

Naturschutzanliegen in neueren Gesetzgebungen = La protection de la nature dans les récentes législations

Autor(en): **Koeppel, Hans-Dietmar**

Objektyp: **Article**

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

Band (Jahr): **34 (1995)**

Heft 3: **Erfolge im Naturschutz = Le succès de la protection de la nature =
Successes in nature conservation**

PDF erstellt am: **25.09.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-137599>

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.

Naturschutzanliegen in neueren Gesetzgebungen

Hans-Dietmar Koeppel, dipl. Ing.,
Landschaftsarchitekt BSLA/SIA,
Stöckli, Kienast & Koeppel, Landschafts-
architekten AG, Wettingen

Mit Erfolg konnten wesentliche Anliegen des Naturschutzes in die jüngere Gesetzgebung eingebracht werden. Zögerliche und vor allem verzögerte, sogar bekämpfte Umsetzungen lassen ihre Wirkung in der Landschaft nicht erkennen.

Während der 25 Jahre zwischen erstem und zweitem Europäischen Naturschutzjahr, 1970 und 1995, lassen sich mit dem Bundesgesetz über die Raumplanung, mit dem Bundesgesetz über den Umweltschutz, mit Revisionen und wesentlichen Änderungen verschiedener weiterer Bundesgesetze wichtige Meilensteine zur verbesserten Verankerung von Naturschutzanliegen in der Gesetzgebung feststellen. Für die kantonalen Gesetzgebungen und selbst die Verfassungen von Bund und vielen Kantonen gilt diese Feststellung ebenso.

Festgestellt werden muss aber auch, dass ihre Wirkung auf sich warten lässt. Der Umfang an Landschaftsveränderungen mit standortnivellierender Gesamtwirkung wird eher grösser, die Standortvielfalt, Grundlage der Artenvielfalt, dagegen kleiner¹. Die Anzahl an Initiativen der Umweltverbände, die Anzahl erforderlicher Interventionen, der Umfang notwendiger Aktivitäten der Naturschutzlobby ist eher steigend².

Zieht man dann Bilanz, wie weitgehend Anliegen des Naturschutzes in neueren Gesetzesregelungen Berücksichtigung gefunden haben, so darf Zufriedenheit herrschen. Wesentliche Abstimmungen in dieser Sache sind vom Souverän angenommen worden, regelmässig mit grossem Mehr.

Zufriedenheit will aber nicht aufkommen. Unbehagen herrscht vor, verursacht von der Art der anschliessenden Umsetzung, dem weitgehend fehlenden Vollzug und vom Bemühen verschiedener Lobbys, erfolgversprechende Regelungen mittels Revisionen zu liquidieren.

Erfolge ja, Wirkung nein?

Nachstehend werden einige «Meilensteine» in der Gesetzgebung der letzten sieben bis acht Jahre gewürdigt, um anschliessend dem Ergebnis für Natur und Landschaft nachzuspüren:

– Änderung des Bundesgesetzes über den Natur- und Heimatschutz NHG vom 19. Juni 1987: Schutz und Unterhalt der Biotopie (von nationaler Bedeutung); öko-

logischer Ausgleich inner- und ausserhalb der Siedlungsgebiete durch Kantone und Gemeinden. Nähere Bestimmungen bringen die Naturschutzverordnung vom 16. Januar 1991, die Hochmoorverordnung vom 21. Januar 1991 und die Auenverordnung vom 28. Oktober 1992.

Ihre Wirkungen sind noch nicht beurteilbar. Für den ökologischen Ausgleich im Siedlungsgebiet herrscht Unklarheit (am 23. Juni 1995 veröffentlichte das Buwal eine Broschüre), im Landschaftsgebiet zeichnen sich dank Direktzahlung für besondere ökologische Leistungen nach Art. 31b Landwirtschaftsgesetz erste Wirkungen ab³.

– Änderung des NHG vom 24. März 1995: ermöglicht dem Bund Beiträge für Lehre und Forschung, Aus- und Weiterbildung sowie Öffentlichkeitsarbeit wie auch Finanzierung entsprechend eigener Tätigkeiten.

