. Juni 1979 über die Raumplanung (Raumplanungsgesetz, RPG; SR 700) aus (vgl. zu den Schutzmassnahmen im Einzelnen Waldmann/Hänni, Handkommentar zum Raumplanungsgesetz, 2006, Art. 17 N. 30 ff. mit weiteren Hinweisen). In der Sache handelt es sich somit um einen Nutzungsplan im Sinn von Art. 14 Abs. 1 i.V.m. Art. 21 Abs. 1 RPG (BGer 1C_484/2012 vom 27.5.2013, in URP 2013 S. 726 E. 4.1; VGE 2013/4/10 vom 16.12.2013 [bestätigt durch BGer 1C_56/58/2014 vom 20.8.2014], E. 1.5; Zaugg/Ludwig, Kommentar zum bernischen BauG, Band I/II, 4./3. Aufl. 2013/2010, Art. 9/10 N. 38 mit Hinweisen). Als planendes Gemeinwesen nimmt der Kanton im verwaltungsgerichtlichen Verfahren daher die Stellung der Gegenpartei ein (Beschwerdegegner; vgl. Praxisfestlegung der erweiterten Abteilungskonferenz vom 24.3.2015).

1.4 Das Verwaltungsgericht hat die angefochtenen Verfügungen als einzige kantonale Beschwerdeinstanz auf Rechtsverletzungen und Unangemessenheit hin zu überprüfen (Art. 80 Bst. c VRPG i.V.m. Art. 33 Abs. 3 Bst. b RPG). Dabei hat es allerdings zu berücksichtigen, dass dem Kanton als Planungsträger ein erhebliches Planungsermessen zusteht und er selber darüber zu befinden hat, welche von mehreren gesetzmässigen und zweckmässigen Lösungen er wählen will. Es kann auch im Rahmen der vollen Überprüfungsbefugnis nicht Aufgabe des Verwaltungsgerichts als Rechtsmittelbehörde sein, sein eigenes Ermessen an die Stelle des rechtmässig ausgeübten Planungsermessens der Planungsbehörde zu setzen (BVR 2014 S. 327 E. 1.3, 2003 S. 114 E. 1c; BGE 135 II 286 E. 5.2, 127 II 238 E. 3b/aa). Zudem auferlegt sich das Verwaltungsgericht eine gewisse Zurückhaltung, soweit für die Beurteilung besondere Sach- oder Fachkenntnisse erforderlich sind, über die es nicht gleichermassen verfügt wie die Verwaltungsbehörden mit ihren Fachleuten und -stellen (BVR 2014 S. 451 E. 1.3 mit Hinweisen; Merkli/Aeschlimann/Herzog, Kommentar zum bernischen VRPG, 1997, Art. 80 N. 3 und 9).

2.

Die Beschwerdeführerinnen rügen in erster Linie, der Kanton sei sachlich nicht zuständig, die angefochtenen Schutzbeschlüsse zu erlassen. Die betroffenen Flächen befänden sich zumindest teilweise in einer Moorlandschaft von besonderer Schönheit und von nationaler Bedeutung, zu deren Schutz die Gemeinde in ihrer Nutzungsplanung berufen sei.

2.1 Der Kanton bezweifelt vorab, dass diese Rüge innerhalb des Streitgegenstands liegt (vgl. zum Begriff statt vieler BVR 2011 S. 391 E. 2.1). Das ist jedoch zu bejahen, da die fehlende Zuständigkeit zur beantragten Aufhebung der angefochtenen Verfügungen führen könnte. Der Streitgegenstand wird im Unterschutzstellungsverfahren nicht mit der Einsprache festgelegt (vgl. Art. 38 Abs. 3 und Art. 60 Abs. 2 NSchG, die für das Verfahren bzw. die Rechtspflege auf das VRPG verweisen; anders Art. 61a Abs. 2 Bst. a des Baugesetzes vom 9. Juni 1985 [BauG; BSG 721.0] für die Genehmigung von Vorschriften und Plänen). Es würde daher nicht schaden, wenn die Beschwerdeführerinnen den Einwand im verwaltungsgerichtlichen Verfahren erstmals vorgebracht hätten, zumal hier die Erfüllung einer Bundesaufgabe zur Diskussion steht (vorne E. 1.2; vgl. dazu etwa BVR 2016 S. 79 E. 3.2 mit Hinweisen). Darüber hinaus haben sie bereits in ihren Einsprachen ausgeführt, die Gemeinde erarbeite zurzeit einen Teilzonenplan, der den Biotopschutz ausreichend gewährleiste. Zumindest sinngemäss haben sie damit geltend gemacht, der Kanton sei nicht zuständig, (weitere) Schutzmassnahmen zu ergreifen (Vorakten ANF 3A Register-Nr. 12).

