

# Landespflege in der Schweiz

Berichte von Sachverständigen  
aus Anlaß einer Studienreise  
der Johann Wolfgang von Goethe-Stiftung zu Basel

Heft 32 – 1979

DER SCHRIFTENREIHE DES DEUTSCHEN RATES FÜR LANDESPFLEGE

Für den Inhalt verantwortlich: Prof. Dr. Gerhard Olschowy  
Im Auftrage des Deutschen Rates für Ländespflge

Redaktion: Dipl.-Ing. Clemens Schulte  
Mitarbeit: Dipl.-Ing. Angelika Wurzel

Druck: city-druck *Leopold* bonn, Verlagsdruckereigesellschaft mbH.,  
Friedrichstraße 38, 5300 Bonn 1

## Inhaltsverzeichnis

|  |     |
|--|-----|
| 1. Vorwort . . . . .   | 93  |
| 2. Theo Hunziker<br>Landespflege in der Schweiz – die Lösung der Aufgabe in einem föderalistischen<br>Staat . . . . .                    | 94  |
| 3. Rudolf Stüdeli<br>Beitrag der Raumplanung zur Landespflege . . . . .  | 98  |
| 4. Robert Schloeth<br>Der Schweizerische Nationalpark im Wandel der Zeit . . . . .   | 100 |
| 5. Gerhard Olschow<br>Der Schweizerische Nationalpark im Vergleich zu deutschen Naturparks<br>und Nationalparks anderer Länder . . . . . | 102 |
| 6. Marco Badilatti<br>Ortsbild und Landespflege in Guarda . . . . .  | 110 |
| 7. Willy A. Plattner<br>Probleme des Naturschutzes im Oberengadin . . . . .  | 115 |
| 8. Martin Steiger<br>Zur Ortsplanung und Landespflege im Oberengadin . . . . .   | 118 |
| 9. Arturo Reich<br>Beitrag der Gemeinde Silvaplana zum Schutze der Engadiner Seenlandschaft . . . . .                                    | 122 |
| 10. Jon Morell<br>Beitrag der Gemeinde Sils i. E./Segl zum Schutze der Engadiner Seenlandschaft . . . . .                                | 125 |
| 11. Julius Speer<br>Wald und Waldwirtschaft in der Schweiz . . . . .   | 128 |
| 12. Roelof J. Benthem<br>Aufgaben des Landschaftsbaues in der Schweiz . . . . .  | 131 |
| 13. Robert Imholz<br>Erfahrungen mit der Beteiligung von Bürgern und der Verbandsklage . . . . .   | 136 |
| Anschriften der Autoren . . . . .  | 140 |
| Nachweis der Abbildungen . . . . .   | 141 |
| Verzeichnis der bisher erschienenen Hefte . . . . .  | 142 |
| Verzeichnis der Ratsmitglieder . . . . .   | 144 |



Altwasser der „Stillen Reuss“ bei Rottenschwil, ein an schützenswerten Lebensgemeinschaften besonders reiches Naturschutzgebiet (siehe Beitrag Benthem S. 131).

## Vorwort

Der Deutsche Rat für Landespflege, dem die Begutachtung grundlegender Fragen auf dem Gebiet der Landespflege in der Bundesrepublik Deutschland obliegt, hatte 1974 und 1975 Gelegenheit, gemeinsam mit dem Kuratorium des Europapreises für Landespflege der Johann Wolfgang von Goethe-Stiftung zu Basel die Länder Schweden und England zu besuchen und sich mit der dortigen Situation des Natur- und Umweltschutzes sowie Problemen der Landespflege vertraut zu machen. Die Ergebnisse der Studienreisen fanden ihren Niederschlag in den Heften Nr. 24/1975 und Nr. 26/1976 der Schriftenreihe des Rates.

Am 15. April 1977 verlieh das Kuratorium des Europapreises Dr. jur. Rudolf Stüdeli, Direktor der Schweizerischen Vereinigung für Landesplanung, den Europapreis für Landespflege 1977. In der Folge unternahm das Kuratorium, dem auch der Sprecher des Deutschen Rates für Landespflege und Mitglieder dieser Einrichtung angehören, vom 19. bis 23. Juni 1977 eine Studienreise ins Engadin/Graubünden, wo sich die Teilnehmer eingehend über Beispiele aus dem Arbeitsbereich des Preisträgers und über weitere Probleme und Lösungswege der Landespflege in der Schweiz orientieren ließen.

Der gute Ruf der Schweiz als landschaftliches Kleinod im Herzen Europas besteht nach wie vor, obschon nicht zu verkennen ist, daß die stürmische Entwicklung, namentlich in den letzten 30 Jahren in diesem dichtbesiedelten und hochindustrialisierten Land bereits erhebliche Einbußen in der Landschaftsqualität zur Folge hat. Die Lösung der sich deshalb häufenden Landschaftsprobleme wird durch die betont föderalistische und vorrangig dem Individuum Rechnung tragende Denk- und Handlungsweise in Politik und Alltag stark geprägt. Es dürfte aus diesem Grunde für andere Länder Westeuropas, vor allem auch für die Bundesrepublik Deutschland, die sich der Demokratie verpflichtet fühlen, wertvoll sein, sich auch mit schweizerischen Problemen und Lösungsversuchen im Bereich der Landespflege vertraut zu machen. Die in Schweden, England und der Schweiz gewonnenen Erkenntnisse verleihen jedenfalls der Arbeit des Deutschen Rates für Landespflege auf seinem Weg zur Verwirklichung der Postulate der „Grünen Charta von der Insel Mainau“ wie auch dem Kuratorium für den Europapreis für Landespflege in der Wahl der Preisträger wertvolle Impulse.

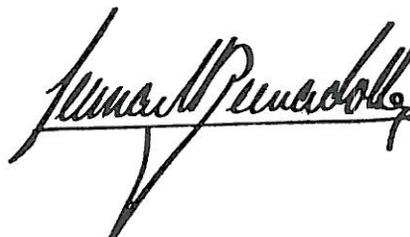
Die drei entsprechenden Fachberichte dienen aber nicht nur den beiden Gremien sowie auch Fachinstanzen in Wissenschaft und Verwaltung zur Information, sondern sind auch für die Mitarbeit privater Institutionen von Nutzen. Dies wird durch dankenswerte Bereitschaft des Schweizerischen Bundes für Naturschutz unterstrichen, die Herausgabe des vorliegenden Heftes finanziell zu unterstützen, wie auch dem Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten für seine Förderung gedankt wird. Damit wird zugleich deutlich gemacht, daß nur eine enge Verzahnung zwischen öffentlicher Leistung und privatem Einsatz den nachhaltigen Erfolg der Landespflege verbürgt.

Johann Wolfgang von Goethe-Stiftung  
zu Basel  
Der Vorsitzende



(Dr. h. c. Alfred Toepfer)

Deutscher Rat für Landespflege  
Der Sprecher



(Graf Lennart Bernadotte)

## Landespflege<sup>1</sup> in der Schweiz – die Lösung der Aufgabe in einem föderalistischen Staat

### 1 Einleitung

Die in mancher Hinsicht ausgesprochen vielfältige Schweiz gilt in weltweiter Sicht auch heute noch als landschaftliches Kleinod inmitten Europas. Und dies, obschon bereits weitherum bekannt ist, daß dieses Land, wie auch andere Staaten im Zeichen der Hochkonjunktoren an landschaftlichen Werten eingebüßt hat und daß die Vielzahl an derartigen Beeinträchtigungen trotz und zum Teil sogar wegen der Rezession anhält. Ohne die Vorzüge anderer Art des Landes zu verkennen, stellt sich deshalb nicht nur im Rahmen dieses Heftes, sondern ganz allgemein die berechtigte Frage, welchen Beitrag der Landschaftsschutz denn überhaupt zur Erhaltung oder gar Förderung der sogenannten Lebensqualität in der Schweiz leistet.

Bei der Antwort hängt vieles nicht nur von optisch feststellbaren oder gar meß- oder wägbaren Tatsachen ab, sondern auch von rein persönlichen oder gesellschaftspolitischen Gegebenheiten, Ansprüchen an den Landschaftsschutz und Vorstellungen über die Lebensqualität. Dementsprechend ist das Urteil über den Erfolg des Landschaftsschutzes selbst in der Schweiz, angesichts der ausgesprochen pluralistischen Denk- und Verhaltensweise der Bevölkerung und ihrer Institutionen, recht geteilt:

- reichend von der These „im Rahmen der vorhandenen Gegebenheiten wurde Bestmögliches erreicht und ist man bestrebt, das Erreichte zu festigen und auf dem eingeschlagenen Weg, der zugegebenermaßen oft steinig ist, weiterhin und zielstrebig voranzuschreiten“
- über die Feststellung „für den Landschaftsschutz Tragendes läßt sich nur mühsam und mit begrenztem Erfolg verwirklichen“
- bis zur resignierenden Aussage „einzelnen guten, aber punktuellen Leistungen („Feuerwehrrübungen“) stünden mehr Fehlleistungen und damit Niederlagen gegenüber“.

Diese unterschiedlichen Bewertungen zeigen, daß das Urteil über den Erfolg oder Mißerfolg des Landschaftsschutzes in der Schweiz maßgeblich vom „Standort“ abhängt, von der Ansicht und dem Tun oder Lassen des Einzelnen, der Bevölkerungsgruppen (Verbände usw.), der Gemeinden, der Kantone („Länder“ in der Bundesrepublik Deutschland) oder des Bundes und seiner Institutionen, nicht zuletzt aber auch der ausländischen Gäste. Zu beachten ist schließlich, daß die Vielgestaltigkeit der Landschaft auf kleinem Raum, die sehr unterschiedlichen geschichtlich-kulturellen Gegebenheiten, die hohe Bevölkerungsdichte und die zentrale Lage des wirtschaftskräftigen Kleinstaares im hochindustrialisierten Europa die Schweiz besonders empfindlich machen für landschaftliche Eingriffe.

Unter den geschilderten Voraussetzungen läßt sich die hier gewünschte und auch sonst anzustrebende Übersicht über den Stellenwert des Landschaftsschutzes in der Schweiz nicht mit Arealstatistik und dgl. gewinnen.

Erfolgsversprechender erscheint eine Übersicht:

- über die für die Bundesfachorgane für Landschaftsschutz heute maßgebenden Grundbegriffe, Zielsetzungen und Motivationen, wie sie sukzessive ihren Niederschlag in der Praxis des Landschaftsschutzes finden und

- über das „Pflichtenheft“ der Landschaftsschutz-Organen von Bund und Kantonen (inkl. Gemeinden) und den Aufgabenbereich führender gesamtschweizerischer Landschaftsschutz-Organisationen.

Den Beitrag sollen zum Schluß Folgerungen aus der Praxis des Landschaftsschutzes im föderalistischen Staat Schweiz abrunden.

### 2 Begriffe, Zielsetzungen und Beweggründe des Landschaftsschutzes in heutiger Sicht

Im folgenden werden die grundsätzlichen Gesichtspunkte dargelegt, welche für das Wirken der Bundesfachorgane für Landschaftsschutz – die Eidg. Natur- und Heimatschutzkommission (ENHK) und die Abteilung Natur- und Heimatschutz (Abt. N+H) beim Bundesamt für Forstwesen zugleich Sekretariat der ENHK – wegleitend sind. Auch die Tätigkeit der kantonalen und privaten Fachorgane ist vielfach bereits auf solche Überlegungen abgestimmt oder nähert sich ihnen allmählich an.

#### 2.1 Einige Grundbegriffe des Landschaftsschutzes<sup>2</sup>

Unter „umfassendem Landschaftsschutz“ werden alle Bestrebungen verstanden, die auf den nachhaltigen, vorwiegend raumbezogenen Schutz der natürlichen und kulturellen Bestandteile der Landschaft ausgerichtet sind – z. B. in der Schweiz als Gesamtlandschaft oder in Teilbereichen davon. – Fachgebiete, die sich vermehrt mit Schutzfragen in der Lufthülle, dem Lärmschutz, dem Gewässerschutz und der Abfallbeseitigung und dgl. befassen, werden in der Schweiz pragmatisch und administrativ dem sog. „Umweltschutz“ zugeordnet. Tatsächlich aber bestehen zwischen dem Landschafts- und dem Umweltschutz zahlreiche Parallelen und Wechselbeziehungen. Unverkennbar ist auch die Verwandtschaft zur Raumplanung gegeben oder sind Parallelen zu Teilbereichen davon sowie auch zur Denkmalpflege feststellbar.

Der umfassende Landschaftsschutz seinerseits gliedert sich in die Sachbereiche Landschaftsschutz im engeren Sinne, Naturschutz, Heimatschutz, Erholungslandschaftsschutz und Landschaftspflege, die sich wie folgt definieren lassen:

Der „Landschaftsschutz im engeren Sinne“ umfaßt alle Bestrebungen, die auf den Schutz der spezifischen landschaftlichen Eigenart eines Gebietes ausgerichtet sind. – So bezwecken z. B. Landschaftsschutzgebiete den Schutz eines Landschaftsbereiches um seiner typischen Beschaffenheit willen.

Unter „Naturschutz“ sind alle Bestrebungen zum Schutz natürlicher oder naturnaher Landschaften, schutzwürdiger Oberflächenformen und Ökosysteme, von Naturdenkmälern sowie der Wildfauna und -flora samt ihren Lebensräumen (Biotopen) zu verstehen.

Unter „Heimatschutz“ sind in erster Linie alle Bestrebungen zum Schutz von Ortsbildern, Kulturdenkmälern und geschichtlichen Stätten mit ihrer näheren und weiteren Umgebung wie auch der Kulturlandschaft zu verstehen (raumbezogener Heimatschutz). Der Schutz beweglicher Kulturgegenstände sowie geistig-ideeller Werte (Mundarten, Volksmusik, Bräuche, Trachten usw.) sind weitere, über das Gesetz (NHG) hinausreichende Bestrebungen

<sup>1</sup> siehe Anmerkungen 1–4, S. 97

des Heimatschutzes und helfen indirekt mit, die Landschaft zu prägen.

Unter „Erholungslandschaftsschutz“ sind alle Bestrebungen zum Schutz der natürlichen und kulturellen Eigenart von Landschaften und Teilen davon zur physischen Erholung des Menschen zu verstehen.

Unter „Landschaftspflege“ sind alle Bestrebungen zu verstehen, die im Rahmen der menschlichen Tätigkeit (Planung, Errichtung und Veränderung von Werken und Anlagen) auf die Erhaltung oder Wiederherstellung des natürlichen (dynamischen) Gleichgewichts oder der ästhetisch-kulturellen Werte der Landschaft ausgerichtet sind.

## 2.2 Die funktionellen Ziele des Landschaftsschutzes

„Die funktionellen Ziele sollen zeigen, was die Gesellschaft vom Landschaftsschutz erwartet, anders ausgedrückt, welche Bedürfnisse der Gesellschaft durch den Landschaftsschutz befriedigt werden sollen. Man kann aus diesem Grund auch von „gesellschaftspolitischen Zielen“ sprechen.“<sup>3</sup>

Das Anwachsen und Ausweiten der materiellen Ansprüche des Einzelnen und die Verbesserung der technisch-ökonomischen Möglichkeiten führt zu einer immer intensiveren Beanspruchung der Landschaft. Die Intensität der Eingriffe und naturferne Nutzungsformen haben mancherorts die Grenzen der Belastbarkeit der Landschaft erreicht, wenn nicht überschritten.

Unter Berücksichtigung dieser Entwicklung und in wesentlicher Übereinstimmung mit den Grundsätzen des Naturschutzes und der Landschaftspflege, wie sie im deutschen Bundesnaturschutzgesetz vom 20. Dezember 1976 formuliert sind, lassen sich die funktionellen Ziele des Landschaftsschutzes wie folgt umschreiben:

- Erhaltung, Pflege und (wenn immer nötig) Wiederherstellung oder Verbesserung der Leistungsfähigkeit des Naturhaushaltes;
- Erhaltung und Pflege von Kulturgütern in ihrem Zusammenhang (Ensembleschutz) oder als Einzelobjekte – einschließlich ihrer Umgebung, Sicherung überlieferter typischer Nutzungsformen;
- Erhaltung eines größtmöglichen Komplementär-raumes zur Siedlung als Voraussetzung für die Leistungsfähigkeit des Naturhaushaltes, die Nutzung der Naturgüter, die Wahrung kultureller Werte, die Erhaltung der einheimischen Tier- und Pflanzenwelt und die Erholung der Bevölkerung;
- Sparsame Nutzung der nicht erneuerbaren Naturgüter; Steuerung des Verbrauchs der sich erneuernden Naturgüter so, daß diese nachhaltig zur Verfügung stehen;
- Erhaltung des Bodens und seiner natürlichen Fruchtbarkeit; Erhaltung der bodennahen Erdbereiche, wie z. B. von Höhlen und weiteren geologischen Aufschlüssen;
- Sicherung der natürlichen und naturnahen Vegetation (z. B. des Waldes und gefährdeter Vegetationsformen wie Ufervegetation, Moore, Trockenrasen) im Rahmen einer ihrem Fortbestand nachhaltig Rechnung tragenden Nutzung;
- Erhaltung der wildlebenden (einheimischen) Tier- und Pflanzenwelt mit ihrer Vielfalt, vor allem wegen ihrer ökologischen Bedeutung im Naturhaushalt und ihrer Funktion als Träger genetischer Information;
- Erhaltung, Zugänglichmachung, Gestaltung und Pflege für die Erholung geeigneter Landschaftsbereiche immer unter Wahrung ihrer natürlichen und kulturellen Werte;
- Sicherung der Natur- und Kulturwerte der Landschaft bei der Planung, Errichtung oder Veränderung von Werken und Anlagen.

## 2.3 Die Beweggründe des Landschaftsschutzes

Die Verwirklichung der Zielsetzungen des Landschaftsschutzes bedarf noch mehr der Motivation als dies für Sachbereiche der Fall ist, bei denen kurzfristig realisierbarer Gewinn oder ein persönlicher Vorteil anderer Art in Aussicht steht.

Als Beweggründe für den Landschaftsschutz fallen vor allem in Betracht:

| Motivation          | Beispiele   |
|---------------------|---|
| – ethische          | Der Schutz natürlicher und kultureller Werte ist von der ethischen Grundhaltung geprägt, daß der Mensch auch gegenüber der außermenschlichen Umwelt zur Betreuung bzw. schonenden Behandlung verpflichtet ist.  |
| – soziale           | Der heutige Mensch ist für die Erholung in seiner Freizeit in hohem Maße auf das Vorhandensein einer möglichst naturnahen und/oder kulturell wertvollen Landschaft angewiesen. Landschaftsschutz steht somit auch im Dienste der Volksgesundheit.   |
| – staatspolitische  | Die Erhaltung der Natur- und Kulturwerte eines Landes fördert die Bindung seiner Bewohner an das Land und damit auch ihr Verantwortungsbewußtsein als Staatsbürger.   |
| – kulturelle        | Schöne Landschafts- und Ortsbilder sowie eindruckliche Natur- und Kulturdenkmäler bilden schon seit jeher einen schöpferischen Ansporn für Dichtung, Malerei, Musik usw.  |
| – wissenschaftliche | Zahlreiche Wissenschaften sind auf die Sicherung der Natur- und Kulturwerte angewiesen; ohne den Schutz entsprechender Objekte wäre ihre Forschung erschwert oder gar in Frage gestellt.  |
| – wirtschaftliche   | Ohne Wahrung der natürlichen und kulturellen Eigenart der Landschaft wird der Fremdenverkehr, ein Hauptwirtschaftszweig der Schweiz, wachsenden Schaden nehmen, wird die auch für die Volkswirtschaft wichtige Erhaltung der Volksgesundheit auf die Dauer gefährdet und entstehen wirtschaftliche Folgeschäden wegen der später nötigen Wiederherstellung. |

## 3 Die Zuständigkeiten und Aufgaben des Bundes im Bereich des Landschaftsschutzes

Die dem Bund zur Förderung des Landschaftsschutzes übertragenen Zuständigkeiten und Verpflichtungen sind umschrieben in Art. 24 sexies der Bundesverfassung (BV) sowie im Bundesgesetz über den Natur- und Heimatschutz vom 1. Juli 1966 (NHG) und in der zugehörigen Vollziehungsverordnung (VV). Sie lauten wie folgt:

- Unterstützung der Kantone und der zuständigen Vereinigungen in ihren Bestrebungen für den Natur- und Heimatschutz sowie Förderung der entsprechenden Zusammenarbeit (Koordination) zwischen den Bundesinstanzen einerseits, den Kantonen und zuständigen Vereinigungen andererseits (Art. 1 lit. b und c NHG);

- Wahrung der Natur- und Heimatschutzinteressen beim gesetzgeberischen Wirken des Bundes (Art. 2 ff. NHG);
- Wahrung dieser Interessen bei der Verwaltungstätigkeit des Bundes (Art. 2 ff. NHG), nämlich
  - a) bei der Planung, Errichtung und Veränderung bundeseigener Werke und Anlagen
  - b) bei der Erteilung von Konzessionen und Bewilligungen für Werke und Anlagen
  - c) bei der Gewährung von Beiträgen an Planungen, Werke und Anlagen;
- Aufstellung von Inventaren der N+H-Objekte von nationaler Bedeutung; ungeschmälerter Erhaltung oder jedenfalls größtmögliche Schonung dieser Objekte bei der Erfüllung von Bundesaufgaben (Art. 5 und 6 NHG);
- Begutachtung von Bundesaufgaben nach N+H-Gesichtspunkten durch die Eidg. Fachkommissionen ENHK und EKD (Art. 7 ff. NHG);
- Gewährung von Beiträgen an schützenswerte Objekte (Art. 13 NHG);
- Direkte Schutzmaßnahmen des Bundes für Objekte von nationaler Bedeutung (Art. 15 und 16 NHG);
- Schutz der einheimischen Tier- und Pflanzenwelt (Art. 18 ff. NHG);
- Gewährung von Beiträgen an gesamtschweizerische N+H-Organisationen (Art. 14 NHG).

Hervorzuheben ist insbesondere die Pflicht aller Behörden und Amtsstellen des Bundes sowie seiner Anstalten und Betriebe, bei der Erfüllung ihrer Aufgaben (sog. Bundesaufgaben) die Interessen des Natur- und Heimatschutzes zu wahren (Art. 2 ff. NHG).

#### 4 Der Landschaftsschutz als Sache der Kantone

Der Satz in Art. 24 sexies Abs. 1 BV „Der Natur- und Heimatschutz ist Sache der Kantone“ schafft nicht von Bundes wegen eine Zuständigkeit der Kantone, sondern hält im Sinne einer Klarstellung und Abgrenzung fest, daß der Schutz der Natur- und Kulturwerte der Landschaft „nach wie vor primär eine Aufgabe der Kantone bleiben soll“ (Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Ergänzung der Bundesverfassung durch einen Artikel 24 sexies betreffend den Natur- und Heimatschutz, 19. Mai 1961, BBl I 1093). Hingegen wird in den folgenden Absätzen des Art. 24 sexies BV für die dort genannten Bereiche eine Zuständigkeit des Bundes begründet (s. Ziff. 3).

Soweit die Kantone Bestimmungen erlassen und eigene Fachorgane für den Natur- und Heimatschutz (Kommissionen oder Fachstellen) eingesetzt haben, erstreckt sich die Tätigkeit dieser Fachorgane gemäß den kantonalen Vorschriften und erfahrungsgemäß auf folgende Bereiche:

- Grundlagenbeschaffung, vor allem Aufnahme des Bestandes an bereits geschützten oder schutzwürdigen Objekten, Prüfung der vorhandenen rechtlichen Möglichkeiten für Schutzmaßnahmen; Abschätzen der erforderlichen finanziellen Mittel; Festlegen eines verwaltungsinternen, auf die verfügbaren Mittel abstellenden Dringlichkeitsplanes usw.;
- Mitwirkung bei der Aufstellung der Bundesinventare;
- Wahrung der Interessen des Natur- und Heimatschutzes im Rahmen von Raumplanung und Umweltschutz des Kantons;
- Anregung und Vorbereitung kantonaler und kommunaler Rechtserlasse, die dem Landschaftsschutz im allgemeinen dienen, und Erarbeitung von Anträgen zur Beschaffung der erforderlichen finanziellen Mittel;
- Ausscheiden von Schutzobjekten, Ausarbeiten zweckmäßiger Schutzvorschriften und entsprechende Antragstellung an die zuständige Behörde;
- Unterhalt der Schutzobjekte;

- Begutachtung größerer Projekte des Kantons und der Gemeinden; Mitbericht zu Konzessions-, Bewilligungs- und Subventionsgesuchen;
- Erarbeiten und Durchsetzen von Grundsätzen und Richtlinien über den Natur- und Heimatschutz;
- Beratung von Gemeinden;
- Information der Öffentlichkeit über die Bedeutung des Landschaftsschutzes und die Tätigkeit auf diesem Gebiete;
- Zusammenarbeit mit den Natur- und Heimatschutz-Vereinigungen und verwandten Organisationen;
- Zusammenarbeit mit den kantonalen Fachinstanzen von Nachbargebieten (z. B. Denkmalpflege, Raumplanung, Umweltschutz);
- Zusammenarbeit mit den Fachorganen des Natur- und Heimatschutzes des Bundes und anderer Kantone; Erfahrungsaustausch mit ausländischen Fachleuten.

