

Zeitschrift: Landschaftsschutz in der Schweiz : Tätigkeit der SL = Protection du paysage en Suisse : activité de la FSPAP

Herausgeber: Schweizerische Stiftung für Landschaftsschutz und Landschaftspflege

Band: - (1981)

Vorwort: Die Situation des Landschaftsschutzes in der Schweiz

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: 04.05.2025

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

1. Die Situation des Landschaftsschutzes in der Schweiz

Die Erkenntnis, dass Natur- und Kulturgüter, eingebettet in das Landschafts-ganze, einem rasch fortschreitenden **Zerstörungsprozess** ausgesetzt sind, gerät mehr und mehr ins Bewusstsein der Bevölkerung. Nach einer vom Schweizer Heimatschutz durchgeführten repräsentativen Meinungsumfrage sind 70 Prozent der Bevölkerung der Ansicht, der Staat müsse mehr für den Heimat- und Landschaftsschutz tun. Die da und dort erzielten Fortschritte auf diesem Gebiet können aber nicht darüber hinweg täuschen, dass die Situation nach wie vor alarmierend ist. Der Ansturm auf noch unverdorbene Landschaften ist ungebrochen. Private, oft unsorgfältig geplante oder schlecht gestaltete Bauvorhaben setzen der Landschaft zu. Aber auch die öffentliche Hand weicht mit ihren eigenen Vorhaben oder solchen, die von ihr massgebend subventioniert sind, nach dem Prinzip des geringsten Widerstandes nicht selten in noch unverdorbene Räume aus. Hinzu kommt die Unsumme von kleinen «Nadelstichen», die teils die Folge eines immer noch anhaltenden Strukturwandels in der Land- und Forstwirtschaft sind, teils aber auch blosser Gedankenlosigkeit entspringen, wobei dem bleibenden Eingriff in die Landschaft oft nicht einmal ein kurzfristiger Nutzen gegenübersteht.

Eine von der Schweizerischen Stiftung für Landschaftsschutz vor 5 Jahren im Auftrag der Schweizerischen Vereinigung für Landesplanung durchgeführte grobe Schätzung ergab, dass für die nächsten 5-10 Jahre bei Ausschöpfung indirekter planungsrechtlicher Instrumente zum Schutz von Grundstücken und bei sehr zurückhaltenden Annahmen über materielle Enteignung sowie unter Ausklammerung der Sicherung von Erholungs- und Grünzonen in Städten und Agglomerationen ein Betrag von 120 Millionen Franken kaum ausreichen wird, um auch nur die wichtigsten oder berühmtesten Landschaften und Ortsbilder vor dem unwiderruflichen Verlust zu bewahren. Unterhalts- und Pflegemassnahmen für Objekte, deren Unterhalt nicht selbsttragend ist, sind dabei ebenfalls nicht mitgerechnet.

Ein kürzlich von einer Arbeitsgruppe der kantonalen Beauftragten für Landschaftsschutz ganz unabhängig von unseren Überlegungen gemachte Hochrechnung über die bekannten Objekte der Inventare BLN und KLN sowie eine Schätzung der restaurierungsbedürftigen Gebäude ergibt einen jährlichen Finanzbedarf des Bundes von 25 bis 30 Mio. Franken, d.h. etwa 4 Franken pro Einwohner. Daraus ergäbe sich bei einem durchschnittlichen Subventionsansatz des Bundes von 20% eine jährliche Gesamtausgabe von Bund, Kantonen, Gemeinden und Drittbeteiligten in der Grössenordnung von zusammen 125 bis 150 Mio. Franken.

