

**Zeitschrift:** Landschaftsschutz / Stiftung Landschaftsschutz Schweiz = Protection du paysage / Fondation suisse pour la protection et l'aménagement du paysage

**Herausgeber:** Stiftung Landschaftsschutz Schweiz

**Band:** - (2001)

**Vorwort:** Bundessubventionen verändern Kulturlandschaften = Les subventions fédérales modifient les paysages ruraux traditionnels

**Autor:** Nabholz-Haidegger, Lili

### **Nutzungsbedingungen**

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. 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. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. [Mehr erfahren](#)

### **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. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. [En savoir plus](#)

### **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. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. [Find out more](#)

**Download PDF:** 19.04.2026

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

**Bundessubventionen verändern Kulturlandschaften**

Natur und Landschaft wurden über die Jahrzehnte hinweg zu einem knappen Umweltgut, an dem sowohl Nutzende wie auch Schützende ein hohes Interesse haben. Die beiden Interessen sind sehr häufig nicht kompatibel oder schliessen sich gar gegenseitig aus. Natur und Landschaft kommt ein breit anerkannter immaterieller Wert zu. Ein Wert im Clinch mit materiellen Interessen wie zum Beispiel dem Bau einer Skipiste, einem Golfplatz oder einer Strasse. Das führt fast zwangsläufig zu oft unüberbrückbaren Konfliktsituationen. In diesem Spannungsfeld agiert die SL seit ihrer Gründung vor 30 Jahren.

1  
6

Auch die Behörden haben oft Mühe, den nötigen Ausgleich zwischen den Interessen vorzunehmen und umzusetzen. Grundsätzliche Bestimmungen, wonach der Natur und Landschaft Sorge zu tragen sei, finden sich zwar in nahezu sämtlichen Bau- und Planungsgesetzen. Das Grundproblem liegt aber darin, dass der Verzicht auf einen oftmals gar subventionierten Eingriff in die Landschaft in aller Regel mit dem Verzicht auf Einnahmen für den Nutzungswilligen verbunden ist, währenddem die Schutzseite bislang nur wenig finanziellen Ausgleich anbieten konnte. Eine Ausnahme bildet nach wie vor die von der SL massgeblich initiierte Unterschutzstellung der Greina-Ebene, wo dem Schutz auch eine finanzielle Abgeltung folgte. Es war dies das erste und leider fast auch einzige Mal, dass die Erhaltung einer einmaligen Landschaft als Leistung anerkannt und «belohnt» wurde. In allen anderen Fällen befand sich der Natur- und Landschaftsschutz meist in der Rolle eines Appellierenden, eines Bittstellers, der zwar einige Projektverbesserungen durchsetzen konnte, aber immer nur so weit, als diese nicht mit übermässigen Kosten verbunden waren.

Nun, ich spreche in der Vergangenheit, denn mit der Einführung des produktionsunabhängigen Direktzahlungssystems in der Landwirtschaft sowie mit dem Ausbau der Biotoppflegebeiträge erhielt das knappe Gut Natur und Landschaft einen gewissen ökonomischen Wert. Nach wie vor überwiegen

*Dr. Lili Nabholz-Haidegger,  
Nationalrätin und Präsidentin der SL*

## Introduction

### Les subventions fédérales modifient les paysages ruraux traditionnels

Au fil des décennies, la nature et le paysage sont devenus des biens de plus en plus rares. Ce patrimoine intéresse au plus haut point à la fois ses utilisateurs et ses protecteurs. Bien évidemment, leurs intérêts ne coïncident pas, très souvent ils sont – comme on dirait aujourd’hui – incompatibles et s’excluent réciproquement. La nature et le paysage sont investis d’une valeur immatérielle largement reconnue. Une valeur qui entre en contradiction avec des intérêts matériels comme la construction d’une piste de ski, un terrain de golf ou une route. Inéluctablement, cela engendre des situations conflictuelles souvent insurmontables. Depuis sa création il y a 30 ans, la Fondation suisse pour la protection et l’aménagement du paysage (FP) se meut dans ce dilemme.

Les autorités aussi ont de la peine à faire respecter l’équilibre nécessaire entre ces intérêts divergents. Les dispositions légales générales stipulant qu’il faut prendre soin de la nature et du paysage se retrouvent assurément dans presque toutes les lois sur la construction et l’aménagement. Le problème de fond est que, pour l’utilisateur, le renoncement à une intervention dans le paysage, souvent même subventionnée, implique généralement le renoncement

à des recettes, alors que le camp de la protection n’a pu offrir jusqu’ici que bien peu de compensation financière. La mise sous protection de la Greina, dans laquelle la FP a joué un rôle majeur, et où un dédommagement financier a suivi la protection, constitue encore et toujours l’exception. Ce fut en effet la première et hélas presque la dernière fois que la sauvegarde d’un paysage unique a été reconnue au titre de prestation et « récompensée ». Dans tous les autres cas, la protection de la nature et du



*Mme Lili Nabholz-Haidegger,  
conseillère nationale et présidente de la FP*

aber immer noch die finanziellen Unterstützungen des Bundes für Bereiche, die weitere Eingriffe in die Landschaft mit sich bringen, so zum Beispiel der Strassenbau.