#### 5 Die Tätigkeit der maßgeblichen gesamtschweizerischen Vereinigungen für Landschaftsschutz

Die in der Schweiz im Vergleich zu anderen Staaten verhältnismäßig stark entwickelten Organisationen bilden für den Landschaftsschutz einen beachtenswerten Rückgrat. Das NHG nimmt denn auch an vier Stellen auf die Vereinigungen für Natur- und Heimatschutz Bezug:

- gemäß Art. 5 kann sich der Bundesrat bei der Aufstellung der N+H-Bundesinventare „auf bestehende Inventare von . . . Vereinigungen zum Schutze von Natur und Heimat stützen“;
  - Bundesstellen können bei der Erfüllung ihrer Aufgaben nach Art. 9 „Natur- und Heimatschutzvereinigungen zur Vernehmung auffordern“;
  - nach Art. 12 steht das Beschwerderecht gegen Verfügungen (oder Erlasse) kantonaler Behörden und von Mittelinstanzen des Bundes auch den gesamtschweizerischen Vereinigungen zu, „die sich statutengemäß dem Natur- und Heimatschutz oder verwandten, rein ideellen Zielen widmen“;
  - nach Art. 14 kann der Bund „Vereinigungen des Natur- und Heimatschutzes von gesamtschweizerischer Bedeutung an die Kosten ihrer im öffentlichen Interesse liegenden Tätigkeit Beiträge ausrichten“.
- „Unter Tätigkeit im öffentlichen Interesse sind Leistungen der Vereinigungen zu verstehen, die sonst Aufgabe der Allgemeinheit wären, wie namentlich Pflege und Betreuung von Reservaten sowie von schützenswerten Gebäuden und Ortsbildern, Abklärung der Subventionswürdigkeit von Einzelobjekten, Vorarbeiten für Inventare sowie für den Schutz und die Pflege der Landschaft, Bauberatung, Kurse über Natur- und Heimatschutz, Aufklärung von Behörden und Öffentlichkeit (unter Ausschluß politischer Auseinandersetzungen jeder Art), Abgabe von Lehrmaterial an Schulen usw.“ (Art. 22 Abs. 2 VVNHG).

Das Tätigkeitsfeld der privaten Organisationen läßt sich etwas umfassender wie folgt beschreiben:

- Verbreitung des Landschaftsschutz-Gedankens in der Öffentlichkeit, u. a. über Informationszentren, die Organisation von Kursen und Tagungen, die Durchführung von Wettbewerben und die Vergabe von Preisen;
- Wirken auf dem Gebiet der Landschaftsschutz-Politik; Stellungnahme zu wichtigen, den N+H berührenden Problemen;
- Einwirken auf die Gesetzgebung im Interesse des N+H;
- Beratung auf dem Gebiet des N+H;
- Aufstellen von Inventaren und Erarbeiten von Musterlösungen des N+H;
- Sicherung und Unterhalt von Schutzobjekten, unmittelbar oder durch die Gewährung von Beiträgen;
- Unterstützung von Studien und Forschungsarbeiten zur Erhaltung der Natur- und Kulturwerte;

- Mitarbeit bei der Raumplanung und beim Umweltschutz;
- Ausüben der Beschwerdelegitimation;
- Zusammenarbeit mit zielverwandten Organisationen und den öffentlichen Fachorganen des In- und Auslandes.

## 6 Folgerungen aus der Praxis des Landschaftsschutzes im föderalistischen Staat Schweiz

Wer sich die Grundanliegen und Motivationen des Landschaftsschutzes in der Schweiz (Ziff. 2) und die auf allen Ebenen getätigten Einsätze zu seinen Gunsten (Ziff. 3–5) vor Augen hält, wird anerkennen müssen, daß die Vertreter des Landschaftsschutzes heute unermüdlich und gezielt bestrebt sind, dem pausenlosen Druck auf die Natur- und Kulturwerte des Landes zu begegnen. Ein umfassender Erfolgsnachweis steht aber noch aus; die stets neu sich auftürmenden Probleme, die vielfältigen Strukturen des Landes und die organisatorisch wie finanziell unzureichenden Mittel des Landschaftsschutzes (Ausnahmen bestätigen nur die Regel) stehen diesem Vorhaben immer wieder entgegen. So werden denn alle laufend erzielten Erfolge vom Gesamteindruck überschattet, daß dem Landschaftsschutz in der Schweiz insgesamt noch zu wenig Gewicht beigemessen wird. Äußerungen von ausländischen Besuchern des Landes über den Zustand der Landschaften in der Schweiz scheinen dies vielfach zu bestätigen. Dabei ist noch zu beachten, daß viele Touristen nicht einmal sehr empfindlich auf Landschaftsschäden reagieren, sondern bloß das andere, für sie entspannend Wirkende suchen.

So ist es denn für die Vertreter des Landschaftsschutzes aller Stufen in der Schweiz besser, nicht auf zweifellos erzielte und bedeutsame Erfolge zu pochen, sondern sich zu fragen, in welcher Weise sich der Landschaftsschutz noch mehr fördern läßt – und dies aufgrund bisheriger, erfolgversprechender oder neuer Wege.

Das Europäische Naturschutzjahr 1970 und das Europäische Jahr für Denkmalpflege und Heimatschutz 1975 haben dank der intensiven und gezielten, sich auf ein Jahr erstreckenden Informationstätigkeit auf allen Ebenen, darunter namhaft dank des Einsatzes der privaten Organisationen, nachweisbar eine beträchtliche Sensibilisierung der Bevölkerung für den Landschafts- und Umweltschutz bewirkt. Es ist unerlässlich, in dieser Öffentlichkeitsarbeit nicht zu erlahmen, ja ihr Priorität einzuräumen. Dabei gilt es, auch Behörden, Parlamentarier und Verwaltung aller Stufen vermehrt in diesen Informationsprozeß einzubeziehen.

Auf diese Weise dürfte entscheidend dazu beigetragen werden, daß

- der Landschaftsschutz vermehrt als ernstzunehmendes und prioritäres öffentliches Interesse anerkannt wird;
- die Verwirklichung der weiteren, instrumentellen Ziele des Landschaftsschutzes<sup>4</sup> vorangetrieben wird, die sich in schweizerischer Sicht wie folgt umschreiben lassen:

### *Förderung der Organisation des Landschaftsschutzes*

Die Grundforderung einer wirksamen Struktur des Landschaftsschutzes bedingt:

- Kompetente und leistungsfähige Dienststellen auf der Ebene des Bundes und der Kantone;
- Fachliche Kompetenzabgrenzung zwischen den Dienststellen auf der Ebene des Bundes und der Kantone;
- Frühzeitige und obligatorische Vernehmlassung für alle landschaftsschutzrelevanten Eingriffe bei den entsprechenden Dienststellen;
- Stärkung der Organisationen für Landschaftsschutz, vor allem auch durch die Einräumung der Beschwerdelegitimation auf kantonaler und kommunaler Ebene.

### *Grundlagenbeschaffung*

Eine operative Handlungsweise des Landschaftsschutzes, anstelle von „Feuerwehrrübungen“ (wie sie zwar oft den bisherigen Landschaftsschutzbestrebungen voreilig angelastet werden), setzt einiges an vermehrten Grundlagen voraus, so die

- Erarbeitung von Kriterien der Schutzwürdigkeit und Inventarisierung schützenswerter Landschaften, Ortsbilder und geschichtlicher Stätten sowie Natur- und Kulturdenkmäler auf allen Stufen;
- Auswertung vorhandener Rechtsgrundlagen und -entscheide zugunsten des Landschaftsschutzes sowie für den N+H vorteilhafter Präzedenzfälle;
- Förderung der raschen und verbreiteten Anwendung der Ergebnisse der Auswertung in der Praxis;
- Erarbeitung von organisatorischen und fachlichen Richtlinien zur Wahrung der Interessen des umfassenden Landschaftsschutzes bei der Raumordnung.

### *Sicherstellung einer ausreichenden Finanzierung des Landschaftsschutzes*

#### *Angewandte Forschung auf dem Gebiet des Landschaftsschutzes*

#### *Erziehung, Ausbildung und Information über Landschaftsschutz in den Schulen aller Stufen*

#### *Fachkurse für Landschaftsschutz-Fachleute und für Fachleute anderer landschaftsbezogener Sachbereiche*

Das seit letztem Jahr in Erarbeitung begriffene Landschaftsschutz-Konzept Schweiz, dem namhafte Teile der vorstehenden Ausführungen zugrunde liegen, will einen entscheidenden Ansporn für den Landschaftsschutz in der Schweiz bilden.

Inwieweit alle geschilderten Bestrebungen eine Wende zu einem allseits anerkannten und damit wirkungsvolleren Landschaftsschutz in der Schweiz bewirken werden, hängt aber schließlich ganz entscheidend von der Bereitschaft der Kantone ab, ihre Führungsrolle auf dem Gebiet des Landschaftsschutzes nicht nur geltend zu machen, sondern sie auch glaubwürdig in die Tat umzusetzen. Hier wird es sich erweisen, ob der Föderalismus über jene staatstragende Bedeutung und gestalterische Kraft verfügt, die seine überzeugten Verfechter geltend machen.

### **Anmerkungen**

- 1 In der Folge wird anstelle des Begriffs „Landespflege“ der in der Schweiz üblichere „umfassender Landschaftsschutz“ oder „Natur- und Heimatschutz“ verwendet; in den Niederlanden wird in vergleichbarer Weise von „Landschaftsbau“ gesprochen. Näheres s. Ziff. 2.1.
- 2 Der Begriff „Schutz“ umfaßt sowohl die Abwehr all jener Eingriffe, welche dem Schutzziel widersprechen, als auch die Pflege- und Unterhaltsmaßnahmen, die zur Erreichung des Schutzzieles nötig sind. Das „Schutzziel“ kann in der Erhaltung, Schonung oder Gestaltung eines Objektes um seines landschaftlichen Wertes willen bestehen. Erhalten bedeutet Bewahren des vorhandenen Zustandes; bei der Schonung wird eine gewisse negative Veränderung in Kauf genommen; die Gestaltung strebt eine Verbesserung der gegebenen Situation an.
- 3 Aus einem Arbeitspapier des Bundesamtes für Forstwesen, verfaßt von P. HOFER, 1977.
- 4 Die instrumentellen Ziele sind die „Ziele der Tätigkeit derjenigen Organe, welche Landschaftsschutz betreiben. Sie stehen zu den funktionellen Zielen in einer Ziel-Mittel-Relation, d. h., daß ihnen kein Eigenwert zukommt, sondern daß sie nur auf dem Hintergrund der funktionellen Ziele einen Sinn haben. . . . Aufgrund der Liste der instrumentellen Ziele muß abgeschätzt werden, ob damit die Erreichung der Funktionsziele gewährleistet ist.“ (aus einem Arbeitspapier des Bundesamtes für Forstwesen, verfaßt von P. HOFER, 1977).

## Beitrag der Raumplanung zur Landespflege

### I

Die Schweiz ist ein kleines, relativ stark bevölkertes Land. Die Gesamtfläche beträgt 41 283 km<sup>2</sup>. Je ungefähr ein Viertel dieser Fläche zählt zum guten landwirtschaftlichen Land, zu den wenig ertragreichen landwirtschaftlichen Böden, zum Wald und zum unproduktiven Areal. Vom Beginn der Fünfzigerjahre bis vor etwa drei Jahren war der Bevölkerungs- und Besiedlungsdruck besonders stark. So stieg die Wohnbevölkerung zwischen 1950 und 1960 von 4,71 auf 5,43 und bis 1970 gar auf 6,27 Millionen. Leider verfügt die Schweiz über keine Bodenpreisstatistik. In dieser käme vor allem die enorme Bodenpreissteigerung allgemein und ganz besonders in bevorzugten Lagen zum Ausdruck. Bevorzugt wurden vor allem die städtischen Regionen und – insbesondere beim Zweitwohnungsbau – schon mehr oder weniger bekannte Kurorte. Weitgehend verschont von der Bodenpreissteigerung blieb der Wald, wurde er doch durch das Bundesgesetz vom 11. Oktober 1902, betr. die Eidgenössische Oberaufsicht über die Forstpolizei grundsätzlich geschützt. Berühmt geworden sind insbesondere die ersten beiden Absätze von Art. 31 dieses Gesetzes, die wie folgt lauten:

- „1. Das Waldareal der Schweiz soll nicht vermindert werden.
2. Ausreitungen in Nichtschutzwaldungen bedürfen der Bewilligung der Kantonsregierung, solche in Schutzwaldungen derjenigen des Bundesrates.“

Nach 1950 wuchs der Druck zusehends, aus mannigfachen Gründen Rodungsbewilligungen, d. h. nach Sprachgebrauch des Gesetzes Bewilligungen zu Ausreitungen, erhältlich zu machen, und zwar nicht nur für öffentliche Zwecke, sondern auch für private Überbauungen. Wer eine Rodungsbewilligung bekam, konnte damit bei einer höchst bescheidenen Gegenleistung den Bodenpreis vervielfachen. Gegen die große Gefahr einer übermäßigen Relativierung des Schutzes unseres Waldbodens und damit unserer Wälder kämpften damals vor allem der bekannte ehemalige Zürcher Kantonsforstmeister Dr. Ernst Krebs, Winterthur, und weitere Raumplaner. Am 25. August 1971 zeichnete sich die Wende zum Guten ab durch eine Revision der Vollziehungsverordnung vom 1. Oktober 1965 zum Bundesgesetz betreffend die Eidgenössische Oberaufsicht über die Forstpolizei, lautet doch seither Art. 25 dieser Verordnung wie folgt:

- „1. Rodungen dürfen nur bewilligt werden, wenn sich hierfür ein gewichtiges, das Interesse an der Walderhaltung überwiegendes Bedürfnis nachweisen läßt.
2. Es dürfen keine polizeilichen Gründe gegen die Rodung sprechen.
3. Das Werk, für welches die Rodung begehrt wird, muß auf den vorgesehenen Standort angewiesen sein. Finanzielle Interessen, wie möglichst einträgliche Nutzung des Bodens oder billige Beschaffung von Land, gelten nicht als gewichtiges Bedürfnis im Sinne von Absatz 1.
4. Dem Natur- und Heimatschutz ist gebührend Rechnung zu tragen.“

Die Raumplanung hat zum ursprünglichen Schutz unserer Wälder nichts beigetragen, bestand sie doch damals als Fachgebiet überhaupt noch nicht. Sie hat aber einen maßgebenden Beitrag zur Erhaltung der Wälder in den letzten 20 Jahren und damit zur Landespflege schlechthin geleistet, sind doch die nachteiligen, ja verheerenden Folgen nicht auszudenken, wenn der Wald vor allem in den be-

gehrten Gebieten dem Moloch der um sich greifenden Siedlungen zum Opfer gefallen wäre. Abgesehen von der Prägung des Landschaftsbildes und der ökologischen Bedeutung ist an die direkte Erholungsfunktion des Waldes zu erinnern. Das seit dem 1. Januar 1912 in Kraft stehende Zivilgesetzbuch bestimmt in seinem Art. 699, daß das Betreten von Wald und Weide und die Aneignung wildwachsender Beeren, Pilze und dergleichen im ortsüblichen Umfang jedermann gestattet ist, soweit nicht im Interesse der Kulturen von den zuständigen Behörden einzelne bestimmt umgrenzte Verbote erlassen werden.

### II

Wie schon erwähnt war der Siedlungsdruck seit Beginn der Fünfzigerjahre bis vor kurzer Zeit außergewöhnlich stark. Zu den Hauptzielen einer sinnvollen Landespflege mußte es gehören, Bauzonen von Nichtbauzonen auszuscheiden. Trägerin dieser Idee war und ist zu einem guten Teil die Schweizerische Vereinigung für Landesplanung. Diese veranstaltete im September 1961 eine Tagung mit dem Titel „Der Boden, Schicksalsfrage unserer Zeit“. Der leider kürzlich verstorbene Stadtplaner von Bern, Hans Aregger, führte damals folgendes aus:

- „1. Besiedlung und Bewirtschaftung unseres Landes verlaufen kraft unserer staatsrechtlichen Ordnung nach dem Wirken privater Initiative, kommunaler Anstrengungen und staatlicher Bemühungen.
2. Der Hauptanteil der Bevölkerung wird auch bei wachsender Einwohnerzahl zur Hauptsache in den Regionen des Mittellandes wohnen.
3. Es ist zu erwarten, daß die Mehrzahl der Einwohner in industriellen, halbstädtischen, vorstädtischen und städtischen Ortschaften lebt.
4. Trotz vermehrter Siedlungsfläche wird der Landwirtschaft noch Produktionsland in einem Umfang verbleiben, daß es geboten ist, dieses Land vor einer vorzeitigen und unbegründeten Inanspruchnahme zu sichern. Im besondern darf es nicht willkürlich dem Preisgefüge überbauungsreifer Grundstücke ausgeliefert werden. Hierzu sind gesetzliche Regelungen nötig.
5. Die Sicherung des landwirtschaftlichen Bodens hat sowohl einer optimalen wirtschaftlichen Nutzung als auch der Gliederung größerer Agglomerationsgebiete zu dienen.
6. Die Ortschaften verschiedener Größe und unterschiedlicher Struktur sind den Wohn- und Arbeitsbedürfnissen entsprechend anzulegen, der Gesundheit dienend auf- und auszubauen und dem Behagen der Bevölkerung fördernd wohnlich und ansprechend zu gestalten.
7. Ihrem Sinn gemäß ist es Aufgabe der Landesplanung, dort wo der Einzelne berechnete Postulate der Nutzung von Grund und Boden nicht erfüllen kann oder will, im Dienste der Allgemeinheit mitzuhelfen, der erwarteten räumlichen Entwicklung zweckmäßige, bedürfnisgerechte und beständige Leitlinien planerisch vorzuzeigen.“

Der Verfasser dieses Artikels hatte an der Tagung von 1961 die Auffassungen der Schweizerischen Vereinigung für Landesplanung zu vertreten; er stellte folgende Postulate auf:

- „1. Damit die Landwirtschaft allgemein, vor allem aber auch auf dem guten Boden des Mittellandes weiter bestehen kann, muß ihre Landfläche gegenüber den Baugebieten klar abgegrenzt werden. Zudem muß der junge Landwirt in die Lage versetzt werden, im Gebiet, das der Landwirtschaft dauernd oder mindestens lange erhalten bleiben soll, den Boden zum Ertragswert oder nur zu einem wenig höheren Preis zu erwerben.
2. Die Steigerung der Bodenpreise im Baugebiet muß zum mindesten verlangsamt werden.
3. Überall ist die Durchführung zweckmäßiger Orts- und Regionalplanungen nötig.“

Seit 1961 konnte ein Teil dieser Forderungen erfüllt werden. Aus der Sicht der Landespflege dürfte vor allem interessieren, daß es dank dem Bundesgesetz über den Gewässerschutz vom 8. Oktober 1971 gelungen ist, im Grundsatz die zur Überbauung zulässige Fläche vom Boden abzugrenzen, welcher der landwirtschaftlichen Nutzung dient. Damit hat die Raumplanung einen entscheidenden Beitrag zur Landespflege in der Schweiz leisten können. Es darf aber nicht verschwiegen werden, daß die Durchsetzung dieser Regelung mancherorts auf sehr starken Widerstand gestoßen ist. Vor allem wird beanstandet, daß die Umwandlung von Ställen, Maiensässen usw., die für die landwirtschaftliche Bewirtschaftung des Bodens heute nicht mehr nötig sind, in Ferienhäusern unmöglich gemacht wird, was als Schikane empfunden wird. Wir halten es nicht für ausgeschlossen, daß das kommende Bundesgesetz über die Raumplanung einen Kompromiß eingehen muß. Die Raumplaner werden sich auf jeden Fall dafür einsetzen, daß dieser aus der Sicht der Raumplanung tragbar gestaltet wird.

### III

Die Schweiz ist wohl das einzige Land, in dem das Volk über Bundesgesetze abzustimmen hat, wenn von einem kleinen Teil der Stimmberechtigten das Referendum ergriffen wird. Aus verschiedenen, recht komplexen Gründen, hat das Bundesgesetz über die Raumplanung vom 4. Oktober 1974 die Zustimmung des Volkes ganz knapp verfehlt. Seit dem Monat Juni 1977 liegt aber schon wieder ein neuer Entwurf zu einem Bundesgesetz über die Raumplanung vor, der wohl aufgrund des Vernehmlassungsverfahrens überarbeitet werden, aber in der Substanz beibehalten werden dürfte. Dieses Gesetz enthält für die Landespflege wesentliche Bestimmungen. So wird die Auscheidung von Bau- und Landwirtschaftszonen und die Bestimmung von Gebieten, in denen wegen Naturgefahren Bauten unzulässig sind, vorgeschrieben. Im weiteren sollen Richtpläne Gebiete bezeichnen, die besonders schön, wertvoll und für die Erholung oder als natürliche Lebensgrundlage bedeutsam sind. Die Festlegung von Schutzzonen für Gewässer und ihre Ufer, für besonders schöne und wertvolle Landschaften, für bedeutende Ortsbilder, geschichtliche Stätten sowie Natur- und Kulturdenkmäler wird vorgeschrieben. Sodann werden materielle Planungsgrundsätze aufgestellt, die in der gesamten Schweiz zu beachten sind, wie etwa die Grundsätze

- Wohngebiete vor schädlichen Einwirkungen wie Luftverschmutzung, Lärm und Erschütterungen zu verschonen;
- durch Wohngebiete nur den unumgänglich notwendigen Verkehr zu leiten;
- die Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen des täglichen Bedarfs für jedermann zu gewährleisten;
- die Besiedlung günstig mit dem öffentlichen Verkehrsnetz zu verbinden;
- Anlagen für Freizeit und Erholung auch in der Nähe der Siedlung zur Verfügung stellen;
- möglichst viele Grünanlagen und Bäume in den Siedlungen zu erhalten;
- Siedlungen und Einzelbauten in die Landschaft zu integrieren.

Die Verwirklichung dieser Grundsätze in der Praxis erfordert zweifellos einen großen Einsatz. Aber die Raumplanung hat, wenn dieser Gesetzesentwurf, wie zu erwarten ist, Gesetz werden wird, einmal mehr eine tüchtige Leistung erbracht, welche die Raumplanung aus dem rein Funktionellen in höhere Werte, in die Landespflege, einbettet.