Sie verbessert die Stellung des Denkmalschutzes, verwässert den Schutz der Moore und Moorlandschaften und erschwert Verbänden die Ausübung des Beschwerderechts, indem bereits der Erstscheid angefochten werden und die Organisation bereits 10 Jahre bestehen muss.

– Neufassung Bundesgesetz über den Wald vom 4. Oktober 1991 und Waldverordnung vom 30. November 1992: Klärung des Waldbegriffs begünstigt Arten- und Biotopschutz im Waldareal, regelt das Verhältnis von Wald zur Raumplanung und macht das unsinnige vorsorgliche Roden oder Zurückschneiden von Gehölzbeständen überflüssig. Mit der Einführung des Waldentwicklungsplanes sollte der wichtige Einbezug der Waldplanung in die Landschaftsplanung erreicht werden können.

Positive Wirkungen sind bereits erkennbar, faktisch z.B. in der Existenz eines Waldnaturschutzprogrammes für den Kanton Aargau.

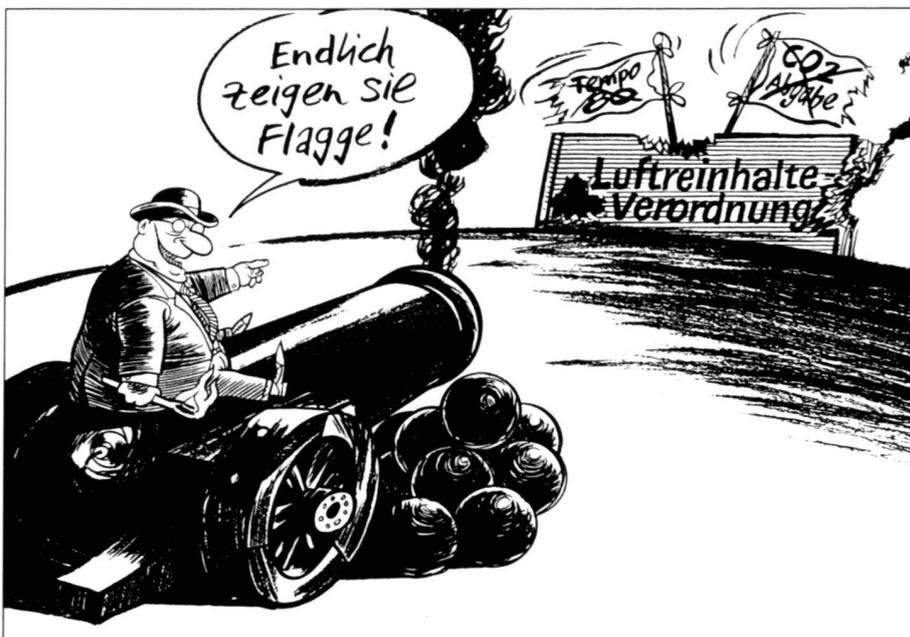
– Neufassung Bundesgesetz über den Wasserbau vom 21. Juni 1991 und Was-

serbauverordnung vom 2. November 1991: Hochwasserschutz soll in erster Linie passiv, d.h. durch Unterhalt und durch raumplanerische Massnahmen, z.B. durch Freihaltung von Gebieten für Überflutung und Wasserrückhalt, sichergestellt werden. Beiträge für Schutzmassnahmen von Bauten und Anlagen in unterschiedlichen Gefahrenzonen oder bekannten Gefahrengeländen werden grundsätzlich verweigert. Prioritär mitfinanziert werden Gewässerrenaturierungen mit grosser Wirkung für die natürliche Gewässerdynamik, die Vernetzung von Lebensräumen, Ausdolungen, Pufferzonen und Übergangsbereiche zwischen Land und Wasser. Die Anwendung und die immanent umfassende Wirkung sind noch nicht abschätzbar. Hinweise lassen sich aus der Wirkung des Wasserbaugesetzes des Kantons Bern vom 14. Februar 1989 ableiten⁴.

Die sehr entscheidende Massnahme, bekannte Überflutungsgebiete mit raumplanerischen Instrumentarien als funktionalen Teil der Gewässer zu sichern, ist nach Kenntnis des Verfassers noch in keinem Kanton realisiert, obwohl gerade damit viel Geld für baulichen Hochwasserschutz einzusparen wäre.

