

Hans-Rudolf Egli

Die Kulturlandschaft in der schweizerischen Raumordnung

Gliederung

- 1 Naturräumliche Vielfalt, Kleinräumigkeit und föderalistische Struktur als Rahmenbedingungen der Raumplanung in der Schweiz
- 2 Bund, Kantone, Regionen und Gemeinden als Planungsebenen
 - 2.1 Landschaftsschutz in den Rechtsgrundlagen des Bundes
- 3 Landschaftsentwicklungskonzepte als neue Instrumente der Raumplanung
 - 3.1 Das Landschaftskonzept Schweiz
 - 3.2 Kantonale Landschaftsentwicklungskonzepte
 - 3.3 Die Landschaft in der Regionalplanung
 - 3.4 Die Landschaft in der kommunalen Planung
- 4 Zur Zukunft der Landschaft in der Schweiz
- 5 Schlussfolgerungen

Literatur

1 Naturräumliche Vielfalt, Kleinräumigkeit und föderalistische Struktur als Rahmenbedingungen der Raumplanung in der Schweiz

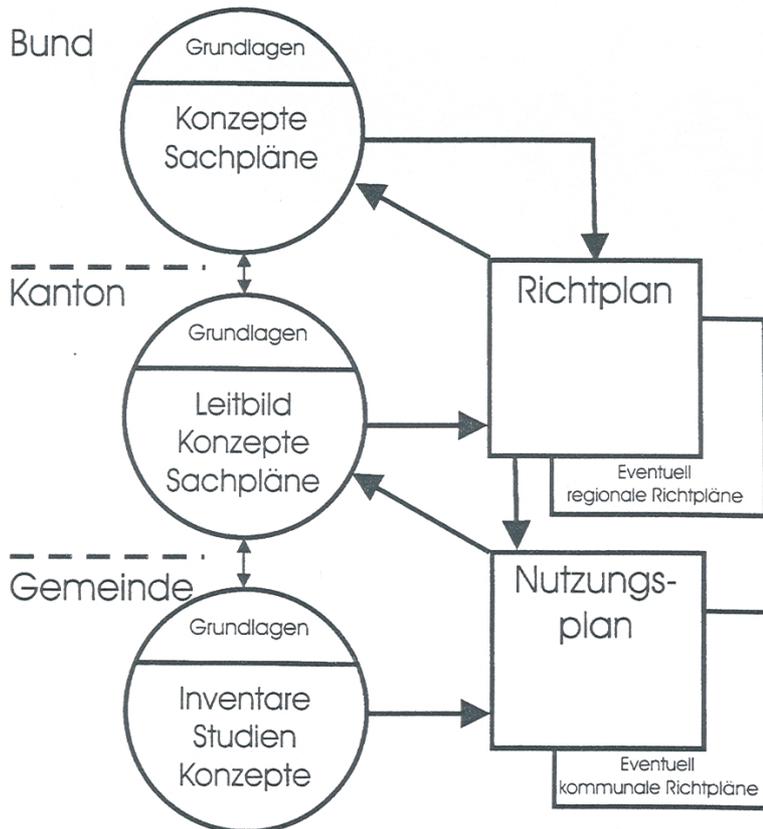
Die Schweiz weist mit Anteilen an Jura, Mittelland und Alpen eine außerordentliche naturräumliche Vielfalt auf. Ebenso kleinräumig haben sich Gesellschaft, Wirtschaft und Kultur entwickelt, was sich unter anderem in den vier Landessprachen Deutsch, Französisch, Italienisch und Rätoromanisch ausdrückt. Als besondere Eigenheiten des politischen Systems haben sich der ausgeprägte Föderalismus und die direkte Demokratie entwickelt, die auch für die Raumplanung von großer Bedeutung sind. Die wichtigsten Planungskompetenzen liegen bei den 26 Kantonen, und die Stimmberechtigten können über Sachabstimmungen und mit dem Initiativ- und Referendumsrecht über Gesetzesvorlagen abstimmen. Diese direkten demokratischen Rechte haben vielfach eine breite öffentliche Diskussion zur Folge, an der sich alle Parteien und viele Bürgerinnen und Bürger beteiligen und sich unmittelbar mit dem Sachgeschäft auseinandersetzen. Diesem positiven Umstand stehen häufig lange Entscheidungswege gegenüber. Politik und Verwaltung können dadurch bei neuen und dringenden Bedürfnissen kaum rasch entsprechende Maßnahmen ergreifen.

2 Bund, Kantone, Regionen und Gemeinden als Planungsebenen

Im Bundesgesetz über die Raumplanung (RPG) von 1979 sind Bund, Kantone und Gemeinden als Planungsträger genannt. Die Hauptverantwortung liegt bei den Kantonen, die für die aktive Raumordnungspolitik verantwortlich sind. Einerseits müssen die Kantone die Aussagen der eidgenössischen Sachplanungen in die kantonale Planung einfließen lassen, andererseits überprüfen sie die kommunalen Planungen auf deren Zweckmäßigkeit und Kompa-

tibilität mit der Kantonsplanung. Dem Bund bleibt die Aufgabe, die Koordination der kantonalen Planungen untereinander und gegenüber dem Ausland sowie bei der Erfüllung der Bundesaufgaben sicherzustellen. Dies geschieht einerseits durch den Erlass einzelner Konzepte und Sachplanungen (z. B. Landschaftskonzept Schweiz 1997; Sachplan Militär 2001; Sachplan Verkehr, in Vorbereitung) und durch die Genehmigung der kantonalen Richtpläne (Gilgen 1999: 93). Umgesetzt wird die Planung zum größten Teil auf der Ebene der Gemeinden, die in der Schweiz traditionell über eine hohe Autonomie verfügen (Egli 1986).

