

Zeitschrift: Tec21
Herausgeber: Schweizerischer Ingenieur- und Architektenverein
Band: 128 (2002)
Heft: 26: Amtl. bew. Landschaftszerstörung

Artikel: Bundessubventionen zerstören die Landschaft
Autor: Rodewald, Raimund
DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-80444>

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: 17.03.2025

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

Bundessubventionen zerstören die Landschaft

Eine Studie der Stiftung Landschaftsschutz Schweiz (SL) untersucht die Wirkungen der Bundessubventionen auf die Landschaft und kommt zu erschreckenden Ergebnissen: bei einer Interessenabwägung wird oft zu Gunsten des subventionierten Projektes und zu Lasten der Landschaft entschieden. Denn Subventionen fliessen nicht dort, wo geschützt, sondern dort, wo gebaut wird.

Wir verbrauchen unsere Landschaft: pro Sekunde wird ein Quadratmeter Boden versiegelt,¹ die Zersiedelung des ländlichen Raumes und die Mobilität nehmen zu,^{2,3} die Artenvielfalt nimmt ab.⁴ Bodenverlust, Raumserschneidung und eine qualitative Entwertung der Kulturlandschaft sind die Folgen.

Verbrauch der Landschaft

Offensichtlich konnten die Gesetzeswerke im Bereich des Umwelt-, Natur- und Landschaftsschutzes sowie der Raumplanung den Verbrauch der Landschaft nicht wirksam genug aufhalten. Die Summe der effektiv geschützten, in der Regel sehr kleinen Schutzgebiete dürfte 5 % der Landesfläche kaum übersteigen. Auf den übrigen 95 % findet nach wie vor eine Naturverarmung statt, teilweise sogar in den bundesrechtlich geschützten Landschaften von nationaler Bedeutung (BLN-Gebiete).

Theoretisch stellen die im Eidgenössischen Raumplanungsrecht (RPG) verankerten Ziele des haushälterischen Umganges mit dem Boden und der Schonung

der Landschaft zwar ein Gegengewicht zu der Zersiedelung des ländlichen Raumes dar. Die Mittel für deren Umsetzung sind aber trotz mehreren Vollzugsprogrammen des Bundesrates ungenügend. Die Gründe hierfür liegen unter anderem in der verfassungsrechtlichen Stellung (die Raumplanung obliegt den Kantonen), in der schwachen Position des Bundesamtes für Raumentwicklung (ARE) gegenüber anderen Bundesämtern und den Kantonen, in den fehlenden Interventions- und Handlungsmöglichkeiten, im primär quantitativen Flächennutzungsansatz einer ökonomisierten Raumplanung sowie in der fehlenden regionalen und überregionalen Nutzungsplanung.

Subventionen belasten Landschaft

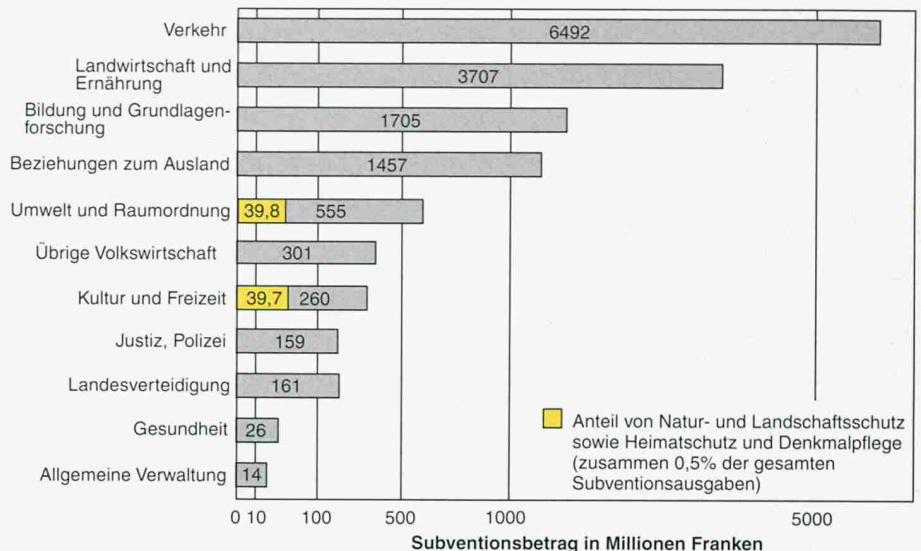
Wieso waren die Schutzbestrebungen im Bereiche des Landschaftsschutzes nicht erfolgreicher? Die umweltpolitische Forschung geht davon aus, dass die Einflüsse auf den Landschaftsraum nicht nur von gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Veränderungen ausgehen, sondern auch von konkreten Politikbereichen (siehe Kasten «Institutionelles Ressourcenregime beeinflusst Landschaftsentwicklung»). In den einzelnen Politikbereichen sind Subventionen das zentrale Steuerungselement für die Erfüllung von hoheitlichen Aufgaben. Der Fonds Landschaft Schweiz beauftragte deshalb die Stiftung Landschaftsschutz Schweiz (SL) damit, eine Studie über die Landschaftsverträglichkeit von Bundessubventionen zu erarbeiten (siehe Kasten «Methodik»)⁵. Die Subventionsausgaben des Bundes sind von 4 Milliarden (1970) auf über 28 Milliarden (1998) Franken angestiegen. Auf die Bereiche Natur- und Landschaftsschutz sowie Denkmalpflege und Heimatschutz entfallen nur 0,5 % der gesamten Subventionszahlungen des Bundes (siehe Bild 1 und 2). Der Finanzierungsaufwand im Bereich Natur- und Landschaftsschutz ist also im Vergleich zu den übrigen Subventionen sehr gering. Die Analyse ergab, dass 91,2 % der raumrelevanten Subventionen als tendenziell landschaftsbelastend, während nur 8,8 % als landschaftserhaltend zu bezeichnen sind. Als landschaftsbelastend gelten ins-