Wir sind nicht der Meinung, der genannte Betrag müsse vorwiegend aus Bundesmitteln bestritten werden, stellen aber fest, dass die vom Bund eingesetzten Natur- und Heimatschutzmittel und die geltenden Subventionssätze bei weitem nicht ausreichen, weil sie die vorgeschriebene Beteiligung der Kantone (und Gemeinden) sehr oft nicht auszulösen vermögen. Auch vermag der Bund seinen eigenen Verpflichtungen auf dem Gebiet des Natur- und Heimatschutzes so nicht nachzukommen. Da aber die Finanzlage des Bundes wohl noch weitere Jahre prekär bleiben wird, sollten die Gemeinden eindeutig mehr und wirksamere Leistungen zum Schutze der Landschaft erbringen.

Der zu geringe Stellenwert des Landschaftsschutzes in der öffentlichen Tätigkeit spiegelt sich nicht nur im finanziellen sondern auch im personellen und institutionellen Bereich, was sich in einem mangelhaften Vollzug der Gesetze, namentlich des Bundesgesetzes über den Natur- und Heimatschutz, auswirkt. Man erkennt im allgemeinen den Natur- und Heimatschutz noch immer nicht als räumliche **Querschnittsaufgabe**, die allen staatlichen Aktivitäten mit räumlicher Auswirkung aufgetragen ist, sondern man behandelt ihn als Anhängsel - gleichsam wie die wenigen Promille der Bausumme eines Projektes, die man jeweils für den Wandschmuck oder die Bepflanzung budgetiert. Auch personelle Begehren im Bereich des Landschaftsschutzes werden mit dem Hinweis auf die finanziell prekäre Lage der öffentlichen Hand abgewiesen, wobei man aber oft vergisst, dass sich mit einem gezielten Einsatz zugunsten des Natur- und Heimatschutzes – wie mit zahlreichen Fällen belegt werden kann – oft viel grössere später anfallende Ausgaben vermeiden liessen. Der Schutz der Silsebene beispielsweise hätte sich anfangs der sechziger Jahre wohl noch mit 1 bis 2 Mio. Franken sogar umfassender bewerkstelligen lassen, als es Ende der Siebzigerjahre mit Gesamtkosten von mehr als 10 Mio. Franken möglich war.

Falls die Einflussnahme auf die umfangreiche Bundestätigkeit infolge Personalmangel zunehmend auf Inventargebiete beschränkt bleiben sollte, wird eine für den Landschaftsschutz unheilvolle Tendenz verstärkt: Je mehr sich Schutzmassnahmen auf Einzelobjekte konzentrieren, umso geringer sind die Anstrengungen im übrigen Gebiet, wo sie unter Umständen viel nötiger wären. Der Landschaftsschutz droht sich so auf die bruchstückhafte Erhaltung von Landschaftswerten zu beschränken, statt als Ansporn für einen umfassenden schonungsvollen und pfleglichen Umgang mit unserer heimatlichen Landschaft zu dienen.

1.1 Ursachen der Landschaftszerstörung

Die strukturellen Nachteile für den Landschaftsschutz sind zahlreich. Die Wurzel der Ursachen für die Landschaftszerstörung ist nach **Prof. Dr. Martin Lendi** vom Institut für Orts-, Regional- und Landesplanung an der ETH Zürich in der heute verbreiteten **Ehrfurchtslosigkeit** vor der Schöpfung zu suchen. Die rapide technologische Entwicklung hat die Lust am Machbaren derart ange-

facht, dass der Anspruchsdruck der öffentlichen und privaten Hand auf die Landschaft ständig zunimmt. Der Mensch hat sich von seinen natürlichen Seinsgrundlagen entfernt. Der Besinnung auf höhere Lebenswerte und der Aufklärungs- und Erziehungsarbeit stehen eine alles überdeckende Informationsflut und die Begehrlichkeit nach kurzfristigem Gewinn gegenüber.

Hinter den Interessen des Natur- und Landschaftsschutzes steht kein unmittelbar manifester wirtschaftlicher Druck. Die ressortmässige Aufteilung der Staatstätigkeit entspringt dem allgemeinen Hang zur **Spezialisierung**. Sie verspricht höhere Effizienz, lässt aber den Blick aufs Ganze verloren gehen und erschwert die Rücksichtnahme auf die Landschaft als verletzliches und unvermehrbares Gut.

