

# **Landschaftsschutz darf nicht an den Gemeindegrenzen enden! = La protection du paysage ne doit pas s'arrêter aux limites de la commune! = Landscape conservation must not end at district boundaries!**

Autor(en): **Rodewald, Raimund**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Anthos : Zeitschrift für Landschaftsarchitektur = Une revue pour le paysage**

Band (Jahr): **32 (1993)**

Heft 4: **Landschaftsplanung in den Gemeinden = Aménagement du paysage dans les communes = Landscape planning at local authority level**

PDF erstellt am: **21.09.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-137175>

## **Nutzungsbedingungen**

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

## **Haftungsausschluss**

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

## Landschaftsschutz darf nicht an den Gemeindegrenzen enden!

Dr. Raimund Rodewald, Geschäftsführer der Schweizerischen Stiftung für Landschaftsschutz und Landschaftspflege (SL), Bern

## La protection du paysage ne doit pas s'arrêter aux limites de la commune!

Dr Raimund Rodewald, gérant d'affaires de la Fondation suisse pour la protection et l'aménagement du paysage (FSPAP), Berne

## Landscape conservation must not end at district boundaries!

Dr. Raimund Rodewald, Manager of the Swiss Foundation for Landscape Conservation and Landscape Care (SL), Berne

---

«Heilige Kühe» sind eo ipso unantastbar. Axiomen gleich werden sie kaum hinterfragt, und ihre scheinbar zeitlose Richtigkeit ist in Konventionen und Traditionen zementiert. Eine dieser heiligen Kühe ist die Gemeindeautonomie, an deren Hürde so mancher Planungsgrundsatz schmachvoll scheitert, speziell der Schutz unserer Landschaft.

---

---

Les «vaches sacrées» sont eo ipso sacro-saintes. Tels les axiomes, elles ne sont pas remises en question et leur justesse apparemment intemporelle est cimentée dans les conventions et les traditions. L'une de ces vaches sacrées est l'autonomie des communes, un obstacle qui fait honteusement échouer maints principes d'aménagement, en particulier la protection de nos paysages.

---

---

“Holy cows” are eo ipso untouchable. Just like axioms, they can hardly be examined, and their apparently timeless correctness is cemented in conventions and traditions. One of these holy cows is local authority autonomy, a hurdle which has humiliatingly thwarted many a planning principle for the protection of our landscapes.

---

Dass die Natur nicht vor politischen Grenzen halt macht, ist eine Binsenwahrheit. Trivial ist ebenso die Schlussfolgerung, dass nicht nur die Landschaftsplanung, sondern auch die gesamte Raumplanung ein regionales Verantwortungsbewusstsein erfordert. Dogmen, Übereinkunft, aber auch psychologische Schranken stehen jedoch oft im Weg.

### Beispiel 1: Bauzonenplanung

Die Gemeinde Castrisch im Vorderrheintal verfügt über eine noch weitgehend fremdkörperfreie Landschaft und Ortsstruktur. Da diese Gemeinde kaum touristische Einnahmen verbuchen kann, ist sie neben der Landwirtschaft auf Kleingewerbe und Holzverarbeitende Betriebe angewiesen. Eine altrechtliche Gewerbe- und Industriezone in einem ehemaligen Auenwald entlang der Glenner ist in jüngster Zeit laufend auf Kosten von Waldareal erweitert worden, dies obwohl die Nachbargemeinde Ilanz über Gewerbezonenserven verfügt. Der rechtliche Anspruch jeder Gemeinde auf die gesamte «Nutzungszonepalette» macht regionale Lösungen mit entsprechendem Finanzausgleich praktisch unmöglich, Lösungen, welche in diesem Falle den Wald – zumal von wichtiger ökologischer Ausgleichs- und Erholungsfunktion – geschont hätten.

### Beispiel 2: Hochwasserschutz

Im bernischen Worblental führte die intensive Bautätigkeit (Bodenversiegelung) und Landwirtschaft (Bodenverdichtung, Eindämmung) dazu, dass Hochwasserereignisse erhebliche Sachschäden nach sich zogen. Der Vorschlag für eine landschaftsschonende Gesamtlösung, welche Überflutungsgebiete und einen Hochwasserstollen vorsah, scheiterte an politischen Auseinandersetzungen innerhalb der Gemeinden und des Kantons. Als

Que la nature ne s'arrête pas aux frontières politiques, voilà qui est une lapalissade. Il est tout aussi trivial de tirer la conclusion que non seulement l'aménagement du paysage, mais l'aménagement du territoire dans son ensemble exige un sentiment de responsabilité régional. Les dogmes, les conventions ainsi que des barrières psychologiques y font toutefois souvent obstacle.

