

# "Genügt der Bundesbeschluss über dringliche Massnahmen auf dem Gebiet der Raumplanung den Anforderungen des Landschaftsschutzes?"

Autor(en): **Weiss, H.**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Schweizerische Bauzeitung**

Band (Jahr): **92 (1974)**

Heft 26: **SIA-Heft, Nr. 6/1974: Raum- und Landschaftsplanung; Geschäftsbericht 1973 des SIA**

PDF erstellt am: **21.09.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-72401>

## **Nutzungsbedingungen**

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

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

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

## **Haftungsausschluss**

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

# «Genügt der Bundesbeschluss über dringliche Massnahmen auf dem Gebiet der Raumplanung den Anforderungen des Landschaftsschutzes?»

DK 711:340.13

Von H. Weiss, Bern

*Der Begriff des Umweltschutzes ist komplex und vieldeutig. Die mit ihm verbundenen Probleme werden nur selten richtig erfasst. Man sucht sie zu verniedlichen und jenen Massnahmen auszuweichen, die Verzichte und Opfer erfordern. So handhaben beispielsweise die Kantone die verschärften Vorschriften über die Bewilligung von Landrodungen stark unterschiedlich und teilweise sehr lässig. Es fehlt noch weiterhin jene geistige Haltung, die unseren natürlichen Lebensraum als zu bewahrende und zu pflegende Daseinsgrundlage versteht. Dass man nicht mit einzelnen Aktionen wie dem Pflanzen von Bäumen, dem Reinigen von Seeufern und Gewässern usw. zum Ziele kommt, zeigen die folgenden beiden Hinweise: Aus einer Untersuchung von H. U. Stauffer über «Veränderungen in der Flora des Aargaus» aus dem Jahr 1961 geht hervor, dass seit der Jahrhundertwende von den höheren Pflanzenarten 208 erloschen, 177 gefährdet und 250 stark gefährdet sind. Im Kanton Zürich sind laut einer Erhebung des Initiativkomitees für die Sicherung und den Betrieb von Wanderwegen heute mehr als 40% der markierten Wege dem Strassenbau innerhalb und ausserhalb von Baugebieten sowie dem Bau von geteerten Wald- und Güterstrassen zum Opfer gefallen.*

Unter diesen Umständen kann der Bundesbeschluss über dringliche Massnahmen auf dem Gebiet der Raumplanung den Anforderungen des Landschaftsschutzes weder in räumlicher, noch in zeitlicher, noch in struktureller Hinsicht genügen.

**1. Räumlich:** Die bereits von sehr vielen Gemeinden in der Schweiz festgelegten Bauzonen und, wo solche fehlen, die Einzugsgebiete der generellen Kanalisationsprojekte würden mehr als 12 Millionen Einwohnern Platz bieten. Die davon betroffenen Flächen sind so gross und so breit gestreut, dass ihre Vollbesiedlung für grosse Teile der Schweiz praktisch zur Auslöschung dessen führen würden, was wir heute unter «Landschaft» verstehen. Dieser Zustand ist in einzelnen Teilen des Mittellands bereits erreicht, und verschiedene Fremdenverkehrsgebiete, Teile des Jura-Südfusses und des Südtesins, sind nicht mehr weit davon entfernt. Diesen Zustand vermochte der Bundesbeschluss über dringliche Massnahmen auf dem Gebiete der Raumplanung in den meisten Kantonen nicht entscheidend zu ändern, weil viele Kantone nicht oder nur in besonders dringlichen Fällen in bestehende rechtsgültige Bauzonen eingegriffen haben und



Nicht alle provisorischen Schutzgebiete bedecken die wirklich gefährdeten schützenswerten Landschaften. Oft wurde mehrheitlich Wald in die Schutzgebiete einbezogen, obchon er von Gesetzes wegen schon geschützt ist. Beispiel: Ausschnitt aus dem Gebiet Lenzerheide. Mitte unten: Lenzerheide, etwas rechts der Bildmitte: das Maiensäss Sporz. Schraffiert umrandet die provisorisch geschützten Gebiete. Die nichteinbezogenen Gebiete sind um so mehr gefährdet