Abb. 1: Instrumente der kantonalen Planung



Die zentrale Aufgabe der Kantone besteht darin, die notwendigen Planungen für die raumwirksamen Aufgaben zu erstellen und die entsprechenden Tätigkeiten innerhalb des Kantonsgebietes zu koordinieren und zu steuern. Im Vordergrund stehen das Instrument des behördenverbindlichen kantonalen Richtplanes und die Prüfung und Genehmigung der eigentümerverschuldeten kommunalen Nutzungspläne sowie der Baureglemente (vgl. Abbildung 1).

Für die Umsetzung sind, mit Ausnahme der Bundes- und der Kantonsaufgaben, in erster Linie die Gemeinden verantwortlich. Für sie ist das wichtigste Instrument das Baubewilligungsverfahren.

Die Kantone können einzelne Aufgaben auch an Planungsregionen übertragen, was in den größeren Kantonen die Regel ist. Die meisten Planungsregionen sind als öffentlich-rechtliche oder privatrechtliche Gebietskörperschaften konzipiert und verfügen über keine eigene Gesetzgebungskompetenz. Sie dienen vorwiegend der Koordination der kommunalen Planungen und sind für die Umsetzung weitgehend auf die Gemeinden angewiesen.

Ein weiteres wichtiges Instrument im schweizerischen Planungsrecht ist das Verbandsbeschwerderecht. Es wurde bereits 1890 für die Berufs- und Wirtschaftsverbände im Markenschutz eingeführt. 1966 wurde es auch auf das Planungs- und Baurecht sowie den Natur- und Heimatschutz für gesamtschweizerische Organisationen, die sich diesen Bereichen aus rein ideellen Zielen widmen, ausgeweitet. Mehrere Rechtsgutachten haben nachgewiesen, dass die Umweltverbände dieses Instrument seit Jahren erfolgreich und zurückhaltend einsetzen und dass das Verbandsbeschwerderecht für einen wirkungsvollen Vollzug der Umweltgesetzgebung notwendig ist. Die hohe Erfolgsquote bei den Einsprachen und Beschwerden der Umweltverbände belegt zudem, dass in den Bewilligungsverfahren die Aspekte des

gesetzlichen Umweltschutzes vielfach wenig beachtet werden und die Interventionen damit gerechtfertigt sind. Trotzdem wurden im Bundesparlament seit 1990 zehn Vorstöße gemacht, um das Verbandsbeschwerderecht abzuschaffen oder einzuschränken, was dem aktuellen Trend zur Deregulierung und Schwächung des Einflusses der öffentlichen Institutionen durchaus entspricht.

2.1 Landschaftsschutz in den Rechtsgrundlagen des Bundes

Erst 1969 erhielt der Bund auch den Auftrag und die Kompetenz, Grundsätze für eine zweckmäßige Nutzung des Bodens und eine geordnete Besiedlung aufzustellen. Mit der eigentlichen Raumplanung wurden allerdings ebenfalls die Kantone beauftragt, womit der föderalistischen Struktur der Schweiz mit ihren damals 22 souveränen Kantonen Rechnung getragen wurde.

Das Raumplanerische Leitbild der Schweiz von 1973 enthielt noch keine direkte Aussage zum Landschaftsschutz. Lediglich indirekt wurde die Landschaftspflege – besonders im Berggebiet – als Teilaufgabe der Landwirtschaft bezeichnet (Rotach 1973: 37 ff.).

Erst 1979, nachdem 1976 eine erste Gesetzesvorlage in der Volksabstimmung abgelehnt worden war, wurde das – oben bereits erwähnte – Bundesgesetz über die Raumplanung genehmigt (Kuttler 1999: 8). Dieses Gesetz bezweckt, dass Bund, Kantone und Gemeinden dafür sorgen, dass der Boden haushälterisch genutzt wird (Bundesgesetz über die Raumplanung 1979: Art. 1).

Das Gesetz nennt auf Bundesebene die Landwirtschaftszonen als gleichwertig mit den Bauzonen (Art. 14). Als dritte Zonenkategorie werden – ebenfalls gleichwertig – Schutzzonen benannt, mit denen unter anderem auch „besonders schöne sowie naturkundlich oder kulturgeschichtlich wertvolle Landschaften“ gekennzeichnet werden sollen. Damit war die Grundlage für die Kulturlandschaftspflege, insbesondere auch für den Schutz historischer Kulturlandschaften gelegt.

Mit einem neuen Artikel in der Bundesverfassung wurde 1962 der Natur- und Heimatschutz explizit als Sache der Kantone bezeichnet. Der Bund erhielt dabei lediglich den Auftrag, „in Erfüllung seiner Aufgaben das heimatliche Landschafts- und Ortsbild, geschichtliche Stätten sowie Natur- und Kulturdenkmäler zu schonen und, wo das allgemeine Interesse überwiegt, ungeschmälert zu erhalten“ (Bundesverfassung 1874, Ergänzung 1962: Art. 24 sexties). Damit war der Kulturlandschaftsschutz zwar ausdrücklich in der Verfassung verankert, aber einerseits als primäre Aufgabe an die Kantone delegiert und andererseits auf diejenigen Bereiche reduziert, bei denen nicht andere öffentliche Interessen überwiegen. Die Formulierung wurde in der neuen Bundesverfassung von 1999 weitgehend übernommen. Das auf diesem Verfassungsartikel basierende Natur- und Heimatschutzgesetz wurde am 1. Juli 1966 genehmigt.

