

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

**Herausgeber:** Stiftung Landschaftsschutz Schweiz

**Band:** - (2001)

**Rubrik:** Einblick in die politische Arbeit der SL = Aperçu du travail politique de la FP

### **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>**

# 4

## Einblick in die politische Arbeit der SL

### Seilziehen um die Alpenkonvention

Die Alpenkonvention als wichtiges Instrument für eine umfassende und koordinierte Berggebietspolitik im gesamten Alpenbogen hat im vergangenen Jahr für angeregte politische Diskussionen gesorgt und wird dies auch künftig tun. Vor allem economiesuisse und bürgerliche Kreise setzen sich vehement gegen die Ratifizierung der Ausführungsprotokolle ein. Ihrer Meinung nach orientierten sich diese einseitig an Schutzziele und vernachlässigten die Nutzungsinteressen im Alpenraum. Gleichzeitig kritisieren sie die teilweise unpräzisen und allgemeinen Formulierungen, die bei der Umsetzung einen zu grossen Interpretationsspielraum zulassen. Dabei wird übersehen, dass es sich bei der jetzt vorliegenden Alpenkonvention um eine stark abgeänderte Version handelt. Gemeinsam mit Vertretern der Gebirgskantone und aus Wirtschaftskreisen wurde die ursprünglich ziemlich ökologieorientierte Konvention überarbeitet und damit das Ziel einer nachhaltigen Nutzung des Alpenraumes auch auf ökonomische und soziale Bereiche ausgeweitet. Die Zusatzprotokolle gefährden weder die kantonalen Kompetenzen in der Schweiz noch bedingen sie Gesetzesänderungen oder -neuerungen.

4  
44

Ungeachtet des Widerstandes hat der Bundesrat die Botschaft zur Ratifizierung der Zusatzprotokolle im Dezember 2001 verabschiedet und wird diese voraussichtlich noch im laufenden Jahr den eidgenössischen Räten unterbreiten. Dieser Entscheid ist breit abgestützt. Sowohl die Regierungskonferenz der Gebirgskantone wie auch die Schweizerische Arbeitsgemeinschaft für die Berggebiete SAB haben sich ausdrücklich für die Ratifizierung ausgesprochen.

Auch wenn die Alpenkonvention keine Berge versetzen wird und die markanten Eckpfeiler nach den langjährigen Verhandlungen abgeschliffen sind, steht die SL voll hinter ihr und setzt sich in Zusammenarbeit mit anderen Cibra-Mitgliedsorganisationen bei den Parlamentariern für dieses Begehren ein. Denn so idyllisch, wie wir die Alpen von den Postkarten her kennen, sind sie längst nicht mehr: 14 Millionen Menschen bewohnen diesen sensiblen Lebensraum, der immer mehr vom Transitverkehr, von über 100 Millionen Erholungssuchenden pro Jahr, von Naturkatastrophen, Entvölkerung usw. bedroht ist. Es ist höchste Zeit, die damit verbundenen ökonomischen und ökologischen Probleme grenzüberschreitend und im gesamteuropäischen Kontext anzugehen und zu lösen. Das ideale Instrument hierfür bilden die Alpenkonvention und ihre Zusatzprotokolle zu Themen wie Raumplanung und nachhaltige Entwicklung, Berglandwirtschaft, Naturschutz und Landschaftspflege, Bergwald, Tourismus und Verkehr usw.

## Aperçu du travail politique de la FP

### La convention alpine au centre de la polémique

Instrument important en vue de conduire une politique globale et coordonnée dans les régions de montagne de tout l'arc alpin, la convention alpine a provoqué l'an passé de vifs débats politiques, qui vont se poursuivre demain. Ce sont principalement l'organisation faîtière économiesuisse et les milieux bourgeois qui s'opposent avec véhémence à la ratification des protocoles d'application. A leur avis, ceux-ci ont favorisé par trop unilatéralement la protection des Alpes et négligé leur exploitation. Dans le même temps, ils critiquent aussi des formulations parfois peu précises et trop générales, qui ouvrent la voie à toutes sortes d'interprétations. Ce faisant, ils oublient que le texte actuel de la convention alpine est très différent de la version initiale. La convention originelle, d'une tonalité passablement écologique, a été remaniée avec le concours de représentants des cantons de montagne et des milieux économiques: l'objectif d'une exploitation durable de l'espace alpin a été étendu à des domaines économiques et sociaux. Les protocoles additionnels ne mettent pas en péril les compétences des cantons et n'impliquent ni modifications légales ni nouveaux textes de loi.

En décembre 2001, sans tenir compte de l'opposition des milieux en cause, le Conseil fédéral a adopté le message sur la ratification des protocoles additionnels et la soumettra probablement aux Chambres fédérales dans le courant de l'année 2002. Cette décision jouit d'un large soutien. Tout comme la conférence des gouvernements des cantons de montagne, la Communauté de travail des régions alpines SAB s'est prononcée expressément en faveur de la ratification.

Alors même que la convention alpine ne soulèvera pas les montagnes et que ses dispositions marquantes ont été édulcorées au fil de palabres qui ont duré des années, la FP soutient ce document à cent pour cent et, en collaboration avec d'autres organisations membres de la CIPRA, se bat pour amener les parlementaires à le ratifier. En effet, les Alpes que nous connaissons à travers la vision de carte postale que nous en avons n'existent plus depuis longtemps: une population forte de 14 millions de personnes occupe cet espace vulnérable, qui lui-même vit sous la menace de plus en plus précise du trafic de transit, des 100 millions de touristes qui y cherchent chaque année la détente, des catastrophes naturelles, du dépeuplement, etc. Il est grand temps d'aborder de front et de résoudre les problèmes économiques et écologiques liés à cette évolution, par-dessus les frontières nationales et dans un esprit paneuropéen. A cet effet, la convention alpine, avec ses protocoles additionnels sur l'aménagement du territoire et le développement durable, sur l'agriculture de montagne, la protection de la nature et l'entretien du paysage, les forêts de montagne, le tourisme et les transports, etc., demeure l'outil idéal.

Für die Schweiz bietet sich nun die Chance, nicht nur begrenzt im Rahmen des Uno-Jahres der Berge 2002 «Bergführerin» zu sein, sondern auch längerfristig und gemeinsam mit allen Alpenstaaten den zukunftsfähigen Weg einer nachhaltigen Entwicklung im Alpenraum zu beschreiten. Nun liegt es an den Politikerinnen und Politikern, diesen wichtigen Schritt bergwärts zu machen und den Nachbarstaaten zu signalisieren, dass es ihnen mit dem Alpenschutz ernst ist!

### **Periurbanisierung des ländlichen Raumes – neue Vorschläge der SL**

Die ersten Resultate der Volkszählung 2000 lassen den anhaltend hohen Druck auf den ländlichen Raum erkennen: Die Schweiz verschmilzt zur grossen Agglomeration. Die Periurbanisierung reicht immer weiter ins Land hinein und erfasst Gebiete, die 30 bis 40 Kilometer von den Zentren entfernt sind. Dieses Ergebnis ist keineswegs überraschend. Bereits die Studie über das Verkehrsverhalten der Bevölkerung 2000 und die Arealstatistik 1992/97

haben diese Entwicklung aufgezeigt. In ersterer Erhebung wurde festgestellt, dass sich seit 1984 die Wegdistanzen um 30 Prozent und die Wegzeit um 35 Prozent erhöht haben. Die Arealstatistik wiederum belegt, dass die Siedlungstätigkeit nach wie vor mit einer Geschwindigkeit von 0,9 m<sup>2</sup> pro Sekunde fortschreitet. Schliesslich weist die Schweiz gemäss einer OECD-Studie von 1998 auch markante Defizite im Lebensraum- und Artenschutz auf. Rund 40 Prozent der in der Schweiz brütenden Vogelarten sind gefährdet: Gemäss der im Januar 2002 publizierten Roten Liste der Brutvogelarten der Schweiz seien Anzeichen für eine reale Verbesserung gegenüber früheren Jahren nur bei sehr wenigen Arten festzustellen. «Bei einer grösseren Zahl von Arten haben sich die Rückgänge jedoch weiter fortgesetzt.» Auf einen Nenner gebracht bedeuten diese Ergebnisse, dass die Landschaft Schweiz weiter an Natur und Boden verliert. Längstens geht es aber nicht mehr ausschliesslich um die Lebensräume für Pflanzen und Tiere. Dieser nicht häusliche Umgang mit dem Boden bedrängt auch die Lebensqualität des Menschen. Eine Mehrheit der Bevölkerung erachtet die Mobilität als Problematik, die von der Verkehrspolitik nicht gelöst werden kann. Der Lärm ist ein Hauptbelästigungsfaktor für die Wohnqualität. Vorbei sind also die Zeiten, als Mobilität uneingeschränkte Bereicherung versprach.

### ***Motion Nabholz und Raumplanungsabkommen à la «Kyoto-Protokoll»***

Die SL hat sich in diesem Zusammenhang immer wieder für eine Verschärfung der Bodenpolitik ausgesprochen und auch auf politischer Ebene zahlreiche Vorschläge eingebracht.

4  
46



*Der Bodenverbrauch für Siedlungen nimmt weiter zu (Beispiel Lohn-Ammannsegg SO)*

Quant à la Suisse, elle a la chance de ne pas se contenter de jouer la « guide de montagne » occasionnelle dans le cadre de l'Année de la montagne proclamée par les Nations unies, mais, avec tous les pays alpins, d'emprunter la voie porteuse d'avenir du développement durable dans l'espace alpin. Il appartient désormais aux autorités politiques suisses de faire ce pas important vers le haut et de signaler ainsi aux pays voisins que la protection des Alpes n'est pas un vain mot à leurs yeux.

### **Périurbanisation de l'espace rural – nouvelles propositions de la FP**

Les premiers résultats du recensement fédéral de 2000 font apparaître que les fortes pressions sur l'espace rural se maintiennent: la Suisse est en passe de se muer en une vaste agglomération, un seul et unique espace « rurbain ». La périurbanisation gagne sans cesse du terrain à l'intérieur du pays et affecte des contrées éloignées des grands centres de 30 ou 40 kilomètres. Ce phénomène n'a rien d'étonnant. L'étude de 2000 sur les comportements de la population en matière de transports et la statistique de la superficie 1992/97 avaient déjà mis en lumière cette même tendance. L'étude comportementale avait fait ressortir que les distances pour se rendre à son travail avaient augmenté de 30 pour cent depuis 1984, alors que, durant la même période, la durée de ces trajets augmentait de 35 pour cent. Quant à la statistique de la superficie, elle apporte la preuve que l'urbanisation progresse encore et toujours à la vitesse de 0,9 m<sup>2</sup> à la seconde. Enfin, une étude de l'OCDE de 1998 établit que la Suisse accuse un déficit marquant dans le domaine de la protection des écosystèmes et des espèces; près de 40 pour cent des espèces d'oiseaux qui nichent en Suisse sont menacées. Selon la liste rouge des oiseaux nicheurs de Suisse publiée en janvier 2002, les signes d'une amélioration de la situation ne s'observent que pour un très petit nombre d'espèces. « Pour un grand nombre d'espèces, la diminution du nombre d'oiseaux a cependant continué. » En clair, ces résultats signifient que le paysage suisse ne cesse de s'appauvrir en nature et en surface. Mais il y a bien longtemps que l'enjeu ne concerne plus

*La consommation de sol pour des lotissements continue à augmenter (ici Lohn-Ammannsegg SO)*

exclusivement les écosystèmes de la flore et de la faune. Cette manière peu économe de traiter le sol affecte aussi et de plus en plus la qualité de vie des êtres humains. La majorité de la population juge que la mobilité est

un problème qui ne peut être résolu par la politique des transports. Le bruit est un facteur majeur de dégradation de la qualité de l'habitat. Les temps sont révolus où la mobilité nous promettait des lendemains qui chantent et qui roulent en toute liberté.