– Änderung Bundesgesetz über die Nutzbarmachung der Wasserkräfte vom 1. November 1992 im Zuge der Neufassung des Bundesgesetzes über den Schutz der Gewässer vom 24. Januar 1991: Abgeltung erheblicher Einbussen der Wasserkraftnutzung an Gemeinwesen infolge Erhaltung und Unterschutzstellung einer schützenswerten Landschaft von nationaler Bedeutung.

Am 8. Juli 1993 geht die Verordnung über die Ausrichtung von Ausgleichsbeiträgen für Einbussen der Wasserkraftnutzung in die Vernehmlassung, ihre Inkraftsetzung war für 1994 vorgesehen. Im August 1994 wurde bekannt, dass diese Bestimmung gestrichen werden soll: im Rahmen der Sanierungsmassnahmen des Bundeshaushaltes⁵. Nur intensivstes Natur-



Bundesrat: Kapitulation vor Wirtschaftsinteressen...

Le Conseil fédéral capitule devant les intérêts économiques...

Ernst Feurer-Mettler, Nebenspalter Nr. 24/1995

schutzlobbying verhinderte diese Streichung. Eine Anwendung ist allerdings nicht in Sicht.

Der Widerstreit zwischen harter Interessenpolitik und Entscheiden des Souveräns zugunsten des Naturschutzes wird im Kanton Graubünden besonders deutlich:

Entgegen der Parole der Bündner Regierung nimmt das Volk das Gewässerschutzgesetz an. Doch die Bündner Regierung lehnt den Entwurf der Verordnung über die Abgeltungsbeiträge ab. Woher bezieht diese ihren Auftrag?

– *Neufassung Gesetz über Raumplanung, Umweltschutz und Bauwesen des Kantons Aargau* – ein Blick auf die Ebene Kanton – vom 1. September 1993: regelt den Natur- und Landschaftsschutz in Artikel 40 umfassend. In der Allgemeinen Verordnung zum Baugesetz vom 24. Januar 1994 werden dagegen aus der Sicht des Natur- und Landschaftsschutzes unverantwortliche Befreiungen von der Baubewilligungspflicht gewährt, und zwar für das ganze Gemeindegebiet. Trotz dieser problematischen «Deregulierung» kommt es zu massiven Vorstössen im Parlament zugunsten einer Lockerung der Baubewilligungspraxis ausserhalb des Baugebiets.

Diesen vorwiegend positiven Beispielen der Gesetzgebung müssten die negativen Tendenzen in den Revisionsvorlagen zum Raumplanungsgesetz, zur Verordnung über die Umweltverträglichkeitsprüfung u.a.m. folgen. Es müsste berichtet werden über die politischen Druckversuche des Departementes von Bundesrat Ogi, der SBB und anderer Kreise zur Beschleunigung sie betreffender Projektbewilligungen (anstatt mit guten Projekten Überzeugungsarbeit zu leisten).

Ergebnis ist: Naturschutzanliegen finden durchaus und vermehrt Eingang in die Gesetze, der damit beabsichtigte Eingang in das Denken, Handeln und Wirtschaften findet nur zögerlich statt, wird teils sogar aktiv verhindert. Warum findet der Wandel

im Umgang mit Natur und Landschaft nicht statt? Setzen die Regelungen falsch an? Sind Naturbild und Gesellschaftsbild in den widerstreitenden Interessenlagern jeweils richtig?

Auf eine breite Gesetzesgrundlage kann sich heute der Arten- und Biotopschutz abstützen. Eindeutige Mängel, sogar innerhalb dieser Regelungen, sind beim Verständnis von Landschaft festzustellen. Landschaft, die den ganzen Raum umfasst, die Träger aller Lebensvorgänge und Lebensgrundlagen ist, wird nicht als solche begriffen. Landschaft ist nur das «vor der Stadt», das «um das Dorf», nur dort als Wert begriffen, wo man wandern und spazieren geht, ein Foto macht. Bei dieser Auffassung, die auch dem konservierenden Naturschutz zugrunde gelegt ist, kann die weitgehende Umsetzung heutiger Gesetze nicht zum Erfolg auf Dauer führen. Landschaft lebt von Veränderungen, ist in ständigem Wandel, braucht Dynamik, ist Dynamik, die heute mit den sich wandelnden Nutzungen und Aktivitäten des Menschen eng verknüpft ist. In den Veränderungen sind von allen Seiten die Chancen für eine nachhaltige Entwicklung der Landschaft zu ergreifen, anstatt diese zu neutralisieren.