Daneben gibt es Bereiche, die zwar sinnvolle Lösungen zugunsten der Erhaltung und Aufwertung von Landschaften durchaus ermöglichen würden, die aber nicht mit wirksamen finanziellen Anreizen verbunden sind (zum Beispiel die Raumplanung).

Somit verblieb bis heute das Ungleichgewicht zwischen dem gut ausgebauten nutzorientierten Subventionsapparat des Bundes und dem vergleichbar bescheidenen Beitragswesen zur Abgeltung von Pflege- und Schutzmassnahmen. Ein Ungleichgewicht, auf dessen Folgen Prof. Hans Christoph Binswanger in seinem Aufsatz «Landwirtschaftliche Einkommenssicherung ohne Überproduktion – Vorschlag für einen flächenbezogenen Bewirtschaftungsbeitrag» bereits 1970 aufmerksam machte. Auch die SL hatte in mehreren parlamentarischen Vorstössen vom Bundesrat ein effizienteres und umweltgerechteres Beitragssystem gefordert.

1  
8

Es stellt sich darum die Frage, wie das raumrelevante Subventionssystem des Bundes insgesamt aussehen müsste, um die Belastung von Natur und Landschaft zu bremsen und eine Aufwertung dieses nicht vermehrbaren Umweltgutes zu erzielen.

Der eidgenössische Fonds Landschaft Schweiz beauftragte die SL mit der Erarbeitung einer systematischen Überprüfung von landschaftsrelevanten Subventionsbereichen des Bundes bezüglich ihrer Landschaftsverträglichkeit. Die nun vorliegende Studie hat zum Ziel, eine verbesserte Kohärenz der Bundesförderpolitik in Sachen Landschaftsschutz zu erreichen. Grundlage für die Vorschläge sind gute Praxisbeispiele, die aufzeigen sollen, wie eine Schonung der landschaftlichen Ressourcen durch gezielten Mitteleinsatz erreicht werden kann, ohne dabei die wirtschaftlichen oder regionalpolitischen Interessen zu ignorieren. Zu einem Vorbild wurde beispielsweise der erwähnte agrarpolitische Paradigmawechsel von der produktegebundenen Stützung zum flächen- und leistungsgebundenen Direktzahlungssystem. Dieses hat der Ressourcenschonung deutlich mehr Gewicht verliehen, ohne die landwirtschaftlichen Produktionsinteressen zu gefährden. Auch in den Bereichen Waldwirtschaft und

paysage s'est retrouvée dans la posture du suppliant, du quémandeur, qui a certes pu apporter quelques améliorations à un projet, mais dans la mesure seulement où elles n'entraînaient pas de frais démesurés.

Je parle au passé, puisque le patrimoine naturel et paysager a acquis une valeur économique à la suite de l'introduction du système des paiements directs indépendant de la production dans l'agriculture, et du développement des contributions pour l'entretien des biotopes. Mais, aujourd'hui comme hier, les aides financières de la Confédération pour des secteurs qui entraînent de nouvelles déprédations du paysage, comme la construction de routes par exemple, prédominent.

Cela étant, il existe des domaines qui permettraient parfaitement de mettre en œuvre des solutions sensées à l'avantage de la conservation et de la mise en valeur des paysages, mais n'impliquent pas d'incitations financières fortes (exemple: l'aménagement du territoire).

Ainsi donc, le déséquilibre subsiste aujourd'hui encore entre, d'une part, un dispositif de subventionnement fédéral bien développé, axé sur l'utilité, et, d'autre part, un système comparativement modeste de versement de contributions pour rémunérer les mesures d'entretien et de protection. Un déséquilibre dont les conséquences ont été mises en évidence en 1970 déjà par le professeur Hans Christoph Binswanger dans « Landwirtschaftliche Einkommenssicherung ohne Überproduktion – Vorschlag für einen flächenbezogenen Bewirtschaftungsbeitrag ». La FP aussi a, par le canal de plusieurs interventions parlementaires, demandé au Conseil fédéral de mettre en place un système de contributions plus efficace et plus favorable à l'environnement.