2.2 Der Bund erlässt Vorschriften zum Schutz der Tier- und Pflanzenwelt und zur Erhaltung ihrer Lebensräume in der natürlichen Vielfalt. Er schützt bedrohte Arten vor Ausrottung (Art. 78 Abs. 4 der Bundesverfassung [BV; SR 101]). Besonders geschützt sind Moore und Moorlandschaften von besonderer Schönheit und gesamtschweizerischer Bedeutung (Art. 78 Abs. 5 BV). Erhalten werden sollen unter anderem genügend grosse Lebensräume (Biotope), wozu auch Moore gehören, sowie Moorlandschaften (Art. 18 Abs. 1 und 1^{bis} sowie Art. 23a ff. NHG). Der Bundesrat bezeichnet die schützenswerten Objekte von nationaler Bedeutung, bestimmt ihre Lage und legt die Schutzziele fest (Art. 18a Abs. 1 NHG [Biotope allgemein]; Art. 23a NHG [Moore]; Art. 23b Abs. 3 und Art. 23c Abs. 1

NHG [Moorlandschaften]). Dazu hat er – soweit hier interessierend – folgende Ausführungsverordnungen erlassen: Verordnung vom 21. Januar 1991 über den Schutz der Hoch- und Übergangsmoore von nationaler Bedeutung (Hochmoorverordnung; SR 451.32; nachfolgend H MV), Verordnung vom 7. September 1994 über den Schutz der Flachmoore von nationaler Bedeutung (Flachmoorverordnung; SR 451.33; nachfolgend FMV), Verordnung vom 15. Juni 2001 über den Schutz der Amphibienlaichgebiete von nationaler Bedeutung (Amphibienlaichgebiete-Verordnung, AlgV; SR 451.34) sowie Verordnung vom 1. Mai 1996 über den Schutz der Moorlandschaften von besonderer Schönheit und von nationaler Bedeutung (Moorlandschaftsverordnung; SR 451.35; nachfolgend MLV). In den Anhängen der jeweiligen Verordnung werden die schützenswerten Objekte bezeichnet und umschrieben.

2.3 Die Kantone ordnen den Schutz und den Unterhalt der Biotop von nationaler Bedeutung. Sie treffen rechtzeitig die zweckmässigen Massnahmen und sorgen für ihre Durchführung (Art. 18a Abs. 2 und Art. 23a NHG). Die Kantone sorgen sodann für Schutz und Unterhalt der Biotop von regionaler und lokaler Bedeutung (Art. 18b Abs. 1 NHG). Diese bundesrechtlichen Vorgaben werden mit dem bernischen NSchG umgesetzt (Art. 1 i.V.m. Art. 3 Abs. 1 Bst. a NSchG). Demnach sorgt der Kanton für Schutz und Unterhalt der Biotop von nationaler und regionaler Bedeutung (Art. 19 Abs. 1 NSchG). Soweit die Unterschutzstellung nicht durch Vertrag erfolgt, sichert der Kanton Bern die schutzwürdigen Gebiete von nationaler oder regionaler Bedeutung durch Unterschutzstellung mit entsprechendem Beschluss (Art. 4 Abs. 1 Satz 1 und Art. 6 Abs. 1 Bst. b sowie Art. 19 Abs. 1 i.V.m. Art. 36 Abs. 1 NSchG; vgl. dazu auch hinten E. 4). Der Schutzbeschluss obliegt der VOL (Art. 14 Abs. 2, Art. 40 NSchG). Auf lokaler Ebene sind die Gemeinden für den Vollzug der Naturschutzgesetzgebung zuständig; sie sorgen für den Schutz und Unterhalt der Biotop von lokaler Bedeutung nach den Vorschriften der Baugesetzgebung über den Erlass der baurechtlichen Grundordnung (Art. 16 Abs. 1, Art. 19 Abs. 2 und Art. 41 Abs. 1 NSchG; zum Ganzen VGE 2013/92 vom 12.2.2014, E. 4.2 f.; Peter M. Keller, Umwelt- und Energierecht, in Müller/Feller [Hrsg.], Bernisches Verwaltungsrecht, 2. Aufl. 2013, S. 593 ff. [nachfolgend: Umwelt- und Energierecht], S. 610 f. N. 42).