### IV

Bundesgesetze bieten zu einem guten Teil Planung von oben. In unserem Lande gilt es längst als ausgemacht, daß die Raumplanung nur Bestand hat, wenn sie gleichzeitig auf allen Ebenen, dem Bund – oben –, den Kantonen und den Regionen – in der Mitte – und den Gemeinden – unten – gefördert und vollbracht wird. Dabei stößt gerade die „hautnahe“ Gemeindeplanung nicht selten auf die größten Schwierigkeiten und zwar ganz besonders dann, wenn der Schutz schöner Landschaften, von Seeufern, prächtiger Häuser und Baudenkmäler usw. den Grundeigentümern entschädigt werden muß. Das ist dann der Fall, wenn die Eigentumsbeschränkung einer Enteignung gleichkommt (Art. 22 Abs. 3 Bundesverfassung). Man spricht dann von einer materiellen Enteignung. Es würde zu weit führen, hier den recht komplexen Tatbestand der materiellen Enteignung eingehender zu umschreiben. Selbstverständlich muß alles versucht werden, um mit dieser Crux der Raumplanung und der Landespflege „fertig“ zu werden. Dies ist zu einem guten Teil in den Oberengadiner Gemeinden Sils und Silvaplana gelungen, indem die Gemeinden selber Quartierplanungen mit Baulandumlegungen vorgeschrieben haben, wobei aber in anderen durchgehend freizuhaltenden Gebieten die Grundeigentümer in Sils i. E. hohe Forderungen wegen materieller Enteignung stellen. Im Rahmen der Quartierplanungen werden die Überbaumöglichkeiten konzentriert, während um die konzentrierten Überbauungen herum genügend Boden unüberbaut bleiben muß. Es darf erwartet werden, daß damit eine moderne Bau- und Quartierstruktur entstehen wird, was zu einer bestmöglichen Gestaltung der Landschaft führen soll. Wer sich näher über dieses Vorgehen orientieren möchte, möge die Schrift Nr. 19 der Schweizerischen Vereinigung für Landesplanung über Ortsplanung und Landschaftsschutz in Kurorten zur Hand nehmen.

## Der Schweizerische Nationalpark im Wandel der Zeit

Der Schweizerische Nationalpark wurde im Jahre 1914 gegründet. Er umfaßt gegenwärtig ein Gebiet von 16 870 ha, das von vier Engadiner Gemeinden (Zernez, S-chanf, Scuol, Valchava) mittels langfristiger, einseitig kündbarer Verträge von der Eidgenossenschaft gepachtet wurde.

Die ersten 50 Jahre des Bestehens unseres einzigen Nationalparks der Schweiz – wohl aber des ältesten Europas – konnten ohne große Sensationen in die Geschichte eingehen. Nur verhältnismäßig wenig Leute wagten sich in jene einsame Region im östlichsten Zipfel unseres Landes. Aber die letzten 20 Jahre sind auch am Schweizerischen Nationalpark nicht spurlos vorübergegangen. Als bisher wenig besuchtes oder bekanntes Naturschutzgebiet im Sinne eines Totalreservats, wurde er plötzlich in den Strudel elektrizitätswirtschaftlicher Interessen und bald darauf auch ins grelle Licht der lawinenartig anwachsenden Ferienpropaganda gezerrt. Etwas später erschienen politisch entzündete Kampagnen über das starke Anwachsen der Hirschbestände im Unterengadin und im Nationalpark, deren Echo sich im Blätterwald der ganzen Welt auszubreiten vermochte. Und schließlich verursachte 1972 ein Paar im Nationalpark ausgesetzter Luchse einen kleinen Wirbel teils amüsanten, teils grundsätzlichen Charakters.

Seit dem großartigen Erfolg des Europäischen Naturschutzjahres von 1970, welches das Natur- und Umweltschutzempfinden einer breiten Bevölkerung in nie dagewesener Weise wecken und sensibilisieren konnte, richtete sich das Augenmerk vieler Bürger verständlicherweise auf Naturschutzarbeit und Naturreservate unseres Landes. Der Schweizerische Bund für Naturschutz betreut gegenwärtig etwa 200 Naturreservate, an deren Unterhalt er jährlich bedeutende Beiträge leistet; seit der Gründung des Nationalparks trägt der SBN auch zu den Kosten für seinen Betrieb bei.

Da es auch jetzt noch nicht allen Leuten bekannt ist, daß unser Nationalpark als Naturreservat gegründet wurde und auch in Zukunft als solches konzipiert bleiben wird, sei an dieser Stelle einmal mehr auf die Zielsetzung des Parks hingewiesen:

Der Nationalpark ist ein Naturreservat, in dem die Natur von allen nicht dem Zweck des Reservats dienenden menschlichen Einflüssen und Eingriffen vollständig geschützt wird und die gesamte Tier- und Pflanzenwelt ganz ihrer freien natürlichen Entwicklung überlassen bleibt. Der Park dient auch der wissenschaftlichen Erforschung.

Eine sieben Personen umfassende Eidg. Nationalparkkommission und die Nationalparkverwaltung – 10 Parkwächter, 2 Saisonangestellte im Nationalparkhaus Zernez sowie ein vollamtlicher Direktor – kümmern sich um die Geschicke des Parks und setzen alles daran, dem besonderen Charakter dieses Schutzgebietes Rechnung zu tragen, seine Eigenart zu bewahren und ihn vor unverantwortbaren Einflüssen zu schützen. Nur Wenige ahnen etwas von den steten Auseinandersetzungen, die wegen einer konsequenten Verflechtung einer einheitlichen Linie, die nicht nur im Sinne der Parkgründer ist, sondern auch – wie das die öffentliche Reaktion bereits gezeigt hat – dem Empfinden einer großen Mehrheit des Volkes entspricht. Maßgebend ist nicht nur der moderne Trend, daß die Massenmedien überraschend schnell zur Hand sind, das Volk ist neuerdings ungewöhnlich hellhörig und empfindlich geworden, sobald irgendwo im Lande, besonders aber im National-

park, natürliche Werte in Frage gestellt werden könnten. Greifen wir in diesem Zusammenhang nochmals auf das Beispiel der Luchse zurück. Kein Eingeweihter hätte auch nur im entferntesten daran gedacht, das Aussetzen dieser Raubkatzen etwa mit der Regulation von zu hohen Hirschbeständen in einen gewollten Zusammenhang zu setzen oder den Tieren sogar diesbezügliche Aufgaben zuzumuten. Kein Wildkenner zweifelte auch nur einen Moment daran, daß es einem Luchs nicht schwer fallen würde, selbst darüber zu entscheiden, ob ihm das Parkgebiet als Lebensraum zusagen wird. Das Ergebnis dieses – von Außenstehenden inszenierten – Experimentes war denn auch deutlich genug: nach einem kürzeren Aufenthalt im Nationalpark setzte sich das widerrechtlich freigelassene Paar in die nähere Umgebung ab, da einträglichere Biotope im Unterengadin zu verlockend waren.

Das Interesse der Parkbesucher am Schicksal dieser Luchse war jedoch so bedeutend, daß im Nationalparkhaus fast täglich darüber Auskunft gegeben werden mußte. Wir betrachteten diese rege Teilnahme am natürlichen Geschehen als sehr erfreulich, da die Bemühungen der verschiedenen Naturschutzorganisationen, die breite Öffentlichkeit für die Erhaltung selten gewordener Tier- und Pflanzenarten zu interessieren, offensichtlich recht gute Früchte tragen.

Erfreulicherweise wollen auch viele Besucher und Zeitungsleute ganz konkret von uns wissen, wie man es hierzulande fertig bringt, zwei so gegensätzliche Elemente wie Naturschutz und Tourismus unter einen Hut zu bringen, ohne das eine zu vernachlässigen oder das andere zu verletzen. Allein die Fragestellung beweist, daß man sich der vielfältigen Aufgaben bewußt wird, die heute an einen Nationalpark gestellt werden und daß man in jedem Fall damit rechnet, unseren Nationalpark in seiner gegenwärtigen Daseinsform erhalten zu wollen. Die verschiedenartigen Funktionen eines Nationalparks in unserer Zeit können folgendermaßen umrissen werden:

- Schutz der Natur,
- Wissenschaftliche Erforschung und Kontrolle,
- Sinnvolle Erholung in der Natur,
- Belehrung über natürliche Zusammenhänge,
- Erziehung zum umfassenden Naturschutz.

Schon die flüchtige Betrachtung dieser Liste läßt erkennen: Es wird im Nationalpark nicht nur etwas geboten, sondern auch etwas verlangt! Wieso – werden sich vielleicht manche fragen – wieso ist denn der Nationalpark nicht ganz schlicht und einfach ein Dienstleistungsbetrieb für garantierte Wildbesichtigung, eine für die Zuschauer organisierte Ansammlung von Wildtieren, so wie das vom Volk nur all zu oft verstanden wird? Warum denn sonst würden sich die Leute mitunter nach dem Nationaltierpark erkundigen? Einmal mehr muß dann wiederholt werden, daß unser – wenigstens unser – Nationalpark eben kein Zoo und kein Tierpark noch Wildgatter oder Wildpark ist. Aber man darf sich ruhig einmal vergegenwärtigen, was es bedeutet, daß man an vielen Orten unseres Parks tatsächlich freilebende Tiere in ihrem natürlichen Verhalten beobachten kann, ohne in ein Versteck kriechen zu müssen oder einen Tarnanzug anzuziehen.

Im Gegensatz zum Wildtierpark oder zur Schaufütterung muß aber im Naturpark unweigerlich eine angemessene Distanz zwischen Betrachter und Tier bleiben, und der Mensch hat sich an ein genau vorgeschriebenes Wegsystem

zu halten, um den natürlichen Ablauf durch seine Anwesenheit nicht ungünstig zu beeinflussen. Ganz von selbst wächst deshalb im Besucher ein echtes Bedürfnis, die Gesetzmäßigkeiten der freien, unberührten Natur, das komplizierte Ineinandergreifen von ökologischen Regeln verstehen zu lernen.

Aus diesem Grunde wurde im Schweizerischen Nationalpark neulich auch ein weitangelegter Naturlehrpfad geschaffen. Er hilft dem Besucher, sich aufmerksam in die mannigfachen Beziehungen zwischen Tier und Pflanze – genauer gesagt – zwischen Klima, Boden, Gestein und höherem Leben zu vertiefen. Der Schritt zum überlegten Naturschutz ist damit bereits getan, denn jeder Mensch empfindet von nun an die Bemühungen zur Erhaltung dieses eindrucksvollen Kräftespiels als etwas völlig Selbstverständliches. Ein Steinbockrudel, zum Beispiel, bleibt für ihn nicht länger eine mehr oder weniger zufällige Ansammlung sich frei bewegender, imposanter Tiere, sondern wird dergestalt für den aufgeweckten Betrachter zu einem packenden Element im Schauspiel des Lebendigen.

In den letzten Jahren wurde unser Nationalpark während der Sommersaison von Juni bis Oktober jeweils von zwischen 250 000 und 300 000 Besuchern betreten. Die Besucherzahl hat sich seit 1968 mindestens verdoppelt, insgesamt während der letzten 20 Jahre ungefähr verzehnfacht. Trotzdem wird vielleicht der eine oder andere sagen, diese Zahl sei nicht besonders hoch, wenn er vernimmt, daß zum Beispiel in einem der bekanntesten Parks von Japan, dem Hakone-Izu-Nationalpark, jedes Jahr 75 Millionen Besucher registriert werden und daß in anderen ausländischen Parks jährliche Zunahmen der Besucherzahl von 50 bis 200 Prozent bekannt geworden sind. Auch im Bayerischen Wald sind es gegen eine Million Besucher jährlich.

In der Tagespresse wurde unlängst gefordert, man müsse – angesichts der starken Beanspruchung unseres Parks – die gegenwärtige Konzeption überprüfen. Gestützt auf Vorschläge aus Naturschutzkreisen, sei den gestiegenen Bedürfnissen des modernen Menschen nach Naturerholung durch neuartige Möglichkeiten in vermehrtem Maße Rechnung zu tragen. Wir glauben indessen nicht, daß unser Konzept überholt ist, aber wir sind vollkommen davon überzeugt, daß neue Natur- und Nationalparks in unserem Lande dem Wunsche einer großen Zahl begeisterter Naturanhänger auf ideale Weise entsprechen würden.

Nicht daß unser Konzept nicht zu verbessern wäre – aber in seinem Grundelement, dem vollständigen Naturschutz, soll es unverändert bleiben. Der schon erwähnte Naturlehrpfad, die zahlreichen, großflächigen Orientierungstafeln, das vielbesuchte Nationalparkhaus in Zernez sowie eine ganze Reihe von Schriften populärer und wissenschaftlicher Art, Karten und Informationsmöglichkeiten zeugen von der Arbeit unserer fortschrittlich denkenden Fachleute. Der umfassende Grundton bezweckt, viele Möglichkeiten zu schaffen, in denen der Mensch auf mannigfache Weise darauf hingewiesen wird, wie er sein persönliches Verhältnis zur Natur neu gestalten kann. Die Verbesserungen der individuellen Lebensqualität und derjenigen des Naturschutzbestrebens bleiben nirgends so direkt voneinander abhängig, wie bei einem wohlüberlegten Nationalparkbesuch.

Der große Erfolg der Nationalpark-Idee ist in der ganzen Welt unbestritten. Es liegt an uns allen, Besuchern und Verantwortlichen, Organisationen und Behörden, alles zu unternehmen, um diesen Erfolg auch für die Zukunft garantieren zu können.

## Der Schweizerische Nationalpark im Vergleich zu deutschen Naturparks und Nationalparks anderer Länder

### 1. Die deutschen Naturparke

Die Bestrebungen, Naturparke in Deutschland zu errichten, reichen bis in das vergangene Jahrhundert zurück. Wilhelm WETEKAMP forderte am 28. März 1898 in einer Rede im preußischen Abgeordnetenhaus die Einrichtung von Staatsparks zum Schutz der heimatischen Natur; aber erst 1909 wurde in München der Verein Naturschutzpark gegründet und 1921 endlich der erste deutsche „Naturschutzpark Lüneburger Heide“ zum Naturschutzgebiet erklärt. Im § 2 seiner Satzung hat sich der Verein Naturschutzpark folgende Aufgabe gestellt: „Ursprüngliche und eindrucksvolle Landschaften mit ihrer naturgegebenen Tier- und Pflanzengemeinschaft gegen die verhängnisvollen Eingriffe der fortschreitenden Zivilisation zu verteidigen, und zwar einerseits durch Aufklärung über die volksbiologisch bedrohlichen Folgen und andererseits durch Schaffung und Verwaltung von beispielgebenden großen Naturfreistätten.“ Im Jahre 1956 verkündete der Vorsitzende des Vereins, Dr. h.c. Alfred TOEPFER, in der Aula der Universität Bonn sein Naturparkprogramm. Er forderte 20–25 „Naturschutzparke“ mit einer Gesamtfläche von 1–1,25 Mio ha. Das Hauptziel des Programms sieht vor, „weiträumige Erholungslandschaften zu schaffen, die allen Schichten der Bevölkerung jederzeit offenstehen“. So trat neben den Schutz der Tiere und Pflanzen die Möglichkeit zur intensiven Erholung in der freien Natur (VNP 1955, KOEPEL u. MRASS 1978). 20 Jahre später zog Alfred TOEPFER in einer Festveranstaltung am gleichen Ort mit dem Nachweis von 55 Naturparks in der Bundesrepublik Deutschland mit 4,049 Mio ha Fläche, was 16,3 % des Bundesgebietes entspricht, eine stolze Bilanz (1).

Was ist ein Naturpark? OFFNER (1967) gibt folgende Definition: „Naturparke sind bevorzugte, in sich geschlossene, weithin durch ihre besondere Schönheit bekannte und daher schützenswerte, großräumige Landschaften, die für die \*gesamte Landeskultur von entscheidender und übergebieltlicher Bedeutung sind und durch die Pflege ihrer Naturschönheit sich in hervorragender Weise für die Erholung eignen, wofür geeignete Maßnahmen zur Vermeidung und Beseitigung von Verunstaltungen notwendig oder wünschenswert sind.“ MACHURA, Wien, geht ein wenig weiter, wenn er für Österreich die Naturparke als ausgewählte Landschaften bezeichnet, „die sich in besonderem Maße als Erholungsgebiete eignen und wo zu diesem Zwecke sowohl Schutz- als auch Pflege- und Gestaltungsmaßnahmen durchgeführt werden.“ Nach der Auffassung von TOEPFER (4) „soll es sich um weiträumige, wenig besiedelte, reizvolle Landschaften handeln, die einen bedeutenden Erholungswert besitzen, Rechtsschutz genießen und mit Einrichtungen zur Ordnung des Besucherverkehrs versehen sind. Der voll entwickelte Naturpark soll mit einer Kernzone, die für den motorisierten Verkehr gesperrt ist, dem Wanderer, dem Reiter und dem Kutschwagen auf bestimmten Wegen offensteht, dazu einer Randzone mit genügend großen Parkplätzen, Raststätten, Jugend- und Altwandererherbergen, Feriendörfern für den oft großen Publikumsstrom ausgestattet sein.“

Nach Darlegung von OFFNER (1976) waren für die Planung und Einrichtung von Naturparks von Anfang an folgende Grundsätze maßgebend:

1. Die Zahl der möglichen Naturparke hängt von dem Vorhandensein charakteristischer, großräumiger Land-

schaften ab, die sich noch in einem einigermaßen naturnahen Zustand befinden.

2. Die Planung von Naturparks muß im Rahmen einer umfassenden Raumordnung erfolgen.
3. Die in Naturparks beabsichtigten Maßnahmen bedürfen der Zustimmung der Grundeigentümer, soweit der Träger nicht selbst Eigentümer ist.
4. Die ordnungsgemäße Land- und Forstwirtschaft soll und darf durch die Naturparke keine Beschränkung erfahren.
5. Die Gestaltung der neugegründeten Naturparks soll in einer angemessenen Zeit, d. h. in längstens 10 Jahren, erfolgen.
6. Die Größe eines Naturparks richtet sich nach der Geschlossenheit und Eigenart seiner Landschaft.

Wie OFFNER (1976) weiter berichtet, stellte die Kommission für Raumordnung 10 Thesen auf, die u. a. folgendes besagten: Das bei Naturparks im Vordergrund stehende Erholungsbedürfnis der Menschen setzt selbstverständlich den Schutz der heimischen Tier- und Pflanzenwelt und die Pflege der Landschaft voraus. Besonders vordringlich ist die Förderung und Ausgestaltung von Naturparks in der Nähe von Ballungsräumen. Grundbedingung für die Errichtung von Naturparks ist eine koordinierte Raumplanung. Die Zahl der Naturparke ist den finanziellen Möglichkeiten anzupassen. Das Leben großer Teile der Gesamtbevölkerung in einer gesundheitsschädigenden Umgebung läßt die Einrichtung von Naturparks und ihre geregelte Inanspruchnahme als notwendig erscheinen.

Wie KOEPEL u. MRASS (1978) ausführen, setzt die Zielsetzung, Naturparke zu Vorbildlandschaften auszugestalten, die Möglichkeit voraus, raumbedeutsame Planungen durch den Naturparkträger als „Träger öffentlicher Belange“ zu beeinflussen. Darüber hinaus gilt es, die Landschaft des Naturparks selbst zu erhalten und zu gestalten und die eigenen Ausbaumaßnahmen dieser Zielsetzung unterzuordnen. In Bayern wird aufgrund des Landesentwicklungsprogramms die Aufstellung eines Einrichtungsplanes für jeden Naturpark verlangt, und zwar vom Naturparkträger nach Maßgabe der Ziele des Regionalplanes. Darin werden die Maßnahmen zur Pflege und Nutzung des Naturparks sowie dessen Entwicklung zum Erholungsraum dargestellt. Wie MAYERL (1977) dazu ausführt, liegt das Schwergewicht der Naturparkarbeit auf der Landschaftspflege und Landschaftsgestaltung. Hierunter fallen z. B.:

- Maßnahmen zur Pflege und Gestaltung wertvoller ökologischer Bereiche oder zur Offenhaltung der Landschaft,
- die Pflanzung oder Pflege von Einzelbäumen, Baumgruppen, Alleen oder Hecken,
- landschaftspflegerische Maßnahmen an Gewässern und Uferbereichen,
- die Behebung von Schäden an Naturhaushalt und Landschaftsbild, wie die Rekultivierung und landschaftliche Eingliederung von Aufschüttungen, Ausgrabungen oder ungeordneter Müllablagerungsplätze zur Schaffung ökologischer Ausgleichsflächen.

Hauptformen der Trägerschaft für Naturparke sind der eingetragene Verein mit 47 %, der Zweckverband mit 31 % und staatliche oder kommunale Verwaltungen mit 16 %.

Nur 6% besitzen andere oder keine Rechtsformen der Trägerschaft (5).

Im Hinblick auf die Größe eines Naturparks hat das Land Bayern in seinem Naturschutzgesetz (Art. 11 Abs. 2) festgelegt, daß Naturparke großräumige Gebiete mit einer Mindestfläche von in der Regel 20 000 ha sind, die überwiegend die Voraussetzung von Landschaftsschutzgebieten erfüllen und sich wegen ihrer Naturlandschaft besonders für die Erholung eignen. Für die bayerischen Naturparke hat das am 1. Mai 1976 in Kraft getretene Landesentwicklungsprogramm (B I 3.6 und C II) Ziele der Raumordnung und Landesplanung nach den gesetzlichen Vorgaben des Bayerischen Naturschutzgesetzes festgelegt. Danach können als Naturparke Gebiete von mindestens 20 000 ha ausgewiesen werden, in denen Klima, Gelände- verhältnisse, Wald, Feld, Wasser, eine naturnahe Nutzung sowie eine gepflegte und gefällige Landschaft besondere Voraussetzungen für die Erholung bieten. Mindestens 75 % der Naturparkflächen sollen in der Regel den Charakter von Landschaftsschutzgebieten besitzen und entsprechenden rechtlichen Beschränkungen unterworfen sein oder werden.

Das Bundesnaturschutzgesetz vom 20. Dezember 1976 hat in § 16 nunmehr auch dem Naturpark eine bundesgesetzliche Grundlage gegeben, die sich in den zu novellierenden Ländergesetzen niederschlagen wird. Hier heißt es

(1) Naturparke sind einheitlich zu entwickelnde und zu pflegende Gebiete, die

1. großräumig sind,
2. überwiegend Landschaftsschutzgebiete oder Naturschutzgebiete sind,
3. sich wegen ihrer landschaftlichen Voraussetzungen für die Erholung besonders eignen und
4. nach den Grundsätzen und Zielen der Raumordnung und Landesplanung für die Erholung oder den Fremdenverkehr vorgesehen sind.

(2) Naturparks sollen entsprechend ihrem Erholungszweck geplant, gegliedert und erschlossen werden.

Es ist sicher interessant, daß sich selbst die frühesten Vorstellungen über einen Naturpark nicht wesentlich von der heutigen Legaldefinition unterscheiden, wenn von der raumordnerischen und planerischen Komponente abgesehen wird, die sich immer mehr in den Vordergrund geschoben hat. Die deutschen Naturparke umfassen Gebiete, die noch ausreichend mit natürlichen Elementen ausgestattet sind, oft den Charakter von „Vorbildlandschaften“ aufweisen und überwiegend unter Landschaftsschutz stehen. In der Regel sind es naturnahe Kulturlandschaften mit einem angemessenen Waldanteil. Allen Naturparks gemeinsam ist ihre herausragende Aufgabe als Erholungsgebiet, was sich in ihrer Ausstattung mit Parkplätzen, Reit- und Wanderwegen, Schutzhütten, Gaststätten und anderen Freizeiteinrichtungen widerspiegelt. Die Naturparke werden in ihrer Mehrzahl nicht von der öffentlichen Hand verwaltet, jedoch schlägt sich das Interesse von Staat und Gemeinden in der Förderung der Naturparke deutlich nieder.

## 2. Das internationale Nationalparkkonzept

Die „International Union for Conservation of Nature and Natural Resources“ (IUCN) hat auf ihrer 10. Generalversammlung im November 1969 in New Delhi in ihrer Resolution Nr. 1 über Nationalparke folgendes beschlossen:

„Angesichts der Bedeutung, die die Vereinten Nationen der Begriffsbestimmung ‚Nationalpark‘ als Form einer vernünftigen, rationalen Nutzung der Natur und ihrer Bestandteile, des natürlichen Potentials, beimessen, und angesichts

der Tatsache, daß in den letzten Jahren manche Länder den Begriff ‚Nationalpark‘ in immer größerem Umfang zur Bezeichnung von Gebieten benutzt haben, die sich in Bestimmung und Zweck zunehmend voneinander unterscheiden,

empfiehlt die 10. Generalversammlung der IUCN-Tagung in New-Delhi vom November 1969,

daß alle Regierungen sich darauf einigen, den Begriff ‚Nationalpark‘ nur Gebieten mit nachstehend angegebenen Merkmalen vorzubehalten und sicherzustellen, daß die örtlichen Behörden und privaten Organisationen, die den Wunsch haben, Naturreservate auszuweisen, das gleiche tun: Ein Nationalpark ist ein verhältnismäßig großes Gebiet,

1. in dem ein oder mehrere Ökosysteme nicht wesentlich durch menschliche Nutzung oder Besiedlung verändert worden sind, in dem Pflanzen- und Tierarten, geomorphologisch bedeutsame Stätten und biologische Lebensräume von besonderem wissenschaftlichem und erzieherischem Wert und von Bedeutung für die Erholung sind oder das eine besonders schöne natürliche Landschaft aufweist,

Schweizerischer Nationalpark im Unterengadin. Im Hochgebirge ist die Erosion ein natürlicher Vorgang.