Auf der Grundlage des Natur- und Heimatschutzgesetzes von 1962 wurden mehrere gesamtschweizerische Bundesinventare erarbeitet, wobei vor allem das „Bundesinventar der Landschaften und Naturdenkmäler von nationaler Bedeutung (BLN)“ für die Kulturlandschaftsentwicklung besonders wichtig ist. Dieses bezweckt „durch die Aufnahme eines Objektes von nationaler Bedeutung, dass es in besonderem Masse die ungeschmälerte

Erhaltung oder jedenfalls größtmögliche Schonung verdient“ (Bundesgesetz über den Natur- und Heimatschutz, Art. 6 Abs. 1). Das Inventar umfasst heute 160 Objekte mit einer Gesamtfläche von rund 7.800 km². 25 Objekte sind größer als 25 km² (BLN 1998). Das Jungfrau-Aletsch-Bietschhorn-Gebiet, ebenfalls ein BLN-Objekt, wurde 2001 in die Liste des UNESCO-Weltnaturerbes aufgenommen. Auch das einzige Biosphärenreservat der Schweiz, im Entlebuch zwischen Bern und Luzern gelegen, umfasst mehrere BLN-Gebiete. Es wurde ebenfalls 2001 von der UNESCO anerkannt.

Zusammen mit den geschützten Moorlandschaften, den Vogelreservaten und den Jagdbanngebieten sind 22% der Landesfläche als Schutzgebiete bezeichnet. Obschon ein großer Teil davon im Siedlungsraum liegt und landwirtschaftlich genutzt wird, handelt es sich weitgehend um Naturschutzmaßnahmen und nicht um eigentlichen Kulturlandschaftsschutz.

Seit 1974 wird das „Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz (ISOS)“ erarbeitet. Dieses zählt heute rund 6.000 Städte, Kleinstädte, Dörfer und Weiler, davon sind etwa 1.250 von nationaler Bedeutung (Heusser; Rieger; Zweifel 1998: 7 f.). Und 1983 setzten am Geographischen Institut der Universität Bern die Arbeiten für das „Inventar der historischen Verkehrswege der Schweiz (IVS)“ ein (Aerni 1986: 268), die Ende 2003 flächendeckend abgeschlossen wurden.

Am 20. Oktober 2000 unterzeichnete der Schweizerische Bundesrat die „Europäische Konvention der Landschaft“ und verpflichtete sich damit:

- a) „Landschaften als wesentlichen Bestandteil des Lebensraums der Menschen, als Ausdruck der Vielfalt ihres gemeinsamen Kultur- und Naturerbes und als Grundstein ihrer Identität rechtlich anzuerkennen;
- b) [...] eine auf den Schutz, die Pflege und die Gestaltung der Landschaft ausgerichtete Landschaftspolitik zu erarbeiten und umzusetzen;
- c) Verfahren für die Beteiligung der Öffentlichkeit, der Kommunal- und Regionalbehörden und anderer Parteien einzuführen [...] und
- d) die Landschaft in ihre Regional- und Städteplanungspolitik und in ihre Kultur-, Umwelt-, Agrar-, Sozial- und Wirtschaftspolitik sowie in andere, sich möglicherweise unmittelbar oder mittelbar auf die Landschaft auswirkende Politiken aufzunehmen.“ (Europäisches Landschaftsübereinkommen 2000, Art. 4)

3 Landschaftsentwicklungskonzepte als neue Instrumente der Raumplanung

Die zunehmende Intensivierung der Landnutzung – zwischen 1984 und 1995 wurden allein im schweizerischen Mittelland jährlich rund 14,7 km² zusätzlich für Siedlungsflächen beansprucht (ARE/BUWAL 2001: 25) – hat die Idee der aktiven Förderung und Entwicklung der Landschaft innerhalb und außerhalb der Siedlungen ins Zentrum der Überlegungen der Raumplanung gebracht. In den letzten Jahren sind deshalb zu den bestehenden Instrumenten auf Bundes-, Kantons- und Regionsebene Landschaftskonzepte und Landschaftsentwicklungskonzepte erarbeitet worden, die nach Winter (2000: 39 ff.) die folgenden Eigenschaften aufweisen und dem neuen Planungsverständnis weitgehend entsprechen:

- Die Landschaftskonzepte sind konsensual erarbeitete Wegweiser ohne formell-rechtlichen Charakter.
- Alle betroffenen Akteure werden soweit wie möglich am Planungsprozess beteiligt.
- Partnerschaft und Mitgestaltung sind zentrale Themen, Beteiligung und Umsetzung beruhen jedoch auf Freiwilligkeit.
- Die Umsetzung soll vor allem auf Anreizen und nicht auf Vorschriften und Verboten beruhen.
- Es wird von einem ganzheitlichen Landschaftsverständnis ausgegangen, die Landschaft wird als multifunktionales Netz verstanden.
- Im Landschaftsentwicklungskonzept werden wünschbare Entwicklungen in Bezug auf eine nachhaltige Nutzung und ihre ökologische und ästhetische Aufwertung dargestellt.
- Die neuen Instrumente können für die überregionale und für die regionale Ebene erarbeitet werden, wobei eine Kooperation zwischen den Ebenen unbedingt notwendig ist.

Die Landschaftskonzepte haben im Weiteren eine raumtypenspezifische und eine raumindividuelle Komponente, d. h. sie können einerseits vergleichend für bestimmte Landschaftstypen (traditionelle Agrarlandschaften, moderne Agrarlandschaften, Stadtlandschaften usw.) erarbeitet werden, andererseits weisen sie aufgrund der verschiedenen Interessen für jede Region andere Zielsetzungen auf, die auch unterschiedliche Maßnahmen zur Folge haben.

3.1 Das Landschaftskonzept Schweiz

Am 19. Dezember 1997 hieß der Bundesrat das „Landschaftskonzept Schweiz“ gut. Mit diesem Konzept soll unter anderem erreicht werden, dass

- die Anliegen des Natur-, Landschafts- und Heimatschutzes bei den raumwirksamen Tätigkeiten und Aufgaben des Bundes verstärkt werden,
- bei Bundesaufgaben die Nutzungen auf Nachhaltigkeit ausgerichtet werden,
- bei Bundesaufgaben allen beteiligten Partnern frühzeitig bekannt ist, welche Anforderungen des Natur-, Landschafts- und Heimatschutzes der Bund berücksichtigt und in die Interessensabwägung einbezieht,
- der Dialog zwischen allen beteiligten Partnern – seitens der Nutzung und des Schutzes – gefördert wird

(nach Landschaftskonzept Schweiz 1998/1: 15).