Diese und andere Nachteile sind kurzfristig kaum zu beseitigen. Aber anstatt sie im Sinne eines Ausgleichs etwas zu mildern, werden sie noch verschärft durch ein sich laufend vergrösserndes Ungleichgewicht der eingesetzten Kräfte und Mittel.

1.2 Missverhältnis der eingesetzten Mittel und Kräfte

1.2.1 Auf Bundesebene

Die Bundesverfassung weist zwar die Aufgaben des Natur- und Heimatschutzes primär den Kantonen zu. Das heisst aber nicht, dass nicht auch dem Bund klar umgrenzte Zuständigkeiten und Pflichten in diesem Bereich übertragen sind. Nach Art. 24sexies, Abs. 2, hat der Bund in Erfüllung seiner Aufgaben das heimatliche Landschafts- und Ortsbild, geschichtliche Stätten sowie Natur- und Kulturdenkmäler zu schonen und, wo das allgemeine Interesse überwiegt, ungeschmälert zu erhalten.

Das krasse Missverhältnis der für den Landschaftsschutz eingesetzten Mittel im Vergleich zur Grösse und Dringlichkeit der Aufgabe wird deutlich, wenn man sich die im Berichtsjahr neu unterbreiteten Vorlagen für zusätzliche Bundesausgaben und Kredite vor Augen hält:

- | | |
|--|--------------|
| – Wohnbauförderung: | 200 Mio. Fr. |
| – Impulsprogramm zur Förderung der technologischen Entwicklung und Ausbildung: | 51 Mio. Fr. |
| – Schweizerische Verkehrszentrale: | |
| Erhöhung des Jahresbeitrages von 15 auf | 21 Mio. Fr. |
| – Erdöl- und Erdgassuche: | 10 Mio. Fr. |

Selbstverständlich kann es nicht darum gehen, den Landschaftsschutz gegen diese und andere Förderungsmassnahmen im wirtschafts-, sozial- und forschungspolitischen Bereich auszuspielen. Aber es ist in keiner Weise nachgewiesen, dass etwa die obengenannten Aufgaben wichtiger wären als der Natur und Heimatschutz, für welchen der Bund 1982 ganze 6,8 Millionen Franken budgetiert hat. Bei der Abteilung Natur- und Heimatschutz besteht ein Überhang an Beitragsgesuchen von über 10 Millionen Franken.

1.2.2 Auf Kantonsebene

Die verfassungsmässig und gesetzlich eng beschränkte Zuständigkeit des Bundes im Bereich des Natur- und Heimatschutzes setzt eine umso grössere Aktivität in den Kantonen und Gemeinden voraus. Die Hoffnung, dass «in allen Kantonen verantwortungsbewusste Behörden im Verein mit privaten Organisationen unermüdlich am Werke sind, um die Ziele des Natur- und Heimatschutzes zu verwirklichen» (BBl 1961 I 1107), hat sich bisher jedenfalls nicht erfüllt.

Der Grundsatz: «Natur- und Heimatschutz ist Sache der Kantone» (Art. 24sexies, Abs. 1 BV) wird in vielen Fällen zum Vorwand des Nichtstuns oder gar der Missachtung dieses sich an die Kantone richtenden Verfassungsauftrages. Kantonale und kommunale Behörden halten sich oft eher an kurzfristige, auf rasche Realisierung ausgerichtete Ziele. Dies führt zu einer ständigen Zurückstufung von Natur- und Heimatschutzanliegen, deren Nutzen und Sichtbarkeit weniger unmittelbar scheinen. Hinzu kommt bei vielen privaten Unternehmen die sinkende Bereitschaft zur Unterstützung des Natur- und Heimatschutzes.