Solange Politiker, Entscheidungsträger und Investoren Anliegen des Natur- und Landschaftsschutzes als Behinderung und nicht ebenso als Herausforderung wie neue wirtschaftliche und politische Rahmenbedingungen auffassen, solange «der Naturschutz» nur die Artenvielfalt vergangener Zeiten, die schon Jahrhunderte vom Menschen beeinflusst ist, im Auge hat und Verschiebungen im Artengefüge infolge veränderter Standortverhältnisse bekämpft, solange wird die Auseinandersetzung um das «Ob» die wesentlich wichtigere und interessantere Frage um das «Wie» eines Projektes, einer Veränderung verunmöglichen, die Lager werden sich, ihre Interessen konservierend, gegenüberstehen.

La protection de la nature dans les récentes législations

Hans-Dietmar Koeppel, ing.dipl.,
architecte-paysagiste FSAP/SIA, Stöckli,
Kienast & Koeppel, Wettingen

Les intérêts de la protection de la nature sont mieux pris en compte dans la législation actuelle. En raison de l'application hésitante et souvent retardée, voire combattue des nouvelles lois, leurs effets dans le paysage ne sont pas évidents.

Les 25 ans qui séparent la première et la deuxième Année européenne de la conservation de la nature, 1970 et 1995, ont été mis à profit pour mieux ancrer les intérêts de la protection de la nature dans la législation. Les principaux jalons étant la Loi fédérale sur l'aménagement du territoire, la Loi fédérale sur la protection de l'environnement, les révisions et les modifications importantes d'autres lois fédérales. Une constatation qui vaut aussi pour les législations cantonales, de même que la Constitution fédérale et bon nombre de Constitutions cantonales.

Force est de constater aussi que leurs effets se font attendre. Les changements dans le paysage qui tendent à uniformiser les habitats se multiplient, alors que la variété des habitats, base de la diversité des espèces, diminue¹. Parallèlement, le nombre des initiatives lancées par les associations de protection de l'environnement, le nombre des interventions indispensables, le volume des activités du lobby de protection de la nature ne cessent d'augmenter².

Si l'on établit le bilan des nouvelles réglementations législatives qui tiennent compte des intérêts de la protection de la nature, il y a lieu d'être satisfait. D'importantes votations en la matière ont été approuvées par le peuple souverain, la plupart du temps à grande majorité. Malgré tout, la satisfaction laisse à désirer. Le malaise prévaut, engendré par la façon dont ces lois sont appliquées, par le fait que leur exécution manque largement, par les efforts des différents lobbys pour faire échouer les réglementations prometteuses au moyen de révisions.

Des succès qui restent sans effets?

Ci-après, nous rappelons quelques «jalons» dans la législation des sept à huit dernières années, avant de nous intéresser aux résultats des mesures prises dans la nature et le paysage:

– *Modification de la Loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage du 19 juin 1987 (LPN): protection et entretien*



Solange das Ozon nur menschliche Organe angreift, verzichtet niemand auf sein Privatauto.

Ernst Feurer-Mettler, Nebelspalter Nr. 24/1995

Tant que l'ozone n'attaque que les organes humains, personne ne renonce à sa voiture.

des biotopes (d'importance nationale); compensation écologique à l'intérieur et à l'extérieur des localités par les cantons et les communes. D'autres dispositions légales sont stipulées dans l'Ordonnance sur la protection de la nature et du paysage (OPN) du 16 janvier 1991, l'Ordonnance sur la protection des hauts-marais du 21 janvier 1991 et l'Ordonnance sur la protection des zones alluviales du 28 octobre 1992.