2. für das die oberste zuständige Behörde des Staates Maßnahmen getroffen hat, die eine Nutzung oder Besiedlung des gesamten Gebietes verhindern oder möglichst bald beseitigen und die eine wirksame Kontrolle zur Erhaltung der ökologischen, geomorphologischen oder ästhetischen Eigenheiten, die zu seiner Ausweitung geführt haben, sicherstellen sollen und
3. das von Besuchern unter besonderen Bedingungen zu ihrer Erbauung, aus erzieherischen und kulturellen Gründen und zu Erholungszwecken betreten werden kann.

Die Nationalparkkommission der IUCN arbeitete, wie HENKE (1976) berichtet, weiter an dieser Frage und modifizierte auf der 11. Generalversammlung der IUCN in Banff/Kanada die Nationalparkdefinition. Als Übergang wurde eine Klassifikation von verschiedenen Kategorien von Schutzbereichen beschlossen, die als System von Schutzzonen in Nationalparks angewandt werden kann. Die Klassifikation beinhaltet folgende drei Kategorien (IUCN 1973):

1. Geschützte Naturlandschaftsgebiete
  - a) strenger Schutzbereich ohne Pflegemaßnahmen
  - b) Schutzbereich mit Pflegemaßnahmen
  - c) Wildnisbereich nach amerikanischem Muster
2. Geschützte Kulturlandschaftsformen
  - a) Naturlandschaftsbereich mit ursprünglichen menschlichen Kulturen
  - b) Landschaft mit althergebrachten Wirtschaftsformen
  - c) Bereich von besonderem archäologischen Interesse
3. Geschützte Gebiete von geschichtlicher und vorgeschichtlicher Bedeutung
  - a) Bereich von vor- und frühgeschichtlicher Bedeutung
  - b) Bereich von historischer Bedeutung.

Durch diese Klassifikation von Teilgebieten (Zonierung) für Nationalparke ist es jetzt möglich, zusätzlich zu den bisher ausschließlich geforderten geschützten Naturlandschaftsgebieten sowohl geschützte Kulturlandschaftsformen wie auch geschützte Gebiete von geschichtlicher und vorgeschichtlicher Bedeutung einzubeziehen.

Diese Entwicklung bedeutet gegenüber der bisherigen Beschränkung auf Naturlandschaften eine wesentliche Ausweitung, die besonders für die mitteleuropäischen Industrieländer von Bedeutung ist, weil hier nur noch Reste von wirklichen Naturgebieten vorhanden sind.

Das Bundesnaturschutzgesetz vom 20. Dezember 1976 enthält in § 14 für Nationalparke folgende Definition:

„(1) Nationalparks sind rechtsverbindlich festgesetzte einheitlich zu schützende Gebiete, die

1. großräumig und von besonderer Eigenart sind,
2. im überwiegenden Teil ihres Gebietes die Voraussetzungen eines Naturschutzgebietes erfüllen,
3. sich in einem vom Menschen nicht oder wenig beeinflussten Zustand befinden und
4. vornehmlich der Erhaltung eines möglichst artenreichen heimischen Pflanzen- und Tierbestandes dienen.

(2) Die Länder stellen sicher, daß Nationalparke unter Berücksichtigung der durch die Großräumigkeit und Besiedlung gebotenen Ausnahmen wie Naturschutzgebiete geschützt werden. Soweit es der Schutzzweck erlaubt, sollen Nationalparke der Allgemeinheit zugänglich gemacht werden.“

Diese gesetzliche Bestimmung sieht zwar nicht ausdrücklich schützenswerte Kulturlandschaftsformen und Gebiete von besonderer geschichtlicher Bedeutung vor, schließt sie aber auch nicht unbedingt aus, wenn auch die Formulierung über den menschlichen Einfluß hier zu Auslegungsschwierigkeiten führen kann. Das Gesetz trägt der Tatsache, daß es in Deutschland kaum noch ursprüngliche Naturgebiete gibt, Rechnung und setzt lediglich den Status eines Naturschutzgebietes voraus.

Wieweit die Richtlinien der IUCN mit dem Zustand von Nationalparks vieler Länder übereinstimmen, darauf soll im folgenden Abschnitt eingegangen werden.

### 3. Nationalparke anderer Länder

Der erste Nationalpark der Welt, der Yellowstone-Nationalpark in den USA, wurde 1872 durch ein Gesetz des amerikanischen Kongresses geschaffen. Wie HENKE (1976) hierzu berichtet, lag für die Begründer der Zweck des Nationalparks darin, die Naturwunder „zum Nutzen und zur Freude“ des ganzen amerikanischen Volkes zu schützen. Der Begriff „National Park“ wurde gewählt, da unter einem „Park“ ein Gebiet (auch ein „Naturgebiet“) zur allgemeinen Benutzung und Freude der Bevölkerung und unter einem „National Park“ ein solches Gebiet im Besitz und unter der Verwaltung der Nationalen Regierung (Bundesregierung) zu verstehen ist.

Um den hohen Wert und die Bedeutung der Nationalparke in Amerika, ja vielleicht sogar die zwingende Notwendigkeit ihrer Einrichtung und Sicherung zu begreifen, muß man die ausgedehnten Getreidelandschaften in Manitoba/Kanada und Montana/USA, die baumfreien Ackerböden, Steppen und Halbwüsten („man made desert“) im Süden, Osten und im Mittelteil des Kontinents gesehen haben. Ausgedehnte Wirtschaftslandschaften, die eigentlich die Bezeichnung „Kulturlandschaft“ nicht mehr verdienen, verlangen nach einem Ausgleich für den Menschen und für den Naturhaushalt der Landschaft. So wird verständlich, daß die noch vorhandenen Naturlandschaften oder doch weitgehend naturnahen Landschaften im Westen des Kontinents, vor allem im Bereich der langgestreckten Rockies, als Nationalparke ausgewiesen, unter Schutz gestellt, der Bevölkerung zugänglich gemacht und von einem gut funktionierenden Nationalpark-Dienst im geordneten Zustand erhalten werden.

Der in den USA geprägte Slogan „Parks are for people“ läßt die Absicht des National-Park-Services erkennen, die Nationalparke den Menschen zugänglich zu machen und für diese Zwecke zu erschließen. Die Tatsache, daß die Masse der Einwohner in den USA im Osten und die großen Nationalparke im Westen des Landes liegen, verlangt eine entsprechende Organisation, um die Menschen in die Parke zu führen und Möglichkeiten für einen Ferientaufenthalt zu schaffen. Auch in vielen anderen Ländern ist die deutliche Entwicklung zu einem steigenden Erholungsverkehr erkennbar. Andererseits wird die Notwendigkeit, bestimmte Reservate für die Lehre und die Forschung verfügbar zu haben – dies gilt insbesondere für gefährdete und seltene Tier- und Pflanzenarten und ihre Biotope, für natürliche Tier- und Pflanzengesellschaften sowie für geologisch und landschaftsmorphologisch bedeutende Bereiche – allseits zunehmend erkannt und gefördert.

Zusammenfassend läßt sich für die Nationalparke der USA sagen, daß sie besonders reizvolle und naturnahe Landschaften umfassen, im Besitz der Bundesregierung stehen, von einem gut ausgestatteten „Nationalpark-Service“ verwaltet werden, nicht wirtschaftlich genutzt werden, aber dem Erholungsverkehr weitgehend geöffnet sind. Vergleichbar ähnlich sind die Nationalparke Kanadas, vor allem im Bereich der Rocky Mountains (Banff, Jasper, John, Kootenay), die ebenfalls weder land- noch forstwirtschaftlich genutzt werden, nicht besiedelt sind – wenn von Fremdenverkehrseinrichtungen abgesehen wird –, aber verstärkt der Erholung dienen (OLSCHOWY, 1976).

Hier sollte kurz auf die Schutzgebiete in der Sowjet-Union hingewiesen werden. Es gibt zwar noch keine Nationalparke – die ersten sind z. Z. in Vorbereitung –, dafür aber großflächige vollgeschützte Naturschutzgebiete (im Durchschnitt 86 000 ha), die noch von ursprünglichen, von Menschen unbeeinflussten Naturlandschaften geprägt sind. Dies gilt im besonderen Maße für die der Regierung in Moskau



Schweizerischer Nationalpark im Unterengadin. Natürliche Erosion und Schuttablagerung kennzeichnen dieses vom Menschen noch unberührte Tal



Schweizerischer Nationalpark im Unterengadin. Der dem Hochwasser und den Lawinen ausgesetzte Wald wird nicht genutzt.

direkt unterstellten Gebiete. Sie dienen vornehmlich dem Schutz von Tier- und Pflanzenarten, Ökosystemen und Biozönosen, der Erhaltung genetischen Materials sowie der Forschung. Zum größten Teil dürfen diese Gebiete nur vom Personal der Verwaltung und der Forschungsstationen betreten werden.

Die Nationalparke Argentiniens – sie liegen vornehmlich im Bereich der Kordillere – werden streng nach den Forderungen der IUCN verwaltet. Dies gilt besonders für ihre hervorragende Naturlandschaft und dem Fortfall wirtschaftlicher Nutzungen. Selbst Gebiete, die von ihrer natürlichen Ausstattung her sehr wertvoll und vielfältig sind, in denen aber z. B. die indianische Bevölkerung in sehr geringem Umfang Ackerbau betreibt, werden nicht als Nationalparke ausgewiesen. Die Nationalparke sind im staatlichen Besitz, der Erholungs- und Fremdenverkehr hält sich noch in Grenzen (OLSCHOWY 1976).

Von den 17 größten Nationalparks dieser Welt mit über 10000 km<sup>2</sup> liegen allein 12 auf dem afrikanischen Kontinent. Der älteste ist der Virunga-Nationalpark in Zaire, 1925 gegründet; die meist besuchten liegen in Kenia und Tansania. Sie zeichnen sich durch großflächige Naturlandschaften mit einem hohen Bestand endemischer Pflanzen- und Tierarten aus. Es sind zwar unter strengem Schutz stehende Gebiete, aber allein durch den organisierten Fremdenverkehr, der viele Einrichtungen zur Folge hat, sind sie in ihrem Schutzstatus bedroht; andererseits ist der Fremdenverkehr die entscheidende finanzielle Quelle für viele Länder. Die Entwicklung der afrikanischen Nationalparke überhaupt ist, wie HAGEN (1978) darlegt, aus politischen, ökonomischen und ökologischen Gründen problematisch. „Die einst ausgezeichneten Ansätze und der gute Wille vieler verantwortlicher afrikanischer und internationaler Politiker und Naturschützer werden das langsame Sterben der afrikanischen Nationalparks und Reserven nicht verhindern können. Es fehlt an mächtigen politischen Entscheidungen zugunsten des Naturschutzes, die finanziellen Möglichkeiten sind völlig unzureichend, und es kann noch nicht einmal ein allgemein anerkanntes Konzept des Naturschutzes vorgelegt werden. Weder sind die Ziele einheitlich definiert, noch besteht ein Konsensus über die Methodik, diese Ziele zu erreichen“ (HAGEN 1978). Die gegenwärtige Situation wird durch eine Anschlagtafel, die der Präsident von Kenia, Jomo KENYATA, am Eingang des Lake-Nakuru-Nationalparks anbringen ließ, gekennzeichnet. Der Text lautet:

„Das Naturpotential dieses Landes – seine freilebende Tierwelt in ihrer natürlichen Umgebung, die Besucher aus allen Teilen der Welt anlockt – die unendlichen Wälder, die einen lebendigen Schutz für die Stau-Gewässer bilden zum Besten für Mensch und Tier, sind ein unbezahlbares Vermächtnis für alle Zukunft.

Die Regierung von Kenia, die sich ihres Naturpotentials sehr wohl bewußt ist, verpflichtet sich, dieses für später mit allen ihr zur Verfügung stehenden Mitteln zu erhalten. Wir glauben zuversichtlich, daß die übrigen ostafrikanischen Regierungen an dieser wichtigen Aufgabe mitarbeiten, sind jedoch im Augenblick außerstande, da ohne Unterstützung, den Stab von Spezialisten sowie das erforderliche Geld zu stellen. Aus diesem Grunde laden wir andere Staaten und Naturliebhaber der ganzen Welt ein, uns bei der Erfüllung dieses feierlichen Versprechens ihre Unterstützung zu geben.“ (OLSCHOWY 1976).

Die Nationalparke Asiens sind in ihrer Zielsetzung und ihrem Schutzstatus sehr unterschiedlich. Sie reichen z. B. vom indischen Kaziranga-Nationalpark, einem tropischen Dschungelgebiet am Brahmaputra von 430 km<sup>2</sup> Größe und strenger staatlicher Verwaltung, bis zu den 27 Nationalparks Japans, die etwa den erholungsbestimmten deutschen Naturparks entsprechen und nicht einem Vollschutz unterliegen. Von den natürlichen Gegebenheiten her – aus-

gedehnte naturnahe Küstenlandschaften und Inselgebiete, bewaldete hohe Mittelgebirge, Binnenseen, natürliche Vegetationsbestände, Geiser und noch etwa 12 ständig tätige Vulkane – wären an sich die besten Voraussetzungen für Nationalparke gegeben; die private Besitzstruktur erlaubt es nur, relativ kleine Gebiete in staatlichem Besitz unter einen vollen Naturschutz zu stellen. Das hat zur Folge, daß Nationalparke kaum Beschränkungen in der land- und forstwirtschaftlichen Nutzung unterliegen sowie Erschließungs- und Erholungseinrichtungen in erheblichem Umfang ausgebaut werden (OLSCHOWY 1976).

Aber auch die Nationalparke Europas sind in ihren Funktionen, ihrer wirtschaftlichen Nutzung und ihrem Schutzcharakter sehr unterschiedlich. Während z. B. die Nationalparke in den italienischen und französischen Alpen, in Skandinavien, in der Slowakei und in Polen wie auch der Nationalpark Hortobagy in Ungarn zwar dem Erholungsverkehr erschlossen sind, aber dennoch einem verhältnismäßig strengen Naturschutz unterliegen, so sind die Nationalparke in den europäischen Industrieländern England, Niederlande und Bundesrepublik Deutschland nicht frei von Nutzungen irgendwelcher Art, und sei es die jagd- und forstwirtschaftliche Nutzung. England hat sich seit 1951 zehn Nationalparke mit 13620 km<sup>2</sup> eingerichtet – das sind 9% der Fläche von England und Wales –, die allerdings, wenn man den Maßstab der IUCN-Resolution von New Delhi anlegt, eher den Naturparks in Deutschland entsprechen und daher als problematisch angesehen werden müssen. Dies gilt jedenfalls für den „Peak District National Park“ im Einflußbereich des nordenglischen Industriegebietes mit seinen gewerblich genutzten Bereichen und den „Lake District National Park“ in der Grafschaft Cumberland mit seinen Einrichtungen für den Erholungsverkehr (OLSCHOWY 1976).

#### 4. Der Schweizerische Nationalpark im Vergleich

Bereits im Jahre 1906 wurde von der Schweizerischen Naturforschenden Gesellschaft eine Naturschutzkommission ernannt. Sie erhielt vom Bundesrat den Auftrag, Vorschläge für ein geeignetes Schutzgebiet zu unterbreiten. Das Kommissionsmitglied Dr. BRUNIES legte dar, von welchen Erwägungen man sich dabei leiten ließ: „Zunächst mußte das zu bestimmende Gebiet seine Eigenart – möglichst unberührt von menschlichen Einflüssen – bewahrt haben; dann sollte es ein artenreiches pflanzliches und tierisches Leben beherbergen, und endlich sollten der Ausbreitung der Arten möglichst weite Grenzen gezogen sein, und zwar nicht bloß in horizontaler, sondern auch in vertikaler Richtung, weshalb weder die Kulturlagen mit ihren veränderten Lebensbedingungen noch die Schnee- und Eisstufe einen wesentlichen Anteil an der zu schaffenden Großreservierung haben durften“ (SCHLOETH 1976).

Im Jahre 1909 wurde der Schweizerische Naturschutzbund gegründet, um mit den Mitgliedsbeiträgen die ersten Pachtverträge zu finanzieren. Im gleichen Jahr sprachen sich die Zerner Bürger in einer Gemeindeversammlung für die Verpachtung des Val Cluozza auf 25 Jahre aus; Verträge mit den Gemeinden S-chanf und Scuol folgten zwei Jahre später. Im Jahre 1914 wurde dann von der Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft die gesetzliche Grundlage für die Nationalparks im Unterengadin als gesamtschweizerische Institution geschaffen. Der Artikel 1 des Gesetzes hat folgenden Wortlaut:

„Auf dem vertraglich näher bezeichneten Gebiet der Gemeinde Zernez wird ein Schweizerischer Nationalpark errichtet, in dem die gesamte Tier- und Pflanzenwelt ganz ihrer freien natürlichen Entwicklung überlassen und vor jedem nicht im Zweck des Nationalparks liegenden menschlichen Einfluß geschützt wird.

Das ganze Naturschutzgebiet wird der wissenschaftlichen Beobachtung unterstellt.“

Die Verträge sehen eine Reihe von Einschränkungen für Landbesitzer (Gemeinden) und den Kanton Graubünden vor. So heißt es: „Demgemäß verpflichtet sich die Gemeinde, in diesem abgegrenzten Reservationsgebiet jede wirtschaftliche Nutzung ihres Eigentums, sei es in Bezug auf Holzausbeutung jeder Art, sei es in anderer Weise, zu unterlassen. Sie räumt der Schweizerischen Eidgenossenschaft das Recht ein, dieses Reservationsgebiet im Sinne dieses Vertrages als Schweizerischen Nationalpark zu benutzen“ (SCHLOETH 1976).

Die Zielsetzung des Schweizerischen Nationalparks lautet: „Der Nationalpark ist ein Naturreservat, in dem die Natur vor allen nicht dem Zwecke des Reservates dienenden menschlichen Eingriffen und Einflüssen vollständig geschützt wird und die gesamte Tier- und Pflanzenwelt ganz ihrer freien, natürlichen Entwicklung überlassen bleibt. — Der Park dient auch der wissenschaftlichen Forschung. — Der Besuch des Parks ist jedermann gestattet.“ In diese Ziele fügen sich die Absichten der Schweizerischen Naturforschenden Gesellschaft ein, wenn sie erklärt: „Wir wollen den Naturwissenschaften unseres Landes ein großes Naturlaboratorium zur Verfügung stellen, welches gestattet, die natürlichen Veränderungen einer früher unter menschlichem Einfluß stehenden und dann sich selber überlassenen Gegend über mehrere Generationen hinweg ungestört zu verfolgen“ (SCHLOETH 1976).

Um Ziele, Aufgaben und Schutzstatus des Schweizerischen Nationalparks voll zu erfassen, sollte man auch einen Auszug der „Verordnung über den Schutz des Schweizerischen Nationalparks“ (Parkordnung) anführen, die am 30. November 1969 vom Grossen Rat des Kantons Graubünden erlassen worden ist:

„Art. 1. Im vertraglich festgesetzten Gebiet des Schweizerischen Nationalparks wird die Natur entsprechend den Verträgen, welche die Eidgenossenschaft mit den Gemeinden und dem Kanton abgeschlossen hat, vor allen nicht dem Zwecke dieses Naturreservates dienenden menschlichen Eingriffen geschützt und die gesamte Tier- und Pflanzenwelt ganz ihrer freien natürlichen Entwicklung überlassen. Der Nationalpark steht der wissenschaftlichen Forschung zur Verfügung.

Art. 2. Der Nationalpark darf nur auf den bezeichneten, im Gelände markierten Wegen begangen werden. Das Verlassen der offiziellen Wege und Rastplätze ist untersagt.

Schweizerischer Nationalpark im Unterengadin. Es gehört zum Charakter eines Wildflusses, daß das Geröll umlagert wird: Es wird ständig erodiert und sedimentiert.



Art. 3. Personen unter 15 Jahren dürfen den Park nur in Begleitung von Erwachsenen betreten. Schulen und Gruppen von Jugendlichen zwischen 15 und 20 Jahren ist der Zutritt zum Park nur unter Führung eines verantwortlichen Leiters gestattet.

Gesellschaften von mehr als 20 Personen und Schulen haben sich rechtzeitig bei den Aufsichtsorganen des Parks anzumelden (Nationalpark-Verwaltung, 7530 Zernez, Tel. 082 — 8 1378).

Art. 4. Die Ausübung der Jagd und der Fischerei auf dem Gebiete des Nationalparks ist verboten.

Art. 5. Es ist ferner verboten, im Nationalpark

- a) Feuer zu machen, zu biwakieren, Abfälle und dergleichen liegenzulassen oder wegzuwerfen,
- b) Tiere jeder Art zu töten, zu verletzen oder zu fangen sowie durch Lärmen, Schreien, Steinrollen usw. zu beunruhigen,
- c) Niststätten, Eier oder Bruten wegzunehmen oder zu beschädigen,
- d) Pflanzen und Pilze auszugraben, auszureissen oder zu beschädigen, insbesondere Blumen zu pflücken, Beeren zu lesen, Holz zu schlagen oder zu sammeln,
- e) Vieh weiden zu lassen,
- f) Waffen, Fanggeräte, Botanisierbüchsen oder Pflanzenpressen mitzunehmen,
- g) Hunde, auch an der Leine, mitzuführen,
- h) gewerbliche Filmaufnahmen zu machen.

Art. 7. Der Nationalpark wird von der Eidgenossenschaft verwaltet. Diese übt die ihr in den Parkverträgen eingeräumten Befugnisse aus. Den Weisungen der von der Eidgenossenschaft bezeichneten Parkaufsichtsorgane ist Folge zu leisten.

Art. 8. Verstöße gegen die Vorschriften dieser Parkordnung werden von der kantonalen Polizeiabteilung im Strafmandatsverfahren mit Buße bis zu 500 Franken geahndet, sofern nicht andere Strafbestimmungen in Betracht fallen (Jagd und Fischerei). In Bagatelldfällen kann die kanonale Polizeiabteilung eine Verwarnung aussprechen.

Die Parkaufsichtsorgane können Personen, welche gegen die Parkordnung verstoßen haben, ein Bußendeponium von höchstens 50 Franken abnehmen. Dieses ist mit der Verzeigung der kantonalen Polizeiabteilung zu übermitteln.

Art. 9. Der Regierungsrat wird mit dem Vollzug dieser Verordnung, welche am 1. Januar 1962 in Kraft tritt, beauftragt. Die Dauer dieser Verordnung richtet sich nach der Dauer der Parkverträge.“

Hinsichtlich der Vorstellungen der IUCN erfüllt der Schweizerische Nationalpark im wesentliche die Forderungen, auch wenn er mit einer Flächenausdehnung von nur 16870 ha als nicht sehr groß bezeichnet werden muß. Das mit einem hohen Naturpotential ausgestattete Gebiet ist durch menschliche Nutzung und Besiedlung nicht wesentlich verändert worden, wie das auch durch geeignete staatliche Maßnahmen verhindert wird. Ein gelegentlicher selektiver Hegeabschuß beim Rotwild, der von der Jägerschaft kritisiert wird, kann von der Eidgenössischen Nationalparkkommission begründet werden. Der wissenschaftliche, kulturelle und erzieherische Wert ist voll gegeben. Der Nationalpark ist direkt dem Eidgenössischen Department des Innern unterstellt. Im Auftrag des Bundesrats betreut eine siebenköpfige Nationalparkkommission den Park, der drei vom Bundesrat gewählte Vertreter sowie je zwei der Schweizerischen Naturforschenden Gesellschaft und dem Schweizerischen Bund für Naturschutz angehören.