Das Landschaftskonzept geht von einem ganzheitlichen Landschaftsverständnis aus, indem Aspekte der Wahrnehmung, Bewertung und Identifikation ebenso einbezogen werden wie die Interessen an der Nutzung. Landschaft wird als Lebensraum, Naturraum, Kulturräum, Wirtschaftsraum, Erlebnisraum, Identifikationsraum und als Produkt unserer Wahrnehmung und Bewertung verstanden. Sie wird wie folgt definiert: „Landschaft umfasst den gesamten Raum, innerhalb und außerhalb von Siedlungen. Sie ist das Entstandene und werdende natürlicher Faktoren wie Untergrund, Boden, Wasser, Luft, Licht, Klima, Fauna und Flora im

Zusammenspiel mit kulturellen, gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Faktoren“ (Landschaftskonzept Schweiz 1998/II: 19).

Besonders wichtig ist, dass die Landschaft flächendeckend definiert wird, dass also auch städtische Räume als Stadtlandschaften aufgefasst werden. Allerdings fehlt in der Definition jeglicher Hinweis auf die räumliche Dimension. In den Berichten werden einerseits die gesamte Schweiz und andererseits Einzelobjekte wie etwa einzelne Moore als Landschaften bezeichnet. Dies könnte zur Folge haben, dass jeder räumliche Konflikt so gelöst wird, dass man die betroffene Landschaft reduziert und aufteilt, was zur weiteren Spezialisierung führen würde, vielfach aber nicht zur Lösung des Problems.

Von den 16 allgemeinen Zielen dieses Landschaftskonzeptes werden hier nur diejenigen vier genannt, die die Kulturwerte betreffen:

- Kulturlandschaften in ihrer Eigenart, Vielfalt und Schönheit schonend entwickeln und ihre *Geschichte und Bedeutung ablesbar halten*
- schöne oder einmalige Kulturlandschaften und Siedlungen sowie kulturhistorisch bedeutungsvolle Stätten und Denkmäler in einem sinngebenden Umfeld erhalten
- ruhige und vielfältige Ausgleichsräume erhalten und schaffen
- die Verbundenheit mit Natur, Landschaft und Kulturgut stärken

(Landschaftskonzept Schweiz 1998/I: 5).

Diese Ziele sind, wie das gesamte Landschaftskonzept, einzig und allein für die zuständigen Behörden des Bundes und für die Erfüllung von Bundesaufgaben verbindlich. Im Gegensatz zu den Sachplänen sind im Landschaftskonzept die Maßnahmen noch nicht lokalisiert, sodass die entscheidende Bedeutung dem Umsetzungsprozess zukommt. Und bei den im Landschaftsentwicklungskonzept vorgeschlagenen Maßnahmen zum Natur-, Landschafts- und Heimatschutz zeigt sich, dass die einzelnen Landschaftsaspekte, wie sie oben aufgeführt sind, ganz unterschiedlich berücksichtigt sind. Es gibt beispielsweise nur eine einzige Maßnahme zur ästhetischen Aufwertung der Landschaft als öffentlichem Gut (Maßnahme 7.32, Landschaftskonzept Schweiz 1998/I: 81), wobei auch bei dieser Maßnahme die Kulturlandschaft nicht explizit erwähnt ist, sodass wohl in erster Linie die naturnahe, kaum aber die historische Kulturlandschaft gemeint ist.

Ende 2002, zur Halbzeit des Umsetzungszeitraumes des Landschaftskonzeptes Schweiz, zog das Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft Bilanz und stellte fest, dass 80 % der rund 220 Maßnahmen inhaltlich und zeitlich wie vorgesehen umgesetzt werden. Rund 15 % waren bereits abgeschlossen, 60 % der Maßnahmen betreffen Daueraufgaben. Bei den Maßnahmen handelt es sich allerdings oft um punktuelle Projekte, sodass die Landschaften der Schweiz, insbesondere die Kulturlandschaften im schweizerischen Mittelland, fast unvermindert weiter verbaut wurden.

3.2 Kantonale Landschaftsentwicklungskonzepte

Der Raumplanungskompetenz entsprechend sind die kantonalen Landschaftskonzepte von zentraler Bedeutung, insbesondere weil diese flächenhafte, großräumigere Maßnahmen umfassen. Im Folgenden werden die kantonalen Landschaftsentwicklungskonzepte von Basel-Landschaft und Bern als Beispiele vorgestellt.

Das im September 2000 abgeschlossene Basler Landschaftsentwicklungskonzept ist – wie das Bundeskonzept – in erster Linie ein verwaltungsinternes Koordinationsinstrument. Auch hier ist das übergeordnete Ziel, räumliche Konflikte zu erkennen und zu verhindern oder zumindest zu reduzieren und mögliche Synergien zwischen verschiedenen Landnutzungen zu fördern. Damit soll der Multifunktionalität der Landschaft Rechnung getragen werden, allerdings mit der Zielsetzung, Vorranggebiete aus kantonaler, d. h. übergeordneter Sicht zu definieren.

Die nachhaltige Landschaftsentwicklung soll weitere Kulturlandschaftsverluste vermeiden, die natur- und kulturtypischen regionalen Landschaften erhalten, die ausgeräumten Landschaften sowie die Siedlungsfreiräume entwickeln und aufwerten und Landschaften mit geringer Belastung durch Bauten und Anlagen weiterhin freihalten. Im Gegensatz zum Bundeskonzept beschränkt sich dieses kantonale Landschaftskonzept aber auf die raumplanerischen Tätigkeiten außerhalb der Siedlungen, was eine außerordentlich starke Einschränkung bedeutet.