2.4 Die Kantone sorgen weiter für die Konkretisierung und Durchsetzung der Schutzziele zum Schutz der Moorlandschaften und treffen die zweckmässigen Schutz- und Unterhaltsmassnahmen (Art. 23c Abs. 2 NHG). Im Unterschied zu anderen Kantonen kennt der Kanton Bern keine besondere Landschaftsschutzgesetzgebung. Der Schutz von Moorlandschaften (und übrigen Landschaften) erfolgt daher über die Raumplanung, d.h. mittels Ausscheidung von Schutzgebieten nach Art. 86 BauG (Peter M. Keller, Umwelt- und Energierecht, S. 612 N. 44; vgl. auch Art. 9 ff. BauG). Zur Konkretisierung der Schutzziele aufgrund der Objektbeschreibungen in Anhang 2 zur MLV (Art. 4 Abs. 2 MLV) hat der Regierungsrat am 8. Januar 2001 den Kantonalen Sachplan Moorlandschaften (November 2000; nachfolgend: Sachplan Moorlandschaften) genehmigt (RRB Nr. 0023; vgl. Art. 99 BauG; VGE 2012/463 vom 7.7.2014, in URP 2014 S. 668 E. 6.2). Danach ist die Festlegung des parzellenscharfen Grenzverlaufs der Moorlandschaften nach Art. 3 Abs. 1 MLV Sache der Gemeinden (Ziff. 2.1 S. 7). Im (kommunalen) Nutzungsplanverfahren sind zudem die für die Moorlandschaft charakteristischen Elemente und Strukturen, darunter Biotop, auszuscheiden, zu bezeichnen und zu sichern; die weiteren Lebensräume, denen Biotopqualität zukommt, sind mindestens zu bezeichnen (VGE 22474 vom 28.3.2007, in URP 2007 S. 844 E. 2, insb. E 2.8, sowie nicht publ. E. 4.2; Sachplan Moorlandschaften Ziff. 2.2-2.4 S. 8 ff.; Peter M. Keller, Umwelt- und Energierecht, S. 611 f. N. 43; Beat Stalder, Raumplanungsrecht, in Müller/Feller [Hrsg.], Bernisches Verwaltungsrecht, 2. Aufl. 2013, S. 373 ff., 401 N. 63; Christoph Lerch, Der kantonale Sachplan Moorlandschaften und erste Entscheide der BVE zum Moorschutz, in KPG-Bulletin 2/2001 S. 51 ff., 56).

