

Zeitschrift: Anthos : Zeitschrift für Landschaftsarchitektur = Une revue pour le paysage
Herausgeber: Bund Schweizer Landschaftsarchitekten und Landschaftsarchitektinnen
Band: 34 (1995)
Heft: 3: Erfolge im Naturschutz = Le succès de la protection de la nature = Successes in nature conservation

Artikel: Verankerung des Landschaftsschutzes in Politik und Gesellschaft : Absichten und Taten = Ancrage de la protection du paysage dans la politique et dans la société : intentions et réalités = Embodiment of landscape conservation in politics and society : in...

Autor: Rodewald, Raimund
DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-137597>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. [Siehe Rechtliche Hinweise.](#)

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. [Voir Informations légales.](#)

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. [See Legal notice.](#)

Download PDF: 02.04.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, <https://www.e-periodica.ch>

Verankerung des Landschaftsschutzes in Politik und Gesellschaft – Absichten und Taten

Raimund Rodewald, Dr. phil. Biol.,
Geschäftsleiter Schweizerische Stiftung
für Landschaftsschutz und Landschafts-
pflege, Bern

Der Zustand unserer Landschaften – unseres Lebensraumes – bereitet der Bevölkerung Sorge. Dennoch lassen sich kaum nachhaltig wirksame Erfolge des Natur- und Landschaftsschutzes ausmachen: Absichten und Taten, Abstimmungsergebnisse und Vollzug klaffen auseinander.

Landschaften widerspiegeln in ungeschminkter Weise den jeweiligen Grad der Natur/Mensch-Beziehung. Dass es um diese schlecht bestellt ist und Abhilfe auch im Interesse des Menschen zu schaffen wäre, ist eine Binsenweisheit. Dennoch geraten Umwelthanliegen wieder vermehrt ins Hintertreffen, oftmals mit dem Verweis, dass die Bevölkerung in der heutigen Zeit andere Prioritäten setzen würde.

Doch trifft letzteres tatsächlich zu? Ich bin der Meinung, dass gerade der Landschaftsschutz von weiten Teilen der Bevölkerung als Notwendigkeit erkannt wird. Belegt wird dies durch das Ja des Souveräns zum Gewässerschutzgesetz und zur Alpeninitiative, durch die steigende Nachfrage nach Produkten des biologischen Landbaus oder durch die Reaktionen nach dem gescheiterten Berliner Klimagipfel und nach der bundesrätlichen Aufhebung von Tempo 80 auf den Luzerner Stadtautobahnen.

Dennoch wäre es vermessen, von einem Fortschritt im Natur- und Landschaftsschutz zu sprechen. Im Sog der Schlagworte «Deregulierung» und «Verfahrensstraffung» drohen Umweltnormen weggespült und das Vollzugsdefizit grösser zu werden. Charakteristisch hierfür ist das dreijährige parlamentarische Ringen um eine an sich unspektakuläre Teilrevision des Natur- und Heimatschutzgesetzes. Auch die gesetzliche Bestimmung über die Ausgleichszahlungen für den Landschaftsschutz-motivierten Verzicht auf die Nutzung der Wasserkräfte konnte nur durch intensive Lobbytätigkeit der Schutzverbände vor einer Streichung bewahrt werden.

Wie sehr es an einer Gesamtschau im Natur- und Landschaftsschutz fehlt, zeigt sich in manchen Widersprüchen in der Raumplanung, Subventions-, Energie- und Luftreinhaltepolitik. Beispielsweise wird im Bericht «Grundzüge der Raumordnung Schweiz»¹ vor weiterer Zersiedelung gewarnt und die Freihaltung der

Ancrage de la protection du paysage dans la politique et dans la société – intentions et réalités

Raimund Rodewald, dr phil. biol., gérant
d'affaires de la Fondation suisse pour
la protection et l'aménagement du pay-
sage, Berne

L'état de notre paysage et de notre espace vital inquiète la population. Néanmoins, la protection de la nature et du paysage n'a pas enregistré de succès efficaces ni très durables: les intentions et les faits, les résultats des votations et l'exécution des décisions ne concordent guère.