(Aufnahme der Eidg. Landestopographie, Reproduktion genehmigt am 7. Juni 1974)

wohl ebenso viele Kantone keinen oder nur ganz spärlichen Gebrauch gemacht haben von Art. 2 Abs. 2 des Beschlusses, der es ihnen ermöglicht hätte, zu grosse, unzweckmässig angelegte Bauzonen temporär aufzuheben und in Gemeinden ohne Bauzonen die bauliche Entwicklung auf das engere Baugebiet einzufrieren. Zudem haben leider auch längst nicht alle Kantone Art. 2 Absatz 3 des Bundesbeschlusses beachtet, der ihnen erlaubt hätte, von der Ausscheidung provisorischer Schutzgebiete abzusehen, soweit und solange die Gewässerschutz- und Forstpolizeigesetzgebung bereits das Ziel des Bundesbeschlusses erreichen.

Wenn wir diese Mängel in der Anwendung des Beschlusses feststellen, so ist das kein Vorwurf an den Gesetzgeber und auch nicht an die ausführenden Behörden und Planer, sondern nur die Feststellung, dass eine plötzliche Wendung zum Guten nach all dem, was vorangegangen ist, nicht eingetreten ist und offenbar auch nicht möglich war. Der Bundesbeschluss hat manches Gebiet und manche Landschaft fürs erste gerettet, und das ist eine Leistung von unschätzbarem Wert. Aber wir dürfen uns nicht der Illusion hingeben, es sei nun in räumlicher Hinsicht alles geschützt, was aus Gründen des Landschaftsschutzes erhalten werden müsse.

**2. Zeitlich:** Es müssen beschleunigt tragfähige Planungen erstellt werden, welche die vor Besiedlung zu schützenden Gebiete retten und so den Ende 1975 ablaufenden Beschluss abzulösen vermögen. Die weiteren Schutzmassnahmen müssen so angelegt werden, dass ihre Wirksamkeit optimal und das Risiko einer Entschädigung infolge materieller Enteignung minimal gehalten werden kann. Es kann nicht genug betont werden, dass eine Entschädigungspflicht noch längst nicht überall entsteht, wo ein Gebiet vor der Überbauung durch die öffentliche Hand geschützt wird. Insbesondere trifft dies für unerschlossenes Land zu. Die staatsrechtliche Kammer des Bundesgerichts hat vor einem Jahr ein Urteil gefällt, wonach sogar die entschädigungslose Verkleinerung einer Bauzone durch Auszonung eines unerschlossenen Gebiets gutgeheissen wurde (Urteil vom 28. Juni 1972 in Sachen Knobel und Kohler gegen Gemeinde Wald ZH). Immerhin wird es genügend Fälle geben, wo Grundeigentümer, gestützt auf bestehendes Recht, z. B. einen Bauzonenplan, und oft mit Zusicherungen der Behörden, Investitionen gemacht haben, die entschädigt werden müssen, falls ihr Land definitiv einer Schutzzone zugewiesen wird, und zwar auch dann, wenn das Bodenrecht und damit auch die Definition der Eigentumsgarantie grundlegend geändert werden. Entschädigungsleistungen müssen aber auf Fälle der genannten Art beschränkt werden. Keinesfalls darf dem immer noch da und dort verbreiteten allgemeinen «Entschädigungsterror» nachgegeben werden, sonst würden selbst Milliarden nicht ausreichen, um auch nur Reste der schönsten Landschaften der Schweiz zu retten.

Auch hier, wie anderswo, werden die bestehenden Gesetzesgrundlagen nicht genügend ausgeschöpft. Das zeigt das Beispiel einer Schutzverordnung, welche der Kanton Zürich bereits 1967 für das grössere Gebiet Bachtel-Allmen erlassen hat. Der Eigentümer S. hatte 1961 am Bachtelhörnli, weitab von jedem Baugebiet, rund 50000 m<sup>2</sup> Land für 3,30 Fr./m<sup>2</sup> gekauft. Die zuständige Schätzungskommission anerkannte das Vorliegen einer materiellen Enteignung und sprach ihm eine Entschädigung von 2,50 Fr./m<sup>2</sup> zu. Dieser Entscheid wurde vom kant. Verwaltungsgericht aufgehoben, indem festgestellt wurde, der Staat schulde dem Grundeigentümer S. keine Entschädigung. Das Bundesgericht schützte in der Folge diesen Entscheid und verneinte eine materielle Enteignung (BGE 98 I 381 ff).