### Premier exemple: Plan de développement des zones

La commune de Castrisch dans la vallée du Rhin antérieur dispose d'un paysage et d'une structure locale largement exemptes de corps étrangers. Etant donné que cette commune ne peut pas compter sur des recettes touristiques, elle dépend, à côté de l'agriculture, des petits métiers et des entreprises de transformation du bois. En vertu d'un vieux droit, une zone artisanale et industrielle dans une ancienne forêt ripicole au bord de la Glenner a été toujours un peu plus élargie ces derniers temps aux dépens de la zone de forêt, ceci bien que la commune voisine d'Ilanz dispose de zones industrielles de réserve. Le droit légal de chaque commune à toute la «palette des zones d'utilisation» rend les solutions régionales, avec une péréquation financière correspondante, pratiquement impossibles, des solutions qui dans le cas présent auraient protégé la forêt – dont l'importante fonction de compensation écologique et de récréation est incontestée.

### Deuxième exemple: Protection contre les crues

Dans la vallée bernoise du ruisseau Worblen, une activité de construction et une agriculture intensives (compactage du sol, endiguement) sont responsables des

The fact that nature does not come to a halt at political boundaries is a truism. Equally trite is the inference that not only landscape planning, but also the whole of area planning requires a sense of regional responsibility. Dogmas, agreement, but also psychological barriers often stand in the way of this.

### Example 1: Building zone planning

The village of Castrisch in the Fore-Rhine valley has a landscape and village structure still for the most part free of alien elements. As this community can hardly book any income from tourism, apart from agriculture, it is dependent on small-scale trade and timber-processing plants. A commercial and industrial zone in accordance with the old law in a one-time riverside forest along the Glenner has been constantly expanded in recent times at the expense of the forest area even though the neighbouring town of Ilanz has commercial zone reserves available. Each local community's legal right to the whole “range of utilisation zones” makes regional solutions with corresponding financial compensation arrangements practically impossible. Solutions which in this case would have spared the forest – something with an important ecological balance and recreational function.

### Example 2: Flood protection

In the Worblen valley in the canton of Berne, the intensive construction activity (impervious surfaces) and agriculture (soil compaction, embankments) led to considerable damage being caused in the event of floods. The proposal for an overall landscape care scheme solution providing for flood overrun areas and a spillway tunnel failed on account of the political differences within the communities and the canton. The compromise decision en-

Konsensentscheid wurden sogenannte differenzierte, d.h. den Gemeinden überlassene, Hochwasserschutzmassnahmen postuliert, was die Gemeindeautonomie zwar wahrte, aber massive Bachverbauungen auf Kosten des Orts- und Landschaftsbildes, namentlich im unteren Worblenabschnitt zur Folge hat.

### Beispiel 3: Tourismus

Im Tourismus beschränkt sich die regionale Konzeptarbeit weitgehend auf die Angebotsregion. Die vom Verkehr betroffenen Gemeinden der Durchgangs- (oder besser: Durchfahrts-)gebiete werden wirtschaftlich oftmals benachteiligt und können kaum die Verkehrsentwicklung beeinflussen. Diese Regionen stehen zumeist der Umweltverschmutzung und dem Landschaftsverbrauch (durch neue Verkehrsachsen) ohnmächtig gegenüber. Da der kantonale Finanzausgleich diese – auch gesellschaftlich – negativen Folgererscheinungen nicht auszugleichen vermag, versuchen sich die Gemeinden einer Tou-

importants dégâts matériels causés par les crues. Une proposition de solution globale, qui n'aurait pas déparé le paysage et prévoyait des zones d'inondation et une galerie des hautes eaux, avorta en raison des querelles politiques au sein des communes et du canton. On postula finalement des mesures de protection contre les crues soi-disant différenciées, c'est-à-dire laissées au soin des communes qui sauvegardaient ainsi leur autonomie. Ce qui eut pour conséquence les massives défenses de rive construites aux dépens de l'aspect caractéristique du paysage et des localités, notamment sur le cours inférieur du Worblen.