2.5 Im vorliegenden Fall ist die Gemeinde seit mehreren Jahren an der Erarbeitung des entsprechenden Teilzonenplans, nachdem sich eine erste Vorlage vom 14. Dezember 2004 als nicht genehmigungsfähig erwiesen hat (VGE 22474 vom 28.3.2007, teilw. publ. in URP 2007 S. 844; Beschwerde S. 3 Rz. 3). Die Beschwerdeführerinnen leiten aus der Zuständigkeit der Gemeinde zum Vollzug der MLV mittels Nutzungsplanung ab, ihr obliege auch der Schutz der Biotop von nationaler Bedeutung innerhalb der Moorlandschaft, namentlich der Hoch- und Flachmoore. Wie vorstehend dargelegt ergibt sich aus dem NSchG indes, dass der Kanton und

nicht die Gemeinde zuständig ist, Biotope von nationaler Bedeutung unter Schutz zu stellen; solche Objekte stehen hier unbestrittenermassen zur Diskussion. Anders würde es sich nur bei Biotopen von lokaler Bedeutung verhalten. Die allgemeine Planungskompetenz der Gemeinden zur Nutzungs- bzw. Ortsplanung verdrängt die kantonale Zuständigkeit und Verantwortung nicht, sondern geht nur so weit, als sie durch die Naturschutzgesetzgebung nicht eingeschränkt ist. Dementsprechend sind Planungen höherer Stufen für solche unterer Stufen grundsätzlich verbindlich (vgl. Art. 61 Abs. 1 BauG; Zaugg/Ludwig, a.a.O., Art. 55 N. 2, Art. 61 N. 22 f.; Beat Stalder, a.a.O., S. 416 N. 106). Daran ändert der Sachplan Moorlandschaften nichts. Dieser ist behördenverbindlich und begründet keine neuen, vom NSchG abweichende Kompetenzen; solche müssten sich aus der Gesetzgebung ergeben (Art. 3 Abs. 1 VRPG; BGE 124 II 19 E. 3a a.E.; vgl. auch BVR 2005 S. 506 E. 3.3; Merkli/Aeschlimann/Herzog, a.a.O., Art. 3 N. 1 und 4). Aufgrund dieser Ausgangslage kommt dem Sachplan vorab koordinative Funktion zu (Sachplan Moorlandschaften, Ziff. 1.5 S. 3; VGE 22474 vom 28.3.2007, in URP 2007 S. 844, nicht publ. E. 4.2).

2.6 Somit haben sowohl der Kanton als auch die Gemeinden je ihre eigenen Zuständigkeits- und Verantwortungsbereiche und ist der Kanton sachlich zuständig, unter anderem Biotope von nationaler Bedeutung unter Naturschutz zu stellen. Insofern besteht hier – entgegen dem Vorbringen der Beschwerdeführerinnen – keine Gemeindeautonomie. In der kommunalen Nutzungsplanung ist folgerichtig zwischen Festlegungen und Hinweisen zu unterscheiden. Während Erstere Nutzungsvorschriften bewirken oder zumindest verfeinern, geben Letztere bloss informativ Aufschluss über solche (Waldmann/Hänni, a.a.O., Art. 14 N. 15; Sachplan Moorlandschaften, Ziff. 2.3 S. 9, der beispielhaft Hinweise auf Moorbiotope von nationaler Bedeutung und kantonale Naturschutzgebiete erwähnt). Eine andere Frage ist, wie die mit dieser Zuständigkeitsordnung verbundenen Koordinationsprobleme zu lösen sind (vgl. dazu E. 3 hiernach).

2.7 Das Naturschutzgebiet «Leiterli» liegt im Gegensatz zum kantonal geschützten Gebiet «Tschätte-Rosshäle» unbestrittenermassen ausserhalb der Moorlandschaft Nr. 119 «Haslerberg/Betelberg». Nach Auffassung der Beschwerdeführerinnen ist aufgrund der «unmittelbaren örtlichen

Nähe» gewisser Objekte zur Moorlandschaft und der räumlichen Auswirkungen der im Rahmen des Moorlandschaftsschutzes vorgesehenen Massnahmen jedoch eine gemeinsame Behandlung und Beurteilung nötig. Diese Argumentation betrifft nicht die Kompetenzordnung; ihr ist im Zusammenhang mit der bereits angesprochenen Koordinationsproblematik nachzugehen.

3.

Die Beschwerdeführerinnen stellen sich weiter auf den Standpunkt, die Unterschutzstellung durch den Kanton sei ungenügend mit der Nutzungsplanung der Gemeinde koordiniert worden.