Leurs effets ne sont pas encore mesurables. Eu égard à la compensation écologique dans les localités, on déplore un manque de clarté (le 23 juin 1995, l'OFEP publie une brochure). Dans les zones agricoles, les premiers résultats se dessinent grâce aux paiements directs pour les prestations écologiques particulières, selon l'art. 31b de la Loi sur l'amélioration de l'agriculture³.

– *Modification de la LPN du 24 mars 1995*: elle autorise la Confédération à allouer des subventions pour les projets de recherche, la formation et le perfectionnement de spécialistes, les relations publiques, ainsi qu'à assumer des tâches propres. Elle accorde une plus grande importance à la conservation des monuments historiques, édulcore la protection des marais et des sites marécageux et rend l'exercice du droit de recours plus difficile pour les associations, dans la mesure où elles n'ont qualité pour recourir que si elles ont formé un recours contre la première décision et si l'organisation existe depuis dix ans au moins.

– *Nouvelle version de la Loi fédérale sur les forêts du 4 octobre 1991 et l'Ordonnance sur la protection des végétaux forestiers du 30 novembre 1992*: la définition de la forêt favorise la protection des espèces et des biotopes dans les zones boisées, règle la situation de la forêt par rapport à l'aménagement du territoire et rend superflus le défrichement ou le rattachement préventifs et insensés. L'introduction du plan d'encouragement devrait permettre d'harmoniser les mesures d'aménagement des forêts et du paysage. On constate quelques effets positifs et concrets, par exemple l'existence d'un programme de protection des forêts naturelles dans le canton d'Argovie.

– *Nouvelle version de la Loi fédérale sur l'aménagement des cours d'eau du 21 juin 1991 et l'Ordonnance sur l'aménagement des cours d'eau du 2 novembre 1994*: la protection contre les crues doit être assurée en premier lieu de manière passive, c'est-à-dire par des mesures d'entretien et de planification, par ex. en délimitant des zones d'inondation et de retenue. Aucune indemnité n'est accordée pour des mesures visant à protéger des ouvrages et des installations aménagées dans des zones désignées comme dangereuses ou sur des territoires réputés dangereux. Les aides financières sont versées en priorité pour les mesures de revitalisation des eaux qui visent à rétablir leur dynamique naturelle et la trame des habitats naturels, en particulier les remises à ciel ouvert, la création de zones tampons et de transition entre la terre ferme et l'eau. Les conclusions sur l'application de la loi et l'effet immanent ne sont pas possibles pour

l'heure. Les effets de la Loi bernoise sur l'aménagement des cours d'eau du 14 février 1989 donnent quelques indications à ce sujet⁴.

A la connaissance de l'auteur, aucun canton n'a encore pris les mesures décisives visant à assurer les zones d'inondations connues comme une partie fonctionnelle des eaux grâce aux instruments de l'aménagement du territoire, bien qu'elles permettraient de réaliser d'importantes économies dans la lutte contre les crues.

– *Modification de la Loi fédérale sur l'utilisation des forces hydrauliques du 1^{er} novembre 1992, dans la foulée de la nouvelle version de la Loi fédérale sur la protection des eaux du 24 janvier 1991*: indemnités destinées à compenser les pertes subies dans l'utilisation des forces hydrauliques suite à la conservation et la mise sous protection d'un site d'importance nationale. Le 8 juillet 1993, l'Ordonnance concernant le versement d'indemnités visant à compenser les pertes subies dans l'utilisation de la force hydraulique est mise en consultation, l'entrée en vigueur était prévue pour 1994. En août 1994, on apprit que cette disposition devait être annulée dans le cadre des mesures d'assainissement du budget fédéral⁵. Seule une action très poussée du lobby de protection de la nature empêcha qu'elle soit annulée. Son application n'est toutefois pas en vue.

Le conflit entre les purs intérêts politiques et les décisions du peuple en faveur de la protection de la nature se reflète plus particulièrement dans le canton des Grisons: à l'encontre du mot d'ordre du gouvernement cantonal, le peuple adopta la Loi fédérale sur la protection des eaux. Mais le gouvernement grison rejeta le projet d'Ordonnance sur les indemnités fédérales. De qui tient-il son mandat?