Institutionelles Ressourcenregime beeinflusst Landschaftsentwicklung

Die umweltpolitische Forschung geht davon aus, dass die fortschreitende Degradation der Landschaft das Ergebnis ungeeigneter institutioneller Regimes für das Gemeinschaftsgut Landschaft ist. Unser Umgang mit natürlichen Ressourcen wird stark durch den institutionellen Rahmen der Nutzung einer Ressource bestimmt. Darin spielen insbesondere Eigentumsrechte eine wichtige Rolle, da diese die Nutzer mit der Ressource verbinden. UmweltökonomInnen gehen davon aus, dass ohne Lösung der Eigentumsproblematik keine nachhaltige Ressourcennutzung erreicht werden kann. Ferner bezeichnet das institutionelle Ressourcenregime die Art und den Inhalt der Regeln, die beteiligten Akteure und institutionelle Strukturen, die Verfahren und Massnahmen öffentlicher Schutz- und Nutzungspolitiken. Ungeeignet sind Regimes immer dann, wenn sie in sektoraler Weise die Nutzungs- und Verfügungsrechte des Grundbesitzers und Nutzungsberechtigten schützen und die Qualität des kollektiven Gutes Landschaft gefährden.⁶

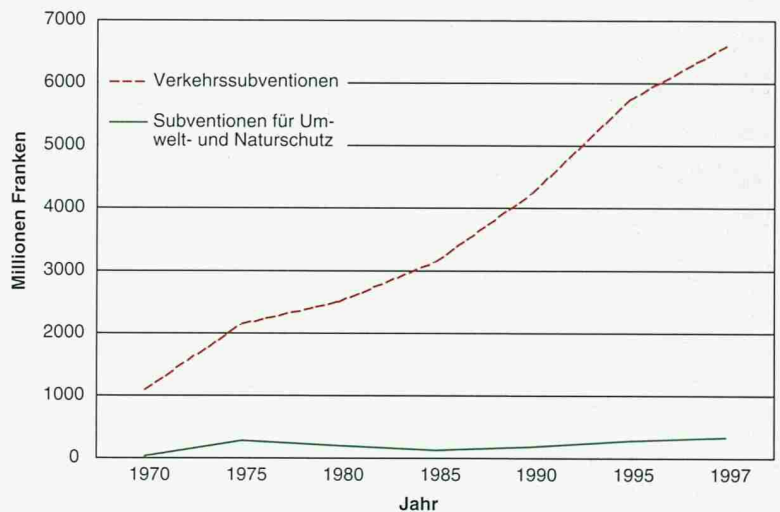
Methodik

Der Fonds Landschaft Schweiz (FLS) beauftragte die Stiftung Landschaft Schweiz (SL) mit der Ausarbeitung einer Studie, mit dem Ziel, einen ökologischen und landschaftsverträglichen Umbau der Subventionspolitik aufzuzeigen. Ausgangspunkt bildete die Studie «Übersicht über die raumwirksamen Tätigkeiten des Bundes» des Bundesamtes für Raumentwicklung. Die dort aufgeführten Gesetzesbereiche wurden durch eigene Analysen der systematischen Sammlung des Bundesrechts ergänzt, aktualisiert und aufgrund ihrer Bedeutung neu gruppiert. Dabei standen Vollzugsfragen im Vordergrund. Aus den einzelnen Gesetzes- und Praxisanalysen wurden Verbesserungsvorschläge formuliert. Insgesamt wurden 32 Aufgabenbereiche als direkt oder indirekt raumrelevant betrachtet, wovon einige Bereiche nicht mit einem Beitragssystem verbunden sind, aber idealerweise damit verknüpft werden könnten. Das sich quasi reziprok zu den Subventionen verhaltende Finanz- und Steuerrecht wurde ebenfalls durchleuchtet. Insgesamt werden 171 Verbesserungsvorschläge für einen landschaftsgerechten Umbau des Beitragswesens des Bundes präsentiert.



1

Einige Subventionsbereiche des Bundes (Stand 1997, gemäss Subventionsbericht des Bundesrates, 2. Teil, 1999): nur 0,5% der gesamten Bundessubventionen gehen an den Natur- und Landschaftsschutz sowie an Heimatschutz und Denkmalpflege. Die soziale Wohlfahrt wurde ausgeklammert



2