3.1 Das Naturschutzgebiet «Tschätte-Rosschäle» liegt wie dargelegt in der Moorlandschaft Nr. 119 von besonderer Schönheit und nationaler Bedeutung; die Zuständigkeitsbereiche des Kantons und der Gemeinde überschneiden sich damit (vorne E. 2.6). Die Einheitlichkeit des Lebensraums verlangt, dass alle darin Geltung beanspruchenden Regelungen – hier unter anderem diejenigen der MLV, FMV, HMV und AlgV – möglichst gleichzeitig und vollumfänglich zur Anwendung kommen sowie koordiniert angewendet werden (BGE 117 Ib 28 E. 2, 116 Ib 309 E. 2c). Die Koordinationspflicht erstreckt sich auf sämtliche (im weiten Sinn verstandenen) umweltrelevanten Verfahren; darunter fallen auch die im Raumplanungs- und Baubewilligungsrecht geregelten Verfahren (Bernhard Waldmann, Der Schutz von Mooren und Moorlandschaften, Diss. Freiburg 1997, S. 85; Theo Loretan, Koordination umweltrelevanter Verfahren: Einführung in das Tagungsthema, in URP 1991 S. 191 ff., 191). Vor diesem Hintergrund ist die Nutzungsplanung (auch) mit Massnahmen des Naturschutzes zu koordinieren (vgl. BGer 1.12.1998, in URP 1999 S. 142 E. 3c; BVR 2011 S. 411 E. 5.3, 2009 S. 401 E. 3.8 mit Hinweis). Das Koordinationsgebot bezieht sich grundsätzlich sowohl auf die inhaltliche Abstimmung (materielle Koordination) als auch auf das Verfahren (formelle Koordination; vgl. zum Ganzen Arnold Marti, in Kommentar RPG, 1999, Art. 25a N. 3; ferner BVR 2009 S. 401 E. 3.2, 2008 S. 360 E. 3.2)

3.2 Im vorliegenden Fall geht es um die Koordination zweier (Sonder-) Nutzungsplanungen (Art. 25a Abs. 4 RPG; vorne E. 1.3), die auf unterschiedlichen Ebenen (Kanton und Gemeinde) in unterschiedlichen Verfahren erlassen werden. Unter diesen Umständen ist es nicht möglich, einen Gesamtentscheid zu fällen, der beide Verfahren abschliessen würde. Entgegen dem Standpunkt der Beschwerdeführerinnen hat der Kanton im Sachplan Moorlandschaften das kommunale Nutzungsplanverfahren auch nicht implizit zum Leitverfahren bestimmt. Dies wäre unzulässig, würde damit doch die gesetzliche Zuständigkeitsordnung umgangen (vgl. vorne E. 2). Eine formelle Koordination der Verfahren ist daher nur begrenzt möglich; denkbar ist sie vorab in zeitlicher Hinsicht (vgl. VGE 22474 vom 28.3.2007, in URP 2007 S. 844, nicht publ. E. 4.2 mit Hinweis auf den Sachplan Moorlandschaften, Ziff. 1.5 Al. 4 S. 3). Insoweit nehmen die Verfahren hier denn auch aufeinander Rücksicht; die Gemeinde kann die Festlegungen der kantonalen Schutzbeschlüsse in ihrer laufenden Nutzungsplanung berücksichtigen.