Les paysages traduisent sans fards les rapports entre l'homme et la nature. C'est une lapalissade que de dire que ces rapports se présentent mal et qu'il est dans l'intérêt de l'être humain de les améliorer. Il n'en reste pas moins que la protection de l'environnement passe souvent au second plan, souvent au motif qu'à notre époque, la population fixerait d'autres priorités.

Mais cette dernière affirmation est-elle bien vraie? Je suis d'avis qu'au contraire, la protection du paysage est reconnue comme une nécessité par de vastes couches de la population. Je n'en veux pour preuve que le oui du souverain à la Loi sur la protection des eaux et à l'initiative des Alpes, la demande croissante de produits d'extraction biologique et les réactions suscitées par l'échec du sommet de la Terre à Berlin et par la suppression par le Conseil fédéral de la limite de 80 km/h sur les autoroutes municipales de Lucerne.

Il serait cependant téméraire de vouloir parler de progrès dans la protection de la nature et du paysage. Des idées que l'on peut résumer par les mots-clefs de «déréglementation» et de «rationalisation des procédures» menacent de balayer les normes sur l'environnement et de rendre encore plus criante l'inapplication des dispositions existantes. Cela est attesté de manière caractéristique par les dissensions parlementaires, qui durent depuis trois ans, sur une révision partielle, pourtant peu spectaculaire en soi, de la Loi sur la protection de la nature et des paysages. De même, la suppression de la disposition légale sur les paiements compensatoires pour la renonciation à l'utilisation de la force hydraulique pour des motifs de protection du paysage, n'a pu être empêchée que grâce aux intenses pressions exercées par les associations de protection.

Les contradictions en matière de planification du territoire, de politique de subventions, d'énergie et de lutte contre la pollution atmosphérique montrent bien

Embodiment of landscape conservation in politics and society – intentions and deeds

Raimund Rodewald, Dr. phil. biol.,
Manager Swiss Foundation for Land-
scape Conservation and Landscape
Care, Berne

The state of our landscapes, of our habitat worries the public. Nevertheless, hardly any lastingly effective successes of nature and landscape conservation schemes are to be discerned: intentions and deeds, the results of referenda and their implementation diverge widely.

Landscape reflect in an unvarnished manner the respective degree of the relationship between nature and mankind. To state that this relation is not good at all and that to take remedial action would also be in the interest of mankind is a truism. Nevertheless, environmental matters are once again increasingly falling by the wayside, often with the remark that the public were setting other priorities at the present time.

But is the latter really the case? I am of the opinion that landscape conservation especially is recognised by large sections of the public as being necessary. This is proved by the Yes vote by the Swiss electorate in the referendum on the law on the protection of stretches of water and on the Alpine initiative, by the growing demand for products from biological farming, or by the reactions after the failure of the Berlin climate summit and after the cancellation by the Swiss federal government of the 80 km/h speed limit on motorways in the canton of Lucerne.

Nevertheless, it would be presumptuous to talk of progress in nature and landscape conservation. In the wake of such slogans as "deregulation" and "tightening up of procedures", environmental standards run the risk of being pushed to one side, and the implementation deficit will become greater. A characteristic instance of this has been the 3-year parliamentary struggle in Switzerland for what is in itself an unspectacular partial revision of the nature and homeland conservation law. The statutory provision on the compensation payments for the landscape conservation-motivated waiving of the use of water power was only saved from deletion by intensive lobbying by conservation associations.

How very great is the lack of any overall view in nature and landscape conservation is shown in the many contradictions in area planning, subsidy, energy and clean air policies. For example, the report "Outlines of regional planning in Switzer-



Erlebnisse wie die Massierung von Menschen und Autos im Naherholungsgebiet oder in verschneiter Winterlandschaft haben die Bevölkerung sensibilisiert.
Fotos: W. Roelli, R. Rodewald



Les masses de gens et de voitures dans les espaces récréatifs ou dans le paysage hivernal enneigé ont sensibilisé la population.

Experience, such as with the massing together of people and cars in a local recreation area or in a snow-covered winter landscape have made the population more sensitive to the problems involved.