### *Motion Nabholz et convention sur l'aménagement du territoire à la manière du Protocole de Kyoto*

Sur cette toile de fond, la FP a toujours plaidé pour un durcissement de la politique foncière et lancé de nombreuses propositions dans ce sens sur le plan politique. Signalons avant toute chose la motion de la conseillère nationale Lili Nabholz, qui demande la stabilisation de la consommation de terrain, au moyen notamment du remaniement des plans d'affectation, pour aller vers une planification régionale. Cette motion a été acceptée par les deux

Zu erwähnen ist hier in erster Linie die Motion von Frau Nationalrätin Lili Nabholz, die eine Stabilisierung des Bodenverbrauches verlangt, unter anderem mit einer Überarbeitung der Nutzungsplaninstrumente in Richtung Regionalplanung. Diese Motion wurde von beiden Räten überwiesen. Auch die neue SL-Studie über die Landschaftsverträglichkeit der Bundessubventionen zeigt auf, dass Zersiedelung letztlich gar belohnt wird, beispielsweise indem die zurückgelegte Wegstrecke zwischen Wohn- und Arbeitsplatz steuerlich abgezogen werden kann, während auf der anderen Seite die Nähe von Wohn- und Arbeitsort nicht belohnt wird. Zudem ist auch die Wohnbauförderung des Bundes nicht an das Ziel der Siedlungsentwicklung nach innen geknüpft.

Die SL unterbreitete dem Bundesamt für Raumentwicklung schliesslich zwei weitere Vorschläge. So könnte ein dem «Kyoto-Protokoll» zum Schutz des Klimas ähnliches Abkommen für den Bodenschutz zwischen Bund und Kantonen erarbeitet werden. Dieses würde konkrete Ziele der Siedlungstätigkeit beinhalten, beispielsweise die Halbierung des Siedlungswachstums von heute 13,3 Prozent (für die letzten 12 Jahre) auf 7 Prozent innert zehn Jahren. Als An- und Abreizsystem könnte der neue Finanzausgleich dienen, dessen geografisch-topografischer Belastungsausgleich (betrifft rund 275 Mio. Franken gemäss Vorschlag des eidgenössischen Finanzdepartementes) mit dem zeitlich gestaffelten quantitativen Ziel der Reduktion des Bodenverbrauches direkt oder indirekt verknüpft würde. Es handelt sich hier somit um ein Bonus-Malus-System, welches mit handelbaren Bodenzertifikaten zwischen den Gemeinden ausgestattet werden könnte.

4  
48

#### *Preis «modellhafte Raumplanung»*

Der zweite Vorschlag der SL betrifft den Preis «modellhafte Raumplanung». Dieser könnte an Gemeinden verliehen werden, welche sich für den Schutz des unverbauten Bodens, für die Vermeidung der Zersiedelung und für eine Siedlungsentwicklung nach innen eingesetzt haben und entsprechende Resultate aufweisen. Im Vordergrund stehen dabei Rückzonungen von Bauland, Siedlungsverdichtung, Verzicht auf flächenintensive Freizeitanlagen oder Fachmärkte «auf der grünen Wiese» sowie andere bodensparende raumplanerische Massnahmen und Planungswerke mit Modellcharakter. Mit diesem Wettbewerb könnte ein Anreiz für eine aktive Bodenpolitik auf Stufe Gemeinde und Region geschaffen werden. Die SL ist an der Abklärung einer möglichen Trägerschaft für diesen Preis und hofft auf baldige Lancierung der Ausschreibung.

#### **Die SL unterstützt das künftige Label «Regionale Naturparks»**

Die Unterschutzstellung von Landschaftsräumen hat trotz aller positiven Effekte auch eine Kehrseite. Einerseits drohen dadurch die Flächen ausserhalb dieser geschützten Zonen abgewertet zu werden, andererseits ist diese Klassierung mit Geboten und Verboten verbunden, die oft von der Bevölkerung abgelehnt werden. Erschwerend kommt hinzu, dass heute immer mehr Aufgabenbereiche und Verantwortlichkeiten den lokalen Behörden übertragen werden, die gerade in Schutzgebieten in einen Konflikt zwischen ihrer Rolle als Aufsichtsbehörde und ihrer sehr direkten Nähe zu den lokalen Verhältnissen und zur Bevölkerung vor Ort geraten.

Chambres. La nouvelle étude de la FP relative à l'impact des subventions fédérales sur le paysage relève également que l'urbanisation désordonnée est finalement récompensée, en ce sens, par exemple, que des déductions fiscales sont proportionnelles à la longueur du trajet parcouru pour se rendre à son travail, tandis que, dans le même temps, la proximité des lieux de travail et de domicile n'est pas récompensée. En outre, l'encouragement à la construction de logements par la Confédération n'est pas lié à l'objectif de la densification de l'urbanisation vers l'intérieur.

Enfin, la FP a soumis deux autres propositions à l'Office fédéral du développement territorial. C'est ainsi qu'une convention calquée sur le Protocole de Kyoto censé protéger le climat pourrait être conclue entre la Confédération et les cantons en vue de la protection du sol. Ce texte fixerait des objectifs concrets en matière d'urbanisation, comme la réduction de moitié de la croissance de l'urbanisation, qui passerait de 13,3 % aujourd'hui (pour les 12 dernières années) à 7 %. La nouvelle péréquation financière pourrait servir de système d'incitation et de dissuasion; sa compensation des charges excessives dues à des facteurs géographiques et topographiques (qui concerne quelque 275 millions de francs selon la proposition du Département fédéral des finances) pourrait être corrélée directement ou indirectement avec l'objectif quantitatif, échelonné dans le temps, de réduction de l'occupation du sol. Il s'agit ici en fait d'un système de bonus-malus, qui pourrait être organisé entre les communes avec des certificats fonciers négociables.

4  
49

#### *Le « Prix de l'aménagement modèle du territoire »*

La seconde proposition de la FP a trait au « Prix de l'aménagement modèle du territoire », qui pourrait être décerné aux communes qui se sont investies pour protéger le sol vierge de toute construction, pour lutter contre le mitage du paysage et en faveur de la densification interne de l'urbanisation, et peuvent présenter des réalisations à cet égard. Parmi les mesures à cet effet, citons le déclassement de terrain à bâtir, le renoncement aux parcs de loisirs gourmands en surface ou aux supermarchés implantés « au vert », ainsi que les plans d'affectation exemplaires. Ce concours pourrait encourager la mise en place d'une politique foncière active au niveau communal et régional. La FP étudie actuellement la possibilité de créer une organisation de soutien pour ce prix et espère pouvoir bientôt lancer l'appel à propositions.

#### **Parcs naturels régionaux**

C'est une démarche ambiguë que de délimiter des secteurs du territoire en leur attribuant une valeur naturelle ou paysagère supérieure à la moyenne. D'une part, le solde des surfaces du pays est relégué dans la catégorie « tout y est permis », et d'autre part, cette démarcation implique pour les sites censés être protégés une réglementation à base d'interdictions, prévoyant des contrôles et des sanctions, mal acceptées par la population. Or, la tendance actuelle à déléguer les responsabilités au plus petit dénominateur commun, c'est-à-dire au pouvoir local, entraîne souvent un relâchement de l'application des principes fondamentaux de l'aménagement du territoire, soit l'utilisation parcimonieuse du sol et la

Deshalb ist zu befürchten, dass die Schutzbestimmungen in diesen Gebieten ab und zu umgangen werden.

Als Antwort auf die langsame, aber sichere Zerstörung und Banalisierung der landschaftlichen Werte haben die Umweltverbände breit angelegte Kampagnen zu Gunsten von neuen Nationalparks oder regionalen Naturparks lanciert. Die Bundesbehörden haben schnell auf diese Aufrufe reagiert und eine Arbeitsgruppe unter der Leitung des Buwal gebildet, welche eine Revision des NHG vorbereitet. Für die regionalen Naturparks (RNP) wurde bereits eine Liste mit Anerkennungskriterien und Anforderungen erarbeitet.



*Die drei Pfeiler der nachhaltigen Entwicklung – wirtschaftlich, sozial, ökologisch – würden auf grossen Flächen gefördert werden. Hier der Blick von Leysin VD gegen Süden.*

**4**  
**50** Das Beispiel der RNP vermag das Problem der nachhaltigen Entwicklung gut zu illustrieren. Es gibt eine geographische Übereinstimmung zwischen wirtschaftlich benachteiligten Regionen und solchen, in denen die Naturwerte einen besonderen Schutz verdienen würden. Die wirtschaftliche Zukunft in diesen Regionen ist also unweigerlich mit der Landschaft verknüpft. Darin liegt die grosse Chance. Es besteht aber auch die Gefahr, dass einseitige Investitionen für den Bau von Infrastrukturen als einziges Mittel gegen die wirtschaftliche Rückständigkeit einer Region betrachtet werden. Bereits heute hinkt das Bruttoinlandsprodukt (BIP) pro EinwohnerIn von fünf der sieben Grossregionen der Schweiz dem grenznahen Ausland hinterher. Es ist daher fragwürdig, sich ausschliesslich auf diese Kennzahl zu beziehen. Gerade die landschaftserhaltenden Tätigkeiten wie die Alpwirtschaft, der Waldbau oder das traditionelle Handwerk sind vielmehr unter dem Aspekt der Lebensqualität, der sozialen und ökologischen Nachhaltigkeit und der Pluralität unserer Lebens- und Wirtschaftsweise zu verstehen. Sollen neue finanzielle Mittel nun für den Ausgleich der wirtschaftlichen Disparitäten oder für die Entschädigung von Besitzern bereit gestellt werden, die sich durch die Schutzbestimmungen eingeschränkt fühlen? Diese Frage zieht sofort weitere nach sich: Ist der Bau von «Hochleistungs-Infrastrukturen» das einzige Mittel gegen die wirtschaftliche Rückständigkeit einer Region? Verhindern die Reglemente eines RNP das erwünschte Wachstum oder irreversible Fehler? Wie viel Tourismus erträgt eine Region, ohne dass die von den Touristen erwartete intakte Landschaft verloren geht?

Die SL versucht, durch Einsitznahme in der entsprechenden Arbeitsgruppe des Buwal differenzierte Vorschläge in die Diskussion einzubringen, immer in der Überzeugung, dass die Landschaft neben der wirtschaftlichen Bedeutung einen massgeblichen Wert

sauvegarde des éléments naturels et constitutifs du paysage. Tout le monde se connaît, on ne veut rien refuser à personne et il subsiste toujours assez d'espaces libres ailleurs. On doit donc craindre que, même lorsque des dispositions de protection sont connues (ce qui n'est pas le cas chez un très grand nombre d'autorités communales concernées par les inventaires IFP par exemple), elles sont parfois ignorées ou contournées. Y a-t-il dans ces conditions un sens à proposer de nouvelles restrictions à la liberté de construire ou d'installer n'importe quoi n'importe où ?

La prise de conscience de l'exiguïté de notre pays et de la lente mais certaine érosion de ses valeurs paysagères a incité les grandes associations de protection de la nature et de l'environnement à lancer de vastes campagnes en faveur de nouveaux parcs nationaux ou de parcs naturels régionaux. Rapidement, les autorités fédérales ont répondu à ces appels en constituant sous l'égide de l'Ofefp des groupes de travail chargés de préparer une révi-

*Les trois piliers du développement durable, économique, social, écologique, seraient encouragés sur de grands espaces. Ici, vue de Leysin VD vers le sud.*

sion de la LPN. Dans le cas des parcs naturels régionaux (PNR), une liste de critères de reconnaissance et de conditions à remplir a été élaborée dès le départ, afin de donner des repères aux candidats à un label.

La problématique des parcs naturels régionaux illustre bien le dilemme du développement durable: il y a recoupement ou identité géographique entre les régions économiquement défavorisées et celles où les valeurs naturelles et paysagères méritent une protection particulière. Faut-il dès lors affecter de nouveaux moyens financiers en priorité à la réduction des disparités économiques, ou au dédommagement des propriétaires qui se sentent lésés par des contraintes de protection ? Question qui en entraîne immédiatement d'autres: la construction d'infrastructures « performantes » est-elle le seul remède à la morosité économique d'une région ? La réglementation liée à un PNR empêche-t-elle une croissance indispensable ou des erreurs irréversibles ? Jusqu'où le tourisme peut-il porter atteinte à ce que veulent vivre les touristes, à savoir l'émotion d'un paysage jugé intact ?

En siégeant dans les groupes de travail de l'Ofefp, la FP tente d'apporter des réponses nuancées à ces interrogations, en demeurant convaincue de la valeur économique du paysage, dont la sauvegarde représente une plus-value.