Entwicklung der Bundessubventionen im Bereich Umwelt- und Naturschutz im Vergleich zum Verkehrsbereich 1970–1997 (Berechnungsbasis gemäss Subventionsbericht des Bundesrates, 2. Teil, 1999)

besondere der hochsubventionierte Strassenbau, die forst- und alpwirtschaftlichen Erschliessungen, Teile der Agrarpolitik oder die Investitionskredite für die Berggebiete. Die Einzelsubventionen dienen dabei primär den Nutzungsabsichten der Betroffenen, vor allem der Grundeigentümer oder Bauwilligen. Schutzabsichten der nicht besitzenden oder nicht bauwilligen Bevölkerung werden dabei oft missachtet oder stark vernachlässigt.

Beispiel Lukmanierpass

Auf dem Lukmanierpass beispielsweise, einer geschützten Landschaft, wurden in den vergangenen Jahren mit Bundessubventionen beträchtliche bauliche Eingriffe vorgenommen. So wurde die traditionellerweise dezentralisierte Alpwirtschaft derart konzentriert und rationalisiert, dass erhebliche Trittschäden und Überdüngungen in den Flachmooren und in den Arvenwäldern auftraten. Zudem wurde die Passstrasse sukzessive ausgebaut, hässliche Stützmauern und eine massige Galerie erstellt. Von Bündner Seite wird der Ruf nach weiteren Subventionen für den Strassenausbau auf dem Lukmanier immer lauter. Hier werden in typischer Weise Partikularinteressen gegenüber den anderen Kollektivinteressen bevorzugt, was zum Verbrauch der Resource Landschaft führt.

Hier Nutzpoltik, da Schutzpolitik

Das Kernproblem der Subventionen in Bezug auf die Landschaft ist, dass sie getrennt nach Politik-Sektoren verteilt werden (Landwirtschaft, Strassen- und Wasserbau, Tourismus, Forstwirtschaft etc.). Diese Aufteilung widerspricht jedoch dem Charakter einer Landschaft, die in sich komplex ist und deshalb einer ganzheitlichen Betrachtungsweise bedarf.

So kommt es im ländlichen Raum, insbesondere in den periurbanen Gebieten und in einigen Tourismus-Zentren, immer wieder zu Konflikten zwischen den grossen Infrastrukturvorhaben (etwa Strassenbau, Flussbau, touristische Infrastruktur etc.) und Schutzinteressen aller Art. In diesen Räumen sind raumwirksame Bundes- und Kantonspolitiken oft widersprüchlich. Die Interessenabwägung fällt dann oft zugunsten der mit Subventionen oder anderen Finanzen stärker unterstützten Nutzungen aus. So kommt der Subventionspolitik in Bezug auf die Raumgestaltung eine eigentliche «Ankurbelungsfunktion» zu. Dafür sind insbesondere die kantonale und die regionale Raumrichtplanung verantwortlich, die zwar mögliche Konflikte zwischen verschiedenen Raumnutzungstypen festhalten, aber nicht die Kraft dazu aufbringen, die in den unterschiedlichen Zielsetzungen der betroffenen Handlungsstrategien begründeten Widersprüche aufzuheben.