Hauptprodukt dieses Landschaftsentwicklungskonzeptes sind die kantonalen Vorranggebiete. Sie bezeichnen Landschaftsräume, in denen die nachhaltige Sicherung und Entwicklung bestimmter Schutzgüter oder Nutzungspotenziale unter kantonalen Gesichtspunkten Vorrang erhalten sollen gegenüber andern Schutz- oder Nutzungsinteressen. Auf der Basis der vorhandenen Fachgrundlagen und den daraus entwickelten Funktionsräumen wurden die folgenden kantonalen Vorranggebiete festgelegt: Erhaltung von Arten und Biotopen, Erhaltung strukturreicher Landschaften, Erhaltung unverbaubarer Landschaften, Aufwertung von Lebensräumen, Erhaltung landwirtschaftlich vielseitig nutzbarer Böden, Abstimmung Erholung (Landschaftsentwicklungskonzept Kanton Basel-Landschaft 2000: 1). Da sich die Vorranggebiete teilweise überschneiden, müssen auch bei diesem Konzept die räumlichen Konflikte im Umsetzungsprozess gelöst werden.

Die für die Kulturlandschaftspflege wichtigen Vorranggebiete sind die strukturreichen Landschaften, die wie folgt definiert sind: „Die Gebiete enthalten ästhetisch hochwertige und kleinräumig gegliederte Landschaften mit einem großen Reichtum an typischen Landschaftsstrukturen, sowie Typlandschaften (Oberflächenformen)“ (Landschaftsentwicklungskonzept Kanton Basel-Landschaft: 4/1). Als Grundlage für die räumliche Festlegung dieses Vorranggebiets dient das kantonale Inventar der „Intaktheit der traditionellen Kulturlandschaft“, dessen Beurteilungskriterien in Tabelle 1 dargestellt sind.

Dieses Landschaftsentwicklungskonzept erweist sich als wichtiges Koordinationsinstrument der räumlichen Planung. Mit der Bezeichnung der Vorranggebiete macht es im Gegensatz zum Bundesinventar auch klare räumliche Aussagen. Die Kulturlandschaftspflege ist aber im Vergleich mit der ökologischen Zielsetzung nur sehr bescheiden, unter anderem durch den Ausschluss der Siedlungsgebiete.

Das Landschaftsentwicklungskonzept des Kantons Bern wurde 1998 verabschiedet. Es verfolgt – ähnlich wie dasjenige des Kantons Basel-Landschaft – die folgende Zielsetzung: Es soll die Anstrengungen zur nachhaltigen Pflege und Entwicklung der Landschaft(en) im Kanton Bern stärken, Klarheit und Transparenz bezüglich übergeordneter wichtiger Ziele und Prioritäten schaffen, einen Beitrag zum kohärenten staatlichen Handeln leisten, alle Beteiligten stufengerecht einbeziehen, auf Bestehendem aufbauen und dabei auf die Partnerschaft zwischen den Beteiligten setzen (Landschaftsentwicklungskonzept Bern 1998: 9 f.). Das Konzept ist flächendeckend, umfasst also auch die Siedlungsräume. Es ist aber vorwiegend auf die natürliche und naturnahe Landschaft ausgerichtet, die Kulturlandschaft fehlt als Raumtyp vollständig. Einzig bei den Grundsätzen zum Umgang mit Landschaft und Natur sind traditionelle Kulturlandschaftselemente wie Weidställe, Torfhäuschen, Trockenmauern und historische Verkehrswege als Zeugnisse der Geschichte erwähnt, ohne dass diese dann als Elemente in einem spezifischen Landschaftstyp genannt werden.

Tab. 1: Kriterien für die Beurteilung der Intaktheit der traditionellen Kulturlandschaft im Kanton Basel-Landschaft (Bau- und Umweltschutzdirektion Kanton Basellandschaft 1998: 11)

<i>Wertstufen</i> Kriterien	traditionelles Nutzungsmuster ausgeprägt	traditionelles Nutzungsmuster erkennbar	kein traditionelles Nutzungsmuster
Struktureichtum	reich an Kulturlandschaftselementen	vereinzelte Kulturlandschaftselemente	ausgeräumte Landschaft, begradigte Waldränder
Fließgewässer	Lauf oft natürlich, manchmal begradigt	Lauf natürlich, begradigt oder eingedolt	Lauf meist begradigt oder eingedolt
Parzellenmuster	oft klein parzelliert	mittlere Flächen, zuweilen geometrisch	große, oft geometrische Flächen
Landwirtschaftliche Straßen	wenig und geländeangepasst, oft mit Naturbelag	unterschiedlich dichtes Netz	dichtes, geometrisches Netz, meist mit Hartbelag
Übereinstimmung Morphologie mit Nutzung	geländeangepasste Nutzung	teilweise geländeangepasste Nutzung	geländebeherrschende Nutzung, oft mit Terrainveränderungen

Im Februar 2002 wurde vom bernischen Regierungsrat ein neuer kantonaler Richtplan als weiteres Planungsinstrument genehmigt. Dieser ist im Gegensatz zum Landschaftsentwicklungskonzept behördenverbindlich (Richtplan des Kantons Bern 2002). In diesem Richtplan ist die Erhaltung traditioneller Kulturlandschaften ausdrücklich erwähnt. Dabei handelt es sich allerdings nicht um eine umfassende Sichtweise, die beispielsweise auf einer breiten Erhebung der Kulturlandschaftselemente, etwa einem Kulturlandschaftskataster basieren

würde. Die traditionellen Kulturlandschaften müssen die Grundlage liefern, um bestehende landwirtschaftliche Bauten umnutzen zu dürfen, weil das Bundesgesetz über die Raumplanung dies in der Landwirtschaftszone nur zulässt, wenn das Gebäude aus landschaftsschützerischer Sicht erhalten werden muss. Somit erweist sich dieser Kulturlandschaftsschutz zumindest teilweise als Vorwand zur wirtschaftlichen Inwertsetzung von Bauten außerhalb der Bauzonen.