Leider haben aber viele Kantone und eine sehr grosse Zahl von Gemeinden der Zersiedlung und Einzonung schönster Landschaften zu lange tatenlos zugeschaut, so dass der Bundesbeschluss als zeitliche Überbrückungsmassnahme nötig war. Das darf aber nicht darüber hinwegtäuschen, dass die Rettungsaktion mit dem Bundesbeschluss auf gesamtschweizerischer Ebene erst begonnen hat und noch keinesfalls abgeschlossen ist.

**3. Strukturell:** Vielleicht darf als vereinfachte Faustregel gelten, dass im allgemeinen unterhalb der natürlichen bzw. potentiellen Waldgrenze jede Landschaft sich verändert. Wo sich der Mensch mit seiner heutigen technisch hochgezüchteten Zivilisation in die Kreisläufe eingeschaltet hat, sind diese Veränderungen meist negativ. Zur überwuchernden Bautätigkeit kommt die rasche Verarmung der einheimischen Tier- und Pflanzenwelt infolge zunehmend industrieller Produktionsmethoden in der Landwirtschaft und damit die Schwächung ganzer Ökosysteme, die für Störungen von aussen zunehmend empfindlicher werden. Weiter werden unüberbaute Erholungsgebiete durch das naturwidrige Verhalten des Publikums geschädigt.

Im ganzen ist also festzustellen, dass der Bundesbeschluss die Probleme der Umweltgefährdung nicht löst. Vielmehr müssen wieder nachhaltigere Nutzungsformen mit geringerem Energie- und Güterverschleiss angewendet werden. Es besteht ein grosses Bedürfnis nach Wandern, Velofahren, Skilaufen, Reiten, Rudern in naturnaher Umwelt, aber es gibt keinen Markt dafür, weshalb das Angebot an naturnahen Gebieten von Tag zu Tag kümmerlicher wird. Es geht also darum, rasch Freiräume für derartige Bedürfnisse zu schaffen, wodurch gleichzeitig auch Modelle für umweltfreundlichere Verkehrsarten und sinnvollere Kommunikationsformen verwirklicht werden könnten.

Neben der Problematik der Erholungsplanung möchte ich auch noch das Problem des Brachlands erwähnen. Die Fachleute sind sich nicht einig über die Tragweite des Problems in bezug auf die Veränderung der ökologischen Systeme. Eine Erkenntnis steht aber fest: Der Prozess der Brachlegung beschränkt sich keinesfalls auf Grenzertragsgebiete im heutigen Sinn, die abgelegen oder sonst ungünstig sind. Schon sind auch landwirtschaftliche Heimwesen in besten Produktionslagen z. B. wegen mangelndem Nachwuchs bedroht. Bei aller noch bestehenden Unsicherheit über Ursachen und Auswirkungen scheint festzustehen, dass auch dieses Problem nur vor dem Hintergrund gesamtgesellschaftlicher und gesamtwirtschaftlicher Zusammenhänge angepackt werden kann. Jedenfalls wirkt sich das heutige Bodenrecht auch hier erschwerend aus, indem gute Böden der Brachlegung anheimfallen, weil sie nicht zum Ertragswert erhältlich sind, da der Eigentümer auf deren Verkauf als Bauland hofft. Ferner fehlt eine Bewirtschaftungspflicht, wie sie z. B. in §26 des Landwirtschafts- und Landeskulturgesetzes von Baden-Württemberg verankert ist, wonach die Eigentümer von landwirtschaftlich nutzbaren Grundstücken zur Bewirtschaftung und Pflege verpflichtet sind. Eine solche Regelung könnte wohl auch in der Schweiz dazu beitragen, dass kurzfristig wenigstens dort, wo ein Bewirtschaftungswille vorhanden ist, Land nicht unnötig der Brachlegung und damit oft genug der Begehrlichkeit nach Baulandspekulation und späterer Einzonung anheimfällt.

Adresse des Verfassers: H. Weiss, dipl. Ing. ETH, SIA, Schweiz. Stiftung für Landschaftsschutz und Landschaftspflege, Schänzlihalde 21, 3013 Bern.