Landschaft als ein Hauptziel der Raumplanung bezeichnet. Andererseits sollen mit einer Gesetzesrevision² zusätzliche Bautätigkeiten in der Landwirtschaftszone und Umnutzungen für gewerbliche Zwecke und zu Chalets möglich werden. In Konflikt mit den Planungsgrundsätzen gerät auch die jüngst vorgeschlagene Aufhebung der Lex Friedrich (Erwerb von Grundstücken durch Ausländer/innen), wodurch die Steigerung der Nachfrage um 20 bis 40 Prozent und damit die weitere Verhäuselung der Tourismusgebiete droht.

Die Subventionspolitik in raumwirksamen Bereichen von Bund und Kantonen ist trotz dem gesetzlichen Auftrag zur Schonung unserer Landschaften ebenfalls nicht frei von ökologischen Fragwürdigkeiten, werden doch z. B. forstliche oder landwirtschaftliche Neuerschliessungen immer noch höher subventioniert als die Sanierung und der Unterhalt bestehender Anlagen. Alternative Erschliessungsmethoden und angepasste Linienführung dank höherer Maximalsteigung oder einfacher Ausbaustandard der Güterwege werden aus Gründen der Subventionsnormen oft nicht in Betracht gezogen.

Kaum ein Silberstreifen am Horizont zeigt sich in den Bereichen Energiepolitik und Luftreinhaltung. Gerade die gegenüber

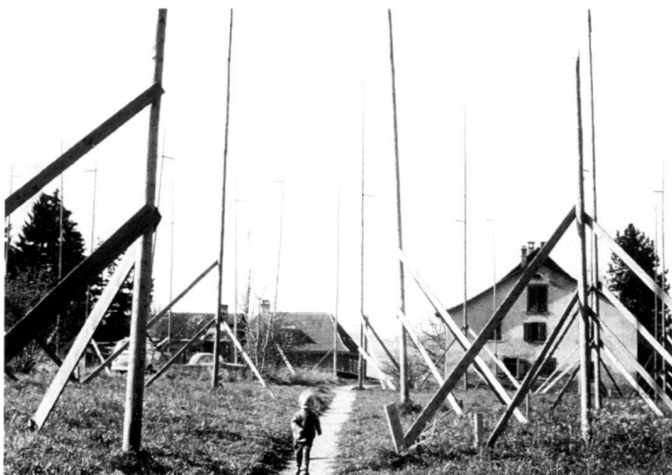
l'absence d'approche globale sur la protection de la nature et du paysage. Par exemple, le rapport «Grandes lignes de l'aménagement du territoire en Suisse»¹ met en garde contre une poursuite des constructions dispersées et cite comme un objectif principal de l'aménagement du territoire le fait de garder le paysage libre de toute construction. D'un autre côté, une révision de loi² vise à permettre une recrudescence des activités de construction dans les zones agricoles ainsi que des changements d'affectation à des fins artisanales et pour la construction de chalets. De même, le récent projet d'abrogation de la Lex Friedrich (acquisition de biens fonciers par des étrangers) entre en conflit avec les principes d'aménagement, puisqu'il menacerait de faire augmenter la demande de 20 à 40 % et ainsi de relancer l'apparition d'habitations individuelles morcelées dans les régions touristiques.

La politique de subvention dans les domaines fédéraux et cantonaux qui ont des répercussions sur l'aménagement du territoire n'est pas, elle non plus, exempte de décisions écologiquement critiquables, malgré l'obligation légale de protéger nos paysages; en effet, par exemple, les nouvelles routes forestières ou agricoles restent encore plus subventionnées que

land»¹ warns against any further overdevelopment and describes saving the landscape as a main objective of regional planning. On the other hand, by means of a revision in the law², additional construction activities in the agricultural zone and changes in utilisation for commercial purposes and for chalet building will become possible. The recently proposed repeal of the "Lex Friedrich" (restricting the acquisition of land by foreigners) as a result of which there is the risk of a 20 to 40 % increase in demand and a further flood of house construction in tourist areas is also in conflict with planning principles.

The subsidy policy in regionally effective sectors of the federal and cantonal authorities, despite the statutory assignment, is also not free of ecologically dubious features, such as, for example, the fact that new forestry or agricultural developments still receive higher subsidies than the redevelopment and conservation of existing facilities. Alternative methods of development and a more suitable routing thanks to a greater maximum gradient or simpler standard of finish are often not taken into consideration for reasons of subsidy standards.