3.3 Nach Art. 1 Abs. 1 und Art. 2 Abs. 1 RPG haben Bund, Kantone und Gemeinden ihre raumwirksamen Tätigkeiten, insbesondere auch Planungen, aufeinander abzustimmen (vgl. auch Art. 53 Abs. 2 BauG). Eine Pflicht zur materiellen Koordination besteht grundsätzlich sowohl gegenüber Planungen übergeordneter Gemeinwesen als auch gegenüber solchen untergeordneter Planungsträger, sofern deren Planung kompetenzgerecht erfolgte und nicht übergeordneter, ebenso kompetenzgerecht erlassener Planung widerspricht (Waldmann/Hänni, a.a.O., Art. 2 N. 52; vgl. auch Pierre Tschannen, in Kommentar RPG, 1999, Art. 2 N. 45 ff., 52 ff.). Sind Nutzungsplanungen mit Schutzmassnahmen nach NHG zu koordinieren, hat dies immer im Sinn des bestmöglichen Biotopschutzes zu geschehen (BGer 21.1.1999, in Pra 88/1999 Nr. 130 bzw. URP 1999 S. 251 E. 2b; BGer 1.12.1998, in URP 1999 S. 142 E. 3c; VGE 22474 vom 28.3.2007, in URP 2007 S. 844, nicht publ. E. 4.3). Die Beschwerdeführerinnen hatten Gelegenheit, im Rahmen des Mitwirkungsverfahrens nach Art. 8 der Naturschutzverordnung vom 10. November 1993 (NSchV; BSG 426.111) ihre Anliegen einzubringen. Der Kanton hat die Einwendungen und Anregungen zur Kenntnis genommen und geprüft. In der Folge hat er unter anderem in der Zone C die düngbaren Flächen ausgeschieden, welche mit denjenigen

der Moorlandschaftsplanung übereinstimmen, und eine Alphütte nicht in das Naturschutzgebiet einbezogen (vgl. hierzu Schutzbeschluss zum Naturschutzgebiet «Tschätte-Rosshäle» Ziff. 2 S. 2; Bericht ANF zur Mitwirkung und Ämterkonsultation vom 17.11.2014, Vorakten ANF 3A Register-Nr. 10). Der Beauftragte der Gemeinde für die Moorlandschaftsplanung erachtet die Koordination zwischen Moorlandschafts- und Naturschutz denn auch als zweckmässig und gewährleistet (vgl. Schreiben vom 20.10.2014; Vorakten ANF 3A Register-Nr. 10). Der Kanton hat die kommunale Moorlandschaftsplanung folglich berücksichtigt und innerhalb seiner gesetzlichen Kompetenz gehandelt. Die auf kommunaler Ebene bestehenden Handlungsspielräume hat er damit nicht in unzulässiger Weise beeinträchtigt. Die Gemeinde hat in der Nutzungsplanung ihrerseits die kantonalen und bundesrechtlichen Vorgaben zu berücksichtigen (vgl. auch vorne E. 2.6). Die materielle Koordination ist demnach entgegen den Vorbringen der Beschwerdeführerinnen gewährleistet. Die Koordinationspflicht verlangt nicht, dass der Kanton das Einverständnis der Gemeinde einholen muss oder die Schutzbestimmungen gar gemeinsam erarbeitet werden müssen.

4.

Sodann kritisieren die Beschwerdeführerinnen, der Kanton sei unzulässigerweise davon ausgegangen, eine vertragliche Regelung zum Schutz der Biotop von nationaler Bedeutung sei nicht möglich oder nicht wirksam. Die vertragliche Vereinbarung habe bis anhin für beide zur Diskussion stehenden Gebiete gut funktioniert.

4.1 Der Schutz und Unterhalt der Biotop sollen wenn möglich aufgrund von Vereinbarungen mit der Grundeigentümerschaft und Bewirtschafterinnen bzw. Bewirtschaftern sowie durch angepasste land- und forstwirtschaftliche Nutzung erreicht werden (Art. 18c Abs. 1 NHG; vgl. auch Art. 4 Abs. 1 NSchG). Das schliesst indes nicht aus, dass der Schutz eines Biotops stattdessen oder zusätzlich im Rahmen der Nutzungsplanung oder durch kantonale Schutzbeschlüsse erfolgt (Peter M. Keller, Das heutige Naturschutzrecht – Systematik und gesetzgeberischer Handlungsbedarf, in