### **Nouvelle péréquation financière et conservation des monuments historiques**

La réorganisation de la péréquation financière est l'un des dossiers principaux que la Confédération devra régler ces prochaines années. Le montant entrant dans la péréquation atteindra quelque 3,1 milliards de francs par an, contre 2 milliards aujourd'hui. Le débat parlementaire débutera en 2002. En plus de l'aspect proprement financier, une nouvelle répartition des tâches entre la Confédération et les cantons sera proposée dans certains domaines législatifs. C'est le cas pour la conservation des monuments historiques et la protection du patrimoine culturel et des sites, domaine qui devrait subir un désenchevêtrement

für unsere Lebensqualität hat und dass ihr langfristiger Schutz einen zusätzlichen Wert generiert.

### **Neuer Finanzausgleich und Denkmalpflege**

Die Neuausrichtung des Finanzausgleichs gehört zu den grössten Bundesratsgeschäften der nächsten Jahre. Die jährliche Ausgleichsmasse wird sich auf rund 3,1 Milliarden Franken belaufen gegenüber 2,0 Milliarden heute. Die parlamentarische Diskussion wird im Jahr 2002 aufgenommen. Neben der finanziellen Neuregelung werden in gewissen Gesetzesbereichen auch Aufgabenneuverteilungen zwischen dem Bund und den Kantonen vorgeschlagen. Eine betrifft den Bereich Denkmal-, Heimat- und Ortsbildschutz, der eine Teilentflechtung erfahren soll. Dies würde konkret bedeuten, dass der Bund künftig die alleinige Verantwortung für Objekte von nationaler Bedeutung übernehme, während die Kantone für die schützenswerten Objekte regionaler und lokaler Bedeutung zuständig wären.

Heute erfolgt die Denkmalpflege als Verbundaufgabe. Der neue Vorschlag könnte nach Ansicht der SL, die in einer speziell hierfür einberufenen Arbeitsgruppe unter Leitung der Nike (nationale Informationsstelle für Kulturgüter-Erhaltung) mitarbeitet, erhebliche Folgen für die Kulturlandschaft zeitigen. Diese Teilkantonalisierung der Denkmalpflege und der Archäologie würde nämlich dazu führen, dass nicht die Topobjekte gefährdet wären, sondern die zahlreichen Bauten, archäologischen Stätten und Ortschaften von regionaler und lokaler Bedeutung. Diese sind für die Kulturlandschaft gerade im ländlichen Raum prägend.

*Die Denkmalpflege gerät mit dem neuen Finanzausgleich unter Druck (Foto Carona TI)*

Die Beschränkung des Bundes auf die Objekte nationaler Bedeutung würde für viele ländliche Stände und Berggegenden bedeuten, dass sich die Bundesdenkmalpflege mangels nationaler Objekte stark zurückziehen würde. Ob dann die Kantone bereit wären, die bislang vom Bund unterstützten Aufgaben für die regionalen Objekte zu übernehmen, ist nicht gesichert, da dies zu einer politischen Frage würde. Auf der anderen Seite würde der Vorschlag zu deutlichen Mehrausgaben des Bundes führen, der nun beispielsweise den gesamten baulichen Unterhalt des Berner Münsters (jährliche Kosten rund 2,5 Millionen Franken) übernehmen müsste. Zudem müsste der Bund sich das Know-how wieder bei den Kantonen erkaufen, was einen unsinnigen Verwaltungsaufwand darstellt.

Die Denkmalpflege hat in den vergangenen Jahren immer wieder deutlich gemacht, dass sich der Kulturgüterschutz nicht auf einige nationale Objekte konzentrieren darf, sondern dass sich das schweizerische Kulturerbe aus einem Zusammenspiel von Kulturlandschaft und traditioneller Architektur, das heisst der Objekte nationaler, regionaler und lokaler Bedeutung, konstituiert, ähnlich wie es sich beim Biotop- und Landschaftsschutz verhält.

partiel. En clair, cela signifie qu'à l'avenir la Confédération assumerait entièrement le financement des objets d'importance nationale, alors que les cantons seraient compétents pour les objets régionaux et locaux dignes de protection.



*La nouvelle péréquation financière met l'entretien des monuments historiques en péril (ici Carona TI)*

Actuellement, la conservation des monuments historiques est une tâche commune de la Confédération et des cantons. Aux yeux de la FP, qui participe aux activités d'un groupe de travail constitué tout exprès et placé sous la houlette de NIKE (Centre national d'information pour la conservation des biens culturels), le projet présenté pourrait avoir de sérieuses conséquences pour le paysage rural traditionnel. La cantonalisation partielle de la conservation des monuments historiques et de l'archéologie aurait en effet pour résultat que ce ne seraient pas les objets prestigieux qui seraient en péril mais bien les innombrables édifices, sites archéologiques et localités d'importance locale et régionale. Or, pour le paysage, ces objets ont surtout une signification majeure à la campagne.

4  
53

Pour de nombreux cantons campagnards et en régions de montagne, la limitation des tâches fédérales aux objets d'importance nationale impliquerait que la conservation fédérale des monuments historiques retirerait en grande partie son soutien financier, faute de tels objets. Il n'est pas sûr que les cantons seraient alors disposés à assumer les tâches en faveur des objets régionaux supportées jusque-là par la Confédération, du moment que la question deviendrait un enjeu politique. Par ailleurs, le projet présenté entraînerait de substantielles dépenses supplémentaires de la part de la Confédération, laquelle, pour prendre cet exemple, devrait assurer tout l'entretien de la cathédrale de Berne (2,5 millions de francs par an). De surcroît, elle devrait refaire l'acquisition du savoir-faire auprès des cantons, ce qui constitue une charge administrative absurde.

Ces années passées, la conservation des monuments historiques nous a fait prendre conscience que la protection des biens culturels ne pouvait pas se focaliser sur un petit nombre d'objets d'importance nationale, mais que le patrimoine culturel suisse était fait de l'interaction entre un paysage cultivé et une architecture traditionnelle, c'est-à-dire d'objets d'importance nationale, régionale et locale, à l'instar de ce qui se passe pour la protection des biotopes et des paysages.

Die SL hofft, diesen Teil des neuen Finanzausgleichs in der parlamentarischen Debatte noch korrigieren zu können.

### **Mobilfunk – kein Widerspruch zwischen Landschaftsschutz und Strahlenschutz**

Seit der Privatisierung im Telekommunikationsbereich im Frühjahr 1998 und den damals geäußerten Bedenken der SL in Bezug auf den «Antennenwald» sind vier Jahre vergangen. Nach zahlreichen Sitzungen, Verhandlungen und öffentlichen Gesprächen präsentiert sich die Situation wie folgt: Einerseits steht im Siedlungsgebiet die Frage der Einhaltung der Verordnung über den Schutz vor nichtionisierender Strahlung (NISV) im Vordergrund. Nachdem das Buwal im März 2001 einen Entwurf für das Mess- und Berechnungsverfahren veröffentlichte, kam es zu einer Welle der Empörung von Seiten der vier Mobilfunkbetreiber Orange, Sunrise, Swisscom und 3G Mobile, die sich zu dem Branchenverband Sicta zusammengeschlossen haben. Es wurde namentlich kritisiert, dass die Messunsicherheiten zu Gunsten der betroffenen Bevölkerung ausgelegt würden und man von den maximal möglichen Belastungswerten ausgehe. Dies würde zu einer Verschärfung der NISV-Anlagegrenzwerte führen.

4  
54

Auf der anderen Seite unterstützten die Umweltverbände, darunter auch die SL, in einem Brief an Bundespräsident Moritz Leuenberger und in einem Pressecommuniqué den Vorschlag des Buwal. In einer dringlichen Interpellation der nationalrätlichen Kommission für Verkehr und Fernmeldewesen wurden diese Vollzugsprobleme angesprochen. Der Bundesrat weist in seiner Antwort auf die Zielkonflikte zwischen der Förderung der Mobilfunktechnologie einerseits und dem Schutz des Menschen vor nichtionisierenden Strahlen andererseits hin. Er hält aber auch klar fest, dass vorsorgliche Schutzmassnahmen an der Quelle ergriffen werden müssten. Zudem werde auch das so genannte Salzburger Modell, das im Vergleich zur Schweiz mit 10-mal tieferen Grenzwerten operiert, auf die Praktikabilität hin überprüft. Die SL hat ihr Positionspapier «Mobilfunk und Landschaftsschutz» an alle Nationalrätinnen und -räte im Hinblick auf die Plenumsdiskussion im März 2002 versandt.

Worin besteht nun der Zusammenhang mit dem Landschaftsschutz? Die kommende UMTS- und GPRS-Generation führt mit Sicherheit zu einem weiteren raschen Ausbau der Mobilfunknetze. Davon ist auch vermehrt der ländliche Raum betroffen, zumal in der Werbung das Bild des überall und jederzeit erreichbaren «Users» propagiert wird. Die Diskussion um die richtige Messmethodik darf nicht davon ablenken, dass der Aufbau von vier parallelen Mobilfunknetzen in diesem dicht genutzten Land per se schon fragwürdig ist. Neue technische Möglichkeiten des Telefonierens auf verschiedenen Netzen (Roaming) sollten dafür verwendet werden, im ländlichen Raum die Antennenzahl zu reduzieren.

Die viel beschworene Koordination zwischen den Anbietern ist in der Praxis offenbar aus technischen Gründen nicht immer möglich. Die Zusammenlegung der Sendeanlagen bedingt mitunter sehr hohe Antennen, gar noch an sehr exponierten Standorten. Zudem sind auch geschützte Landschaften nicht vor frei stehenden Antennen genügend gesichert. Die SL wird

La FP espère pouvoir rectifier le tir et susciter une modification de cette partie de la nouvelle péréquation financière lors des débats parlementaires.

### **Téléphonie mobile – pas de contradiction entre la protection du paysage et la protection contre les radiations**

Depuis que le secteur des télécommunications a été en partie privatisé au printemps 1998 et que la FP a fait entendre ses critiques à propos de la « forêt d'antennes » qui a poussé dans la foulée, quatre ans ont passé. Aujourd'hui, après une multitude de réunions, de négociations et de discussions publiques, la situation est la suivante: d'une part, dans les zones d'habitation, la question du respect de l'ordonnance sur la protection contre les rayons non ionisants (ORNI) occupe le devant de la scène. Après la publication par l'OFEFP, en mars 2001, de son projet de recommandations techniques quant à la manière de mesurer et de calculer le rayonnement des antennes de téléphonie mobile, les opérateurs Orange, Sunrise, Swisscom et 3G Mobile, regroupés au sein de la Sicta, ont donné de la voix et fait déferler leur indignation sur le pays. Ils ont en particulier critiqué le fait que les incertitudes des mesures aient été interprétées à l'avantage des populations concernées et que le projet tienne compte des valeurs d'immission les plus élevées possibles. Selon eux, cela entraînerait un renforcement des valeurs limites de l'ORNI.

Dans l'autre camp, les organisations de protection de l'environnement, dont la FP, ont soutenu le projet de l'OFEFP dans une missive au président de la Confédération Moritz Leuenberger et dans un communiqué de presse. Dans une interpellation urgente de la commission des transports et télécommunications du Conseil national, ces problèmes d'application ont été abordés. Dans sa réponse, le Conseil fédéral fait mention du conflit entre l'objectif visant à encourager la technologie à la base de la téléphonie mobile d'une part, et l'objectif visant à protéger la population du rayonnement non ionisant d'autre part. Il considère cependant aussi que des mesures préventives de protection devraient être prises à la source. Enfin, il estime que le modèle dit de Salzbourg, fondé sur des valeurs limites 10 fois inférieures à celles de la Suisse, devra être testé quant à sa praticabilité. La FP a envoyé sa prise de position sur « téléphonie mobile et protection du paysage » à tous les membres du Conseil national en vue du débat projeté en mars 2002.