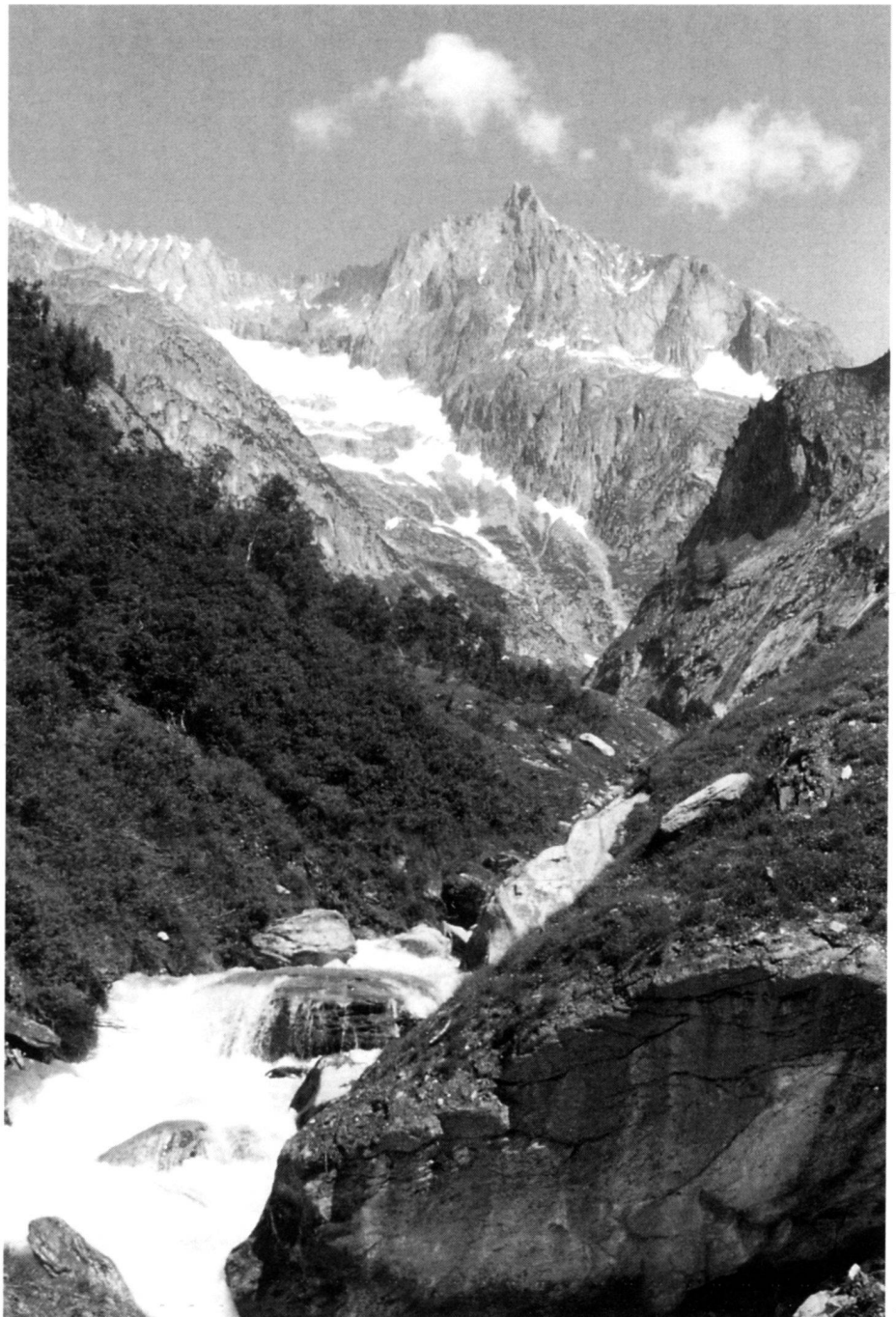
### Troisième exemple: Tourisme

En ce qui concerne le tourisme, le concept régional se limite en général à la région avec un potentiel touristique. Les communes des régions de transit (ou mieux: de passage) touchées par le trafic sont souvent désavantagées du point de vue économique et n'ont pour ainsi dire

visaged what were called differentiated flood protection measures, i.e. they were left to the local communities, thus preserving the autonomy of the local authorities, but resulting in massive construction works along the stream at the expense of the appearance of the village and the landscape, namely in the lower section of the Worblen.