URP 2016 S. 155 ff., 173 mit Hinweisen; Hans Maurer, in Kommentar NHG, 1997, Art. 18c N. 18). Die schutzwürdigen Gebiete und Objekte werden insbesondere durch Unterschutzstellung gesichert, wenn in Gebieten von nationaler oder regionaler Bedeutung eine vertragliche Regelung nicht möglich oder nicht wirksam ist (Art. 6 Abs. 1 Bst. b NSchG). Letzteres ist der Fall, wenn sich der Schutzbeschluss (auch) gegen die Öffentlichkeit richtet, die als Dritte nicht an einen Vertrag des Gemeinwesens mit den Grundeigentümerinnen oder Grundeigentümern gebunden ist (VGE 22474 vom 28.3.2007, in URP 2007 S. 844, nicht publ. E. 5.2; vgl. auch Vortrag der Forstdirektion betreffend Naturschutzgesetz, in Tagblatt des Grossen Rates 1991, Beilage 14, S. 4, Erläuterungen zu Art. 6 und 7, sowie S. 380 des Sitzungsprotokolls [Votum des Forstdirektors]; Bernhard Waldmann, a.a.O., S. 191 f.). Sodann besteht im Bereich des bundesrechtlichen Auftrags an die Kantone zur Bezeichnung und Abgrenzung der schutzwürdigen Biotope sowie der Ausscheidung von Pufferzonen kein Raum für vertragliche Vereinbarungen (BGE 124 II 19 E. 3b; Bernhard Waldmann, a.a.O., S. 191). Der Abschluss von Verträgen eignet sich demgegenüber für die Gewährleistung des Unterhalts und der Pflege von Biotopen, um diese zu erhalten (Nina Dajcar, Natur- und Heimatschutz-Inventare des Bundes, Diss. Zürich 2011, S. 163, 170 ff.; Hans Maurer, a.a.O., Art. 18c N. 18; Florian Wild, Gegenstand und Vollzug des Biotopschutzes nach NHG, in URP 1999 S. 765 ff., 779; Waldmann/Hänni, a.a.O., Art. 17 N. 43; Bernhard Waldmann, a.a.O., S. 100 f.).

4.2 Die beiden Schutzbeschlüsse scheiden je ein Gebiet als Naturschutzgebiet aus und unterscheiden darin drei Zonen (A, B und C). Gemäss den Schutzbestimmungen sind jeweils in den ganzen Schutzgebieten sämtliche Veränderungen, Vorkehren und Störungen, die den Schutzziele zuwiderlaufen, untersagt. Beispielhaft werden anschliessend einzelne verbotene Verhaltensweisen aufgezählt. Eine Mehrzahl davon richtet sich an die Öffentlichkeit; so dürfen etwa Hunde nicht laufen gelassen, Tiere nicht ausgesetzt, Pflanzen nicht gepflückt und Gebiete in der Zone A nicht betreten werden (Ziff. IV der Schutzbeschlüsse). Damit drängt sich ein Schutzbeschluss auf, können diese Verbote doch Dritten ansonsten nicht entgegengehalten werden. Auch wenn sich einige Verbote vorab an die Grundeigentümerinnen richten, wie etwa das Errichten von Bauten, Werken

und Anlagen aller Art, rechtfertigt sich auch hierfür ein Schutzbeschluss, da die Anordnungen dauerhaft Bestand haben müssen (VGE 22474 vom 28.3.2007, in URP 2007 S. 844, nicht publ. E. 5.2). Das ist beispielsweise bei einem Handwechsel von Bedeutung (vgl. dazu Nina Dajcar, a.a.O., S. 172).

4.3 Nach dem Gesagten durfte der Kanton zur Erfüllung seiner Vollzugspflichten je einen Schutzbeschluss erlassen. Dass einzelne Aspekte in Bezug auf die Nutzung der Gebiete als Wintersportort vertraglich vereinbart wurden, ändert daran entgegen dem Vorbringen der Beschwerdeführerinnen nichts.

5.

Schliesslich beantragen die Beschwerdeführerinnen im Eventualstandpunkt, das in der Zone C des Naturschutzgebiets «Tschätte-Rosshäle» liegende Gebiet vom Schutzbeschluss auszunehmen.