En quoi tout cela concerne-t-il la protection du paysage? La prochaine génération des appareils UMTS et GPRS provoquera à n'en pas douter un nouveau et rapide développement des réseaux de téléphonie mobile. Les zones rurales sont elles aussi affectées de plus en plus par cette évolution, d'autant que l'image de l'utilisateur atteignable en tout temps et en tout lieu est propagée par la publicité. La discussion sur la bonne méthode de mesure du rayonnement ne doit pas détourner l'attention du fait que, dans un pays fortement mis à contribution, l'installation de quatre réseaux de téléphonie mobile parallèles est en soi déjà discutable. Les nouvelles possibilités techniques de téléphoner sur des réseaux différents (roaming) devraient être mises à profit pour réduire le nombre d'antennes dans les régions rurales.

sich in dieser verzwickten Lage weiterhin für die Anliegen des Orts- und Landschaftsbildschutzes einsetzen, selbstverständlich unter Berücksichtigung eines bestmöglichen Strahlenschutzes für die Bevölkerung.

### **Windenergie und die Achillesferse Landschaftsschutz**

Die Windkraft gilt als sanfte, umweltfreundliche Energiequelle. Ihre Achillesferse besteht in der landschaftlichen Belastung. Aus diesem Grund hatte die SL bereits 1996 ein Positionspapier zur Windkraft Schweiz erarbeitet und darin die landschaftliche Verträglichkeitsgrenze aufgezeigt. Hintergrund hierfür bot die rege öffentliche Diskussion über die unkoordinierte Entwicklung der Windkraft in Deutschland, wo ganze Landstriche innert kürzester Zeit mit Anlagen von gegen 100 Metern Höhe und neuerdings auch darüber «überflutet» wurden (vgl. D. Imboden u. a., Windenergie: Renaissance – und schon in der Sackgasse?, Gaia, 8/1 [1999], 81–160 und W. Nohl, Ästhetisches Erlebnis von Windkraftanlagen in der Landschaft, Naturschutz und Landschaftsplanung 33 [2001], 365–372). Antrieb war und sind hier die staatlichen Subventionen und die Netzeinspeisepflicht für die Energieversorgungsunternehmen.



*Windkraftpark von Mont-Crosin:  
zwei neue Turbinen (November 2001) auf der  
Montagne du Droit von Courtelary BE*

Auch in der Schweiz ist die Windkraft zur Zeit im Aufschwung. Grössere Projekte sind vor allem im Jura (zum Beispiel in Sainte-Croix VD und bei der Vue-des-Alpes NE) und teilweise auch im Alpenraum geplant. Ein Blick auf die konkreten Pläne zeigt, wie begründet die Sorge um den Landschaftsschutz ist: Sowohl in Ste-Croix wie an der Vue-des-Alpes sollen 7 Turbinen mit einer Gesamthöhe von je rund 100 Metern (entsprechend dem Berner Münster!) gebaut werden. Zu Recht sprechen die kritischen Bürgerbewegungen an beiden Orten von Gigantismus. In der Tat sind die Anlagentypen in den vergangenen 5 Jahren immer grösser geworden: 1996 hielt das Bundesamt für Energiewirtschaft in seinem Bericht «Windkraft und Landschaftsschutz» fest, dass Grossanlagen mit einer Leistung von 1 bis 1,5 Megawatt und einer Gesamthöhe von 90 Metern in der Schweiz «nicht zuletzt aus Gründen des Landschaftsschutzes» nicht verwendet werden dürfen. Heute lächeln die Promotoren

La coordination entre les opérateurs dont on se gargarise fréquemment n'est pas toujours possible en pratique, apparemment pour des raisons techniques. Le regroupement des installations émettrices supposerait ici ou là l'édification d'antennes d'une très grande hauteur, qui plus est en des endroits très exposés. De plus, des paysages protégés ne sont pas suffisamment mis à l'abri de la présence d'antennes isolées. Dans cette situation embrouillée, la FP va continuer de se battre pour les intérêts de la protection des sites construits et des paysages, en tenant compte bien évidemment de la meilleure protection possible de la population contre le rayonnement.

### **Le paysage est le point vulnérable de l'exploitation de la force éolienne**

Les dimensions des installations de transformation de la force des vents en énergie électrique provoquent de très sérieux problèmes d'intégration au paysage. C'est la raison pour laquelle, dès 1996, la FP a pris position et montré les limites d'une évolution que ses promoteurs veulent irréversible. La Fondation a suivi avec intérêt les débats publics nourris qui avaient pour thème l'absence de coordination dans l'encouragement financier et l'implantation de turbines éoliennes chez nos voisins d'Allemagne, où, très rapidement, d'immenses plaines ont été garnies de monuments de 100 mètres et plus de hauteur (cf. D. Imboden u.a., *Windenergie: Renaissance – und schon in der Sackgasse?*, Gaia, 8/1 [1999], 81–160 et W. Nohl, *Ästhetisches Erlebnis von Windkraftanlagen in der Landschaft, Naturschutz und Landschaftsplanung* 33 [2001], 365–372). L'élan principal de cette hâte résulte des subventions publiques et de la reprise à un prix élevé du courant éolien sur leur réseau imposée aux entreprises électriques.

En Suisse aussi, l'énergie éolienne a le vent en poupe: de grands projets jurassiens sont connus à Sainte-Croix VD et entre La Vue-des-Alpes et Tête-de-Ran NE, ainsi que dans une

*Parc d'éoliennes de Mont-Crosin: deux nouvelles turbines (novembre 2001) à la Montagne du Droit de Courtelary BE*

moindre mesure dans les Alpes. Un bref regard sur les documents de planification démontre combien les inquiétudes quant au paysage sont justifiées. Les deux emplacements vaudois et neuchâtelois verraient cha-

acun 7 turbines de près de 100 mètres de hauteur (soit 4 fois la hauteur des sapins alentour!). Les groupements de citoyen(ne)s opposé(e)s au projet ont raison de parler de gigantisme. C'est un fait que les installations ont fortement grandi en 5 ans: en 1996, l'Office fédéral de l'énergie écrivait dans son rapport «*Energie éolienne et paysage*» que de grandes installations de 1 à 1,5 MW de puissance et de plus de 60 mètres de hauteur ne seront pas construites en Suisse «*pour des raisons de protection du paysage*». Aujourd'hui, les promoteurs de l'énergie éolienne se rient de cette affirmation et reprochent à la FP d'avoir une position qui correspond à «*une interdiction de construire des éoliennes concurrentielles sur le marché*» (extrait traduit d'un document de Suisse Eole).

*Il est plus efficace d'économiser l'énergie*

L'encouragement de l'utilisation rationnelle de l'énergie ainsi que de ressources renou-

der Windkraft über diese Aussage und werfen der SL vor, sie unterstütze mit dieser Position ein «faktisches Verbot marktwirtschaftlich interessanter Windkraftanlagen» (Position der Schweizerischen Vereinigung für Windenergie, Suisse Eole).

### *Energiesparen ist wirksamer*

Aus energiewirtschaftlichen Überlegungen sind erneuerbare Ressourcen und die rationelle Energieverwendung zu fördern. Das Förderprogramm «EnergieSchweiz» des Bundes sieht eine Verschiebung der Fördermittel von den regenerierbaren Energien zur rationellen Energieverwendung vor. Im Rahmen der erneuerbaren Energien stehen für die Schweiz neben der Wasserkraft vor allem die Nutzung der Solarthermie, der Erdwärme und insbesondere auch der Biomasse (Holz) im Vordergrund. Die Nutzung der Windkraft war bislang kein Schwerpunkt von Energie 2000. Für die Windkraftnutzung besteht wegen der ungünstigen Windverhältnisse in der Schweiz gegenüber der Solarthermie- und der Biomasse-Nutzung nur ein kleines Potenzial. Auch hier bringt jeder zur Minderung des Energieverbrauches investierte Franken mehr als einer, der für die Energieerzeugung ausgegeben wird – eine gerne immer wieder verdrängte Tatsache.

### *Über 100 neue Turbinen in der Schweiz innert 10 Jahren?*

4  
58

Der alleinige Hinweis auf den Ausschluss von Schutzgebieten bei der Projektierung von Windkraftanlagen hilft nicht weiter, denn die Turbinen wirken auf Distanz und ragen in der Regel aus der Horizontlinie hinaus. Der landschaftlichen Standortoptimierung sind zudem schon deshalb Grenzen gesetzt, weil die Anlagen an windexponierten, das heisst auch landschaftlich auffälligen Lagen stehen müssen. Zentral bleibt deshalb die Frage, wie viele Windkraftanlagen die Schweiz erträgt. Die Suisse Eole sprach 1999 von einem Bedarf von 30 bis 50 MW, 2 Jahre später bereits von 50 bis 70 MW bis ins Jahr 2010. Dies entspräche 70 bis 80 Anlagen und einer Verfünffachung gegenüber dem heutigen Bestand. Die drei Bundesämter ARE, Buwal und BFE schraubten in ihrer Medienmitteilung vom November 2001 den Bedarf nochmals hinauf, indem sie von einem Ziel von jährlich 50 bis 100 GWh/J bis ins Jahr 2010 sprachen. Dies würde gar über 100 neue Turbinen der Grössenordnung 0,6 bis 1,5 MW bedingen. Es müssten daher in naher Zukunft rund 25 Standorte à la Mont Crosin (heute insgesamt 6 Turbinen mit einer Produktion von jährlich 4,3 GWh/J, Zahlen gemäss Suisse Eole) gefunden werden. Hier irritiert insbesondere, dass auf die Belange des Natur- und Landschaftsschutzes kaum eingegangen wird und letztlich auf eine neue Studie verwiesen wird, die aber weitgehend nur vom Planungsablauf spricht. Es droht sich eine neue ungezügelte Entwicklung wie beim Mobilfunk anzubahnen.

Die heute bereits bestehenden Auseinandersetzungen um die geplanten Anlagen im Biosphärenreservat Entlebuch, am Aroser Weissshornsattel oder in den erwähnten jurassischen Projektgebieten zeigen, dass sich in der Schweiz der Konflikt Landschaftsschutz-Windkraft erheblich zuspitzen dürfte, wenn diese Entwicklungsziele – gar mit Hilfe von Bundessubventionen – durchgesetzt werden sollen. Die Schweiz hat bereits mit der Wasserkraftproduktion einen hohen landschaftlichen Preis bezahlt. Es ist daher unverständlich, wes-

lables sont les fers de lance du programme SuisseEnergie de la Confédération, avec un transfert des moyens d'encouragement des secondes vers la première. Au titre des énergies renouvelables, outre la force hydraulique, l'accent est mis sur le solaire thermique, la géothermie et surtout l'exploitation de la biomasse (bois). Dans le programme précédent, Energie 2000, la force éolienne n'était pas non plus une priorité. Cela tient à son faible potentiel dans notre pays montagneux, dû au régime sporadique des vents. Dans tous les cas, c'est une évidence toujours volontiers occultée qu'un franc investi en vue d'économiser de l'énergie est mieux placé que celui qui est dépensé pour en fabriquer.

### *Plus de 100 nouvelles turbines en Suisse dans la prochaine décennie ?*

La seule recommandation tant soit peu acceptée par les promoteurs est l'exclusion des zones protégées en vigueur pour l'implantation d'éoliennes; celle-ci n'a toutefois qu'un effet mineur, car les turbines se voient à grande distance et coupent en règle générale les lignes d'horizon. Des limites très étroites sont placées à l'optimisation paysagère des turbines, puisque pour être exposées aux vents, elle doivent l'être à la vue aussi. En fin de compte, la question qui subsiste est celle de savoir combien de centrales éoliennes la Suisse peut-elle supporter. Jusqu'au milieu de l'année 2001, Suisse Eole avançait un besoin 30 à 50 MW installés en 2010. Cela correspondait à une septantaine de turbines, contre une quinzaine actuellement en place. Les trois offices fédéraux ODT, Ofefp et OFEN, dans un communiqué de novembre 2001, ont subitement élevé les objectifs à atteindre en annonçant un besoin de 50 à 100 GWh/a en 2010, représentant un accroissement de plus de 100 turbines dans la fourchette des 0,6 à 1,5 MW. Ce seraient quelque 25 emplacements potentiels de parcs comme celui de Mont-Crosin (aujourd'hui 6 hélices produisant 4,3 GWh/a selon Suisse Eole) qu'il faudrait rapidement trouver. Il est particulièrement gênant à ce sujet que les exigences de la protection de la nature et du paysage sont ignorées avec l'affirmation qu'elles sont prises en compte, et que référence est faite à une nouvelle étude, dont la seule préoccupation est l'intégration des éoliennes dans les procédures de planification. Une évolution aussi désordonnée que celle des antennes de téléphonie mobile menace de prendre le mors aux dents.