Gegenüber den nordamerikanischen Nationalparks unterscheidet er sich dadurch, daß er ursprünglich nicht in erster Linie zum „Nutzen und zur Freude“ der Bevölkerung eingerichtet worden ist, sondern zum Schutz der Tier- und Pflanzenwelt wie auch zum Zwecke wissenschaftlicher For-

schung. Eine Erschließung für den Erholungsverkehr war nicht besonders vorgesehen, auch wenn sich die Verwaltung, besonders in den letzten 15 Jahren, dem Besucherstrom nicht mehr verschließen konnte (HENKE 1976). Jedermann hat zwar das Recht, den Schweizerischen Nationalpark an den bezeichneten Zugängen zu betreten und auf den offiziellen Wegen (insgesamt 80 km) untentgeltlich zu begehen, jedoch dürfen die markierten Wege und Rastplätze nirgends verlassen werden. Es liegt also ein absolutes Betretungsverbot abseits der bezeichneten Wege vor, wie auch nicht gefischt, Feuer gemacht und biwakiert werden darf. Auch Hunde werden im Nationalpark nicht geduldet, auch nicht an der Leine. Ähnlich wie die Nationalparke in den USA verfügt der Schweizerische Nationalpark über ein sehr gut ausgestattetes Informationszentrum. Der „Nationalpark-Service“ ist zwar in der Schweiz nicht staatlich, aber gleichwohl gut organisiert. Der Unterschied gegenüber den Nationalparks von dichtbesiedelten Industrieländern und gegenüber den deutschen Naturparks ist offensichtlich. Im Schweizerischen Nationalpark ist die Landschaft einem vollen oder totalen Naturschutz unterstellt. Jegliche Nutzung ist ausgeschlossen, der Erholungsverkehr ist als zweitrangige Aufgabe deutlich begrenzt. Hingegen steht die wissenschaftliche Forschung der Ökosysteme und Biotope und ihre Entwicklung im Vordergrund.

Abschließend soll noch auf einige Besonderheiten eingegangen werden, mit denen sich der Schweizerische Nationalpark eigentlich von den meisten anderen Nationalparks und Naturparks unterscheidet, was im ausgeprägt föderalistischen Aufbau der Schweiz und den besonderen Rechten der Kantone und Gemeinden begründet ist. Dies aber ist auch ein Grund dafür, die Errichtung des Schweizerischen Nationalparks als einen großen Erfolg aller Beteiligten herauszustellen.

Zunächst sei dargestellt, daß sich der Park nur auf einen befristeten Vertrag der Eidgenossenschaft mit den betroffenen Gemeinden gründet und nicht im Eigentum des Staates steht. Zur Zeit sind jedoch, wie SCHLOETH (1976) berichtet, Bestrebungen im Gange, die rechtliche Stellung des Nationalparks und die Pflichten des Bundes ihm gegenüber in einem Bundesgesetz zu verankern. Der Park soll dabei als öffentlich-rechtliche Stiftung erklärt und mit Rechtspersönlichkeit ausgestattet werden, was ihm erlauben würde, selbständig als Eigentümer, Auftrag- und Arbeitgeber aufzutreten. Im weiteren soll der Schweizerische Bund für Naturschutz eine finanzielle Entlastung erfahren, ohne daß jedoch dadurch sein erfreuliches Engagement für den Nationalpark erlöschen würde.

Damit ist auch die Finanzierung des Nationalparks angesprochen, die sicher besonderer Art ist. So erhalten die Gemeinden eine jährliche Pachtzinsentschädigung aufgrund der Pachtverträge von 158 000,— Franken (Jahresbericht der Eidgenössischen Nationalparkkommission 1976). Von den Gesamtausgaben von 501 920,05 Franken entfallen über die Hälfte, nämlich 260 500,— Franken, auf den Schweizerischen Bund für Naturschutz. Damit wird deutlich, wie stark sich private Vereinigungen für den Nationalpark engagieren, womit in der Bundesrepublik Deutschland nur der Einsatz und die Förderung des Naturschutzgebietes Lüneburger Heide durch den Verein Naturschutzpark e. V. verglichen werden kann.

Wenn auch die hervorragenden Leistungen und Erfolge für den Schweizerischen Nationalpark im Unterengadin wegen der besonderen Voraussetzungen nicht ohne weiteres auf andere Parks übertragbar sind, so ist doch vieles, so z. B. der Schutzstatus, die wissenschaftliche Arbeit, die Parkaufsicht und die Beteiligung privater Naturschutzorganisationen, als beispielhaft und vorbildlich anzuerkennen.

## 5. Literatur

EIDGENÖSSISCHE NATIONALPARKKOMMISSION, 1976: Schweizerischer Nationalpark-Jahresbericht 1976.

HAGEN, H., 1978: Welchen Weg gehen Afrikas Nationalparke? *Natur und Landschaft*, 53, H. 7/8, S. 252–255.

HENKE, H., 1976: Untersuchung der vorhandenen und potentiellen Nationalparke in der Bundesrepublik Deutschland im Hinblick auf das internationale Nationalparkkonzept. *Schriftenr. f. Landschaftspflege u. Naturschutz*, H. 13, Bonn-Bad Godesberg.

INTERNATIONAL UNION FOR CONSERVATION OF NATURE AND NATURAL RESOURCES (IUCN), 1973: *United Nations of National Parks and Equivalent Reserves*. IUCN-Publications New Series No. 27, Morges/Schweiz.

KOEPEL, H.-D. u. MRASS, W., 1978: Natur- und Nationalparke. In: OLSCHOWY (Hrsg.), 1978: *Natur- und Umweltschutz in der Bundesrepublik Deutschland*. S. 802–812; Hamburg—Berlin: Verlag Paul Parey.

MAYERL, D., 1977: Naturparke in Bayern. *Amtsblatt des Bayer. Staatsministeriums für Landesentwicklung und Umweltfragen*, Nr. 3, 7. Jahrg., München.

OFFNER, H., 1967: *Das Naturparkprogramm in der Bundesrepublik Deutschland*. Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, Bonn

OFFNER, H., 1976/77: *Unsere Naturparke*, Bd. 1 u. 2. Stuttgart: DRW-Verlag.

OLSCHOWY, G., 1976: *Natur- und Umweltschutz in fünf Kontinenten*. 253 S., Hamburg u. Berlin: Verlag Paul Parey.

OLSCHOWY, G., 1978 a: Zur Entwicklung des Natur- und Umweltschutzes in Deutschland. In: OLSCHOWY (Hrsg.), 1978: *Natur- und Umweltschutz in der Bundesrepublik Deutschland*. S. 1–7; Hamburg u. Berlin: Verlag Paul Parey.

OLSCHOWY, G., 1978 b: *Naturschutz ist Umweltschutz — Ein Bericht aus der Sowjet-Union*. *Umschau in Wissenschaft und Technik*; H. 8; S. 237–242.

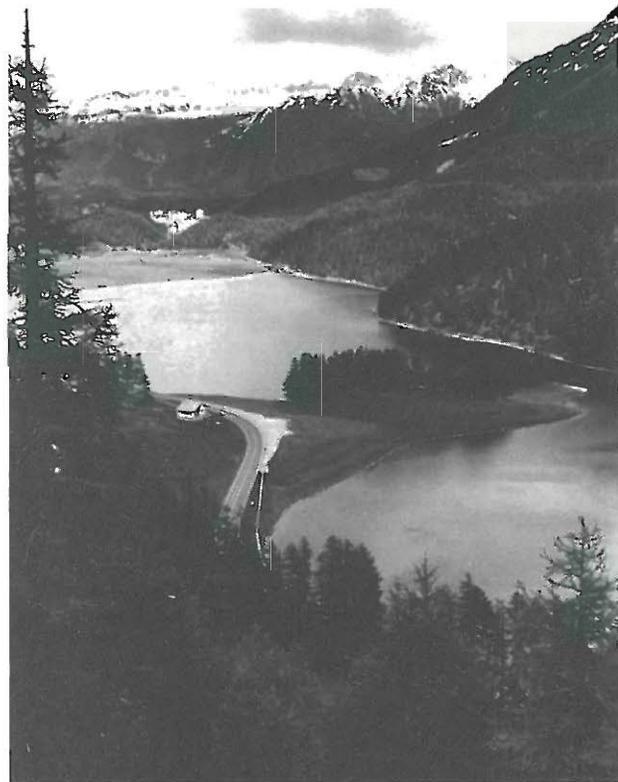
SCHLOETH, H., 1974: Der Schweizerische Nationalpark. *Natur und Landschaft*. 49, S. 104–105.

SCHLOETH, H., 1976: Der Schweizerische Nationalpark. 224 S., Zürich/München: Ringier u. Co. KG.

TOEPFER, A., 1968: *Naturpark und Landschaft*. *Garten- und Landschaft*. 78; H. 1.

VEREIN NATURSCHUTZPARK (VNP), 1955: *Schafft weitere Naturschutzparke*. H. 5.

Nähe Silvaplana/Oberengadin. Die einzigartige Berg-Seenlandschaft des Oberengadins wird leider durch den Hochhauskomplex im Hintergrund gestört.



## Ortsbild- und Landespflege in Guarda

Alljährlich verleiht der Schweizer Heimatschutz – eine privatrechtliche Vereinigung – einer Gemeinde, die sich durch beispielhafte Ortsbildpflege besonders hervorgetan hat, den Henri-Louis-Wakker-Preis. 1975 wurde diese Auszeichnung dem kleinen Bergdorf Guarda im Unterengadin zugesprochen. Mit planerischen Mitteln und einer weit-sichtigen Bauordnung bemüht sich die dortige Bevölkerung darum, den typischen Charakter ihres Dorfes zu bewahren und auch die landschaftliche Schönheit seiner Umgebung langfristig zu sichern. Dies ohne dabei auf die für eine unbemittelte Berggemeinde so dringend nötige wirtschaftliche Entwicklung gänzlich zu verzichten. Ein Sonderfall? Ja und nein. – Um das darzulegen, müssen wir weiter ausholen.

### Etappenort hoher Säumerzeit

Mit seinen zahlreichen Alpenübergängen, die Nordeuropa mit dem Süden verbinden, nimmt der Kanton Graubünden (Südostschweiz) eine hervorragende Stellung ein. Der rege Durchgangsverkehr in seinen Bergtälern prägt ihre politische und wirtschaftliche Entwicklung seit Jahrhunderten entscheidend mit und hat zu einer eigenständigen und vielfältigen Kultur geführt. Guarda zeugt davon. Auf einer Sonnenkanzel hoch über dem Inn gelegen und eingebettet in eine großartige Bergwelt, befand sich das Dorf einst direkt an der sogenannten Engadinstraße, die den Comersee und die Lombardei mit dem Tirol und dem süddeutschen Raum verbindet. Diese sah im Mittelalter einen lebhaften Gütertausch, besonders von Käse und Salz. Als Etappenort strapaziöser Reisen bot Guarda durchziehenden Säumern Unterkunft- und Verpflegungsmöglichkeiten, was den einheimischen Bauern willkommenen Nebenverdienst einbrachte. Die stattliche „Sust“ (Lagerhaus) im Ortszentrum zum Beispiel erinnert noch heute an diese Zeit.

Mochten einst vor allem Block- und Strickhäuser das Dorf geprägt haben, wird das Ortsbild heute von stattlichen Steinbauten beherrscht. Anlaß dazu hatte der Dreißigjährige Krieg gegeben. Österreichische Truppen äscherten damals, wie so viele andere Siedlungen der Region, auch Guarda ein. Beim Wiederaufbau verbarg man das Holz hinter dicken Mauern und verminderte damit die Brandgefahr. Außerdem waren die Häuser so wesentlich besser gegen die bissige Winterkälte isoliert. Während dieser Periode entwickelte sich jener Haustyp, der für das Engadin charakteristisch ist. Dieses Gebäude vereinigt Scheune, Stall, Hof und Wohnhaus unter einem Dach, beeindruckt durch seine Masse, seine vielfältigen Formen, seine geschmiedeten Fenstergitter, fasziniert durch seine phantasievollen Erker, Fresken, Wappen und geschnitzten Portale und fällt besonders auf durch die nach italienischem Vorbild geschmückten Sgraffito-Fassaden (Sgraffito = „Kratzverputz“, siehe S. 114).

### Rückfall und Selbstbestimmung

Mit der Verlegung der Hauptstraße in die Talsohle (1865), der Eröffnung der Gotthardbahn (1882) und mit dem Bau der Eisenbahnstrecke St. Moritz–Schuls wurde es ab der zweiten Hälfte des vorigen Jahrhunderts ruhiger um Guarda. Abgeschnitten vom Verkehr, versank es rasch in eine Art Dornröschenschlaf. Die kargen Verhältnisse in der heimatischen Landwirtschaft und das Fehlen anderer Erwerbsmöglichkeiten am Wohnort, trieb viele junge Leute in die Ferne, vor allem nach Frankreich, Italien

und Rußland. Während sich in anderen Dörfern des Tales mit der aufkommenden Hotellerie eine für die einheimische Bevölkerung verheißungsvolle Aera ankündigte, litt Guarda unter akuter Abwanderung, wenn diese teilweise auch wettgemacht wurde durch den Zuzug neuer Bewohner (Vorderrheintaler, Walser). So ist nicht verwunderlich, daß hier das letzte neueraute Haus in den neunziger Jahren entstand und es bis 1970 dauerte, bis die Gemeinde einen gebäudlichen Zuwachs bekam.

„Ein Glück für das alte Dorf“, möchte man sagen, wäre Guarda während der gleichen Zeit nicht von einer anderen Seite her bedroht worden. Immer mehr Häuser begannen zu verfallen, weil sie sich selbst überlassen waren, weil sie leer dastanden und nicht gepflegt wurden, besonders aber weil der Unterhalt der Bauten die finanziellen Möglichkeiten der kleinen Landwirtschaftsbetriebe bei weitem überstieg. Schindeldächer und Gebälk wurden morsch, der Verputz an den Fassaden blätterte ab und gab besorgniserregende Mauerrisse frei. Etwas mußte geschehen, wollte man nicht die schönsten Gebäude über kurz oder lang einstürzen sehen. Zwischen 1939 und 1945 machte man damit ernst. Eine gemeinschaftliche Aktion der Eidgenossenschaft, des Kantons Graubünden und des Schweizer Heimatschutzes bezweckte, das Äußere der gefährdeten Gebäude instand zu setzen. Gleichzeitig ging man aber auch von einheimischer Privatseite daran, die Häuser innen auszubessern und sie unter Rücksichtnahme auf die vorhandene Substanz modernen Lebensgewohnheiten anzupassen.

### Landwirtschaft im Umbruch

Wie die meisten Gemeinden des Unterengadins war Guarda schon immer vor allem Bauerndorf. Und das ist es bis heute geblieben. Seine Besitzungen umfassen einen schmalen Streifen beidseits des Inns und quer zum Haupttal. Die Nordflanke ist mit einem dichten Nadelwald bewachsen, der Südhang durchsetzt von Wiesen, terrassierten Äckern und weiter oben von Lärchenwald und sich weit in die Val Tuoi gegen die österreichische Grenze hineinziehenden Weiden und Bergen. Von den rund 3100 Hektaren Land entfallen 360 auf Wald- und 1500 Hektare auf die übrige Produktionsfläche. Intensiv genutzt werden indessen nur etwa 100 Hektare.

Spielte die Ackerwirtschaft früher eine beträchtliche Rolle – in dieser Gegend wurden vor allem Lein, Kartoffeln, Gerste und Roggen angepflanzt – werden die Äcker heute nur noch in geringem Umfang bebaut. Die Ursache dafür ist nicht zuletzt in der tiefgreifenden Umstrukturierung der Landwirtschaft zu suchen. Einerseits ist der traditionelle Selbstversorgungsbetrieb auch im abgelegenen Guarda längst verschwunden; die Landwirte haben umgestellt auf intensive Viehzucht und Milchwirtschaft. Zum andern haben sich in den letzten Jahren die kleinen Bauernhöfe immer mehr in landwirtschaftliche Großbetriebe verwandelt. Gab es in Guarda vor fünfzig Jahren noch gut vier Dutzend Landwirte, sind es zur Zeit noch deren 19, wovon nur ein Drittel allein von der bäuerlichen Arbeit lebt. Der Einzug der Technik, der Zwang zu rationelleren Produktionsmethoden, die stetig steigenden Investitionskosten ließen dem herkömmlichen Bauern keine Existenzchancen mehr. Güterzusammenlegungen, gemeinschaftliche Produktionsweisen, ja die gemeinsame Suche nach einer den alpinen Bedingungen angepaßten Zukunftsbewältigung für die gesamte Region drängte sich auf.



Abb. 1: Barocke Graffitodekoration an einem Miniaturfenster in Guarda (datiert 1725).

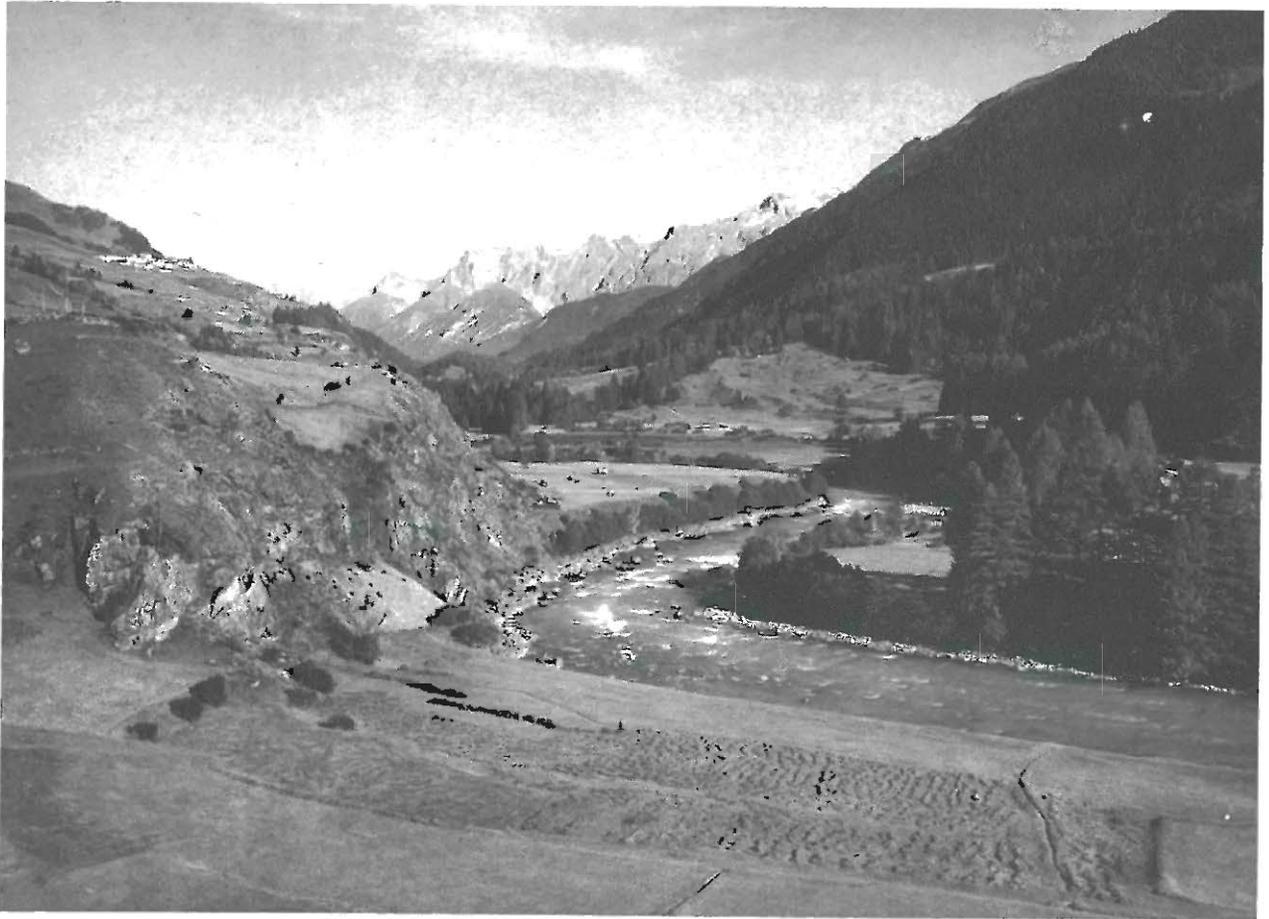


Abb. 2: Blick von Larin auf das Unterengadin.

Dieser Prozeß ist verhältnismäßig neu und noch lange nicht abgeschlossen. Denn die im Kanton Graubünden seit eh und je hochgehaltene Gemeindeautonomie, der Hang zu Eigenständigkeit und Kleinstaaterei, stellen gemeinschaftlichen Lösungen nach wie vor etliche Widerstände entgegen. Immerhin, die Einsicht, daß viele Probleme dieser Berggemeinden gemeinsamer Natur sind und daher mit vereinten Kräften besser und mit geringerem Aufwand bewältigt werden können, beginnt sich namentlich bei der jüngeren Generation durchzusetzen und Früchte zu tragen. So etwa in den Bereichen Gewässerschutz, Abfallbeseitigung, Energieversorgung usw. Bemerkenswert und durchaus nicht identisch mit den Erfahrungen anderer Landesgegenden ist an dieser Stelle noch etwas: Zwar hat in Guarda und in den Nachbardörfern seit Ende des letzten Jahrhunderts die Zahl der ständigen Bewohner mehr oder wenig laufend abgenommen (in Guarda leben heute noch 146 Menschen). Dennoch ist es dank der im nahegelegenen Lavin untergebrachten Landwirtschaftsschule gelungen, hier einen qualifizierten Bauern-Nachwuchs heranzuziehen und diesen auch im Tal zu behalten. Der rauhere Wind im Wirtschaftsleben der Schweiz mag diesen für die Zukunft der hiesigen Berglandwirtschaft begrüßenswerten Trendwechsel begünstigt haben.

#### Entwicklung mit Maß

Guarda und seine Umgebung (Ardez, Ftan, Scuol, Tarasp) stehen im Inventar der schützenswerten Landschaften und Naturdenkmäler von nationaler Bedeutung, das von den ideellen Vereinigungen der Schweiz zuhanden der Behörden erarbeitet worden ist. Die Schönheit dieser Ge-

gend hat denn auch schon früh die Aufmerksamkeit in- und ausländischer Touristen auf sich gezogen. Wegen seiner Heilquellen entwickelte sich vor allem Scuol rasch zu einem international bekannten Kur- und später auch zu einem stark besuchten Sommer- und Wintersportort. Demgegenüber fristeten die kleineren Ortschaften wie Guarda eher ein Schattendasein. Für die gehaltvollen Ortsbilder dieser Gemeinden hat sich das Ausbleiben eines übermäßigen touristischen Drucks zweifellos positiv ausgewirkt. Ihre großen wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Probleme waren aber damit nicht gelöst. Vielmehr wurden sie gezwungen, Wege zu suchen, die ihnen die so dringend nötigen Impulse dennoch verschaffen würden.

Nun gestattete es die geographische und topographische Lage solcher Gemeinden nicht, es den großen Massenzentren des Engadins gleichzutun. Außerdem: ein wachsendes Verantwortungsgefühl der Bevölkerung gegenüber den natürlichen und baukulturellen Schätzen ihrer Dörfer, stärkte sie zunehmend im Willen, aus den Fehlern mondäner Nachbarn zu lernen und der unwiderruflichen Verstädterung und Verschandlung ihrer Heimat zu entsagen. „Entwicklung mit Maß, Ferien für Individualisten, Familien-Tourismus“, so lautete auch für Guarda die Losung. Dabei galt es eine Übereinstimmung zu finden zwischen unerläßlicher Existenzsicherung und Machbarem, zwischen den Bedürfnissen des Gastes und der Besinnung auf eigene Werte. Mit der bereits erwähnten Aktion zur Rettung des Baubestandes während des zweiten Weltkrieges wurde ein erster wichtiger Schritt in diese Richtung unternommen. Solche Maßnahmen allein genügten aber schon bald nicht mehr, um der hochkonjunkturellen Lawine der Sechzigerjahre entgegenzutreten. Im Gegenteil: Profitsüch-

tiges Spekulantentum macht auch vor einem entlegenen Bergdörfchen nicht halt. Der gesamte Alpenraum beweist das zur Genüge.