There is hardly any ray of sunshine to be seen on the horizon in the fields of energy policy and keeping air clean. In particular



Baugestänge statt der Obstbäume am Dorfrand, Gewerbebauten im vertrauten Wiesental beeinflussen Abstimmungen, aber noch nicht das Handeln.
Fotos: R. Rodewald

Les échafaudages qui remplacent les arbres fruitiers à la périphérie du village, les bâtiments industriels dans la vallée familière du Wiesental influencent déjà les votations mais pas encore l'action.



Construction outline struts instead of fruit trees on the village outskirts, commercial structures in the familiar meadowed valley influence referenda, but not actions yet.

anderen Waren relative Verbilligung der fossilen Energie seit Ende der 50er Jahre und die damit verbundene energieintensive Produktionsweise ist wohl einer der wichtigsten Motoren für die Entwertung unserer Kulturlandschaften. Trotz dem bundesrätlichen Ziel der Stabilisierung des Verbrauches von fossilen Energieträgern bis zum Jahr 2000 und deren anschließenden Senkung sind wir heute von Lenkungsabgaben (CO₂-/Energieabgaben) und einer ökologischen Steuerreform weit entfernt.

Letztendlich darf man in der Frage, wie Landschaftsverträglich und ökoeffizient Gesetze und Erlasse sind, nicht vergessen, dass die Hauptprobleme nach wie vor in einem ungenügenden Vollzug der bestehenden Vorschriften liegen. Aspekte des Landschaftsschutzes bleiben in der konkreten Interessenabwägung allzu oft auf der Strecke.

Es ist zu erinnern, dass Naturschutzkonzepte oder Revitalisierungspläne in vielen Fällen vorhanden sind. Deren Realisierung scheitert aber zumeist an den Grundeigentümern und der ungenügenden Durchsetzungsfähigkeit der Behörden. Oftmals müssen dann die Gemeinwesen wie beim Hochwasserschutz, der Luftreinhaltung oder der Überdüngung der Böden und Seen die teureren Folgekosten aufgrund unterbliebener oder ökologisch schlechter Massnahmen bezahlen. Appelle an die Selbstverantwortung des einzelnen und der Privatwirtschaft sind letztlich aber wenig hilfreich, wenn die Vorbildfunktion des Staates durch Widersprüchlichkeiten selbst ins Wanken gerät.

Literatur

¹ Grundzüge der Raumordnung Schweiz, Entwurf für die Anhörung, Eidg. Justiz- und Polizeidepartement, Oktober 1994.

² Revisionsvorlage des Bundesgesetzes über die Raumplanung in den Bereichen Landwirtschaft und Landschaft, Eidg. Justiz- und Polizeidepartement, Juni 1994.

l'assainissement et l'entretien des équipements existants. Bien souvent, pour respecter les normes donnant droit aux subventions, on ne tient pas compte de méthodes de desserte alternatives et de tracés plus adaptés prévoyant une pente maximale plus élevée ou des critères de qualité plus simples dans la construction des routes destinées au transport de marchandises.

Aucune accalmie ne semble se dessiner sur le front de la politique énergétique et de la lutte contre la pollution atmosphérique. La baisse relative du prix de l'énergie fossile par rapport aux autres biens depuis la fin des années 50 et l'utilisation intensive d'énergie qui en découle pour la production sont précisément parmi les moteurs les plus puissants de la dégradation de nos paysages culturels. Malgré l'objectif fixé par le Conseil fédéral de stabiliser la consommation des supports énergétiques fossiles d'ici l'an 2000, puis de la diminuer après cette date, nous sommes aujourd'hui loin de taxes d'orientation (taxes sur le CO₂/l'énergie) et d'une réforme fiscale écologique.

En dernière analyse, sur le point de savoir dans quelle mesure les lois et les décrets sont compatibles avec le paysage et efficaces sur le plan écologique, on ne doit pas se leurrer: le problème principal tient toujours à ce que les prescriptions existantes sont insuffisamment appliquées. Les aspects de protection du paysage sont trop souvent laissés pour compte dans la pondération concrète des intérêts.