Die landschaftszerstörenden Aktivitäten werden kaum abgebaut, obschon ihr Nutzen im Verhältnis zu den getätigten Investitionen immer kleiner wird. Dies gilt für die meisten Lebens- und Wirtschaftsbereiche wie Besiedelung, öffentliche Bauten, Verkehr, Energie, Land- und Forstwirtschaft, Tourismus und Freizeit. Subventionsgesuche werden selten umfassend auf ihre langfristigen Auswirkungen geprüft, sondern einfach unter dem Titel «Nachholbedarf» als Bedürfnis eingestuft und oft genug von Planungsgremien abgesegnet.

Ein Beispiel unter vielen:

Ende 1980 liess der Kanton Graubünden im Zuge des Nationalstrassenbaus am gegenüberliegenden rechten Ufer des Hinterrheins ein kostspieliges, überflüssiges Wuhr (Gleithang) aus Granitblöcken erstellen (vgl. Ziff. 5.5). Im selben Zeitpunkt lehnte die Kantonsregierung einen Beitrag von einigen Tausend Franken zur Erhaltung der historischen Linde von Scharans ab. Es erübrigt sich, weitere Fälle aufzuzählen. Auch wenn punktuell und meistens erst dem Druck der öffentlichen Meinung gehorchend, manche Objekte des Natur- und Heimatschutzes geschützt worden sind, so zeigt doch der Zustand der Landschaft aufs eindrucklichste, dass manche Kantone und wohl die Mehrzahl der Gemeinden den ihnen gesetzlich zukommenden Aufgaben des Natur- und Heimatschutzes nicht nachkommen.

Künftig soll der Verkauf von Grundstücken an Ausländer in Orten mit einem «erheblichen Umfang» an ausländischem Eigentum wirksamer als bisher unterbunden werden. Aber in allen Fremdenverkehrsarten (fast alle Gemeinden im alpinen und voralpinen Raum), wo der Umfang an ausländischem Eigentum noch keinen erheblichen Umfang erreicht hat, können die Kantone den Grundstückverkauf an Ausländer weiterhin zulassen. Dadurch verlagert sich die ungebrochene Nachfrage, gleich einem Steppenbrand, in bisher noch intakte Gebiete. Nach neueren Untersuchungen ist erwiesen, dass der Beschäfti-

gungseffekt aus dem Bau von Zweitwohnungen relativ gering bzw. vorübergehend ist. Die induzierten Arbeitsplätze sind wenig attraktiv und entstehen oft nicht in jenen Orten, die einer wirtschaftlichen Förderung bedürfen, so dass die Belastung der Landschaft und die sozio-oekonomischen Nachteile einer solchen Entwicklung in einem ungünstigen Verhältnis zum regionalwirtschaftlichen Nutzen stehen (vgl. ORL-Institut, Disp Nr. 65, Januar 1982).

Dies alles geschieht in einem Moment, wo in der Bevölkerung die **Skepsis** gegenüber dem materiellen Fortschrittsdenken wächst. Dass sich ein entsprechendes Verzichtverhalten nicht sofort bemerkbar macht, darf nicht als Zeichen fehlender Einsicht gewertet werden. Gerade in dieser Situation müsste es Aufgabe des Staatswesens sein, im wohlverstandenen Interesse des Bürgers mehr **Weitsicht** zu beweisen und weniger der Opportunität des Augenblicks nachzugeben.