### Grundlagen für die Zukunft

Guarda hat daraus die Lehren gezogen. Nach langem und hartem Ringen genehmigte die Gemeindeversammlung im Jahre 1974 ein umfassendes Baugesetz mit den dazugehörigen Plänen (eine Bauordnung für den alten Dorfteil war seit 1938 in Kraft), das die Rechtsgrundlagen von Bund und Kanton weitgehend ausschöpft und darüber hinaus eine Reihe ortsspezifischer Vorschriften enthält. Die Gesamtheit dieser ortsplanerischen Mittel ermöglicht es den Gemeindebehörden, die künftige Entwicklung im Griff zu halten und so den unvergleichlichen Charakter des Dorfes und seiner Umgebung zu bewahren. Und zwar ohne, daß dauernd zu den allseits unbeliebten polizeilichen Maßnahmen gegriffen werden müßte. So erlaubt die schützenswerte Kernzone praktisch keine Erweiterung und schon gar keine störenden Eingriffe. Die Zonengrenze verläuft dicht längs den Häuserfronten. Dahinter liegt das sogenannte „übrige Gemeindegebiet“, auf dem jegliches Bauen verboten ist und das somit bewirtschaftet werden kann. Um dennoch einen gewissen Spielraum für Neubauten (z. B. Ferienhäuser) zu haben, wurden im Westen abseits des Dorfes kleinere Bauzonen geschaffen, in einem Gebiet, welches das Gesamtbild minimal beeinträchtigt. Das Baugesetz von

Guarda enthält unter anderem genaue Erschließungs- und Zonenvorschriften, weitreichende Bestimmungen über die Gestaltung der Bauten, es verbietet private Außenantennen, verlangt in der Kernzone Pflasterung der Straßen usw. Bei alledem nimmt es Rücksicht auf die besonderen Anliegen der Landwirtschaft und umschreibt auch – allerdings in recht großzügiger Art –, was im Skigebiet gemacht werden darf und was nicht.

Bei aller Genugtuung über die mit der Ortsplanung geleistete Arbeit, stehen aber der Gemeinde noch viele Aufgaben bevor. Und diese fordern von der öffentlichen Hand und von Privaten teilweise große finanzielle Opfer ab. So müssen beispielsweise mehrere Häusergruppen zwecks Benützung für einheimische und touristische Zwecke stillrein renoviert werden, die Straßenbelagsarbeiten sind weiterzuführen, das hundertjährige Schulhaus bedarf dringend eines Umbaus. Von wesentlicher Bedeutung für die Zukunft Guardas wird jedoch sein, daß die eingeleitete Umstrukturierung der Landwirtschaft auf moderne und leistungsstarke Betriebe von 30–40 Großvieheinheiten fortgesetzt und unter optimalen ortsbildschützerischen Gesichtspunkten gelöst wird. Denn ein gesunder Bauernstand und lebensfreundliche Dörfer sind und bleiben Hauptvoraussetzungen für die Existenzfähigkeit unserer Bergtäler. Sie liegen im Interesse der Millionen Menschen, die jedes Jahr der Unwirtlichkeit der Städte entfliehen, um sich im Gebirge zu erholen.

Abb. 3: Guarda.



### Was ist Sgraffito?

Sgraffito bezeichnet eine besondere Art der Hausdekoration und heißt so viel wie ritzen, kratzen oder auskratzen. Vorerst muß auf dem feuchten Naturputz Kalk aufgetragen werden, der zusammen mit dem Putz zu einer sehr beständigen, wetterfesten Dekorationsfläche abbindet. Durch Ritzen und Wegkratzen der noch weichen Kalkschicht wird der darunterliegende Naturputz sichtbar gemacht. Der Künstler verwendet dazu einen Metallgriffel, für feinere, schattierende Arbeiten ein Holzinstrument. Das Abbinden des Kalkes mit dem Putz weist das Sgraffito in die Nähe des gleichfalls Naß in Naß gearbeiteten Freskos.

Ihren Höhepunkt erlebte die Sgraffitotechnik in Florenz zur Zeit der Renaissance. Erst gegen Ende des 16. Jahrhunderts tauchten in den bündnerischen

Tälern die ersten mit Renaissance-Motiven versehenen Sgraffito-Fassaden auf. Besonders beliebt waren dabei die Nachbildungen von Architekturelementen wie Eckquadern, Gesimsen, Profilen, Säulen und Fensterverdachungen, welche aus ursprünglich plastischen Formen durch die Umsetzung in die Sgraffito-Technik zu rein dekorativ-flächigen Zeichnungen wurden. Neben diesen Verzierungen brachten die Italiener Schablonen von Friesen mit Engeln, Drachen, Delphinen und Ranken mit. Alte Zeichen und Symbole, das Sonnenrad und Hauszeichen, auch pflanzliche Elemente wie beispielsweise Blumensträuße in den Fensternischen wurden allmählich unter die klassischen Formen vermischt. Motive aus der Stickerei und der Möbel-Intarsie kamen dazu. Schließlich wurden die klassischen Formen frei interpretiert, und es entstand eine eigentliche Volkskunst, die das Straßenbild vor allem im Engadin und den angrenzenden Tälern noch heute belebt.

Abb. 4: Dorfplatz Guarda.



## Probleme des Naturschutzes im Oberengadin

Durfte man vor Jahrzehnten von einer Bergbevölkerung erwarten, daß sie sich für den Schutz der Natur, also für deren Erhaltung im „Istzustand“ einsetzte, wenn sie sich gerade von dieser Natur ständig bedroht fühlte? Durfte man von den Bewohnern eines Tales, die seit Jahrhunderten auf andere Verdienstmöglichkeiten als auf jene der Landbebauung angewiesen sind, erwarten, daß sie ihre Aufmerksamkeit der Pflege der Landschaft schenken? Durfte man Bauern, die auf steilen Planken das spärliche Gras als wichtige Nahrung für ihr kostbares Vieh ernteten, einen Vorwurf machen, weil sie nicht aus reiner „Nächstenliebe“ den reichen Städtern im „Unterland“ Spazierwege kreuz und quer durch ihre Gegend bereiteten? Durfte man es ihnen schließlich Übel nehmen, daß sie bei günstiger Gelegenheit ein Stück ihres Bodens einem zugewanderten Fremden teuer zu verkaufen trachteten?

Wenn man die Einstellung der Bergbevölkerung dem Natur- und Heimatschutz gegenüber verstehen will, muß man das alles berücksichtigen. Und man darf zugleich nicht vergessen, daß die Bewohner des Tieflandes schon längst Flüsse „gezähmt“ und begradigt, ihnen Stein-Korsette angezogen haben, daß sie Sümpfe und Moore entwässert und Magerwiesen gedüngt haben, daß ihre Städte schon längst aus ihren Mauern ausgebrochen sind und den benachbarten ländlichen Raum in Griff genommen haben.

Die wirtschaftliche Entwicklung war in den letzten Jahrzehnten ungünstig für die Gebirgsregionen, da das Einkommensgefälle zwischen Ebene und Berg sich immer mehr zu Ungunsten der Bergbevölkerung verschob. Wohl aus diesem Grunde hat vor wenigen Jahren ein prominentes Regierungsmitglied, aus einem Gebirgskanton stammend, seine Politik als notwendigen Schutz des Menschen, der im Mittelpunkt stehe und zu stehen habe, vor der Natur, resp. den Naturgewalten wie Lawinen, Murgänge, Überschwemmungen etc. erklärt. Der Staat müsse für den wirtschaftlichen Fortschritt seiner Bürger Maßnahmen ergreifen, auch wenn diese von den privaten Naturschutzorganisationen nicht unbedingt befürwortet werden; zu solchen Maßnahmen gehören zum Beispiel Staumauern, Flußverbauungen, Verkauf von Bauland etc.

Wie sind die Verhältnisse im Engadin? Zur Gründerzeit des Nationalparkes waren viele Gemeinden arm. Einen gewissen Wohlstand fand man in den Fremdenverkehrszentren. Die Förderung des Tourismus mußte also verständlicherweise als Verbesserung der Lebensbedingungen empfunden werden. Förderung des Tourismus hieß aber bis etliche Jahre nach dem 2. Weltkrieg nicht Ausscheidung von unüberbaubaren, naturnahen Landschaften, sondern Ausscheidung und Verkauf von Bauland, größeres Bettenangebot, Erstellung von Seilbahnen, Skilifts, Pisten-

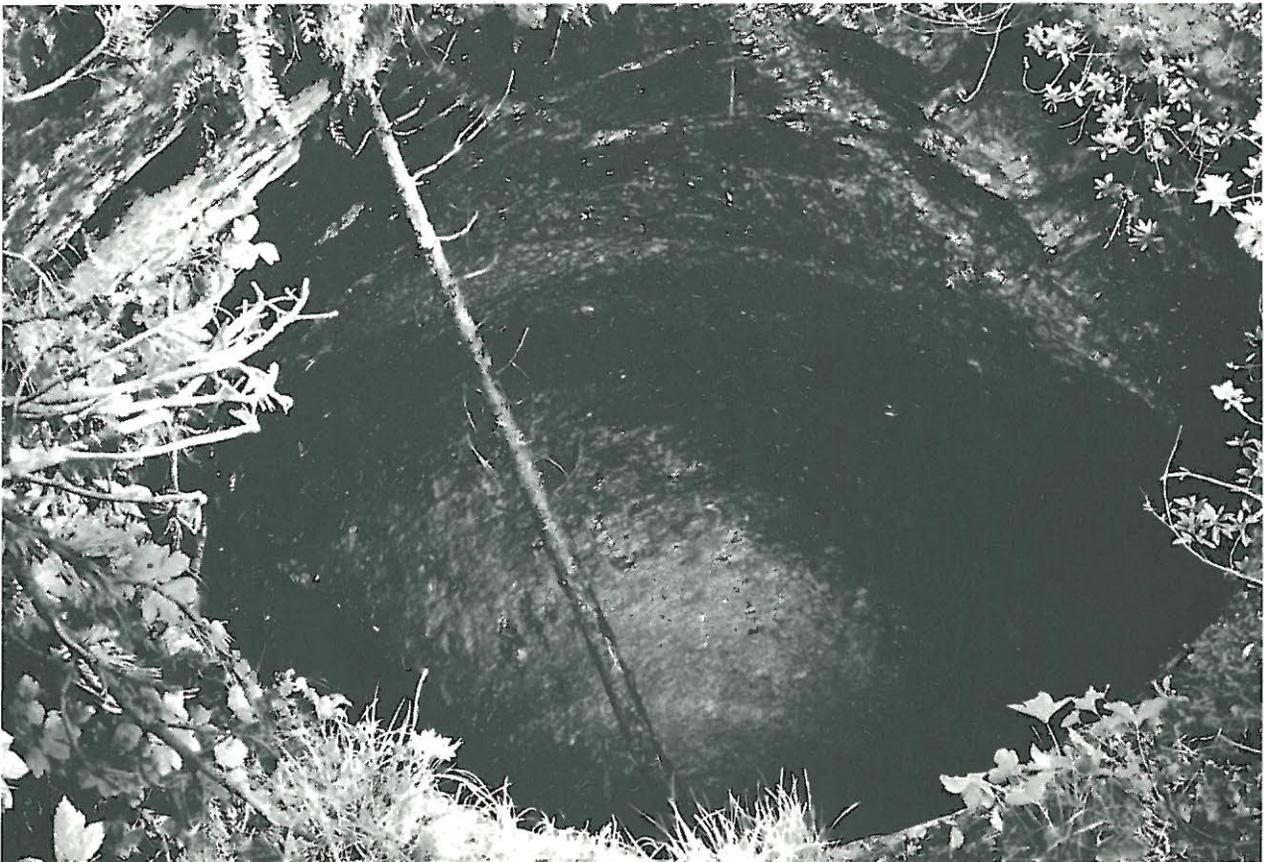


Abb. 1

planung etc. So müssen wir eines der schönsten Täler der Schweiz, eben das Engadin, betrachten!

Unmittelbar nach dem Krieg wurde das schon etliche Jahre alte Projekt der Nutzung der Gewässer wieder aktuell: der Silsersee sollte nach Projekt aufgestaut werden und das Wasser, statt durch das Engadin hinab, gegen Süden abgeleitet werden, um das große Gefälle des Bergells auszunützen. Dagegen haben die privaten Natur- und Heimatschutzverbände Sturm gelaufen. Um diese großartige Seelandschaft zu retten, wurde der erste Verkauf eines goldenen Schokoladentalers organisiert. Der damalige Geschäftsführer des Heimatschutzes hatte die geradezu geniale Idee des Schokoladentalers. Schokolade war damals, wir sind im Jahre 1946, noch streng rationiert. Zur Rettung des Silserseeufers gab die Regierung die Schokolade aber frei. Der Erfolg war großartig. Vertraglich wurde das gesamte Seeufer auf 99 Jahre vor Überbauung oder andern wesentlichen Eingriffen gerettet. Die Ufergemeinden erhielten eine einmalige Entschädigung, die heute als sehr bescheiden bezeichnet würde, die aber bei der damaligen Geldknappheit ohne die Hilfe des Schokoladentalers nicht aufzubringen gewesen wäre. Weder Bund noch Kanton haben damals über die rechtlichen Grundlagen verfügt, um mithelfen zu können. (Die Gemeindeautonomie ist in einigen Kantonen für Nichtschweizer kaum vorstellbar groß). Es ist selbstverständlich, daß ohne die aktive Mithilfe einiger Engadiner auch das Schokoladentalerwunder nicht eingetreten wäre. Einige Einheimische, eine kleine Elite, haben dem Schweizerischen Bund für Naturschutz (SBN) schon kurze Jahre nach dem ersten Talerverkauf wiederum die Möglichkeit verschafft, den Taler einzusetzen: Die gesamte Waldkuppe von Maloja, mit der Ruine des „Belvedere“ konnte gekauft werden. Der SBN hat daraus ein Reservat gemacht, dem nationale Bedeutung zukommt. Das Gebiet ist durch etliche Spazierwege gut erschlossen. Es enthält eine interessante Flora und wohl die schönsten und größten Gletschermühlen des Alpengebietes. Kleine Moore wechseln mit Bergföhrenwald ab, so daß sich dem Besucher ständig neue Szenarien darbieten.

Nicht nur in Maloja hat man erkannt, daß ein Naturreservat auch für die Kurgäste attraktiv sein kann. Seit 1950 haben sich verschiedene Natur- und Landschaftsschutzgruppen gebildet, die in der Oberengadiner Seelandschaft eine erfolgreiche Tätigkeit entfaltet haben. Die überbordende Bautätigkeit hat sie zu Abwehrmaßnahmen getrieben. Ihr Einfluß hat sich bald in den Gemeinderäten und in den Kurvereinen geltend gemacht. Als die Überbauungspläne für die Ebene zwischen dem Silvaplana und dem Silsersee – mit ca. 30 000 Betten wurde gerechnet – bekannt wurden, haben diese Naturschützer von Freunden der Engadinerlandschaft aus aller Welt Unterstützung erhalten. Die Einsicht, daß ein Touristengebiet nicht planlos verbaut werden darf, hat sich auch bei den Behörden schließlich durchgesetzt. So ist der Naturschutzgedanke im Oberengadin langsam gereift. Mit Hilfe der revidierten Ortsplanungen von Sils und Silvaplana wurde eine fortschreitende landschaftliche Gefährdung abgestoppt, wie sie leider bereits an verschiedenen Stellen im Alpenraum Platz gegriffen hat.

Wir danken den Pionieren des Oberengadiner Naturschutzes für ihren dabei geleisteten Einsatz zum Wohle aller.

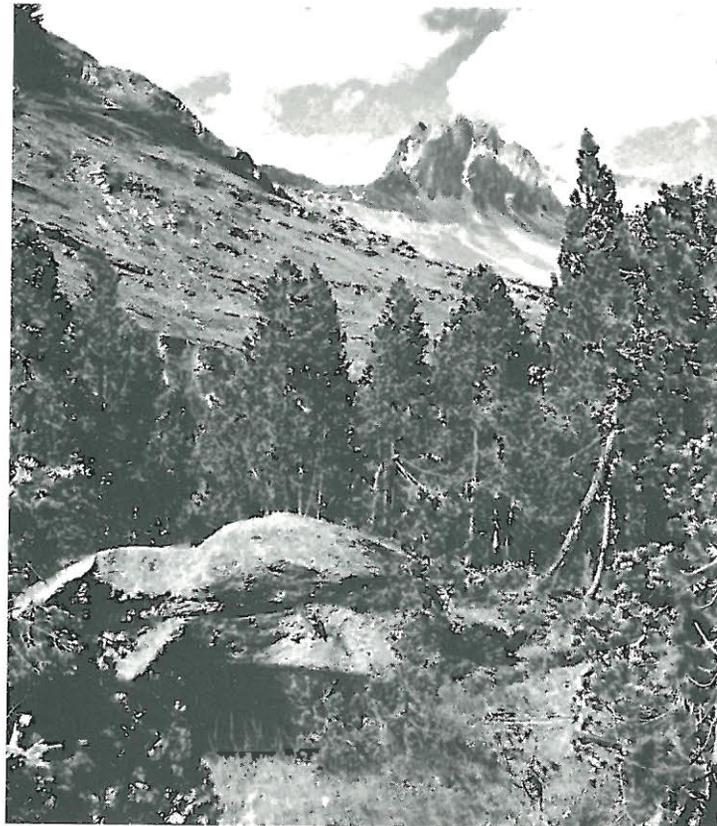


Abb. 2



Abb. 3

## Landschaftspflege und Landschaftsschutz im Engadin

### Einleitung zu den Beiträgen von Jon Morell, Arturo Reich und Martin Steiger

Die Gemeinden des Oberengadins, vorab die Gemeinden Sils und Silvaplana, sind bezüglich Landschaftsschutz an die Grenzen dessen gegangen, was im schweizerischen System der direkten Demokratie erreicht werden kann. Heute ist die Rechtsgrundlage geschaffen, die einen anhaltenden Schutz in einer wohl einzigartigen Landschaft Europas ermöglicht, das höchste Gericht der Schweiz, das Bundesgericht, hat am 8. Februar 1978 entschieden, daß die umfangreichen Auszonungen in der Gemeinde Sils rechtens sind, und doch:

#### **DIE SEENLANDSCHAFT VON SILS IST IN GEFAHR.**

Wenn es nicht gelingt, die notwendigen Millionen zusammenzubringen, die notwendig sind, um die Grundeigentümer für ihren Verlust an erschlossenem Bauland zu entschädigen, ist nicht zu vermeiden, daß die Seenlandschaft

des Oberengadins nicht mehr gutzumachenden Schaden erleidet. Es seien hier die Worte des Gemeindepräsidenten von Sils zitiert, die er an eine Delegation des Bundesrats richtete, die Sils besuchte, um sich einen persönlichen Eindruck von der speziellen Problemlage zu verschaffen. „Die Gemeindebehörde ist zutiefst besorgt – und mit ihr weite Kreise, die um die einmalige Schönheit der Oberengadiner Seenlandschaft und ganz besonders von Sils wissen. An hohen finanziellen Forderungen von Grundeigentümern droht letztlich doch noch zuscheitern, was mit mehr als zehnjährigem ungeheurem Einsatz mit der Ortsplanung von 1975 gelang: die Erhaltung der herrlichen Gegend zwischen Silser- und Silvaplannersee. Die Gemeinde Sils wird alles tun, was in ihrer Macht liegt, aber sie ist zu schwach, um ihre Planung ohne maßgebende Hilfe des Bundes, des Kantons und Einzelner durchzusetzen.“

Abb. 1: Die auf 1800 m ü. d. M. liegende Seenlandschaft ist von einzigartiger Schönheit.



## Zur Ortsplanung und Landespflege im Oberengadin

### I.

Die Raumordnung des Oberengadins steht mitten im Spannungsfeld von Fremdenverkehr und Landschaftsschutz, die beide die Erwerbsgrundlage der Bevölkerung bilden und doch in einem ständigen Widerstreit stehen und sich gegenseitig in Schranken weisen.

Doch die Landschaft dieses einzigartigen Hochtales darf nicht lediglich als Diener für einen ertragreichen Fremdenverkehr betrachtet werden. Ihr eigenständiger Wert, ihre eigene Kraft und ihre unverwechselbare Ausprägung hat Schutzbestrebungen ausgelöst, die ihre Quelle nicht im Tourismus haben, obschon die Tatsache, daß dieser nur in einer bewahrten Landschaft gedeihen kann, ein willkommenes Argument unter vielen anderen bildet.

Auch in diesem Tal prägt die Planungs- und neuere Entwicklungsgeschichte die gegenwärtigen Schwierigkeiten:

- Seit 1940 wuchs die Bevölkerungszahl des Oberengadins stark an, sie beträgt mit 17 000 Einwohnern ungefähr das 5-fache von 1870. Die Oberengadiner arbeiten zu 60 % im Dienstleistungs- (sprich Fremdenverkehrs-)sektor und zu 2,5 % in der Land- und Forstwirtschaft – eine Folge des „Hochleistungstourismus“.
- Zu den je etwa 1 Wegstunde voneinander entfernten ursprünglichen Haufendörfern kamen vor rund 100 Jahren neue große Hotels, die heute zusammen mit den alten Dörfern in der großzügigen Landschaft als voll integriert empfunden werden. Erst nach dem 2. Weltkrieg wurde das Siedlungs- und Landschaftsbild mit dem Einsetzen des Zweitwohnungsbaus empfindlich gestört.
- Deshalb ließen die Gemeinden schon recht früh Bauzonenpläne erarbeiten, die weite Gebiete zwar vor der Bebauung schützten, aber solche Ausmaße annahmen, daß der landschaftlich besonders empfindliche Talboden in hohem Maße gefährdet wurde. So haben 10 Gemeinden 750 ha Bauzonen und rund 50 ha Reservebauzonen ausgeschieden und damit mehr als 20 % der Fläche des Talbodens belegt! Das ist ein Gebiet, das 90 000 Menschen beherbergen könnte, dabei halten sich in der Spitzenzeit maximal 53 000 Einwohner und Gäste im Tal auf.
- Die geschilderte Entwicklung verlief allerdings in den ursprünglich etwa gleich großen Gemeinden sehr unterschiedlich, so fallen heute etwa 20 000 Einwohner und Gäste, also 40 %, allein auf St. Moritz, das mit seinem Wohlstand manche Gemeinde verlockte, ebenfalls „großzügig“ zu planen. Es ist denn auch verständlich, daß es auch verantwortungsbewußten Gemeinderäten kleinerer Gemeinden schwerfiel, Zurückhaltung in bezug auf die Siedlungsentwicklung in ihren Gemeinden zu predigen, zu Lasten des örtlichen Gewerbes und der Grundeigentümer und zugunsten des Erholungsbedürfnisses der Gäste von St. Moritz.

Und doch wurde im Tal sehr viel für den Landschaftsschutz unternommen:

- Weite Gebiete sind von den Gemeinden zu „alpinen Ruhezonem“ erklärt worden, in denen jede technische Erschließung mit Bahnen, Lifts und Straßen zu unterbleiben hat. Damit bleibt der mechanisierte Skibetrieb weitgehend auf die schon erschlossenen Gebiete beschränkt, innerhalb derer immerhin eine Förderleistung von knapp 50 000 Personen in der Stunde zur Verfügung steht.
- Die Pro Lej da Segl und die Pro Surlej, zwei Vereinigungen, die sich dem Schutz der Seenlandschaft anneh-

men, konnten weite Gebiete im Uferbereich des Silser- und Silvaplansersees vertraglich gegen Überbauung absichern.

- Schließlich hat die Motion für den Schutz der Oberengadiner Seenlandschaft, die vom damaligen Präsidenten der Regionalplanungsgruppe eingereicht wurde, die Gemeinden Sils und Silvaplana veranlaßt, ihre Ortsplanungen zu revidieren, so daß diese heute den strengen Maßstäben der oberbehördlichen Schutzverordnung entsprechen.

### II.

Diese beiden Gemeinden haben in besonderem Ausmaße versucht, die Präjudizien der Vergangenheit zu überwinden und ihre Baugebiete gegenüber den rechtskräftigen Zonenpläne der 60er Jahre zu verkleinern, indem sie die Bauzonen reduzierten und innerhalb der Bauzonen die Erstellung von Quartierplänen vorschrieben, die das zulässige Bauvolumen auf 1/3 bis 1/5 der einbezogenen Fläche zusammenrücken. Sodann haben beide Gemeinden neue strenge Gestaltungsvorschriften für die neu entstehenden, relativ dichten Dörfer erlassen:

#### a) Auszoning am Beispiel der Gemeinde Sils

Ausgangslage war der 1962/63 erlassene erste Zonenplan mit überdimensionierten Bauzonen – eine Folge der Grundeigentümerinteressen. Das Fassungsvermögen der Silser Bauzonen entsprach mehr als 15 000 Personen.