Les conflits émergents entre paysage et industrie éolienne dans les projets jurassiens susmentionnés, ainsi que dans la réserve de la biosphère de l'Entlebuch et sur la crête du Weisshorn d'Arosa, permettent d'augurer d'une nette aggravation si des objectifs surfaits devaient être atteints à tout prix, serait-ce avec l'aide de subventions fédérales. Le paysage suisse a déjà payé un lourd tribut à la production d'énergie hydraulique; il est difficilement acceptable de le voir à nouveau mutilé par des projets excessifs d'exploitation de la force éolienne.

### **Reliquat financier de la première étape de Rail 2000**

La surprise a été grande quand, en avril 2001, on a appris qu'un montant d'un milliard et demi de francs provenant du crédit pour la première étape de Rail 2000 n'avait pas été dépensé. Comme il fallait s'y attendre, ce pactole a aussitôt suscité les convoitises. Dans

halb unsere arg malträtierten Landschaften auch noch für eine exzessive Windkraftproduktion erhalten sollen.

### **Restgelder aus der ersten Etappe der Bahn 2000**

Überraschenderweise wurde im April 2001 bekannt, dass 1,5 Milliarden Franken aus dem Kredit für die erste Bauetappe von Bahn 2000 nicht beansprucht werden mussten. Wie nicht anders zu erwarten war, sind auf diese Restgelder bereits verschiedene Ansprüche angemeldet worden. In einem Schreiben an Bundespräsident Moritz Leuenberger schlugen die Umweltverbände (darunter die SL) vor, einen Teil dieser Restgelder für die Verbesserung der Umweltbilanz einzusetzen. Schliesslich seien verschiedene Umweltauflagen wie der Muniberg- oder Oesch-Önz-Tunnel namentlich aus Kostengründen abgelehnt worden. Konkret könnten mit den Restgeldern die Gütertransporte auf der Bahn verbilligt, die Umweltbaubegleitung aufgestockt, Verkabelungen von Bahnstromleitungen in Schutzgebieten vorgenommen und zusätzliche Wildquerungen erstellt werden. Doch es könnte auch der seit langem von den Gemeinden Ligerz und La Neuveville, von der SL und seit Januar 2002 auch von der Berner Regierung geforderte Doppelspurausbau mit Umfahrung für das Dorf Ligerz und die Weiler Schafis und Bipschal realisiert werden.

**4**  
**60**

Interessanterweise erhielt Herr Martin Furter, der von den Verbänden seit Jahren mandatierte Spezialist in Sachen Alptransit und Bahn 2000, zwei Versionen eines Antwortbriefes vom Bundespräsidenten (eine ausführlichere und eine kurze Version). In beiden Briefen wurde uns die nähere Prüfung unserer Anliegen versprochen. Da zur gegebenen Zeit dem Parlament ein Vorschlag zum Verwendungszweck vorgelegt wird, könnten einzelne Massnahmen durchaus Teil dieser Vorlage sein, so Bundespräsident Leuenberger.

### **Verbandsbeschwerderecht als politischer Dauerbrenner**

«Mit der Motion würden dem Umweltrecht wichtige Zähne gezogen.» Mit diesen Worten argumentierte Frau Nationalrätin Dorle Vallender (FDP/AR) am 17. September 2001, als der Vorstoss von Ständerat Hans Hofmann «Präzisierung der Umweltverträglichkeitsprüfung und des Verbandsbeschwerderechtes im USG und NHG» behandelt wurde.

Das Parlament hat seit 1992 verschiedene Vorstösse zur Einschränkung und Abschaffung des Verbandsbeschwerderechtes behandelt. Letztmals wurde am 22. Juni 2000 die parlamentarische Initiative Fehr im Nationalrat klar verworfen (102 zu 69 Stimmen). Einige der Forderungen der neuen Motion Hofmann waren zwar nur redaktioneller Art und hätten nach Ansicht der SL keine Praxisänderung des Verbandsbeschwerderechtes zur Folge. Trotzdem hätte damit eine Vorlage dem Parlament unterbreitet werden müssen, welche Anlass für neue Anträge zur Abschaffung des Verbandsbeschwerderechtes bieten würde. Das Parlament würde damit unweigerlich wieder die gleichen, teils sehr emotional geführten Diskussionen führen. Die NZZ sprach damals von einem «unfruchtbaren Ritual» des Parlamentes. Im Übrigen hat die Rechtskommission des Nationalrates im vergangenen Jahr einen Vorstoss für eine Verhandlungscharta lanciert, dessen Resultate noch abzuwarten sind.

un courrier adressé au président de la Confédération Moritz Leuenberger, les organisations de protection de l'environnement, dont la FP, ont proposé d'en utiliser une partie pour améliorer le bilan écologique. En fin de compte, diverses obligations environnementales du cahier des charges, comme le tunnel de Muniberg et celui d'Oesch-Oenz, avaient été refusées pour des raisons financières. Avec cet argent, il serait possible d'abaisser le prix du transport des marchandises par le rail, de développer le suivi écologique de la construction, de procéder à la mise sous terre des lignes transportant le courant CFF dans des zones sous protection et de construire davantage de passages à faune. Mais il serait également possible de réaliser le doublement de la voie et sa mise en tunnel derrière le village de Gléresse et les hameaux de Schafis et Bipschal, comme le demandent depuis longtemps les communes de Gléresse et de La Neuveville, la FP et, depuis janvier 2002, le gouvernement bernois lui-même.

Il est intéressant de noter que Martin Furter, le spécialiste mandaté par les organisations écologistes pour s'occuper des NLFA et de Rail 2000, a reçu deux versions de la réponse du président de la Confédération (une réponse détaillée et un résumé). Dans les deux courriers, l'examen plus attentif de nos revendications a été promis. Comme une proposition sera présentée en temps opportun au parlement fédéral au sujet de l'utilisation de cette manne, certaines mesures particulières pourraient en faire partie, annonçait Moritz Leuenberger.

4  
61

### **Le droit de recours des associations – toujours dans le collimateur**

« Si la motion était acceptée, le droit de l'environnement perdrait beaucoup de son mordant. » Le 17 septembre 2001, la conseillère nationale Dorle Vallender (PRD/AR) a argumenté en ces termes lorsque l'intervention du conseiller aux Etats Hans Hofmann baptisée « étude d'impact sur l'environnement et droit de recours des associations à préciser dans la LPE et la LPN » a été discutée aux Chambres fédérales.

Depuis 1992, le parlement a dû se pencher sur plusieurs interventions, provenant toujours des mêmes milieux politiques, visant à restreindre ou abolir le droit de recours des associations de protection de l'environnement. Dernière en date, l'initiative parlementaire Fehr a été clairement rejetée le 22 juin 2000, par 102 voix contre 69. Quelques-unes des demandes contenues dans la nouvelle motion Hofmann étaient de nature purement rédactionnelle et n'auraient, selon la FP, rien changé à la pratique du droit de recours des associations. Il n'en reste pas moins qu'il aurait fallu présenter un projet aux élus, l'occasion pour certains de remettre la compresse et de demander l'abolition et la limitation de ce droit. Les Chambres se seraient inéluctablement adonnées une fois de plus au même débat, empreint d'une bonne dose d'émotivité, comme elles l'ont fait à maintes reprises dans le passé. La NZZ avait alors parlé d'un « rituel improductif ». Au demeurant, la commission des affaires juridiques du Conseil national a, l'an dernier, lancé l'idée d'une charte de négociation, dont on attend toujours les résultats.

Das Parlament hatte sich bereits 1998/99 eingehend mit der Frage der Vereinfachung und Beschleunigung von Entscheidungsverfahren auseinandergesetzt. Daraus resultierte ein Koordinationsgesetz (in Kraft seit 1.1.2000), in welchem die nötigen Weichen gestellt wurden. Sowohl bei der UVP-Pflicht und dem Verbandsbeschwerderecht wurde zu Recht kein Handlungsbedarf festgestellt. Der Bundesrat will aber eine Evaluation der UVP durchführen, wie er dies in seiner ablehnenden Begründung zur Motion Hofmann ausführte. Dies ist ein unterstützungswürdiger Vorschlag.

Man wurde den Eindruck nicht ganz los, dass der Motionär primär die Diskussion um das Verbandsbeschwerderecht und die Umweltschutznormen im Parlament neu aufrollen wollte, ohne dass allerdings effektive Probleme geortet werden konnten. Die Motion wurde vom Nationalrat knapp mit 80:78 Stimmen abgelehnt. Es scheint aber, dass die Gegner des Verbandsbeschwerderechtes sich nun auf die kantonale Ebene konzentrieren. So wurden zwei Motionen zur Begrenzung des Beschwerderechtes anfangs 2002 vom Zürcher Kantonsrat überwiesen. Der erste Vorstoss verlangt die zwingende Beteiligung der Schutzverbände am Einspracheverfahren mit ausführlicher Begründung der Konflikte. Der zweite fordert eine Straffung des Baubewilligungs- und Rekursverfahrens sowie die Kautionspflicht.

4  
62

Diese Vorstösse zielen letztlich auf die Schwächung des Vollzuges der Umweltschutzgesetze. Denn das Verbandsbeschwerderecht wirkt weniger über seine Anwendung als vielmehr über seine präventive Wirkung. Es wird somit schon vorsorglich besser und sorgfältiger geplant, und die Bauentscheide basieren in der Regel auf einer genaueren Prüfung der gesetzlichen Grundlagen und der Interessenabwägung. Leider bestehen auch Ausnahmen von dieser Regel, und hierfür kommt das Verbandsbeschwerderecht als letztes Ventil zum Zuge. Die SL bemüht sich – mit gutem Erfolg, wie die abgewiesenen Vorstösse der Gegner des Beschwerderechtes zeigten – seit Jahren für eine Sensibilisierung gerade auch der bürgerlichen Parlamentsmitglieder. Ihr Ausweis hierfür ist grösstmögliche Transparenz der Rekurstätigkeit, eine grosse Erfahrung und überzeugende Resultate. Dies kommt letztlich auch den anderen Umweltorganisationen zu Gute, leitet doch der SL-Geschäftsleiter im Jahr 2002 die Arbeitsgruppe Recht, in der alle interessierten beschwerdeberechtigten Verbände vertreten sind.

Im Weiteren machte die SL Bundespräsident Leuenberger darauf aufmerksam, dass die Fristen der öffentlichen Auflage in Baubewilligungsverfahren in manchen Kantonen nicht der bundesrechtlichen Vorgabe von 30 Tagen entsprechen. Der Bundesrat versprach hier, diesen Kantonen entsprechende Informationen zukommen zu lassen.

### **Richtpläne – Landschaftsschutz mehrheitlich auf dem Abstellgleis?**

Richtplanrevisionen können negative Entwicklungstendenzen für Natur- und Landschaftsschutz vorzeichnen, wie jüngste Beispiele aus den Kantonen Graubünden, Zürich und Waadt zeigen: Ansprüche des Natur- und Landschaftsschutzes werden im Rahmen einer Güterabwägung konsequent den wirtschaftlichen Interessen untergeordnet, obwohl Richt-

En 1998/99, le législatif fédéral s'était déjà penché sur la question de la simplification et de l'accélération des procédures décisionnelles. Il en est ressorti une loi de coordination (en vigueur depuis le 1er janvier 2000), qui définit les grands axes. A juste titre, le besoin d'agir concrètement n'a été constaté ni pour l'obligation de procéder à des études d'impact, ni pour le droit de recours des associations. Le Conseil fédéral entend tout de même réaliser une évaluation de l'étude d'impact sur l'environnement, comme il l'a indiqué dans les développements de sa réponse négative à la motion Hofmann. C'est là une proposition qui mérite notre soutien.

On ne peut se défaire de l'impression que le motionnaire a voulu avant tout relancer parmi ses collègues le débat sur le droit de recours des associations et sur les normes de protection environnementale, sans être en mesure de mettre le doigt sur le moindre problème réel. La motion a été rejetée de justesse par le Conseil national (par 80 voix contre 78). Il semble que les adversaires du droit de recours des associations concentrent désormais leurs forces sur le plan cantonal. A preuve les deux motions visant à restreindre le droit de recours acceptées par le parlement zurichois au début de 2002. La première demande que les associations protectrices soient obligées de participer à la procédure d'opposition et de fournir un exposé détaillé des motifs du conflit. La seconde exige une simplification de la procédure d'autorisation de construire et de recours ainsi que l'obligation de déposer une caution.