3.3 Die Landschaft in der Regionalplanung

Die regionalen Leitbilder und Richtpläne werden vielerorts von den privatrechtlich organisierten Planungsverbänden erarbeitet. Beispielhaft wird im Folgenden die Landschaftsplanung in der Region Erlach-östliches Seeland vorgestellt. Diese Planung wurde 1999 von der „3. Europäischen Planerbiennale“ als „Europäische Region der Zukunft“ ausgezeichnet. Die Gemeinden delegierten die Formulierung der Zielsetzungen und der Massnahmenvorschläge für die Landschaftsplanung an diesen Verband, der sie wie folgt formulierte (Auszug):

„Landschaftsbild:

- Erhaltung und Pflege ästhetisch besonders empfindlicher Landschaftsteile als intakte Zeugen der traditionellen Kulturlandschaft
- rechtliche Sicherstellung der regional bedeutenden Landschaftsbilder im Rahmen der lokalen Nutzungsplanungen

Landschaftsgeschichte:

- umfassende Erhaltung der natur- und kulturhistorischen Zeugen unserer Region
- planungsrechtliche Sicherstellung natur- und kulturhistorischer Landschaftselemente im Rahmen der kommunalen Nutzungsplanungen
- Förderung des Bewusstseins über die Bedeutung natur- und kulturhistorischer Landschaftselemente unter der Regionsbevölkerung“

(Raumentwicklungskonzept EOS 1998).

Der Auszug aus dem Zielkatalog der Planungsregion Erlach-östliches Seeland zum Landschaftsschutz zeigt, dass die Zielsetzung sehr umfassend und konkret formuliert sein kann. Dieses Leitbild ist als Ganzes von den Verbandsgemeinden genehmigt worden, über die eigentümerverbindliche Umsetzung entscheiden dann aber die einzelnen Gemeinden, sodass die kommunalen Instrumente auch hier entscheidend sind.

Der Regionalplanungsverband verfolgt als konkrete Massnahme seit einigen Jahren die Idee „Kulturspur Seeland“. Damit soll die Region die noch vorhandenen traditionellen Kulturlandschaftselemente schützen, indem sie sinnvoll genutzt werden. Als Grundlage soll die Kulturlandschaft inventarisiert und aufgearbeitet werden, um sie dann unter anderem für einen sanften und qualitativ hoch stehenden Bildungstourismus in Wert zu setzen. Damit ist ganz konkret die Kulturlandschaft in ihrer historischen Dimension als Planungsgegenstand bezeichnet, die notwendigen Grundlagen und rechtlich verbindliche Massnahmen fehlen zurzeit noch weitgehend.

3.4 Die Landschaft in der kommunalen Planung

Die wichtigste Ebene für den Kulturlandschaftsschutz, die -pflege und die -entwicklung ist die kommunale, weil nur auf dieser flächendeckend eigentümergebundene Maßnahmen erlassen werden können. Dabei spielt die Begrenzung des Baugebietes mit der Festlegung der Bauzonen die wichtigste Rolle. Mit der Umnutzung und Erweiterung der landwirtschaftlichen Bauten außerhalb der Bauzonen wurde die Begrenzung des Baugebietes mit der Revision des Bundesgesetzes über die Raumplanung 1998 aufgeweicht. Im Zuge der allgemeinen Deregulierungseuphorie wird derzeit eine noch weiter gehende Reduktion der Baueinschränkungen in der Landwirtschaftszone politisch diskutiert.

Der Kulturlandschaftsschutz wird in den Baureglementen durch allgemeine Bestimmungen beispielsweise wie folgt geregelt: „Bauten und Anlagen sind hinsichtlich ihrer Gesamterscheinung, Lage, Proportionen, Dach- und Fassadengestaltung, Material- und Farbwahl so auszubilden, dass sie sich gut ins Orts- und Landschaftsbild einordnen“ (Baureglement der Einwohnergemeinde Meikirch vom 11. März 1995, Art. 18). Für einzelne Areale werden, ebenfalls für jeden Grundeigentümer verbindlich, besondere Vorschriften erlassen, wie zum Beispiel für die Landschaftsschongebiete der Gemeinde Meikirch: „Die im Schutzplan ausgeschiedenen Landschaftsschongebiete sind als ästhetisch und ökologisch wertvolle Landschaftsräume in ihrem Charakter zu erhalten; in den Landschaftsschongebieten sind land- und forstwirtschaftliche Nutzungen und der Unterhalt bestehender Bauten und Anlagen gestattet; bestehende Obstgärten sind grundsätzlich zu erhalten, die ersatzlose Beseitigung von Obstbäumen, die zu bestehenden Obstgärten gehören, ist untersagt; betrieblich notwendige und an den Standort gebundene Bauten und Anlagen sind gestattet, sofern sie dem Schutzzweck nicht widersprechen und eine sorgfältige Abstimmung auf die bestehenden Gebäude und die Umgebung stattfindet. Alle übrigen Bauten wie feste Freizeit- und technische Infrastrukturanlagen sind untersagt“ (Einwohnergemeinde Meikirch 1995: Art. 49). Als eigentümergebundene Rechtsgrundlage musste auch diese Bestimmung von den Stimmberechtigten der Gemeinde angenommen werden, was mit großer Mehrheit geschah. Damit wurde ein Instrument zur Verbindung der wirtschaftlichen Interessen der Landwirte und der ökologischen und ästhetischen Interessen der Öffentlichkeit geschaffen. Da auch bei diesem Instrument ein Entscheidungsspielraum bei der Umsetzung besteht, kommt es sehr auf die Genehmigungsbehörden an. Bis heute ist das Instrument jedoch ausgewogen angewendet worden.