1970/71 wurde nach siebenjähriger Bemühung ein verbesserter Zonenplan erlassen, der

- die Bauzonen außerhalb der Siedlungskerne auf 0,15 und 0,1 Ausnützungsziffer abzonte
- die Quartierplanpflicht einführte
- die Konzentration des zulässigen Bau-Volumens auf 1/3 des einbezogenen Bauzonengebietes vorschrieb
- für das Fextal die Errichtung eines Sonderstatus vorsah, es in der Übergangszeit jedoch in der Bauzone verbleiben ließ sowie
- für die bisher nicht eingezonte Silserebene die Errichtung eines Sonderstatuts zwecks Freihaltung verlangte.

Aufgrund der kantonalen Verordnung über den Schutz der Oberengadiner Seenlandschaft (1972) wurden 1975 namhafte Teile der Bauzone ausgezont und eine noch weitergehende Konzentration der Bauten in den Quartieren vorgeschrieben. Die Bauzone im Fextal wurde endgültig aufgehoben.

#### Flächenvergleich

|                                       | 1962/63<br>ca. ha | 1970/71<br>ca. ha | 1975<br>ca. ha |
|---------------------------------------|-------------------|-------------------|----------------|
| Bauzone Silserebene                   |                   | 109*              | 1210*          |
| Bauzone Silserebene<br>ohne Kernzonen | 93*               | 107*              | 65             |
| davon bereits überbaut<br>(1977)      | 12                | 12                | 12             |
| davon noch nicht überbaut             | 81                | 95(89%)           | 53(81%)        |
| Bauzone Fextal                        | 125               | 75                | 0              |
| Total Bauzone Gemeinde Sils           |                   | 234               | 196            |
|                                       |                   |                   | 79             |

**Landschaftsschutzzonen Zonenplan 1975**

|   | ca. ha       |
|---|--------------|
| Gesamtes Gemeindeterritorium                          | 6 337 (100%) |
| Landschaftsschutzzonen (Bau- und Erschließungsverbot) | 4 550        |
| Freihaltezonen  | 1            |
| Total Zonen zum Schutze der Landschaft                | 4 551 (72%)  |
| Pflanzenschutzzone (z. T. überlagert)                 | 1 650 (26%)  |
| Wald (z. T. überlagert)                               | 800 (13%)    |

\* 1970/71 wurde gegenüber 1962/63 die Kernzone zugunsten der übrigen Bauzonen verkleinert

° Größere Freihaltung von Bauzonen durch die neue Konzentrationspflicht

**Differenzen zwischen den Bauzonenflächen der Zonenpläne von 1975 und 1970/71**

|   | in % des Zonenplanes 1970/71 | ca. ha    |
|---|------------------------------|-----------|
| Auszonungen in der Silserebene (Freihaltung durch Konzentration der Bauten)                 | 35 % (30 %)                  | 42 (37)   |
| (Total Freihaltung der Bauzonen 1970/71 in der Silserebene)                                 | (65 %)                       | (79)      |
| Auszonungen im Fextal   | 100 %                        | 75        |
| Total Auszonungen Gemeinde Sils (Total Freihaltung der Bauzonen 1970/71 in der Silserebene) | 60 % (78 %)                  | 117 (154) |



Abb. 2: Die Erhaltung des außergewöhnlichen landschaftlichen Wertes dieser Ebene von Sils i. E./Segl ist seit mehr als 15 Jahren Gegenstand der Planungsaueinandersetzungen.



Abb. 3: Die Wahrung der Seeufer ist eine zentrale Aufgabe der Ortsplanung Silvaplana.

Soweit die rechtlichen Festlegungen. Da aber die Erschließung der ehemaligen Bauzonen teilweise soweit verwirklicht ist, daß man mancherorts von erschlossenem Bauland sprechen muß, ist es unvermeidlich, daß die Grundeigentümer auf Ersatz des Schadens klagen, den sie durch die Auszonung erleiden. Das Land wurde in diesem Gebiet zwischen Fr. 5,-/m<sup>2</sup> und Fr. 95,5,- m<sup>2</sup>, in zwei Fällen sogar zu Fr. 150,-/m<sup>2</sup> gehandelt. Die Entschädigungsforderungen liegen denn auch zwischen Fr. 60,-/m<sup>2</sup> und Fr. 185,-/m<sup>2</sup> und betragen am 1. 6. 1977 insgesamt mehr als 30 Millionen Franken.

Was der Schutz der Silserebene wirklich kostet, wissen wir noch nicht. Aber das erste Urteil über die Höhe der geschuldeten Entschädigungen wird darüber Aufschluß geben.

#### b) Das Quartierplanverfahren

##### • Die übliche Bauweise

Die Bauland-Umlegung im Rahmen von Quartierplänen zur Bereinigung ungünstiger Grundstück-Einteilungen ist eine schon lange geübte Praxis. Diese Methode stammt aus städtischen oder halbstädtischen Gebieten und wurde leider unbesehen in vielen Kurorten übernommen; für unsere Kurorte brächte sie schwere Nachteile:

Es würde das ganze Quartierplangebiet mit Bauten überstellt, d. h. es verbliebe keine zusammenhängende Freifläche im Bereich der Bebauung.

Die Erschließung mit Straßen und Leitungen wäre aufwendig, da die Gesamtfläche zu bedienen ist. Das Quartier würde von den Erschließungsstraßen durchschnitten.

##### • Der Quartierplan mit Gestaltungsvorschriften

Die Nachteile der üblichen Bauweise werden in Fremdenverkehrsgebieten besonders deutlich, wo der Schönheit der Landschaft und der Schaffung von Ferienatmosphäre großes Gewicht zukommt.

Zur „Erhaltung und Förderung der landschaftlichen Schönheit und Eigenart der Gemeinde und damit eines besonders schönen Gebietes des Oberengadins“ – so der Zweckartikel des Silvaplanner Quartierplan-Baugesetzes – schreibt das Baugesetz der Gemeinde vor, daß in den nicht oder nur teilweise überbauten Gebieten der Bauzonen Quartierpläne aufzustellen sind. Weil dabei die negativen Auswirkungen der immer noch zu großen Bauzonen gemildert werden müssen, soll das zulässige Bauvolumen konzentriert werden. Dies schafft einerseits große zusammenhängende Freiflächen, die in räumlicher Bezie-

hung zur Mehrzahl der Bauten stehen. Andererseits werden die Erschliessungskosten gesenkt, und es wird möglich, die Autos aus dem Wohnbereich zu verbannen. Gewiß, der Gebäudeabstand wird geringer, der Zaun ums Haus erschwert, dafür gewinnt der Einzelne Aussicht und kommt in den Genuß der dörflichen Atmosphäre. Die Freiheit, das Einzelhaus völlig zu gestalten, wie es jedem paßt, wird ersetzt durch den Vorteil, daß sich auch der Nachbar in ein bauliches Gesamtkonzept einzufügen hat, das schon im Zeitpunkt des Erwerbs der Bauparzelle bekannt ist.

Die Folge der konsequenten Anwendung dieses Quartierplanverfahrens führt zu einem landschaftsfreundlicheren Siedlungsbild.

#### • Der Bezug zur traditionellen Engadiner Bauweise

Das Prinzip der baulichen Konzentration zur Freihaltung von „ausgenützten“ Landschaftsteilen führt wegen der engeren Stellung der Bauten zu Quartierplänen, die nicht nur Parzellen, Grenzabstände und Geschoßzahlen festlegen, sondern auch Auskunft über Größe und Lage der Bauten geben. Dadurch wird vermieden, daß die Bauweise mit einer Unzahl von verbalen Detailvorschriften geregelt werden muß.

Die ersten Quartierpläne in der Gemeinde Sils, die gestützt auf die neue Bauordnung eingereicht worden waren, befriedigten in ihrem Erscheinungsbild nicht, deshalb beschloß die Gemeinde eine Art Ideenwettbewerb durchzuführen. Bei der Beurteilung wurde bald klar, daß jene Projekte, die ebensogut im Unterland hätten stehen können, selbst wenn sie gewisse architektonische Vorzüge besaßen, nicht in Frage kamen. Die Diskussion ergab, daß ein Bezug zur bestehenden Architektur des Engadins gefunden werden sollte. Es wurde zwar der Einwand erhoben, die moderne Architektur sei sehr wohl imstande, Alternativen zum alten Engadiner-Dorf zu schaffen; doch mußte zugegeben werden, daß die Mehrzahl der Neubauten im Engadin erhöhten Ansprüchen nicht genügt und kaum zu erwarten ist, daß sich dies ändern wird. In den typischen Engadiner Dörfern glaubte man schließlich Vorbilder zu finden, die sehr wohl in eine zeitgemäße Formensprache zu übertragen sind, auch durch Architekten, deren Qualität vielleicht nicht in erster Linie auf dem gestalterischen Gebiet liegt. Der Beweis für die Brauchbarkeit von Engadiner Häusern für heutige Bedürfnisse wird nicht zuletzt durch die vielen gelungenen Umbauten alter Häuser erbracht.

In der Folge wurde versucht, einige traditionelle Engadiner-Dörfer auf jene Merkmale hin zu untersuchen, die sich als zeitgemäße Gestaltungsprinzipien verwenden lassen.

Zuerst fällt auf, daß die Dörfer geschlossen in der Landschaft liegen und eine verhältnismäßig hohe Dichte aufweisen. Dies entspricht dem Ziel, das mit der Konzentration des zulässigen Bauvolumens auf einen Teil des einbezogenen Gebietes angestrebt wird.

Oft fehlt ein dominierender Platz; die Häuser gruppieren sich um eine Folge von Plätzen. J. U. Könz stellt fest, daß in der Regel jedes Haus ein Stubenfenster oder einen Erker besitzt, von welchem man auf den zugehörigen Brunnenplatz sieht. Diese Zuordnung jedes Hauses zu einem Platz und das Prinzip der Platzfolge entspricht auch heute noch dem Bedürfnis einer Orientierung zu öffentlichen Räumen hin.

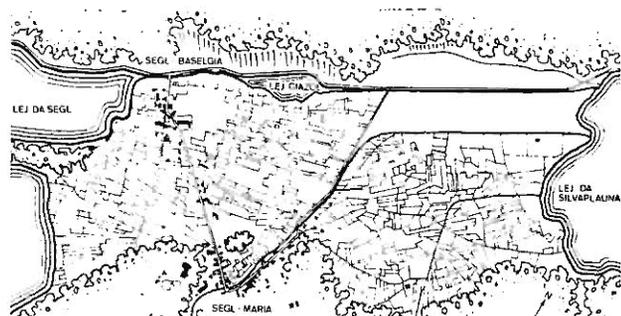
Längs der Straße fehlen eigentliche Häuserfronten. Die Engadiner Häuser sind kulissenartig vorstehend an der Straße aufgereiht. Neben den öffentlichen Flächen der Straße werden auch halböffentliche Zonen geschaffen, weil die Abfahrt ins Suler und der obere Hauseingang Niveauunterschiede verursachen, die geschickt ausgenützt werden.

Die Gebäude besitzen teilweise komplizierte Grundrißformen, weil die Stube mit dem Erker in die Straße vordrängt, damit man zum Brunnen sehen kann, während der Teil mit der Suler-Einfahrt zurückweicht, damit die Höhendifferenz überwunden werden kann.

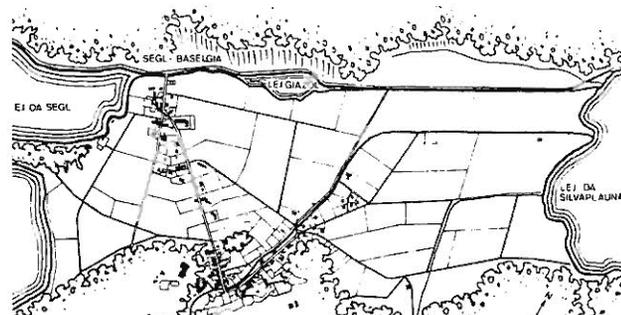
Zu den aus der Tradition erwachsenen räumlichen Bezugspunkten gehören auch die typischen Gestaltungsmerkmale der Engadiner Häuser, wie Fenster, Türen, Erker, Holzverkleidungen usw. Es spricht nichts dagegen, daß diese Merkmale bei der Gestaltung von neuen Gebäudegruppen und in der Architektur der einzelnen Gebäude weiterverwendet werden. Es spricht nichts dagegen, so eine traditionsbezogene, aber zeitgemäße Architektur einer Bauweise vorzuziehen, die aus anderen Randbedingungen entstanden ist.

Das Quartier Seglias in der Gemeinde Sils wurde als erstes wieder neu nach solchen alten Grundsätzen geplant, und zwar in einem privaten, d. h. freiwilligen Quartierplanverfahren. Heute sind die Planungsarbeiten abgeschlossen, die Grundeigentümer haben dem Quartierplan zugestimmt. Verschiedene Quartierpläne, die nach diesen Grundsätzen ausgearbeitet wurden, stehen in Silvaplana vor dem Abschluß.

Wir hoffen, daß mit dem gewählten Vorgehen nicht nur ein Beitrag zur Freihaltung weiter Gebiete der Silserebene geleistet wird, sondern daß die neuen Quartiere auch zur Erhaltung der Engadiner Atmosphäre beitragen, die schließlich für viele der Grund ist, weshalb sie ihre Ferien in diesem schönen Tal verbringen.



#### VOR DER GÜTERZUSAMMENLEGUNG



#### NACH DER GÜTERZUSAMMENLEGUNG 1948

Abb. 4: Die Güterzusammenlegung in Sils i. E./Segli schuf große zusammenhängende Parzellen, die sich – leider – nicht nur für Landwirtschaft eigneten, sondern auch für die Einzonung als Bauland anboten.

## Beitrag der Gemeinde Silvaplana zum Schutze der Engadiner Seenlandschaft

### 1. Der politische Hintergrund

Im Jahre 1963 führte die Gemeinde Silvaplana die erste Ortsplanung durch. Bis heute wurde der Zonenplan und das Baugesetz sowie alle dazugehörenden Reglemente im Detail laufend den neuesten Anforderungen angepaßt. Durch eine rege Bautätigkeit auf dem gesamten Gemeindegebiet veränderte sich das Ortsbild zusehends. Durch die kantonale Schutzordnung über die Oberengadiner Seenlandschaft vom 2. Juni 1972, den Bundesbeschluß über dringliche Maßnahmen auf dem Gebiete der Raumplanung (BMR) von 1972 und das am 20. Mai 1973 in Kraft gesetzte Raumplanungsgesetz des Kantons Graubünden, wurde die Gemeinde einerseits provisorisch in ihrem Selbstbestimmungsrecht stark eingeschränkt. Andererseits wurde mit der Revision der Ortsplanung für die Gemeinde die Möglichkeit geschaffen, die Gemeindeautonomie auf dem Gebiete der Planung in stärkerem Maße auszuüben.

Durch eine sinnvolle Planungsrevision werden die kantonale Schutzverordnung und der Bundesbeschluß über dringliche Maßnahmen auf dem Gebiete der Raumplanung (BMR) abgelöst und die Planungsmittel den neuen Möglichkeiten und Gesetzen angepaßt und aufgrund der bis heute gemachten Erfahrungen vervollständigt. Aufgrund dieser Erfahrung wird bei uns die Einmischung von außen gar nicht geschätzt. Wir sind bereit, über die verschiedenen Aspekte in der Art der Planung mit jenen zu diskutieren, die Verständnis für unsere Probleme haben. Wir wollen eine zweckmäßige Planung, die der Gemeinde und ihrer Bevölkerung als brauchbares Instrument für ihre wirtschaftliche Entwicklung zur Verfügung steht. Um zu beurteilen, was zweckmäßig ist, braucht es aber Ortskenntnisse und eine lange, jahrzehntelange, fast möchte ich sagen, jahrhundertelange Erfahrung über die Geschehnisse im Dorf.

Unsere Landschaft zu erhalten, ist heute unsere Pflicht. Gerade dieses Pflichtgefühl und das Bewußtsein um den Wert ihrer wunderbaren Umgebung, haben die Silvaplanner kurz nach dem Zweiten Weltkrieg bewogen, eine Landfläche von über einer Million Quadratmetern in der Talsohle rund um die Seen vor einer Überbauung zu schützen. Dies zu einer Zeit, als im Unterland bereits die Hochkonjunktur in voller Blüte stand und Silvaplana als schlummerndes Bauerndorf nur von wenigen treuen Gästen besucht wurde. Am 4. August 1950 wurde dann auch ein Vertrag zur Erhaltung der Oberengadiner Seenlandschaft auf unserem Gemeindegebiet, zwischen der Vereinigung Pro Lej da Segl und der Gemeinde Silvaplana unterzeichnet. Diese vertraglichen Vereinbarungen wurden schon bei der ersten und bei allen weiteren Revisionen der Ortsplanung von Silvaplana respektiert. Das wird auch in Zukunft der Fall sein. Sämtliche Vorlagen der Ortsplanung wurden am 20. März 1976 von den Stimmbürgern mit überwiegendem Mehr angenommen. Damit haben die Einwohner von Silvaplana bewiesen, daß sie in der Lage sind, auf ihrem Gemeindegebiet selber dafür zu sorgen, den Weg der Mitte zu gehen, der die Erhaltung unserer prächtigen Landschaft sichert und gleichzeitig die Grundlage für eine erwünschte Entwicklung der Gemeinde bietet.

Mit dem Schutz der Landschaft allein sind aber die Aufgaben der Gemeinde noch nicht gelöst. Wir müssen unserer Bevölkerung im Dorf, in der Region auch eine Existenzmöglichkeit verschaffen. Ich glaube kaum, daß in unserem

Tal die Bevölkerung in einem rasenden Tempo zunimmt, doch trotzdem müssen wir für die Gestaltung unseres Lebensraumes, unserer Existenzgrundlage rechtzeitig etwas unternehmen. Ein Blick in die Entstehungsgeschichte des Engadins hilft, die heutige Wirtschaftslage unserer Gemeinde besser zu verstehen.

Das Engadin war einst zum großen Teil ein Großgrundbesitz und gehörte einer einzigen Familie, nämlich dem Grafen von Gamertingen. Zu diesem Zeitpunkt gehörte der obere Teil des Engadins bereits zum bischöflichen Besitztum. Surlej und Fex waren damals die Meiereien des Bischofs in Chur. Seit 1139 waren die Herren von Planta Zuoz für die Verwaltung dieser Besitzungen im Engadin verantwortlich. 1538 wurden dann die einzelnen Dörfer des Oberengadins durch das Hochgericht als selbständige Gemeinden aus dem Bischöflichen Patronat in Chur entlassen. Das Bezirksgericht Maloja, umfassend die Talchaften Oberengadin und Bergell, wurde aber seit Menschengedenken in Silvaplana gewählt.

Die Bedeutung des Dorfes Silvaplana war wegen seiner Lage am Fuße des Julierpasses begründet. Und so wurde es dann auch zum Mittelpunkt des Transportverbandes, genannt „PORT“, für den Talabschnitt zwischen St. Moritz bis Maloja. Doch auch die Förderung der Transporte über die Pässe Maloja und Julier vermochte die Existenzgrundlage in der Gemeinde nicht wesentlich zu verbessern. Darum suchte ein großer Teil der Silvaplanner Bevölkerung ihre Verdienstmöglichkeit im Ausland.

Im Laufe des 19. Jahrhunderts wurde die Existenzgrundlage im Engadin durch das Studium kühner Projekte und durch deren teilweiser Realisierung gefördert. Die Zufahrtsstraßen ins Tal wurden ausgebaut. Gleichzeitig wurden verschiedene Projekte für den Ausbau der Eisenbahnstrecke ins Engadin und seine Seitentäler ausgearbeitet. 1904 kam dann die Eisenbahn auch nach St. Moritz. Unermüdet arbeiteten Fachleute an Projekten für die Erschließung des Tourismus. Z. B. war vorgesehen eine Luftseilbahn auf den Piz Julier sowie eine elektrisch getriebene Zahnradbahn auf die Fuorcla-Surlej bis ins Rosegtal zu bauen.

Im Jahre 1963 wurde die Luftseilbahn Corvatsch eröffnet. In Silvaplana war die Eröffnung der Luftseilbahn Corvatsch der Anfang für eine stärkere Entwicklung. Erst zu diesem Zeitpunkt kam in der Bevölkerung recht das Bewußtsein zur Geltung, daß zur Stabilisierung der explosiven Entwicklungstendenz etwas geschehen müsse. Um dies zu erreichen, war es notwendig, folgende Aspekte auf einen Nenner zu vereinigen

- a) Die Erhaltung der landschaftlichen Schönheiten.
- b) Die Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung.
- c) Die Erhaltung einer sauberen Umwelt.
- d) Erhaltung des Dorfbildes durch eine geordnete, ausgewogene und dem Charakter des Dorfes angepaßte Bauweise.
- e) Die Förderung der richtigen Farbgebung an den einzelnen Bauobjekten, denn ein falscher Anstrich eines Gebäudes kann die Gegend ebensowohl verunstalten, wie die von uns angezweifelte Streubauweise.

Wenn wir heute in unserem touristisch reizvollen Gebiet bauen, müssen wir Fakten berücksichtigen, die in Stadtnähe oder Industriegebieten weniger ins Gewicht fallen,

obwohl wir uns überall anstrengen sollten, Baukörper nicht allzu dominierend, um nicht zu sagen geradezu umweltverschmutzend in die Gegend zu stellen. Das Engadin ist für unsere Gäste immer noch eine Welt, in der sie sich wohl fühlen.

## 2. Der Planungsprozeß

Rein technisch ist die Durchführung einer Ortsplanung nicht besonders anspruchsvoll, aber es handelt sich eben nicht in erster Linie um ein technisches Werk, sondern die Ortsplanung muß letztlich dem Willen der Mehrheit der Stimmbürger entsprechen.

Es wurde eine 20köpfige Planungskommission geschaffen. Damit das breite Wissen ihrer Mitglieder wirklich ausgenutzt werden konnte, wurden vier Arbeitsgruppen gebildet, die mit großem Einsatz die Grundlagen ausarbeiteten, die Zielsetzungen entwarfen und sich zu den Planungsmaßnahmen äußerten.

Trotz der zu großen Bauzonen von 1963 konnten nur wenige abgelegene Gebiete ausgezont oder in die Reservezone umgeteilt werden, denn die Baukommission befürchtete, wohl nicht zu Unrecht, daß sie bei weitergehenden Auszonungen die notwendige Unterstützung der Stimmbürger verlore und, soweit erschlossenes Bauland betroffen würde, Entschädigungsansprüche geltend gemacht werden könnten. Durch obligatorische Quartierpläne können allerdings heute in den noch nicht oder nur wenig überbauten Bauzonen die Nachteile der zu großen Baugebiete gemildert werden, denn die zulässigen Bauten sind zu „Dörfern“ zusammenzurücken. So bleiben wesentliche Bauzonen frei, obschon sie „ausgenutzt“ sind.

Zu Beginn der Planungsarbeit wurde ein Gesuch für eine übliche Überbauung eingereicht (siehe Abbildung ••), das plastisch vor Augen führte, was geschähe, wenn die gesamte Bauzone derart überbaut würde, und es wurde bald

klar, daß nur eine Konzentration der zulässigen Bauten solche Fehler ausschließen kann.

Durch die frühzeitige Bearbeitung von Quartierplanfragen wurde vermieden, daß die Bautätigkeit in der Gemeinde während der Planungszeit ganz unterbrochen wurde, was der Ortsplanung den schlechten Ruf einer Bauverhinderungsmaßnahme ersparte. Alle Planentwürfe und Gesetzesvorschläge wurden unter Leitung des Gemeindepräsidenten von der Gesamtkommission beraten. So arbeiteten alle Mitglieder am gemeinsamen Werk und waren deshalb auch umfassend informiert. Trotz der anfänglich starken Opposition gelang es, die Stimmbürger von den Vorteilen der Vorlage zu überzeugen, so daß die Planung schließlich von der Gemeindeversammlung beinahe einstimmig angenommen wurde.