1.3 Die Aufgabe der privatrechtlichen Organisationen des Natur- und Heimatschutzes

Die Einsicht, dass der **politische Wille** zur Erhaltung von Natur und Heimat im **föderalistischen Staat** von unten nach oben geschaffen werden muss, ist richtig. Der Appell an die privaten Organisationen des Natur- und Heimatschutzes, mit Schulung, Information und der Überzeugung vermehrt «an der Basis» zu wirken, bleibt jedoch solange ein frommer Wunsch, als auch diese Organisationen ihre Arbeit im Gemeinwohl mit ungenügenden Mitteln leisten müssen. Während selbst öffentliche Betriebe über beträchtliche Budgets für Werbung verfügen, siehe z.B. PTT, müssen sich die Schutzorganisationen mit Bruchteilen davon begnügen. Zudem wird oft verkannt, dass diesen Vereinigungen eine notwendige Funktion der «**Frühwarnung**» zukommt. Diese Funktion kann vom modernen Staat nicht oder nur ungenügend erfüllt werden, da dieser in der Erfüllung zahlreicher landschaftsverändernder Tätigkeiten selber Partei ist (vgl. Riva, Enrico: «Die Beschwerdebefugnis der Natur- und Heimatschutzvereinigungen im schweizerischen Recht»). Dasselbe gilt für das den gesamtschweizerischen Natur- und Heimatschutzvereinigungen vom Gesetzgeber eingeräumte Beschwerderecht. Die aktivlegitimierten Organisationen erfüllen eine notwendige **Nachtwächterrolle**, wie die überdurchschnittlich hohe Erfolgsquote bei den verwaltungsgerichtlichen Beschwerden beweist. Dieses Mittel wird übrigens nur sparsam, mit Vernunft und Mass, und stets mit staatspolitischem Verantwortungsbewusstsein eingesetzt.

Eine Vielzahl der Massnahmen im Bereich des aktiven Natur- und Heimatschutzes gehen von der Initiative der privaten Vereinigungen aus oder wurden von denselben massgeblich mitgetragen (Nationalpark, Silsersee, Aletschgebiet, Reusstal, Neuenburgersee, zahlreiche Kulturdenkmäler und Ortsbilder). Aber alle diese Beispiele bleiben ohne stark vermehrte Anstrengungen des privaten und des öffentlichen Natur- und Heimatschutzes «Tropfen auf einen heissen Stein».

1.4 Konsequenzen

Wegen des ungenügenden Mittel- und Kräfteeinsatzes im Bereich des Natur- und Heimatschutzes, werden die für den Landschaftsschutz tätigen Organisationen und Dienststellen von einem oft aufreibenden Abwehrkampf absorbiert, anstatt sich konzeptionellen Arbeiten widmen zu können. Der Vorwurf, zu spät oder nur punktuell einzugreifen, wird nicht selten gerade von jenen Kreisen erhoben, die selber am meisten zur schleichenden Landschaftserosion beitragen, indem sie sich ihrer Mitverantwortung für die Erhaltung der Landschaft und der in sie eingebetteten Kulturwerte entziehen.

Nach Auffassung der Schweiz. Stiftung für Landschaftsschutz und ihrer Gründerorganisationen ist die umgehende Verwirklichung folgender Postulate dringlich:

- Erhöhung der Bundesmittel und der Subventionssätze für Natur- und Heimatschutz im Rahmen einer Überprüfung der Prioritäten
- Ausreichende personelle Dotierung der eidgenössischen und kantonalen Dienststellen für Landschafts-, bzw. Natur- und Heimatschutz und - wo nötig - deren Aufwertung in der Organisation der Verwaltung
- Erstellung eines Berichtes über den Zustand und die Zukunft der Landschaft
- Weitere Bearbeitung der Inventare des Landschafts-, Natur- und Ortsbildschutzes und verstärkte Schutz- und Pflegemassnahmen in den Inventargebieten
- Vermehrte Unterstützung der privaten Organisationen durch die öffentliche Hand, damit diese den ihnen vom Gesetzgeber zugedachten Aufgaben zur Förderung des Landschafts-, Natur- und Heimatschutzes wirksamer und fristgerecht nachkommen können (Art. 5, 12 und 13, Bundesgesetz über den Natur- und Heimatschutz).

In den **Regierungsrichtlinien** für die Legislaturperiode 1979 – 1983 wird dem Natur- und Heimatschutz ein hoher Stellenwert eingeräumt (vgl. Bericht vom 16.1.1980 über die Regierungsrichtlinien). Wenn sich die damit geweckten Ziele und Erwartungen nicht erneut als Illusion erweisen sollen, darf mit verstärkten Massnahmen der genannten Art nicht mehr zugewartet werden.