Die Eigentümergebundene der kommunalen Nutzungsplanung ist zweifellos viel wirksamer als es die Richtpläne und Konzepte auf Kantons- und Bundesebene sind. Allerdings ist die Anwendung dieses Instruments, insbesondere in den ländlichen Gemeinden, oft schwierig, weil die Mitglieder der Baukommissionen und Gemeinderäte diese Tätigkeit im Nebenamt ausführen und sie die Baugesuchsteller oft persönlich kennen und deshalb Bauabschlüsse oder -einschränkungen zu Gunsten des Landschaftsschutzes oft nicht beschlossen werden. Insbesondere dann nicht, wenn dadurch private wirtschaftliche Interessen eingeschränkt würden. Ein weiteres Problem der kommunalen Landschaftsplanung ist die enge räumliche Begrenzung der Maßnahmen: Diese müssten in vielen Fällen über die Gemeindegrenzen hinweg koordiniert werden, was häufig an der Gemeindeautonomie oder am nicht vorhandenen Willen zur Zusammenarbeit scheitert.

4 Zur Zukunft der Landschaft in der Schweiz

Auf der Grundlage des Verfassungsauftrages zur nachhaltigen Entwicklung (Bundesverfassung, Art. 73) und des Landschaftskonzeptes Schweiz hat das Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft die Strategie „Landschaft 2020“ entwickelt, mit der insbesondere zwischen den Nutzungsrechten an Grund und Boden und den öffentlichen Interessen an der Landschaft abgewogen werden soll. Die Strategie geht von der Feststellung aus, dass die heute noch geltenden Regelungen eine Wirtschaftsweise fördern, welche durch einen übermäßigen Verbrauch nicht erneuerbarer Ressourcen und kultureller Werte geprägt ist, und dass die Gesellschaft auf lokaler Ebene ihre globale Verantwortung zu wenig wahrnimmt (BUWAL 2003: 26 f.) Dabei wird zwischen einem räumlichen und einem soziokulturellen Zugang unterschieden: „Der räumliche Zugang bezieht sich auf die Erhaltung eines zukunftsfähigen Landschaftshaushaltes. Hier geht es darum, wie der Mensch seine natürlichen Lebensgrundlagen nutzt und welche Veränderungen sich daraus in der Landschaft ergeben. Als generelle Zielorientierung soll gelten: Jede Nutzung muss die (Multi-)Funktionalität der betroffenen Ressourcen langfristig gewährleisten und darf andere Nutzungen nicht irreversibel ausschließen. Insbesondere ist der Verlust nicht ersetzbarer, unbelebter und belebter Elemente wie biologische Arten und einzigartige Geotope zu vermeiden. Für die Festlegung einer nachhaltigen Nutzung der natürlichen Ressourcen ist die Regenerationsfähigkeit der Schlüsselfaktor. Der soziokulturelle Zugang konzentriert sich auf die sozialen und emotionalen Aspekte der Mensch-Landschaft-Beziehung. Behandelt werden sowohl landschaftsästhetische Fragestellungen als auch die Wechselwirkung zwischen Landschaft und menschlicher Seele. Im Landschaftserlebnis werden die natürlichen und landschaftlichen Elemente emotional bedeutsam. So wie die Nahrung dem Körper immer auch Informationen vermittelt, ist das Landschaftserlebnis im umfassenden Sinn Informationsaufnahme. Diese Informationen braucht der Mensch für seine innere Entwicklung, sein Wohlbefinden sowie für seine räumliche und kulturelle Identität“ (BUWAL 2003: 26 f.). Die räumlichen und soziokulturellen Aspekte der nachhaltigen Entwicklung der Landschaft sind in diesem Strategiebericht mit 32 Qualitätszielen konkretisiert.

Neben dem „Landschaftskonzept Schweiz“ und der Strategie „Landschaft 2020“ werden zur Zeit regionale Landschafts- und Naturparke als neue Instrumente der schweizerischen Großschutzgebietspolitik diskutiert, die als Ergänzung zum 1914 gegründeten, bis heute auf 170 km² vergrößerten Schweizerischen Nationalpark im Kanton Graubünden entstehen sollen. Diese sollten wichtige Förderungsinstrumente für eine zukunftsgerichtete Regionalwirtschaft sein, die in besonderem Maße auf eine nachhaltige Nutzung der lokalen Ressourcen auszurichten sind. Dazu gehören speziell auch der Schutz, die Pflege, die Nutzung und die Entwicklung der Landschaft, wobei die Initiative von der lokalen Bevölkerung ausgehen muss. Die ursprüngliche Idee, wonach ein Landschaftspark mindestens 100 km² groß sein muss, wurde im Rahmen der Vernehmlassung stark kritisiert, sodass die Mindestgröße wohl sehr viel geringer sein wird, sofern das Gesetz überhaupt angenommen wird. Die politische Diskussion dieser neuen Landschaftsprojekte steht jedoch erst ganz am Anfang. Es zeigt sich aber bereits jetzt, dass ein weiterer Nationalpark kaum realisiert werden kann, und dass die Vorstellungen über die Landschaftsparke sehr weit auseinander liegen: Die einen betrachten sie als Naturschutzgebiete, andere als Instrument zur Wirtschaftsförderung im Berggebiet!

Ein Problem ist auch die fehlende Festlegung der räumlichen Dimension der Kulturlandschaft. Dies hat zur Folge, dass bei jedem landschaftsplanerischen Problem der Perimeter von jedem Akteur je nach Betrachtungsweise unterschiedlich festgelegt wird. Dadurch wird die Landschaft in unterschiedliche Funktionalräume zerstückelt, sodass der „Mehr-Wert“ der Landschaft gegenüber den Einzelobjekten verloren geht. Darunter leiden vor allem die ökologischen und die visuell-ästhetischen Werte, aber auch die Erholungswerte in ihrer sozialen Funktion. Eine weitere Folge der weitgehend fehlenden Raumdimension ist, dass die eigentümerverbindlichen Maßnahmen meistens nur noch parzellenweise umgesetzt werden. Damit lässt sich aber eine Landschaft weder erhalten noch positiv entwickeln.