### Example 3: Tourism

In tourism, regional concept work is restricted for the most part to the region being offered. The villages affected by the traffic in the transit areas (or better areas to be driven through) are often put at an economic disadvantage and can hardly influence the development of traffic. These regions are often powerless when confronted with environmental pollution and the using up of the landscape (by new traffic routes). As cantonal financial compensation is not able to compensate for these negative consequences – also from a social aspect – the local authorities in a



Baltschieder valley VS: 40 km<sup>2</sup> of landscape conservation thanks to intercommunal collaboration.

Baltschieder valley VS: 40 km<sup>2</sup> de protection du paysage grâce à une collaboration intercommunale.

Baltschieder valley VS: 40 km<sup>2</sup> of landscape conservation thanks to intercommunal collaboration.

rismusregion mit immer grösseren Freizeitangeboten gegenseitig auszubooten. Als Beispiel sei hier Tujetsch erwähnt, welches im Gegensatz zu Disentis über einen kaum nennenswerten Sommertourismus verfügt und nicht in der (politischen) Lage ist, von den Infrastrukturen der Nachbargemeinde profitieren zu können. Als Konsequenz soll nun ein 18-Loch-Golfplatzprojekt mit Clubhaus, 140 Parkplätzen und massiven Landschaftseingriffen, u.a. in drei Flachmooren von kantonaler Bedeutung, durchgeboxt werde.

### **Autonomie darf nicht Begrenztheit sein**

Eine Positivplanung des ländlichen Raumes verlangt bei den heutigen Defiziten an Naturräumen eine gemeindeübergreifende Zusammenarbeit. Die fortschrittlichen landschaftsschützerischen Bemühungen einzelner Gemeinden, wie z.B. Fürstenu GR (bereits 1975 wurde dort eine Landschaftsplanung in Kraft gesetzt), Sonogno TI, Erschmatt VS, Zell ZH, Mollis GL, Köniz BE u.a., sind zweifellos überaus sinnvoll und notwendig, erreichen aber nicht ihre denkbare Wirkung, wenn nicht die angrenzenden Gemeinden mit korrespondierenden Massnahmen aufwarten. So nützt es wenig, wenn einerseits in den Varenerebbergen VS eine Durchgrünungsaktion für die einst vielfältige und nun einplanierte und ausgeräumte Kulturlandschaft durchgeführt wird, andererseits aber im benachbarten Salgesch die noch vorhandene vielfältige Kulturlandschaft durch eine Rebbergmelioration zerstört werden soll. Glücklicherweise gibt es auch andere Beispiele, leider aber nur löbliche Ausnahmen: die Association pour la sauvegarde de la Baroche JU, die von allen fünf Gemeinden getragen ist und sich mit Erfolg für die Erhaltung ihrer Obstbaumlandschaft einsetzt, die Schutzgemeinschaft für das Baltschiederthal VS, welche von der SL und den drei Territorialgemeinden aufgebaut wurde, oder auch die bereits vor vielen Jahrzehnten erlassenen und von den Gemeinden getragenen Schutzbestimmungen für die Landschaften des Greifen- und Pfäffikersees oder des solothurnischen Juras.

Der Umgang mit der heiligen Kuh Gemeindeautonomie ist besonders in der heutigen antietatistischen Phase tückisch. «Anordnungen von oben» werden je länger, je weniger akzeptiert (Beispiel Moorlandschaftsschutz). Auf der anderen Seite ist die interkommunale und auch interkantonale Zusammenarbeit heute zu wenig ausgeprägt. Diese sollte aber zu einer Voraussetzung für die Genehmigung von Nutzungsplänen oder für die Gewährung von staatlichen Subventionen werden.

Ein Planungsdenken, das bei Nutzungsvorhaben vermehrt die überregionalen räumlichen, anstelle der rein politischen Möglichkeiten berücksichtigt und Schutzvorhaben in einem gesamtlandschaftlichen Kontext (Leitbilder) eingebettet sieht, ist noch kaum erkennbar. Trifft es doch wie z.B. bei den forstlichen und landwirtschaftlichen Erschliessungsvor-

aucune influence sur le développement du trafic. Ces régions sont la plupart du temps impuissantes face à la pollution et au grignotage du paysage (nouveaux axes routiers). Etant donné que la péréquation financière cantonale ne peut pas équilibrer ces conséquences négatives – aussi du point de vue social –, les communes d'une région touristique tentent de se surpasser mutuellement en accroissant sans cesse leur offre de loisirs. Tujetsch peut être cité à titre d'exemple. Le tourisme d'été y est, à l'inverse de Disentis, peu considérable et sa situation (politique) ne lui permet pas de profiter de l'infrastructure de la commune voisine. Par conséquent, on veut à tout prix y aménager un terrain de golf à 18 trous avec un pavillon, 140 places de parc en portant des atteintes énormes au paysage, entre autres à trois tourbières plates d'importance cantonale.