In der Gesetzgebung werden zwar die Finanzauswirkungen von Bundeserlassen überprüft, eine Nachhaltigkeitsprüfung aber, die auch die Landschaftsverträglichkeit umfasst, wurde vom Bund bislang abgelehnt. Die Problematik wird sich in Zukunft noch verschärfen: Finanzhilfen und Abgeltungen werden vermehrt pauschal festgesetzt (gemäss Subventionsgesetz) und

die konkrete Mittelverwendung damit stärker in die Hände der Kantone gelegt, was die Überwachung durch den Bund immer schwieriger macht.

Beispiel Urner Reussebene

Einen massiven Zusammenstoss von Interessen stellt das Neat-Vorhaben in der Urner Reussebene dar: In den engen Raum zwischen Altdorf und Erstfeld zwängen sich bereits die kanalisierte Reuss, die A2, die SBB-Stammlinie, Hochspannungsleitungen, die Siedlungen und die Landwirtschaft. Die Qualität dieses «Zusammenlebensraumes» wird mit dem Neat-Auflageprojekt vom Juli 2001 / Februar 2002 weiter beeinträchtigt. Während die Urner Regierung und die Umweltverbände die Bergvariante («Berg lang geschlossen») fordern, befürworten der Bundesrat und die SBB bislang immer noch die teilweise offene Durchquerung der Reussebene. Die Stiftung Landschaftsschutz Schweiz (SL) fragt sich zudem, ob nicht sogar eine Verlegung der A2 in den Berg verfolgt werden müsste. Es zeigt sich einmal mehr, wie sehr sich die Behörden schwer tun in der Interessenabwägung und wie sich Umwelteingriffe in unserem engen Land immer mehr als Belastung für den Lebensraum des Menschen herausstellen. In diesem politischen Ermessensspielraum sollte deshalb das Prinzip der kriteriengestützten Nachhaltigkeit zum Tragen kommen, damit die Umwelt nicht mehr nur als «zu handelndes Gut» betrachtet wird.

Nachhaltige Subventionspolitik

Eine nachhaltige Subventionspolitik sollte eine doppelte Zielsetzung haben: Förderung des Nutzungswillens der Betroffenen bei gleichzeitiger Förderung der Umwelt- und Landschaftsqualität. Die Subventionstätigkeit des Bundes weist diesbezüglich noch zahlreiche Lücken und Verbesserungsmöglichkeiten auf. Vor allem bei der Siedlungsentwicklung, der Qualität und Quantität der natürlichen Lebensräume sowie der Landschaftsästhetik müsste angesetzt werden. Hier sind einerseits Änderungen innerhalb der sektoralen Subventions-, Finanz- und Steuerpolitik des Bundes notwendig, andererseits sollten vermehrt die Schnittstellen zwischen den einzelnen Aufgabenbereichen in Bezug auf den Umweltschutz kohärenter ausgestaltet werden. Eine kohärente Subventionspolitik im Landschaftsschutz ist grundsätzlich durch Umlagerung der heutigen Subventionen und ohne Erhöhung des Ausgaben Volumens erreichbar.

Die SL präsentiert in ihrer Studie insgesamt 171 Verbesserungsvorschläge für einen landschaftsgerechten Umbau des Beitragswesens des Bundes. Sechs Beispiele aus dieser Liste:

Bau und Unterhalt der Nationalstrassen (1,9 Mrd. Fr. gemäss Voranschlag 2001):

Reduktion des Beitragssatzes für Bau und Unterhalt von National- und Hauptstrassen in Bezug auf den Ausbau und die Kapazitätsausweitung. Zu unterscheiden von den betrieblichen und substanzerhaltenden Unterhaltsmassnahmen, die erwünscht sind (Grund: Die Beitragssätze fördern Perfektionismus, viel Wünschbares und nicht immer Notwendiges).

Beiträge an Kantone mit internationalen Alpenstrassen und an Kantone ohne Nationalstrassen (28 Mio. Fr. gemäss Voranschlag 2001):

Den Kantonen Uri, Graubünden, Tessin und Wallis werden, mit Rücksicht auf ihre dem internationalen Verkehr dienenden Alpenstrassen, jährliche Beiträge ausgerichtet. Die Kantone, durch deren Gebiet keine Nationalstrassen führen, erhalten jährliche Ausgleichsbeiträge. Diese Subvention stammt von 1848 (!). Hier beantragen die Autoren der Studie die Streichung dieser Subvention und Umlegung zugunsten von Natur- und Landschaftsschutzmassnahmen. Heute übernimmt der Bund bis zu 95 % der effektiven Kosten des Unterhalts und des Betriebs der Nationalstrassen sowie bis 70 % der Kosten für Bau und Ausbau der alpinen Kantonsstrassen.