Ces interventions tendent en définitive à affaiblir l'application de la législation sur la protection de l'environnement. L'action du droit de recours des associations est en effet moins efficace par son exercice que par le biais de ses effets latents. Grâce à lui, les promoteurs, par précaution, lancent des projets mieux et plus soigneusement conçus, et les décisions en matière de construction se fondent généralement sur un examen plus précis des bases légales et des intérêts en présence. Hélas, cette règle souffre quelques exceptions, et c'est à ce moment-là qu'interviennent les oppositions des associations, faisant office de dernière soupape de sécurité. Depuis des années, avec un succès certain, comme vient de le montrer le rejet des interventions des adversaires du droit de recours des associations, la FP s'efforce de sensibiliser la population au problème, et au premier chef la droite parlementaire siégeant sous la Coupole fédérale. Elle peut s'appuyer pour ce faire sur la transparence de ses activités de recours, sa grande expérience, et ses résultats probants. Ce brevet de compétence bénéficie en dernière analyse aux autres organisations écologistes, puisque le directeur de la FP préside en 2002 aux destinées du groupe de travail des affaires juridiques, où sont représentées toutes les associations habilitées à recourir.

Cela dit, la FP a rendu le président de la Confédération attentif au fait que, dans plus d'un canton, les délais de mise à l'enquête publique dans le domaine de la procédure d'autorisation de construire ne correspondent pas à la norme de 30 jours prévue par le droit fédéral. Le Conseil fédéral a promis de faire parvenir des informations appropriées aux cantons concernés.

pläne eigentlich das ideale Führungs- und Koordinationsinstrument für die gesamtkantonale räumliche Entwicklung wären.

Leider ziehen sich aber Wachstumsideologie und Nutzungsdenken wie ein roter Faden durch den Entwurf des kantonalen Richtplans *Graubünden*. Beispiel hierfür ist die Autobahnraststätte Viamala im Domleschg, die trotz grossen Widerstandes in der Bevölkerung im Richtplan festgesetzt werden soll. Der Bau auf der «grünen Wiese» würde die Talebene verschandeln. Von Abstimmung der raumplanerischen Interessen kann in diesem Fall überhaupt nicht gesprochen werden. Darüber hinaus werden mit dem Begriff der «Option» fast alle jemals diskutierten und zum Teil auch illusorische touristische Erschliessungsvorhaben (zum Beispiel Splügen–San Bernardino) sowie längst begrabene Wasserkraftprojekte (zum Beispiel Kraftwerke im Val Curciosa und im Val Madris) in den Richtplan geschleust. Demgegenüber wurden jedoch keine Freihalteräume für Landschafts- und Naturschutzgebiete ausgeschieden. Mit dieser Strategie will man sich alle Möglichkeiten zu Gunsten der Entscheidungsfreiheit nachkommender Generationen offen halten. Diese Praxis steht im direkten Widerspruch zu den Hauptleitsätzen im Richtplan wie «Tourismus nachhaltig weiterentwickeln» oder «touristische Ausstattung qualitativ ausbauen». Beispielsweise sollen die Skigebiete um geschätzte 6000 ha (Ausdehnung um rund 25 Prozent) erweitert werden, wodurch zahllose Schutzgebiete und schutzwürdige Landschaften betroffen wären (zum Beispiel Urdental, FONDEI u.a.). Auch Naturschutz- und BLN-Gebiete sollen zu Gunsten von Wintersportzonen redimensioniert werden, was bisherige Schutzbemühungen verwässert. Gewisse als Optionen aufgeführte Vorhaben (Bereiche Tourismus und Wasserkraftnutzung) verletzen gar geltendes Bundesrecht. Darunter leiden nicht zuletzt auch die Glaubwürdigkeit und der gute, zuverlässige Ruf der Bündner Regierung. Die SL hat in ihrer Stellungnahme die einseitige Förderung des Massentourismus (ohne Berücksichtigung der Sättigungserscheinungen vor allem im Wintertourismus) und der Wasserkraftnutzung kritisiert und eine vollständige Streichung der Kategorie «Optionen» sowie die Überarbeitung des Kapitels «Tourismus» beantragt. Nun liegt es an der Regierung, den fragwürdigen Richtplanentwurf zu verbessern und aufzuzeigen, wie ernst es ihr mit der nachhaltigen Nutzung der vorhandenen Ressourcen ist.

Im Kanton *Zürich* wurde die regierungsrätliche Vorlage zum Teilrichtplan Landschaft im Kantonsrat arg zerzaust. Mit ideologischen Argumenten wie «sozialistische Planwirtschaft» und «Einschränkung der Eigentumsfreiheit der Grundbesitzer» wurden von der Kantonsratsmehrheit einige Landschaftsschutz- und -förderungsgebiete verkleinert, 16 Freihaltegebiete gestrichen und die Kategorie «Landschaftsaufwertungsgebiete» (als Naherholungsgebiete der Agglomeration) eliminiert. Das Hauptziel des Landschaftsplanes, aus übergeordneter Perspektive und mittels einer differenzierten Betrachtung der Landschaft die Nutzungsansprüche abzustimmen, wurde kaum wahrgenommen. Mit der Verabschiedung eines Kompromissvorschlags wurde leider verpasst, gerade in den stark besiedelten Gebieten die schleichende Verarmung der Zürcher Landschaft zu stoppen und mit der Förderung der ökologischen Vielfalt direkt vor der Haustüre lebendige Agglomerationslandschaften zu schaffen!

## Plans directeurs – la protection du paysage sur la voie de garage ?

La révision des plans directeurs peut anticiper les tendances négatives de l'évolution pour la protection de la nature et du paysage, comme en témoignent de récents exemples dans les cantons des Grisons, de Zurich et de Vaud : la protection de la nature et du paysage est strictement subordonnée aux intérêts économiques dans le cadre de la pesée des intérêts, bien que les plans directeurs soient en vérité l'instrument idéal pour orienter et coordonner le développement territorial de tout le canton.

Malheureusement, l'idéologie de la croissance à tout prix et la vulgate utilitariste courent comme un fil rouge à travers le projet de plan directeur cantonal des *Grisons*. Un exemple nous en est fourni par l'aire de repos autoroutière de Viamala dans le Domleschg, laquelle a été consacrée par le plan directeur en dépit de la forte opposition populaire. Sa construction « au vert » défigurerait le fond de la vallée. Dans le cas précis, il est impossible de parler d'une coordination ou d'une harmonisation des intérêts en concurrence dans le cadre de l'aménagement du territoire. Au surplus, la notion d'« option » permet de fourguer dans le plan directeur presque tous les projets d'équipement touristique qui ont été un jour ou l'autre discutés et se sont pour certains révélés illusoire (par exemple : Splügen–San Bernardino), ainsi que des projets de centrale hydro-électrique enterrés depuis longtemps (exemple : le Val Curciusa et le Val Madris). A l'opposé, aucun espace libre n'a été délimité pour des zones paysagères ou naturelles sous protection. Par cette stratégie, on entend laisser la porte ouverte à toute éventualité en prétendant confier aux générations futures une totale liberté de choix. Cette pratique est en contradiction directe avec les idées-forces du plan directeur, la nécessité de « promouvoir le tourisme durable », ou de « développer les équipements touristiques en termes de qualité ». C'est ainsi que les domaines skiables devraient être agrandis de quelque 6000 ha (soit une extension de quelque 25 %), ce qui affecterait d'innombrables zones protégées et paysages dignes de protection (exemples : Urdenal, Fondei, entre autres). Des réserves naturelles et des sites IFP devraient aussi être redimensionnés au bénéfice de zones destinées aux sports d'hiver, ce qui revient à gommer les efforts entrepris jusqu'ici pour les protéger. Certains projets donnés comme des options (dans les secteurs du tourisme et de l'utilisation de la force hydraulique) violent même le droit fédéral en vigueur. La crédibilité et le bon renom du gouvernement cantonal des Grisons finissent eux aussi par en souffrir. Dans sa prise de position, la FP a dénoncé l'encouragement unilatéral du tourisme de masse (qui ne tient pas compte des phénomènes de saturation qui apparaissent surtout dans le tourisme hivernal) et de l'utilisation de la force hydraulique, et demandé que la catégorie des « options » soit entièrement supprimée et le chapitre consacré au tourisme remanié. Il appartient dès lors au Conseil d'Etat de revoir sa copie et de montrer, en apportant des améliorations à ce contestable projet de plan directeur, qu'il prend à cœur l'exploitation durable des ressources disponibles.

Dans le canton de *Zurich*, le projet présenté par le Conseil d'Etat de plan directeur sectoriel dédié au paysage a été mis en pièces par le Grand Conseil. Recourant à des arguments idéologiques stigmatisant « l'économie planifiée à la sauce socialiste » et « les restrictions de la

Im Kanton *Waadt* standen mehrere Richtpläne in Folge – darunter auch der gegenwärtig geltende – hauptsächlich im Zeichen einer bestmöglichen Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung. Umwelt- und landschaftsbezogene Überlegungen wurden in den Hintergrund gedrängt. Ein Beispiel für diese recht einseitige Haltung ist der Richtplan der Materialabbaugebiete (PDCAR): Sein einziges Ziel ist die dauerhafte Sicherung der Versorgung mit Gesteinsmaterial. Was den Richtplan an sich betrifft, so handelt es sich dabei eher um ein Inventar der auf Kantonsgebiet liegenden nutzbaren Gesteins- und Kiesvorkommen. Sämtliche förderbaren Gesteine sind darin aufgeführt, ohne genügend auf die Bedingungen des Schutzes von Gewässern, Boden, Natur, Landschaft usw. einzugehen. «Diese Themen sind Gegenstand des anschliessenden Bau- und Betriebsbewilligungsverfahrens», bestätigen die Juristen des Waadtländer Staates. Die Übereinstimmung mit diesem Richtplan wird jedoch jedes Mal, wenn es um die Errichtung oder Vergrösserung eines Steinbruchs oder einer Kiesgrube geht, als Rechtfertigung angeführt. Aus den Interessenabwägungen geht stets die Versorgung mit Gesteinsmaterial als «überwiegendes» Interesse hervor. Die Revision des zurzeit in Kraft stehenden kantonalen Richtplans stützt sich offiziell auf das Konzept der nachhaltigen Entwicklung. Die Leitlinien sind voller guter Absichten bezüglich Landschaft und Umwelt. Allerdings wird der neue Richtplan nicht die Summe aller Einzelwünsche vertreten können. Es ist also zu befürchten, dass der Kompromiss aus den breiten Konsultationsverfahren einmal mehr auf Kosten des Landschaftsschutzes gehen wird. Diese Beispiele zeigen einmal mehr: Obwohl Landschaftsverbrauch irreversibel ist, ist alles, was nicht vor Expansionsgelüsten geschützt wird, in hohem Masse bedroht. Dies, obwohl intakte und vielfältige Natur- und Kulturlandschaften sowohl in den Agglomerationsgebieten des Mittellandes wie auch im Berggebiet für unsere Lebensqualität und für eine hohe und stabile Biodiversität von grosser Bedeutung sind. Nachhaltigkeit bedeutet eben auch, gewisse Gebiete zu schützen und kommende Generationen über deren Nutzung entscheiden zu lassen. Und dies nicht nur auf verwaldenden Alpweiden ...

In diesem Sinne ist der neue Richtplan des Kantons *Appenzell Ausserrhoden* (in Kraft seit 1.1.02) als vorbildhaft hervorzuheben, denn darin sind folgende richtungsweisende Grundsätze enthalten:

- In landschaftlich empfindlichen Gebieten und in Siedlungsgürteln darf keine Bauzonenerweiterung stattfinden.
- Neueinzonungen ausserhalb des festgelegten Siedlungsgebietes sind nur bei flächengleicher Kompensation möglich.
- (...) ausserhalb der Bauzonen sollen keine zusätzlichen baulichen Entwicklungsmöglichkeiten eröffnet werden.