### **Autonomie ne doit pas être synonyme de borné**

Un aménagement positif de l'espace rural exige, vu le déficit en espaces naturels, une collaboration étroite entre les communes. Les efforts avancés en matière de protection du paysage de certaines communes, comme par exemple Fürstenu GR (un plan d'aménagement y a été mis en vigueur en 1975 déjà), Sonogno TI, Erschmatt VS, Zell ZH, Mollis GL, Köniz BE, entre autres, sont certes utiles et nécessaires mais n'ont pas l'impact attendu si les communes limitrophes ne prennent pas des mesures correspondantes. Ainsi, cela n'a pas beaucoup de sens si dans les vignobles de Varen VS, on procède à une reverdure du paysage rural autrefois varié et entre-temps dépouillé, alors que dans la commune voisine de Salgesch, le paysage rural varié qui existe encore doit être détruit à cause d'une amélioration foncière du vignoble! Heureusement qu'il y a d'autres exemples, des exceptions louables: l'Association pour la Sauvegarde de la Baroche JU, supportée par l'ensemble des cinq communes, qui s'engage avec succès pour la préservation de son paysage d'arbres fruitiers, la Communauté de protection du val de Baltschieder VS, organisée par la FSPAP et les trois communes territoriales, ou encore les dispositions édictées il y a des décennies, et appuyées par les communes, pour protéger les paysages du Greifensee et du Pfäffikersee ZH ou ceux du Jura solothurois.

Les rapports avec la vache sacrée de l'autonomie des communes sont des plus délicats en cette période anti-étatique. Les «ordres d'en haut» sont de moins en moins acceptés (par ex. la protection des tourbières). Par ailleurs, la collaboration intercommunale et intercantonale laisse encore trop à désirer. Elle devrait représenter une condition à l'approbation des plans d'affectation ou à l'octroi des subventions fédérales.

Actuellement, il ne se dessine aucune tendance notable vers une planification qui, dans les plans d'affectation, place les possibilités suprarégionales d'un espace au-dessus de celles purement politiques et harmonise les mesures de protection

tourist region try to outbid one another with bigger and bigger recreational facilities. As one example of this we would mention Tujetsch which in contrast to Disentis has no summer tourism worthy of mention and is not in a (political) position to profit from the neighbouring village's infrastructures. As a consequence, it is now intended to force through an 18-hole golf course project with a club house, parking for 140 cars and massive interference with the landscape, among other things in three moorland areas of cantonal importance.

### **Autonomy must not be restrictedness**

Given the present-day deficits in natural areas, positive planning of a rural area requires collaboration between local authorities. The progressive landscape conservation efforts of individual villages, e.g. Fürstenu GR (land-scape planning was put into force there back in 1975), Sonogno TI, Erschmatt VS, Zell ZH, Mollis GL, Köniz BE, etc. are undoubtedly very sensible and necessary, but do not achieve their conceivable effect if the neighbouring villages do not come up with corresponding measures. Thus it is of little use if a verdure planting action is implemented in the vineyards in Varen VS for the once varied and now levelled and emptied cultivated landscape when in neighbouring Salgesch the varied cultivated landscape still extant is to be destroyed by melioration of the vineyards. Happily, there are also other examples, but regrettably only commendable exceptions: the Association pour la sauvegarde de la Baroche JU, which is backed by all five local councils and is successfully engaged in preserving the fruit tree landscape, the Protective Association for the Baltschieder Valley VS, which was set up by the SL and three local authorities, or also the protective regulations for the landscape around Lakes Greifen and Pfäffikon or the Solothurn Jura promulgated many decades ago and supported by the local communities.

Dealing with the holy cow of local authority autonomy is particularly tricky in the present anti-state interference phase. The longer "orders from above" are, the less they are accepted (example moor landscape protection). On the other hand, intercommunal and also intercantonal cooperation is too little marked today. But this should be a prerequisite for the approval of utilisation plans or for the granting of state subsidies.