Darlehen an Landesflughäfen (1,8 Mio. Fr. gemäss Voranschlag 2001):

Streichung der Darlehen für Landesflughäfen und Einführung einer Kerosensteuer (Grund: Bundesbeitrag und Nichtbesteuerung im liberalisierten Markt und aus Umweltgründen nicht legitimierbar).

Wohnbauförderung (359,2 Mio. Fr. gemäss Voranschlag 2001):

Diese Subvention soll mit der Bedingung der nachweislichen Förderung der inneren Siedlungsverdichtung verknüpft werden. Auch sollten keine Subventionen an Kantone/Regionen/Gemeinden ausgerichtet werden, die eine überdurchschnittliche Bodenverbrauchsrate aufweisen.

Finanzausgleich (1,1 Mrd. Fr. gemäss Voranschlag 2001):

Einbau eines Anreizes für eine haushälterische Bodenpolitik (Grund: Es ist volkswirtschaftlich sinnvoll, den haushälterischen Umgang mit dem Boden und der Raumplanung zu fördern).

Subventionsgesetz:

In der periodischen Prüfung der Bundessubventionen sollen auch Nachhaltigkeit und Landschaftsverträglichkeit ein Kriterium sein.

Aus dieser Liste der 171 Verbesserungsvorschläge kristallisieren sich folgende Massnahmen als besonders wichtig heraus:

- restriktivere Handhabung des Bauens ausserhalb der Bauzonen
- Stabilisierung des Bodenverbrauchs durch Kontingentierung der National- und Hauptstrassen sowie durch Anreiz im Finanzausgleich (Einführung eines Bonus-/Malus-Systems im Belastungsausgleich, handelbare Bodenzertifikate)
- Förderung der nachträglichen Sanierung von Landschaftsschäden
- Verschärfung der Raumplanung und ihre verbesserte Integration in die Sektoralpolitiken
- stärkere Wirkungskontrolle, Monitoring und Überwachung durch den Bund (steht in gewissem Konflikt zur fortschreitenden Globalisierung und Pauschalisierung der Bundesbeiträge) sowie höhere Transparenz der Subventionsgeschäfte
- Unterstützung von Synergien verschiedener Sektoralgesetze

- Ausweitung des Verwendungszweckes von bestehenden ökologischen Förderinstrumenten zu Gunsten eines breiteren Landschaftsschutzes

- Umlegung von Subventionen von «harten» zu «sanften» Massnahmen

- Konsequente Weiterführung der ökologisch orientierten Agrarpolitik, Reduktion des Nutztierbestandes

- Einbezug der nichtlandwirtschaftlichen Bevölkerung in die Landschaftspflege und Einführung eines entsprechenden Direktzahlungssystems

- Stärkere Kompetenz des Bundes für seine eigenen Schutzgebiete (BLN-Gebiete)

- Eliminierung der steuerlichen Belohnung von umweltbelastendem Verhalten

Raimund Rodewald, Dr. phil. Biol., Geschäftsleiter der Stiftung Landschaftsschutz Schweiz (SL), Forschungsbeauftragter an der Universität Lausanne (Institut des hautes études en administration publique, IDHEAP); r.rodewald@sl-fp.ch

Literatur

- 1 Bundesamt für Statistik: Bodennutzung im Wandel, Arealstatistik Schweiz. Neuenburg 2001
- 2 Bundesamt für Statistik: Räumliche und strukturelle Bevölkerungsdynamik der Schweiz 1990-2000. Neuenburg 2002
- 3 Bundesamt für Raumentwicklung, Bundesamt für Statistik: Mobilität in der Schweiz, Ergebnisse des Mikrozensus 2000 zum Verkehrsverhalten. Bern 2001
- 4 Buwal: Rote Liste der gefährdeten Brutvogelarten der Schweiz. Bern 2001
- 5 Raimund Rodewald und Christine Neff: Bundessubventionen - landschaftszerstörend oder landschaftserhaltend? Praxisanalyse und Handlungsprogramm (Hrsg. FLS). Bern 2001
- 6 Raimund Rodewald und Peter Knoepfel: Maintenance of the traditional cultivated Alpine landscape and ecological reproduction measures for the preservation of living and usable areas of institutional resource regimes involving voluntary work, common property regimes and other forms of collective action. Bewilligtes Forschungsgesuch NFP 48 «Landschaften und Lebensräume der Alpen». Bern/Lausanne 2001