C'est pourquoi la question se pose de savoir à quoi devrait grosso modo ressembler le système de subventions fédérales concernant le territoire pour atténuer les contraintes qui pèsent sur la nature et le paysage et parvenir à revaloriser ce patrimoine écologique non extensible.

Le Fonds suisse pour le paysage a chargé la FP de réaliser un contrôle systématique des domaines de subventions fédérales du point de vue de leur impact sur le paysage. L'étude réalisée a pour but d'améliorer la cohérence de la politique d'encouragement fédérale en matière de protection du paysage. Les pro-

Wasserbau zeigen sich deutliche Anzeichen eines landschaftsverträglicheren Subventionssystems. Allerdings belegt die vorliegende Studie den nach wie vor grossen Handlungsbedarf, wenn das Ziel der nachhaltigen Landschaftsentwicklung erreicht werden soll.

Heute liegen 171 Vorschläge in 32 raumrelevanten Politikbereichen auf dem Tisch. Es obliegt jetzt den Bundesbehörden und dem Parlament, diese weiter zu bearbeiten, um endlich das zu erreichen, was eigentlich seit 40 Jahren Realität sein sollte: die Schonung und der Schutz der schweizerischen Landschaften, als Teil unserer gemeinsamen kulturellen und ethischen Verantwortung. Eine kohärente Subventionspolitik ist hierfür nicht die einzige, aber eine wesentliche Voraussetzung.

1  
10

Neben dieser grundlegenden Arbeit konnte die SL 2001 weitere «Höhepunkte» vorweisen. Zu erwähnen sind unter anderem die neuen konkreten Landschaftsprojekte im Albulatal, in den jurassischen Freibergen und im Tessin, die Ausstellung «Terrassenlandschaften der Schweiz und des Piemont», die in Italien und in diesem Jahr auch in der Schweiz gezeigt werden soll, sowie die Aufnahme des Gebietes Jungfrau–Aletsch–Bietschhorn in die Unesco-Welterbeliste. Die SL ist und bleibt eine konstruktive und auch sensibilisierende Stimme für unsere Schweizer Landschaften. Diese Wertschätzung zeigt sich auch in der erfreulichen Entwicklung der Zuwendungen an die SL.

Für diese wertvolle Unterstützung möchte ich mich bei allen unseren Mitgliedern und Gönnerinnen und Gönnern ganz herzlich bedanken.

Dr. Lili Nabholz-Haidegger  
Nationalrätin und Präsidentin der SL

positions avancées reposent sur de bons exemples pratiques, censés indiquer comment il est possible de ménager les ressources paysagères en utilisant les moyens disponibles de manière rationnelle, sans pour autant ignorer les intérêts économiques et régionaux. Le changement de paradigme déjà évoqué de la politique agricole – l'aide liée aux produits cédant la place au système des paiements directs liés aux surfaces et aux prestations – a d'une part servi de modèle. Le nouveau système a donné nettement plus d'importance à l'utilisation économe des ressources naturelles, sans mettre en péril les intérêts de la production agricole. Dans le domaine de l'économie forestière et de l'aménagement des cours d'eau également, les signes d'un système de subventionnement plus compatible avec le paysage sont évidents. L'étude en question démontre cependant qu'il y a encore beaucoup de pain sur la planche avant d'atteindre l'objectif du développement durable appliqué au paysage.

Actuellement, 171 propositions touchant à 32 domaines politiques intéressant le territoire sont en discussion. Il appartient donc aux autorités fédérales et aux Chambres de continuer de les étudier pour aboutir enfin à ce qui devrait être notre réalité depuis 40 ans : la préservation et la protection des paysages suisses, partie intégrante de notre commune responsabilité culturelle et morale. Pour ce faire, une politique de subventionnement cohérente n'est pas le seul préalable, mais c'est une condition essentielle.

A côté de ce travail de fond, la FP peut se targuer d'autres « temps forts » en 2001. A relever tout particulièrement les nouveaux projets paysagers dans la vallée de l'Albula, dans les Franches-Montagnes et au Tessin, l'exposition consacrée aux « paysages en terrasses de Suisse et du Piémont », présentée en Italie et qui le sera en Suisse aussi en 2002, ainsi que l'admission du site naturel Jungfrau–Aletsch–Bietschhorn au patrimoine mondial de l'Unesco. La FP est et reste la voix des paysages suisses, une voix qui se veut constructive et cherche à sensibiliser la population. Elle est du reste reconnue comme telle, ainsi que l'atteste l'augmentation réjouissante des dons faits en sa faveur.

Je tiens ici à remercier très cordialement tous nos membres, ainsi que nos donatrices et donateurs, de leur précieux soutien.

Lili Nabholz-Haidegger

conseillère nationale, présidente de la FP