A planning approach which takes account of the supraregional instead of the purely political opportunities in utilisation projects and which sees protective measures in an overall landscape context (models) is still hardly discernable. For it is still true, for example in the case of forest and agricultural development projects that the projects of individual local authorities and cantons are too little coordinated with one another, leading to an unnecessary increase in the use of landscape. It is thus only possible to come closer to the objective of budgeting carefully with deregulation and strengthening of federalism if

Die Obstbaumlandschaft in der Baroche – Erhaltung und Pflege dank regionalem Verantwortungsbewusstsein. Foto: Culterra Bern

Le paysage de culture fruitière à la Baroche – conservation et entretien grâce au sentiment de responsabilité régional.

The fruit tree landscape in Baroche. Preservation and care thanks to a regional sense of responsibility.



haben immer noch zu, dass die Projekte der einzelnen Gemeinden und Kantone zu wenig aufeinander abgestimmt sind, was den Landschaftsverbrauch unnötig steigert. Mit Deregulierung und Stärkung des Föderalismus ist deshalb dem Ziel des nachhaltigen Wirtschaftens überhaupt nur dann näherzukommen, wenn vorgängig ein regionales Verantwortungsbewusstsein zur Lösung der anstehenden Probleme geschaffen und institutionalisiert wird. In diesem Sinne ist das geflügelte Wort «Global denken und lokal handeln» in «umfassend planen und regional verantwortbar handeln» zu interpretieren.

dans un contexte global (schémas directeurs). En réalité, on ne fait pas assez concorder les projets de mise en valeur forestière et agricole entre les différentes communes et cantons et on gaspille inutilement du paysage. Dès lors, la dérégulation et le renforcement du fédéralisme ne permettront de se rapprocher du but, savoir une gestion efficace, que si on développe et institutionalise au préalable un sentiment de responsabilité régional pour résoudre les problèmes en suspens. Dans cet esprit, le dicton «penser globalement et agir localement» doit être interprété «établir un projet d'ensemble et agir de manière responsable au niveau régional».

beforehand a regional sense of responsibility is created and institutionalised to resolve the problems to be dealt with. With this in mind, the familiar saying “think globally and act locally” is to be interpreted as “plan comprehensively and act regionally responsibly”.

## Literatur

Hunziker, T., (1985): Landschaftsschutz konkret – Vorbildliche Lösungen als Ansporn. Schweiz. Stiftung für Landschaftsschutz, Bern.

Michel, S., (1991): Haushälterische Bodennutzung? Vorschläge für eine massgeschneiderte Ortsplanung, NFP 22, Bern-Liebefeld.

Reicher, M., (1993): Der Landschafts- und Naturraum – ein neuer Begriff in der Planung? In: DISP 113, Zürich.

Schmid, W., (1992): Grundzüge der ökologischen Planung. In: DISP 109, Zürich.

Strittmatter, P., (1988): Planerische Instrumente zum Bodensparen im ländlichen Raum. In: Die Nutzung des Bodens in der Schweiz, Verlag der Fachvereine an den Schweizer Hochschulen und Techniken, Zürich.

Wegelin, F., (1992): Raumplanung und Multifunktionalität des Natur- und Landschaftsraumes. In: Informationsshefte Raumplanung 3.



Links: Muss das Entwicklungsziel in jedem Fall Erhöhung der Wertschöpfung heissen? In Selva, Tujetsch, sollen zur Ankurbelung des Tourismus bald die Golfbälle über den Rhein gespielt werden. Fotos: R. Rodewald

Rechts: Neue Gewerbebauten auf der grünen Wiese könnten durch vermehrten regionalen Planungssinn verhindert werden (Beispiel Schaffhausen).



A gauche: L'objectif du développement doit-il toujours être synonyme d'accroissement de la valeur ajoutée? A Selva, Tujetsch, les balles de golf seront bientôt lancées par-dessus le Rhin dans le but de relancer le tourisme.

A droite: De nouvelles zones de constructions déparant les prés verts peuvent être évitées grâce à un sens aigu de la planification régionale (exemple Schaffhouse).

Left: Does the development objective have to be an increase in creation of value in each case? In Selva, Tujetsch, the golf balls are soon to be played across the Rhine to boost tourism.

Right: New commercial buildings in green meadows could be prevented by increased regional planning sense (example Schaffhausen).