5.1 Der Kanton Bern führt in seiner Beschwerdeantwort aus, das Naturschutzgebiet müsse klar begrenzt sein und eine sinnvolle Aussengrenze aufweisen. Dies sei mit einer Beschränkung auf die Zonen A und B nicht möglich. Auch das Bundesamt für Umwelt (BAFU) hat im vorinstanzlichen Verfahren dargelegt, dass für einen wirkungsvollen Schutz der ganze zusammenhängende Moorkomplex – bestehend aus Hoch- und Flachmooren – unter Schutz gestellt und eingezäunt werden sollte. Angrenzend an die Hoch- und Flachmoore seien ökologisch ausreichende Pufferzonen in den Schutzperimeter einzubeziehen, ebenso das südwestlich gelegene Amphibienlaichgebiet. Nur so könne gewährleistet werden, dass trittempfindliche Hochmoorumfelder mit Flachmooren von nationaler Bedeutung erhalten blieben (Stellungnahme des BAFU an die ANF vom 30.8.2013; Vorakten ANF 3A Nr. 9).

5.2 Diese Ausführungen der Fachbehörden überzeugen. Es ist sachgerecht, Moorbiotope in einem einzigen Perimeter und nicht in einzelnen kleineren Naturschutzgebieten zu erfassen, wenn sie sich wie hier in unmittelbarer Nähe zueinander befinden und eng zusammenhängen (vgl. Dossier

für die öffentliche Auflage, Schutzplan «Tschätte-Rosshäle»). Ebenso leuchtet ein, dass der geschützte Perimeter deutlich abgrenzbar sein muss. Es ist daher hinzunehmen, dass einzelne Gebiete mit geringerer Sensibilität ebenso unter Schutz gestellt werden. Indem der Kanton die Zone C ausgeschieden hat, teilweise als «düngbare Fläche gemäss Bewirtschaftungsplan Moorlandschaft», hat er den unterschiedlichen Nutzungs- und Schutzinteressen hinreichend Rechnung getragen. Es ist daher recht- und auch zweckmässig, die Gebiete der Zone C in den Schutzbeschluss einzu beziehen. Das Verwaltungsgericht hat keinen Grund, in diesem Punkt korrigierend einzugreifen (vgl. zur Zurückhaltung bei der Überprüfung vorne E. 1.4).

6.

Die Beschwerde erweist sich somit in allen Teilen als unbegründet und ist abzuweisen. Bei diesem Prozessausgang werden die Beschwerdeführerinnen kostenpflichtig, wobei der Gemeinde keine Kosten auferlegt werden können. Die Alpkorporationen haben somit die gesamten Kosten des verwaltungsgerichtlichen Verfahrens unter Solidarhaft zu tragen (Art. 108 Abs. 1 und 2 sowie Art. 106 VRPG; vgl. BVR 2015 S. 541 E. 8.1; Praxisfestlegung der erweiterten Abteilungskonferenz vom 24.3.2015). Parteikosten sind keine zu sprechen (Art. 108 Abs. 3 i.V.m. Art. 104 VRPG).

Demnach entscheidet das Verwaltungsgericht:

1. Die Beschwerde wird abgewiesen.
2. Die Kosten des Verfahrens vor dem Verwaltungsgericht, bestimmt auf eine Pauschalgebühr von Fr. 3'000.--, werden den Beschwerdeführerinnen 2 und 3 auferlegt.
3. Es werden keine Parteikosten gesprochen.

4. Zu eröffnen:

- den Beschwerdeführerinnen
- dem Beschwerdegegner
- dem Bundesamt für Umwelt

Der Abteilungspräsident:

Die Gerichtsschreiberin:

Rechtsmittelbelehrung

Gegen dieses Urteil kann innert 30 Tagen seit Zustellung der schriftlichen Begründung beim Bundesgericht, 1000 Lausanne 14, Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten gemäss Art. 39 ff., 82 ff. und 90 ff. des Bundesgesetzes vom 17. Juni 2005 über das Bundesgericht (BGG; SR 173.110) geführt werden.