Ein weiteres Problem ist die unbeantwortete Frage nach der Mono- bzw. Multifunktionalität der Landschaft. Auch diese Frage hängt eng mit der räumlichen Dimension der Landschaftsplanung zusammen. Das Landschaftskonzept Schweiz geht von einer Multifunktionalität aus, die kommunalen Nutzungsplanungen fördern jedoch in starkem Maße die Spezialisierung der Landnutzung und damit die Monofunktionalität. Angestrebt werden müssten wohl in vielen Fällen multifunktionale Landschaften, jedoch mit Vorrang- und Sekundärfunktionen. Eine rationelle Agrarlandschaft kann kein optimales Erholungsgebiet sein, und ein Erholungsgebiet keine optimale Agrarlandschaft. In der Schweiz besteht eine Tendenz dazu, dass überall alle Funktionen möglich sein sollten, mit dem Ergebnis einer zunehmenden Erschließung und Zersiedelung. Ein Ansatz zur Lösung dieses Problems könnte eine landschaftstypologische Gliederung der Schweiz sein, sodass nicht überall dieselben Zielsetzungen gelten würden. Dadurch könnten Mehr-Werte geschaffen werden, die insgesamt wirtschaftlich, gesellschaftlich und ökologisch nachhaltiger und ressourcenschonender wären als die jetzige Entwicklung.

Die Kleinräumigkeit des Naturraumes und der gebauten Umwelt sowie die Vielfalt der soziökonomischen und politischen Strukturen machen das Planen und Handeln in größeren Raumeinheiten, wie es die Landschaftsplanung und -gestaltung zwingend voraussetzt, insgesamt in der Schweiz sehr schwierig.

Literatur

- Aerni, K. (1986): Das „Inventar historischer Verkehrswege der Schweiz (IVS)“. In: Siedlungsforschung. Archäologie – Geschichte – Geographie 4, 1986, S. 267-279.
- ARE/BUWAL (2001): Bundesamt für Raumentwicklung/Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft (Hrsg.): Landschaft unter Druck, 2. Fortschreibung. Bern.
- Bau- und Umweltschutzdirektion Kanton Basellandschaft (Hrsg.) (1998): Landschaftsbewertung Kanton Basellandschaft. Flächendeckende Bearbeitung (unveröffentlicht). 1. Juli 1998.
- BLN (1998): Bundesinventar der Landschaften und Naturdenkmäler von nationaler Bedeutung. Hrsg. vom Eidgenössischen Departement des Innern. Bern, 1977/1998.
- Bundesgesetz über den Natur- und Heimatschutz (NHG) vom 1. Juli 1966.
- Bundesgesetz über die Raumplanung (RPG) vom 22. Juni 1979, mit Änderungen vom 20. März 1998.
- Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999.
- Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 29. Mai 1874, Stand 1. April 1985. Hrsg. von der Bundeskanzlei. Bern, 1985.

- BUWAL (2003): Landschaft 2020, Erläuterungen und Programm. Synthese zum Leitbild des BUWAL für Natur und Landschaft. Bern.
- Egli, H.-R. (1986): Kommunale Verfassung und Wirklichkeit im ländlichen Raum der Schweiz. In: Essener Geographische Arbeiten, Bd. 15, S. 115-136.
- Einwohnergemeinde Meikirch (1995): Baureglement, beschlossen an der Gemeindeversammlung vom 15. März 1995.
- Europäisches Landschaftsübereinkommen vom 20. Oktober 2000.
- Gilgen, K. (1999): Kommunale Raumplanung in der Schweiz: ein Lehrbuch. Zürich.
- Heusser, S.; Rieger, H.; Zweifel, M. (1998): ISOS, Inventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz: Ortsbilder von nationaler Bedeutung, Kanton Bern, Übersichtsband. Hrsg. vom Eidg. Departement des Innern. Bern, 1998.
- Janett, D.; Zogg, S. (2004): Die Bilanz ist enttäuschend. Mängel des Inventars schützenswerter Landschaften. In: Neue Zürcher Zeitung, 20. April.
- Kuttler, A. (1999): 30 Jahre Verfassungsartikel über die Raumplanung – 20 Jahre Raumplanungsgesetz: Rückblick und Bilanz. KPG-Bulletin, 3/4, S. 2-14.
- Landschaftsentwicklungskonzept Bern (1998). Regierungsrat des Kantons Bern (Hrsg.). Bern.
- Landschaftsentwicklungskonzept Kanton Basel-Landschaft (2000): Amt für Raumplanung, Bau- und Umweltschutzdirektion Kanton Basel-Landschaft (Hrsg.). Liestal/Wettingen.
- Landschaftskonzept Schweiz (1998): Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft/Bundesamt für Raumplanung (Hrsg.). Teil I: Konzept; Teil II: Bericht. Bern.
- Muggli, R. (2005): Politisches Engagement gefragt. In: Schweizer Heimatschutz 1, S. 17.
- Raumentwicklungskonzept EOS (1998): EOS Regionalplanungsverband Amt Erlach-östliches Seeland (Hrsg.): Entwicklungs- und Arbeitsziele, Stand Juni 1998 (o. S.).
- Richtplan des Kantons Bern (2002): Hrsg. von Regierungsrat des Kantons Bern. Bern.
- Rotach, M. (1973): Raumplanung Schweiz. Raumplanerisches Leitbild der Schweiz CK-73. Hrsg. vom Delegierten für Raumplanung EJPD. Bern.
- Winter, D. (2000): Das Landschaftsentwicklungskonzept (LEK) – ein neuer Stern am Planungshimmel? Dokumente und Informationen zur Schweizerischen Orts-, Regional- und Landesplanung, (143), S. 39-45.