Mit diesen klaren Festlegungen wird ein eindeutiges Zeichen gesetzt für die Beibehaltung der konsequenten Trennung von Bau- und Nichtbaugebiet und zum Schutz der unverbauten Landschaft. Ein modellhafter Richtplan der 2. Generation!

liberté des propriétaires fonciers », la majorité du parlement cantonal a réduit la dimension de quelques zones de protection et de promotion du paysage, biffé 16 zones libres et éliminé la catégorie des « zones de revalorisation du paysage » (conçues comme des zones de détente proches des agglomérations). Le but principal visé par ce plan – coordonner les droits d'utilisation d'un point de vue supérieur et à l'aide d'une vision différenciée du paysage – a été à peine pris en considération. En adoptant une proposition de compromis, le législatif cantonal a malheureusement raté l'occasion d'enrayer le lent appauvrissement du paysage zurichois, en particulier dans les régions à forte densité de population, et de créer des paysages périurbains vivants directement sous les fenêtres des habitants en encourageant la diversité écologique !

Dans le canton de *Vaud*, les plans directeurs successifs, dont celui en vigueur actuellement, ont essentiellement eu pour objectif de favoriser autant que possible le développement économique, reléguant au second plan les considérations environnementales ou paysagères. Un exemple de cette vision très unilatérale est le plan directeur des carrières (PDCAR) : son unique objectif est d'assurer un approvisionnement continu du canton en matériaux pierreux, et en fait de plan directeur, il s'agit en réalité d'un inventaire des gisements de roches et graviers exploitables sur le territoire cantonal. Tous les cailloux susceptibles d'extraction y figurent, sans tenir compte des contraintes de protection des eaux, des sols, de la nature, du paysage, etc. « Ces thèmes seront traités en procédure ultérieure de plan d'extraction et de permis d'exploiter », affirment les juristes de l'Etat de Vaud. Pourtant, la conformité à ce plan directeur est avancée comme justification chaque fois qu'il s'agit d'implanter ou d'agrandir une carrière ou gravière, et les pesées d'intérêts concluent invariablement à l'intérêt « prépondérant » de l'approvisionnement en matériaux pierreux sur toute autre considération. Les exemples sont nombreux, à Apples, L'Isle, Biolley-Orjulaz, Montricher ou Trélex / Gingins pour les gravières, à Villeneuve (Arvel) pour les carrières. La révision du plan directeur cantonal actuellement en cours s'appuie sur le concept de développement durable, et les lignes directrices sont pleines de bonnes intentions en ce qui concerne le paysage et l'environnement. Cependant, le plan directeur qui sera élaboré ne pourra représenter la somme des vœux de chacun, et il est à craindre qu'une fois de plus, le compromis qui résultera de la large procédure de consultation mise en œuvre se fasse au détriment de la protection du paysage. Ces exemples le montrent une fois de plus : la disparition des paysages, phagocytés par les constructions, a beau être irréversible, tout ce qui n'est pas protégé des appétits expansionnistes est menacé au plus haut point. Et ce, bien que les paysages naturels et cultivés soient d'une grande importance pour la qualité de la vie et pour une forte et stable biodiversité, tant dans les agglomérations urbaines du Plateau que dans les régions de montagne. La gestion durable implique en effet aussi la nécessité de protéger certaines régions et de laisser aux générations à venir la possibilité de décider de leur affectation, et pas uniquement dans les pâturages alpestres envahis par la forêt ...

Als weiteres positives Beispiel ist der Kanton *Basel-Landschaft* zu erwähnen, der ein Konzept zur räumlichen Entwicklung des Kantons Basel-Landschaft (KORE) ausarbeiten liess. Dieses bestimmt in den Grundzügen die anzustrebende räumliche Entwicklung des Kantons, hat Leitfunktion und dient als politisch gewertete Grundlage für den kantonalen Richtplan. In einer öffentlichen Vernehmlassung wurden Fachleute (darunter die SL), Politikerinnen und Politiker, Gemeindevertreter sowie Bürgerinnen und Bürger zur Stellungnahme aufgefordert. Das überarbeitete definitive Konzept bedarf schliesslich der Genehmigung durch den Landrat. Ein solches breit angelegtes Mitwirkungsverfahren ist begrüßens- und nachahmenswert. Durch den Einbezug der Bevölkerung lassen sich allfällige Interessenskonflikte frühzeitig diskutieren und lösen.

### **Einspracheverfahren im Kanton Wallis – Warten auf Godot?**

Drei seit Jahren hängige Rekursfälle veranlassten die SL, sich beim Staatsrat des Kantons Wallis über die Ursachen und den Stand zu erkundigen. Es handelt sich um folgende Fälle, die in der Öffentlichkeit auch bekannt wurden:

#### *1. Illegales Baudepot der Firma Dibau AG in Ritzingen (Rekurs der SL vom 27. Oktober 1999)*

Die Probleme mit der nie rechtskräftig bewilligten Baudepot-Nutzung am Rottenufer bei Ritzingen sind bereits seit einigen Jahren bekannt. Man befürchtete durch die Materialablagerungen Gewässerverschmutzungen und Hochwasserschutzprobleme. Die SL reichte am 27. Oktober 1999 einen Rekurs an den Staatsrat gegen den Umzonungsentscheid der Gemeinde Ritzingen (heute Grafschaft) ein. Der Betreiber des Depots war gleichzeitig Gemeindepräsident von Ritzingen. Die kantonale Baukommission (KBK) verfügte zudem eine Wiederherstellung des ursprünglichen Zustandes. Heutiger Tatbestand: Mit Beschwerde wandte sich der Firmenbesitzer an den Staatsrat. Sämtliche Verfahren sind noch hängig.

#### *2. Illegaler Neubau eines Ferienhauses ausserhalb der Bauzone in Albinen*

Auf Grund der Aufsichtsbeschwerde der SL und des Oberwalliser Heimatschutzes vom 14. Dezembert 1995 hatte die KBK eine Wiederherstellungsverfügung erlassen und ein Strafverfahren wegen Zuwiderhandlung gegen die Bauvorschriften 1996 eingeleitet. Daraufhin erklärten die Besitzer des Chalets ihren Konkurs. Bis heute wurde die Umsetzung nicht vollzogen.

#### *3. Der «fliegende Stall» auf der Alp Sparru in St. Niklaus*

Die Ställe, die vom Bergsturzgebiet Randa auf die Alp Sparru geflogen und als Ferien-



*Einer der hängigen Fälle illegalen Bauens im Wallis (Albinen)*

Dans ce contexte, le nouveau plan directeur du canton d'*Appenzell Rhodes-Extérieures* (en vigueur depuis le 1er janvier 2002) a valeur d'exemple, puisqu'il énonce les principes suivants :

- Aucune extension de la zone à bâtir n'est possible dans les régions où le paysage est vulnérable et dans les ceintures urbanisées.
- Il n'est possible de procéder à de nouvelles affectations en dehors du territoire urbanisé que moyennant une compensation de même surface.
- (...) en dehors des zones à bâtir, il ne faut admettre aucune possibilité supplémentaire de développer la construction.

Ces définitions précises donnent un signal clair en faveur du maintien de la séparation rigoureuse des zones à bâtir et des zones inconstructibles et de la protection des paysages libre de construction. Un vrai plan directeur de la 2e génération !

Autre exemple positif à mettre en exergue : le canton de *Bâle-Campagne* a fait établir un concept pour son développement territorial. Ce concept stratégique définit à grands traits vers quoi doit tendre le développement territorial du canton, il remplit un rôle de guide et sert de base – politiquement équilibrée – au plan directeur cantonal. Les spécialistes, les milieux politiques, les représentants des communes ainsi que les simples citoyens ont été invités à donner leur avis à la faveur d'une consultation. Après avoir été revu et corrigé, le concept définitif doit finalement recevoir l'approbation du parlement cantonal. Une telle procédure participative à grande échelle est digne d'éloge et devrait faire des émules. En associant la population aux décisions, les autorités désamorcent les conflits d'intérêts en permettant d'en discuter et de les aplanir précocement.

### **Procédure d'opposition en Valais – en attendant Godot ?**

Trois recours, en suspens depuis des années, ont amené la FP à s'enquérir des causes de cette lenteur et de l'avancement des dossiers auprès du Conseil d'Etat valaisan. Il s'agit des cas suivants, dont l'opinion publique a aussi eu connaissance :

#### *1. Entrepôt illégal de l'entreprise Dibau AG à Ritzingen (recours de la FP du 27 oct. 1999)*

Les problèmes occasionnés par l'utilisation d'un dépôt de matériaux de construction qui n'a jamais été accordée, à Rottenufer près de Ritzingen, sont connus depuis quelques années. L'entreposage de matériaux a fait craindre une pollution des eaux et des problèmes de protection contre les crues. Le 27 octobre 1999, la FP a fait recours au Conseil d'Etat contre la décision de la commune de Ritzingen (aujourd'hui Graftschaff) de procéder à un changement d'affectation. L'exploitant du dépôt était aussi le président de la commune de Ritzingen. La commission cantonale des constructions a ordonné en outre la remise en état.

*L'un des cas en suspens de construction illégale en Valais (Albinen)*

Où en est-on aujourd'hui ? Le propriétaire de l'entreprise a déposé un recours au Conseil d'Etat. Toutes les procédures sont pendantes.

haus «wiederaufgebaut» wurden, erlangten schweizweit Aufsehen. In einem Fall erhob die SL Einsprache und Rekurs an den Staatsrat. Dieser wies am 14. September 1994 – basierend auf der Gutheissung der Beschwerde der SL – die Angelegenheit zur Neuurteilung an die kantonale Baukommission zurück. Am 9. Dezember 1996 verlangte die SL vom kantonalen Baudepartement auf Grund des illegalen Weiterausbaues des Ferienhauses, dass «unverzüglich rechtliche Schritte» eingeleitet werden sollten. Es erfolgte nie eine Antwort. Die SL muss daher annehmen, dass der Chaletbesitzer seither ungestörte Ferien auf der Alp Sparru verbringt.

Gleich wie dieser Fall wurden zahlreiche weitere Einsprache-/Beschwerdefälle von der kantonalen Baukommission bis heute nie definitiv abgeschlossen. Es ist davon auszugehen, dass einige Objekte seither längstens fertiggestellt wurden.

In seiner Antwort bestätigte der Staatsrat die verzwickte Lage in den erwähnten Fällen. Erstaunlicherweise hatte man in Sion aber gar keine Kenntnisse mehr von dem Rekurs der SL in Sachen Dibau AG! Umgehend wurde dem Staatsrat die Beschwerde neuerlich zugestellt. Was den «fliegenden Stall» von St. Niklaus anbelangt, erstaunte der Umstand, dass die kantonale Baukommission offenbar zuerst das Inventar der schützenswerten Gebäude abwarten möchte. Im gegebenen Fall handelt es sich um ein Gebäude, das quasi «importiert» wurde und heute als Ferienhaus auch nichts mehr mit einer schützenswerten Baute zu tun hat. Die Behörden machen sich also das Leben selbst übermässig schwer.

4  
70

### **Agrarpolitik 2007**

Das Bundesamt für Landwirtschaft hat der SL Gelegenheit gegeben, sich zur Agrarpolitik (AP) 2007 zu äussern, die im September 2001 in die Vernehmlassung geschickt wurde. Aus zweierlei Gründen hat die SL dies nur teilweise getan: Einerseits erlaubt ihr die Teilnahme in der «Kritischen Agrarallianz», sich weitgehend auf die Meinung anderer ähnlich gesinnter Mitglieder zu berufen, insbesondere von VKMB, Bio Suisse, WWF und Pro Natura. Andererseits äussert sich die SL gemäss ihren Statuten nur zu jenen Aspekten der Agrarpolitik, welche direkte Auswirkungen auf die Landschaft haben. Die Vorlage hinterlässt diesbezüglich einen zwiespältigen Eindruck. Die SL begrüsst, dass die öffentliche Unterstützung weiterhin an ökologische Leistungen gebunden bleibt. Diese Unterstützung soll gemäss AP 2007 jedoch mehr und mehr auf wettbewerbsfähige Grossbetriebe zugeschnitten werden. Dies hätte aber verheerende Konsequenzen für die flächendeckende Pflege der Landschaft, namentlich in den peripheren Regionen.