– *Nouvelle version de la Loi sur l'aménagement du territoire, la protection de l'environnement et les constructions du Canton d'Argovie du 1^{er} septembre 1993* – un regard du côté du canton: elle règle de manière détaillée la protection de la nature et du paysage dans l'article 40. Par contre, l'Ordonnance générale concernant la Loi sur les constructions du 24 janvier 1994 accorde des exemptions irresponsables du point de vue de la protection de la nature et du paysage en ce qui concerne l'obligation d'un permis de construire, ceci sur tout le territoire communal. En dépit de cette «dérégulation» problématique, de nombreuses motions demandent au parlement d'assouplir la pratique des permis de construire à l'extérieur des zones à bâtir.

A cette liste d'exemples surtout positifs de la législation actuelle, il faut ajouter les tendances négatives notées, entre autres, dans les projets de révision de la Loi fédérale sur l'aménagement du territoire, de l'Ordonnance relative à l'étude de l'impact sur l'environnement. Citons aussi les tentatives de pression politique du département de Monsieur Ogi en vue d'activer les autorisations relatives aux projets des CFF et autres cercles (au lieu de convaincre par de bons projets).

En résumé, on peut dire que les intérêts de la protection de la nature sont de

mieux en mieux pris en compte dans les lois mais que la nouvelle façon de penser, d'agir et de gérer que celles-ci visent à encourager reste hésitante, voire est systématiquement contrariée. Pourquoi la nouvelle approche de la nature et du paysage n'est-elle pas effective? Les réglementations mettent-elles la charrue avant les bœufs? Les intérêts qui s'affrontent ont-ils toujours une image juste de la nature et de la société⁶?

La protection des espèces et des biotopes repose aujourd'hui sur de solides bases légales. Et pourtant même ces réglementations-là présentent de sérieuses lacunes quant à la notion de paysage. Le paysage n'est pas perçu comme un espace global, base de toute vie. Le paysage se limite «aux abords de la ville», «aux alentours du village», il n'a une valeur que là où on peut faire une excursion, se promener ou prendre une photo. Il va sans dire qu'avec une telle conception, sur laquelle se fonde aussi la protection de la nature qui vise à conserver, l'application à grande échelle des lois actuelles ne peut mener à un succès durable. Le paysage vit des changements, il est en perpétuelle mutation, il a besoin de dynamique, il est la dynamique qui est étroitement liée aux utilisations et activités de l'homme qui ne cessent de se transformer. Les changements sont des chances à saisir pour garantir un développement efficace du paysage, au lieu de le neutraliser.

Tant que les politiciens, les décideurs et les investisseurs ne verront dans la protection de la nature et du paysage qu'une contrainte et pas également un défi à relever pour créer de nouvelles conditions économiques et politiques, tant que «la protection de la nature» ne visera qu'à conserver la diversité des espèces des époques révolues – et s'opposera à tout décalage dans la structure des espèces dû aux nouvelles conditions d'habitat, la discussion portera sur le «si» d'un projet plutôt que sur la question bien plus importante du «comment» et rendra tout changement impossible, chaque camp ne veillant qu'à défendre ses propres intérêts conservateurs.

Literatur

¹ Koeppel, H.-D., et al., 1991: Landschaft unter Druck. Zahlen und Zusammenhänge über Veränderungen in der Landschaft Schweiz. Bundesamt für Raumplanung und Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft (Hrsg.), Bern.

² Roth, U., et al., 1994: Landschaft unter Druck. Fortschreibung. Bundesamt für Raumplanung und Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft (Hrsg.), Bern.

³ Siehe Beitrag von R. Rodewald in diesem *anthos*.

⁴ Siehe Beitrag von D. Zürcher in diesem *anthos*.

⁵ Siehe Beitrag von Margrith Göldi Hofbauer in diesem *anthos*.

⁶ Nabholz, Lilli, 1995: Abgeltungsbeiträge im Gewässerschutz unter Beschuss. Text für die Medienkonferenz vom 13. Januar 1995.

⁷ Siehe Beitrag von M. Ritter in diesem *anthos*.