Rappelons qu'il existe dans bien des cas des concepts de protection de la nature ou des plans de revitalisation. Mais leur réalisation se heurte le plus souvent à l'hostilité des propriétaires fonciers et à l'incapacité des pouvoirs publics à les faire exécuter. Par ex. dans le domaine de la protection contre les crues, de la lutte contre la pollution atmosphérique ou de l'emploi excessif d'engrais dans les sols et les lacs, il n'est pas rare que la collectivité soit obligée de prendre en charge les énormes frais découlant de mesures non

the relative cheapening of fossil energy compared with other goods since the end of the fifties, and the energy-intensive methods of production linked with this is probably one of the most important motors for the devaluation of our cultivated landscapes. Despite the objective proposed by the Swiss federal government to stabilise the consumption of fossil energy carriers by the year 2000 and to reduce it subsequently, we are far removed today from guiding measures (CO₂/energy levies) and an ecological tax reform.

Ultimately, in the question of how landscape-sustainable and ecoefficient laws and decrees are, it must not be forgotten that the main problems still lie in inadequate implementation of existing regulations. Landscape conservation aspects all too often fall by the wayside in the concrete weighing up of interests.

It has to be recalled that nature conservation concepts or revitalisation plans do exist in many cases. However, their implementation fails mainly because of the land owners and the authorities' inadequate ability to carry things through. Often then, the community as a whole has to pay the more expensive consequential costs on account of measures which are not implemented or are ecologically bad, such as in the case of flood protection, keeping the air pure or the effects of excessive fertilisation on soils and lakes. Appeals to the self-responsibility of the individual and private business are, however, not very helpful in the last resort if the state's function as an example itself begins to falter because of inconsistencies.

prises ou écologiquement mauvaises. En dernière analyse, il ne sert pas à grand'chose de faire appel au sens des responsabilités des individus et du secteur privé si l'Etat lui-même assume mal son rôle de modèle en raison de contradictions internes.

Entwicklung im operativen Landschaftsschutz innerhalb der letzten fünf Jahre (Beispiele)

Fortschritte:

Waldgesetz
Alpeninitiative
Direktzahlungen für ökologische Aufwertungen in der Landwirtschaft
Ausgleichsbeiträge im Gewässerschutz (noch fehlende Anwendung)
Moor- und Auenschutz
Fonds für Kulturlandschaften
Wasserbaugesetz und -verordnung

Rückschritte:

Moorlandschaftsschutz
Alpenkonvention
Luftreinhaltung
Aufschub der geplanten CO₂-Abgabe
Verbandsbeschwerderecht
Abbruch der Diskussion um eine ökologische Steuerreform
Richtplanung in einigen Kantonen

Einige drohende Rückschritte:

Öffnung der Landwirtschaftszone
Kürzungen der Naturschutzkredite
Grenzwertaufweichung (Luft)
Aufschub der Lärmschutzsanierung
Lex-Friedrich-Aufhebung
Kompetenzbeschneidung des Buwal bei Rodungsentscheiden
Europäische Strommarktentwicklung
Zulassung von Ultraleichtflugzeugen
Scheitern des Energie-2000-Programmes

Evolution de la protection opérationnelle du paysage ces cinq dernières années (exemples)

Progrès:

Loi sur les forêts
Initiative des Alpes
Paiements directs pour améliorations écologiques dans l'agriculture
Contributions compensatoires dans la protection des eaux (application encore inexistante)
Protection des marais et des zones alluviales
Fonds pour les paysages culturels
Loi et ordonnance sur les constructions hydrauliques

Régressions:

Protection des paysages de marais
Convention sur les Alpes
Lutte contre la pollution atmosphérique
Renvoi du projet de taxe sur le CO₂
Droit de recours des associations
Suspension du débat sur une réforme fiscale écologique
Planification directrice dans quelques cantons

Quelques menaces de régressions:

Ouverture des zones agricoles
Réductions des crédits à la protection de la nature
Assouplissement des valeurs limites (air)
Renvoi de l'assainissement pour la protection contre le bruit
Abrogation de la Lex Friedrich
Réduction des compétences de l'OFEP pour les décisions d'essartage
Evolution du marché de l'électricité en Europe
Admission d'aéronefs ultra-légers
Echec du programme Energie 2000