Insbesondere seit der Einleitung der AP 2002 ist das soziale und politische Umfeld der Schweizer Landwirtschaft geprägt von einer recht grossen Akzeptanz seitens des Volkes einerseits und von Skepsis oder gar Ablehnung aus Bauernkreisen andererseits. Die Beibehaltung und die sichtbare Verstärkung dieser negativen Haltung ist zum grossen Teil der Unsicherheit zuzuschreiben, die durch Veränderungen welcher Art auch immer verursacht wird. Deshalb scheint es der SL wichtig, dass Gesetze und Anwendungsbestimmungen nur

### *2. Construction illégale d'une maison de vacances en dehors de la zone à bâtir à Albinen*

A la suite de la dénonciation de la FP et du Heimatschutz du Haut-Valais à l'autorité de surveillance en date du 14 décembre 1995, la commission cantonale des constructions a, en 1996, ordonné la remise en état et l'ouverture d'une action pénale pour infraction aux prescriptions en matière de construction. Sur ces entrefaites, les propriétaires du chalet se sont mis en faillite. A ce jour, les décisions prises n'ont toujours pas été appliquées.

### *3. L'« étable volante » de l'Alp Sparru, à St-Nicolas*

L'histoire des étables qui se sont envolées de la région de Randa à la suite d'un éboulement et ont atterri à l'Alp Sparru, où elles ont été « reconstruites » en chalet de vacances, a fait le tour des gazettes helvétiques. Dans un cas, la FP a fait opposition et recours au Conseil d'Etat. En date du 14 septembre 1994, celui-ci a, au vu de l'acceptation du recours de la FP, renvoyé le dossier à la commission cantonale des constructions pour réexamen et nouveau jugement. Le 9 décembre 1996, comme la maison de vacances avait été agrandie illégalement, la FP a exigé du Département cantonal des travaux publics qu'il entame « immédiatement des démarches juridiques ». Aucune réponse n'a été donnée à cette requête. La FP présume donc que le propriétaire du chalet y passe des vacances tranquilles sur l'Alp Sparru.

A l'instar de ce cas-ci, d'autres oppositions et recours déposés en bonne et due forme n'ont jamais été définitivement tranchés par la commission cantonale des constructions. On peut donc supposer que quelques-uns de ces objets ont été achevés depuis longtemps.

4  
71

Dans sa réponse, le Conseil d'Etat a confirmé que la situation était confuse dans les cas dont il vient d'être question. Plus surprenant: les autorités cantonales ont perdu jusqu'à la trace du recours de la FP dans l'affaire Dibau AG! Par retour du courrier, le recours a été renvoyé au gouvernement cantonal. Pour ce qui est de l'« étable volante » de St-Nicolas, l'étonnant est que la commission cantonale des constructions voudrait apparemment attendre l'achèvement de l'inventaire des bâtiments dignes de protection avant de statuer. Dans le cas présent, le bâtiment en cause a pour ainsi dire été « importé » et, transformé en chalet de vacances, il n'a plus rien à voir avec un édifice digne de protection. Les autorités se compliquent donc elles-mêmes la vie outre mesure.

### **Politique agricole 2007**

L'Office fédéral de l'agriculture a donné à la FP l'occasion de prendre position sur la politique agricole (PA) 2007 soumise à consultation dès septembre 2001. Elle l'a fait de manière partielle pour deux raisons: d'une part, son appartenance à la coalition nommée « Kritische Agrarallianz » lui permet de s'appuyer largement sur les avis exprimés par les autres membres, en particulier la VKMB, Bio Suisse, le WWF et pro natura, en les approuvant pleinement. Et d'autre part, en conformité avec ses statuts, la FP ne met en évidence que certains aspects de la politique agricole qui ont des effets directs sur le paysage. Le projet de texte est ambivalent, en ce sens qu'il prévoit le maintien d'exigences écologiques au soutien des pouvoirs publics, aspect jugé positif par la FP, mais aussi une concentration de ce

im Dringlichkeitsfall geändert werden. Das offenkundige Bedürfnis nach Kontinuität und Sicherheit, das die Bauern als Hauptakteure der Landwirtschaftspolitik zum Ausdruck bringen, verlangt eine starke Zurückhaltung bei der Infragestellung des Erreichten und einen langen Reifungsprozess für neue Ideen.

Unabhängig von emotionalen Unstimmigkeiten, welche die Debatte der strukturellen Entwicklung in der schweizerischen Landwirtschaft überschatten, verwirft die SL den Ansatz des Diskussionspapiers der AP 2007, wonach sich die Wettbewerbsfähigkeit einzig durch Rationalisierungsmassnahmen verbessern lässt, die sich auf die Grösse (zunehmend) und die Anzahl (abnehmend) der Betriebe auswirkt. Sowohl auf dem Milchmarkt, mit oder ohne Kontingentierung, als auch beim Fleisch ist der wirtschaftliche Druck, der zum Betriebssterben führt, überall spürbar. Die SL ist der Ansicht, dass die öffentliche Hand diesen Strukturwandel nicht noch begünstigen oder beschleunigen soll. Es ist offensichtlich, dass Multifunktionalität in der Landwirtschaft nur dann Sinn macht und möglich ist, wenn der Aderlass gestoppt wird. Die Verdrängung kleiner Unternehmen und insbesondere all der Nebenerwerbsbetriebe läuft den Interessen der flächendeckenden Erhaltung und des Schutzes der Landschaft entgegen, namentlich in peripheren Regionen mit hoher kulturlandschaftlicher Vielfalt. Andererseits ist in der Agrarpolitik eine verstärkte Ausrichtung auf biologische Produktion unter transparenten regionalen Label zu verlangen.



*Typische Agrarlandschaft des Berner Seelandes  
(Beispiel Werdthof, Gemeinde Kappelen BE)*

Die SL ist hauptsächlich über den spürbaren Fokus der Agrarpolitik auf die Nutzung der wirtschaftlich rentablen Gunstlagen beunruhigt. Die Nutzungsintensivierung auf den fruchtbarsten Böden führt zur Aufgabe und Wiederaufforstung ehemals unterhaltener Standorte. Die Konzentration der Bundesstrategie auf grosse, langfristig überlebensfähige Voll-erwerbsbetriebe, die als europaweit konkurrenzfähig erklärt werden, führt zu einer Verban-nung einer zunehmenden Zahl kleiner und mittlerer Betriebe aus dem kollektiven Gedächtnis. Doch gerade diese verdienen es, aus der Sicht des Landschaftsschutzes unterstützt und bewahrt zu werden. Anstelle einer Verkleinerung des Kreises von Nutzniessern tendieren die Vorschläge der SL in Richtung Ausweitung der Bewirtschaftungsmassnahmen auf die Kulturlandschaftspflege, unter Einbezug der im nicht landwirtschaftlichen Umfeld geleisteten Arbeit.

soutien sur de grandes exploitations jugées viables en termes de compétitivité quantitative, démarche qui aurait des conséquences désastreuses pour le paysage et son entretien.

Le contexte social et politique dans lequel se meut l'agriculture suisse, en particulier depuis la mise en route de la PA 2002, est caractérisé par une acceptation populaire plutôt large et un scepticisme, voire un rejet de la part des milieux paysans. Le maintien et l'apparent renforcement de l'attitude négative de ces derniers nous paraît en grande partie dû à l'insécurité issue des changements, quels qu'ils soient. Nous estimons par conséquent essentiel de n'entrer en matière sur des modifications des lois et des dispositions d'application qu'en cas d'urgence. Le besoin évident de continuité et de sécurité manifesté par les principaux acteurs de la politique agricole, les paysans, impose une forte retenue dans la remise en cause des acquis et une longue maturation de nouvelles idées.

Indépendamment des aspects émotionnels que soulèvent les débats sur l'évolution structurelle de l'agriculture suisse, nous réprouvons l'approche du document de consultation PA 2007, centrée sur l'hypothèse que la compétitivité ne peut être améliorée que par des économies d'échelle et des mesures de rationalisation influant sur la taille (à la hausse) et le nombre (à la baisse) des exploitations. Tant sur le marché du lait, avec ou sans contingents, que sur celui de la viande, la pression économique entraînant la disparition d'exploitations est omniprésente, et nous estimons que le rôle des pouvoirs publics ne saurait consister à

*Paysage agricole typique du Seeland bernois au lieu-dit Werdthof, commune de Kappelen BE*

favoriser ou accélérer ce mouvement. Il est manifeste que la multifonctionnalité de l'agriculture n'a de sens et n'est possible qu'en arrêtant l'hémorragie. La marginalisa-

tion des petites entreprises, et surtout de l'ensemble des exploitants à temps partiel, est contraire aux intérêts de l'entretien et de la protection du paysage, en particulier dans les régions périphériques. La PA devrait en outre encourager encore plus spécifiquement la production biologique, tout en exigeant des certificats d'origine (traçabilité complète) et des labels régionaux.

Quant aux effets de la politique agricole sur le paysage, la FP est particulièrement préoccupée par son retrait en termes de surfaces concernées. Au même titre que l'intensification de l'exploitation sur les terrains les plus propices entraîne l'abandon et la reforestation de sites autrefois entretenus, la concentration de la stratégie fédérale sur les grandes entreprises déclarées viables à long terme, exploitées à plein temps et susceptibles de devenir concurrentielles en Europe, implique la relégation aux oubliettes d'un nombre croissant de petites et moyennes exploitations qui, sous l'aspect de l'aménagement et de l'entretien du paysage, méritent soutien et sauvegarde. Plutôt qu'un rétrécissement du cercle des bénéficiaires, nos propositions vont dans le sens d'un élargissement géographique des mesures de gestion de l'espace rural, par la prise en compte du travail effectué par des milieux non agricoles.

Die SL befürchtet, dass die Wechselwirkungen der RPG-Revision (1999) und der einseitig strukturellen Ausrichtungen der AP 2007 zu einer Verstärkung des landwirtschaftlichen Hochbaus und zur Umnutzung zu nicht landwirtschaftlichen Zwecken führen werden, die oft so überdimensioniert wie unästhetisch sind. Masthallen und Gewächshäuser sind Ausdruck von industrialisierten Produktionsformen, die den in der Bundesverfassung verankerten landwirtschaftlichen Leitlinien eigentlich entgegenstehen. So ist es insbesondere aus Konkurrenz-Überlegungen fragwürdig, die Umnutzung landwirtschaftlicher Gebäude ausserhalb der Bauzone für gewerbliche Nutzungen zu subventionieren, wie dies in der AP 2007-Vorlage vorgesehen ist. Wenn sie schon nicht verboten werden können, sollte wenigstens auf jegliche Finanzhilfe zu ihrer direkten und indirekten Unterstützung verzichtet werden. Aus dem gleichen Grund müssen bei der Vergabe von Strukturverbesserungsbeiträgen strengere Auflagen bezüglich Landschaftsverträglichkeit gemacht werden.

Die wichtigsten Verbesserungsvorschläge sind in der im Oktober 2001 veröffentlichten Publikation (s. Kapitel 2) beschrieben. Im Bereich Landwirtschaft schlägt die Studie rund 50 kurz- oder mittelfristig umsetzbare Verbesserungsmassnahmen vor.

Nous craignons que les effets combinés de la révision de la LAT (1999) et des orientations unilatéralement structurelles de la PA 2007 renforcent la tendance, déjà marquée actuellement, à l'implantation dispersée de grandes constructions agricoles et para-agricoles, démesurées et inesthétiques. Ces constructions sont l'expression d'une forme de production industrielle de masse et hors-sol, précisément contraire aux lignes directrices de l'agriculture inscrites dans la constitution fédérale. Le subventionnement de la transformation de constructions agricoles hors zone à bâtir à des fins artisanales, tel que prévu par la PA 2007, est en particulier fortement sujet à caution pour des raisons de concurrence et d'aménagement du territoire. A défaut de pouvoir les interdire, il faut renoncer à leur apporter un soutien financier, fût-il indirect. Dans le même ordre d'idées, les améliorations structurelles, qui demeurent un des piliers de la politique agricole future, mériteraient de se voir appliquer des critères plus rigoureux de compatibilité paysagère.

Les principales propositions de la FP sont consignées dans l'ouvrage publié en octobre 2001 (cf. chap. 2). Dans le domaine de l'agriculture, l'étude propose une cinquantaine d'améliorations, sous la forme de mesures à prendre à court ou moyen terme.