Die Ortsplanungsmethode wurde so gewählt, daß nicht nur Ziele formuliert wurden, sondern stets auch ihre Umsetzung in Maßnahmen erfolgte. So wurden die Belange der Landschaft, des Fremdenverkehrs, der Besiedlung, der Erhaltung von Arbeitsplätzen, des Verkehrs und der infrastrukturellen Erschließung eingehend behandelt. Als Beispiel seien die Resultate unserer Bemühungen um die Erhaltung der Landschaft herausgegriffen:

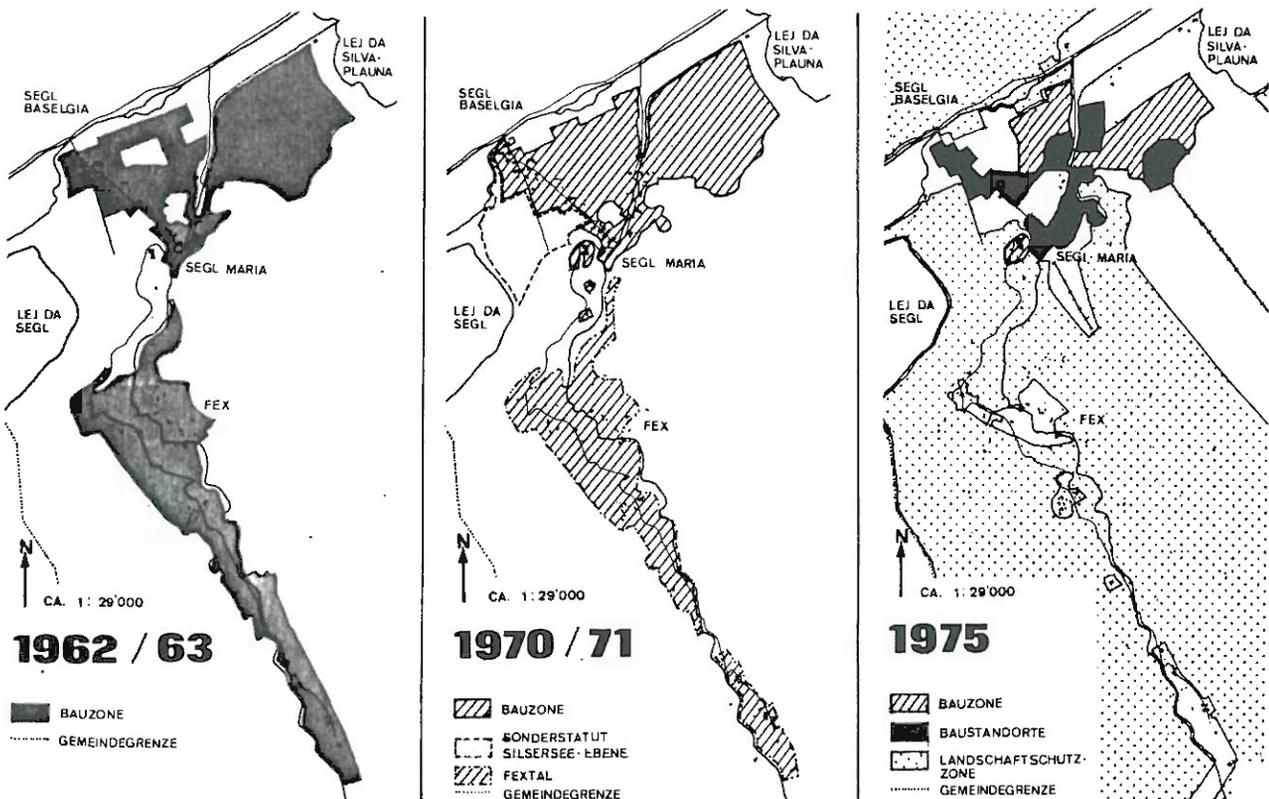
### Ziele:

Neben der Pflege der Siedlungsumgebung wird das Hauptgewicht auf die Erhaltung möglichst großer Teile der noch unberührten Landschaft gelegt, und es wird gefordert, daß nur das Notwendigste an Flächen für Siedlungszwecke zu verwenden ist. Als wesentliche Stütze der Landschaft ist die Landwirtschaft leistungsfähig zu erhalten und die Vergeudung zu bekämpfen. Schließlich ist der Wald als wichtiger Bestandteil der Landschaft zu pflegen, auch wenn die Waldnutzung kaum mehr gewinnbringend ist.

### Verwirklichung:

Die Situation gegenüber der Ortsplanung 1963 wurde maßgebend verbessert:

Abb. 5: Nicht nur Bauzonenflächen, sondern insbesondere jene Flächen, auf welche Neubauten gestellt werden dürfen, wurden durch Auszonung, Quartierplan- und Konzentrationspflicht maßgeblich verkleinert.



1. Vertrag mit der „Pro Lej da Segl“ betr. den Seeufer-schutz.
2. Die „Pro Surlej“ half mit Landkäufen oder Bauverbots-entschädigungen in Surlej, die Seeufergebiete von der Überbauung freizuhalten.
3. Die Ortsplanung 1976 weist gegenüber dem Zonenplan 1970 folgende Verbesserungen auf:

| Vergleich zwischen Zonenplan 1970 und 1976  |  | m <sup>2</sup> |
|---|--|----------------|
| I. Bauzone 1976   |  | 1 011 000      |
| Bauzone 1976  |  | 721 900        |
| Auszonung   |  | 289 100        |
| II. Bauzone 1976  |  | 721 900        |
| Durch Konzentration der Bauten im Rahmen von Quartierplänen dauernd freigehaltene Flächen der Bauzone |  | 241 600        |
| Noch überbaubare Fläche Stand 1976  |  | 480 300        |
| III. Gemäß Zonenplan 1970 überbaubares Gebiet   |  | 1 011 000      |
| Gemäß Zonenplan 1976 überbaubares Gebiet  |  | 480 300        |
| Durch Zonenplan 1976 freigehaltene Gebiete gegenüber Zonenplan 1970                                   |  | 530 700        |

#### Zusammenstellung des parzellierten Wieslandes auf dem Gemeindegebiet von Silvaplana

|  |            |
|--|------------|
| Uferschutzzone seit 1950, ab 1963 im Zonenplan berücksichtigt  | 1 027 880  |
| Übriges Gemeindegebiet (Landwirtschaft, Landschaftsschutz, Pflanzenschutz)                               | 372 810    |
| Verkleinerung der Bauzone infolge der Waldausscheidung   | 107 900    |
| Verkleinerungen der Bauzone infolge zusätzlicher Gefahrenzonenausscheidung                               | 565 700    |
| Durch Konzentration der Bauten im Rahmen von Quartierplänen dauernd festgehaltene Gebiete in der Bauzone | 241 600    |
| Auszonungen und Umzonungen in Reservebaugebiete  | 145 200    |
| Umzonung in die Skisportzone   | 17 100     |
| Bereits überbaute Fläche, Stand 1976   | 216 000    |
| Noch überbaubare Fläche, Stand 1976  | 480 300    |
| Total  | 3 129 490  |
| Sodann sind folgende Gebiete freigehalten:   |            |
| – Landschafts- und Uferschutzzone  | 33 600 000 |
| – alpine Ruhezone  | 4 800 000  |

Der Landschaftsschutz wird außerdem unterstützt durch die gesetzliche Möglichkeit, den Aussichtsschutz durch Bau-linien zu gewährleisten und Freileitungen zu verbieten. Steinbrüche, Kies- und ähnliche Gruben sind nur zulässig, wenn sie nicht übermäßig stören und wenn die Landschaft geschont wird.

### 3. Die finanziellen Auswirkungen

Aufgrund der Planungsunterlagen konnte die Gemeinde die zukünftigen Investitionen bis zum Vollausbau der Bau-zonen ausrechnen. Diese betragen ca. 34 500 000,- Fr.

Die finanziellen Aufwendungen für die Erstellung der zur Zeit benötigten Infrastrukturanlagen, um nur die wichtig-ten und größten zu nennen, betragen:

|   |                  |
|---|------------------|
| Ausbau der Wasserversorgung             | 2,3 Mio Fr.      |
| Ausbau des gesamten Kanalisationsnetzes | 4,2 Mio Fr.      |
| Neubau der Kläranlage Surlej            | 3,3 Mio Fr.      |
| Zufahrtsstraßen                         | 1,5 Mio Fr.      |
| Schulhausneubau                         | 3,6 Mio Fr.      |
| Total                                   | ca. 14,9 Mio Fr. |

Diese Aufwendungen lassen es auch als zwingend er-scheinen, daß sich Silvaplana auf eine stetige und maß-volle Weise weiterentwickelt, denn nur dann kann sich die Gemeinde eine ausreichende Infrastruktur leisten, nur dann ist es möglich, daß die Verursacher und Benützer die Infrastruktur selber bezahlen.

Die Gemeinde Silvaplana entlastet die Steuerzahler, indem sie das Verursacherprinzip gemäß den kantonalen Vor-schriften anwendet: In Art. 17 der Erschließungs- und Ge-samtverlegungsverordnung heißt es:

„Soweit Erschließungsanlagen ausschließlich der Überbau-ung und Nutzung durch die Grundeigentümer der betref-fenden Quartiere dienen, kann ihnen die Gemeinde die Finanzierung vollständig überbinden.“

#### Ein Beispiel für die Beitragsleistungen eines Bauherren an die Gemeinde

|                       | Fr.       |
|-----------------------|-----------|
| Wert des Grundstückes | 100 000,— |
| Neuwert des Gebäudes  | 635 000,— |

#### a) Einmalige Abgaben

|  |          |
|--|----------|
| Handänderungssteuer                                      | 2 000,—  |
| Baubewilligungsgebühr                                    | 453,—    |
| Aushub, Materialdeponie auf gemeindeeigenem Deponieplatz | 5 000,—  |
| Wasser:  |          |
| Bauwasser  | 604,—    |
| Anschlußgebühr   | 12 700,— |
| Baukostenbeitrag an Hauptleitungen                       | 6 350,—  |
| Kanalisation   |          |
| Anschlußgebühr   | 12 700,— |
| Baukostenbeitrag an Hauptleitungen                       | 6 350,—  |
| Total  | 46 157,— |

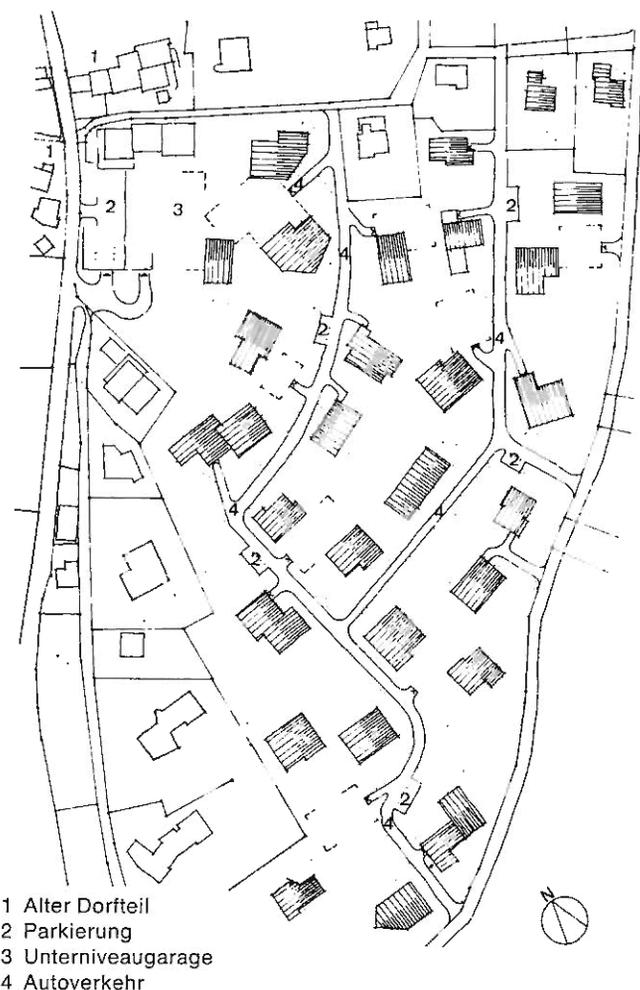


Abb. 6: Die übliche Bauweise nimmt viel Land in Anspruch und bringt dem Einzelnen kaum Vorteile.

Eventuell zusätzliche Kosten:

Quartierplan in der Regel max Fr. 3,-/m<sup>2</sup>  
Baukostenbeitrag an Erschließungsstraße  
Zivilschutzanlage  
Garagenanlage

#### b) Wiederkehrende jährliche Abgaben

|                                       |        |
|---------------------------------------|--------|
| Grundsteuer                           | 422,—  |
| Vermögenssteuer für die Liegenschaft  | 681,—  |
| Einkommenssteuer für die Liegenschaft | 437,—  |
| Haushaltssteuer                       | 10,—   |
| Feuerwehrsteuer                       | 317,50 |
| Kehrichttaxe                          | 270,—  |
| Taxe für Wasserverbrauch              | 467,50 |
| Kanalisation, Kläranlage              | 635,—  |
| Total                                 | 3240,— |

Jon Morell

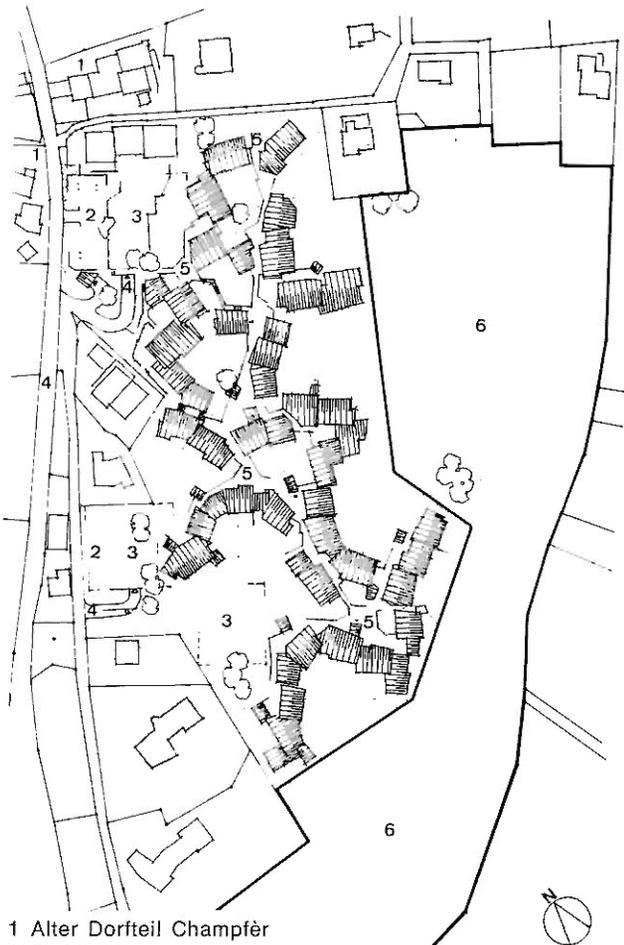
### Beitrag der Gemeinde Sils i. E./Segl zum Schutze der Engadiner Seenlandschaft

Die Bemühungen, in der Gemeinde Sils eine soziale Ordnung zu schaffen, reichen weit in die Vergangenheit. Ein langer Reifeprozess über Generationen liegt hinter uns, haben doch die Silser schon recht früh erkannt, daß echte Freiheit, Eigenständigkeit und Unabhängigkeit nach außen nur durch Verzicht auf kurzlebige Annehmlichkeiten und durch Selbstbeschränkung aufgewogen werden können.

Als erste Gemeinde im Engadin gab sich Sils bereits 1523 eine Gemeindeverfassung; Sils entwickelte sich von einem Fischereidörfchen zu einem Bauerndorf und mit dem Bau des ersten Hotels im Jahre 1865 zu einem beliebten und recht renommierten Kurort. Trotz den beinahe unwiderstehlichen Versuchungen von außen – denken wir nur an die Expansion in St. Moritz – bildet diese einzigartige Landschaft, die schon Nietzsche, Hermann Hesse, Thomas Mann und auch Rainer Maria Rilke hierher zog, die Lebensgrundlage unserer Gemeinde.

Einer echten, die Grenzen der Demokratie beinahe sprengenden Zerreißprobe war das Silser Volk Ende der dreißiger Jahre ausgesetzt, als man ihm für die damalige Zeit – der noch wenige Jahre zuvor recht blühende Tourismus lag zerschmettert am Boden, eine ideale Voraussetzung für Versuchungen also – verlockende Angebote unterbreitete, mit dem Ziele, die Wassernutzungskonzession für die Nutzbarmachung der Wasserkraft des Silsersees für die Energieerzeugung zu erlangen. Um ein Haar hätten damals die Silser ihre Tradition vergessen und ihre guten Vorsätze aufgegeben und teilweise zweifellos gegen ihre eigentliche Vernunft dem Mammon den Vorzug gegeben. Eine solche Wendung wäre nie mehr wiedergutzumachen gewesen. Kein halbes Dezennium später – um uns herum wütete der Zweite Weltkrieg – verhinderte der Silser Stimmbürger mit dem Kauf der sehr teuren Fischereirechte für den Silsersee der Erben Badrutt, das diese Rechte in fremde Hände gerieten und so dem Einfluß der Gemeinde unter Umständen völlig entglitten. Die Güterzusammenlegung im Jahre 1948, ebenfalls eine Pionierleistung der Gemeinde Sils, die, wie wir gleich sehen werden, nicht nur positive Auswirkungen zeitigte, leitete die eigentliche Planungsphase ein, in der wir heute noch stecken, und von der wir nun eben eine Etappe abgeschlossen haben. Die Güterzusammenlegung, zweifellos ein Segen für die Landwirtschaft, offenbarte sich bereits bei den Vorbereitungsarbeiten für den Zonenplan 1963, im Falle von Sils zu-

Die wirtschaftliche Lage hat sich tatsächlich gebessert. Doch dürfen wir dieser Entwicklung nicht unkontrolliert freien Lauf lassen. Kein Haus, keine Straße, keine Maschine wird ohne einen gut durchdachten Plan erstellt. Eine weitere Aufgabe ist es auch, dahin zu wirken, daß die Dörfer Silvaplana und Champfèr so schnell wie möglich durch den Julier- resp. durch den Talverkehr umfahren werden. Damit gewinnen sie an Ruhe, was für die Förderung des Fremdenverkehrs von sehr großer Bedeutung sein wird. Die Realisierung all dieser Gedanken und Vorstellungen ist aber ohne eine gründliche Planung nicht möglich. Darum ist es umso wichtiger, daß wir heute versuchen, aufgrund dieser Erkenntnisse im kleinen, die Richtlinien im großen für eine maß- und sinnvolle Entwicklung festzulegen. Die Vergangenheit hat unsere Fehler aufgezeichnet, und gerade diese Fehler sollen unsere Lehrmeister für die Gestaltung einer besseren Zukunft sein.



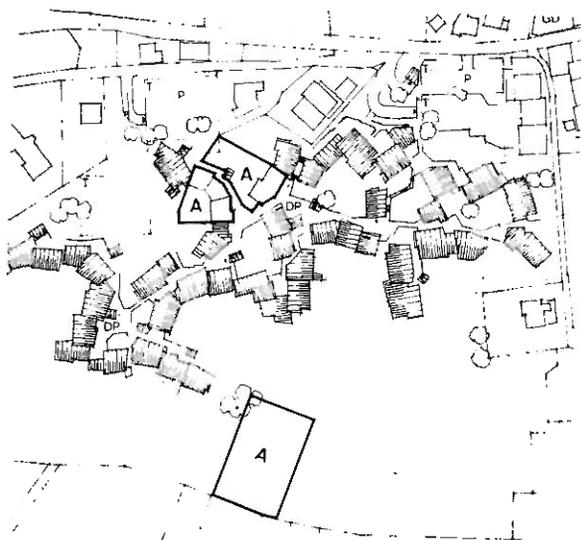
- 1 Alter Dorfteil Champfèr
- 2 Parkierung
- 3 Unterniveaugarage
- 4 Autoverkehr
- 5 Fußgängerzone
- 6 Durch Konzentration erhaltene Freifläche

Abb. 7: Die Konzentration des gleichen Bauvolumens schafft zusätzliche Freiflächen und erlaubt eine spannungsvollere Bauweise, die mit dem Engadiner-Dorf verwandt ist.

mindest, als planungsfeindlich. Die Grundeigentümer, die nun über schön große, zusammenhängende Landflächen verfügen konnten, wollten selbstverständlich ihr Land in der Bauzone haben. Die Planung steckte noch in den Kinderschuhen. Politisch war es zudem notwendig, alle Grundeigentümer zu berücksichtigen, was keine andere Lösung offenließ, als die Bezeichnung von großdimensionierten Bauzonen, die im Zonenplan 1963 festgesetzt wurden. Es wäre deshalb heute ungerecht und unfair, den damaligen Verantwortlichen für die Bauordnung und den Zonenplan 1963 Fehler, wie Unverantwortlichkeit und Unvermögen, vorzuwerfen, ihnen kommt im Gegenteil vielmehr das Verdienst zu, zusammen mit der „Pro Lej da Segl“ und der „Pro Fex“ auch die skeptischeren Bürger für die Belange der Planung und des Landschaftsschutzes sensibilisiert zu haben.

Dieses Engagement des Silser Stimmbürgers ist vermutlich dann auch die Erklärung dafür, daß bereits zwei Jahre später, 1965 also, die Mängel der Planung 1963 erkannt und deren mögliche negative Folgen auf die gesamtwirtschaftliche Entwicklung in unserer Gemeinde vorausgesehen wurden. Eine verantwortungsvolle Behörde mußte reagieren und hat auch reagiert, indem sie der Gemeindeversammlung eine Teilrevision der Bauordnung und des Zonenplanes 1963 beantragte. Das Verständnis für Planungsprobleme war bereits soweit entwickelt und die Bereitschaft, diese Probleme auf die bestmögliche Art und Weise zu lösen, so groß, daß der Antrag aus der Mitte der Versammlung, doch eine Totalrevision vorzunehmen, da man mit einer Teilrevision der Sache zu wenig gedient hätte, deutlich angenommen wurde.

Mit der wertvollen Unterstützung des Bürgers also machte sich die neugewählte Planungskommission an die Arbeit. Die Aufgabe schien beinahe unlösbar zu sein, um so verblüffender und eindrucklicher war das Ergebnis.



**Landumlegung mit Regelbauweise**

Für eine Überbauung nach Regelbauweise müssen die einzelnen Grundstücke umgelegt werden, damit sie eine Form erhalten, die die Respektierung der Grenzabstände erlaubt.

Dank dem Verständnis, der Weitsicht und der politischen Reife der Grundeigentümer konnte die Ausnutzungsziffer (= Geschosflächenzahl) sehr stark reduziert, nämlich auf 0,1 und 0,15 hinunter, und die Konzentration des zulässigen Bauvolumens auf ein Drittel der Zonenfläche durchgebracht werden. Auch die Bauvorschriften selber erfuhren wesentliche Anpassungen an die neuesten Erkenntnisse.

Die Bereitschaft, die vorgelegte fortschrittliche Planung auch anzunehmen, wurde zudem dadurch gefördert, daß der Bund die Gewährung der Konzession für die neue Furtschellas-Seilbahn an die Bedingung einer zweckmäßigen und rechtskräftigen Ortsplanung knüpfte.

Die Gemeindeversammlung vom 27. Oktober 1970 hat die vorgelegte Bauordnung und die dazugehörigen Pläne angenommen; am 27. Dezember 1971, vierzehn Monate später also, erklärte die damalige Regierung des Kantons Graubünden unsere Planungsunterlagen als genehmigt. Doch die nun planungsmüde gewordenen Silser hatten kaum Zeit, sich zu erholen, als bereits in der Februarsession, d. h. nicht ganz zwei Monate nach der Genehmigung der Planung von Sils durch die Regierung, eine Motion als erheblich erklärt wurde, die eine Verordnung zum Schutze der Oberengadiner Seenlandschaft zum Ziele hatte. In der folgenden Maisession stimmte der Große Rat des Kantons Graubünden dieser Verordnung mit nur einer Gegenstimme zu. Am 2. Juni 1972 wurde die Verordnung zum Schutze der Oberengadiner Seenlandschaft, die mit Ausnahme des Dorfkerns das gesamte Hoheitsgebiet betraf, in Kraft gesetzt. Der Gemeindevorstand fühlte sich deshalb verpflichtet, umgehend die nötigen planerischen Maßnahmen einzuleiten, mit anderen Worten, die bestehenden Planungsmittel an die Ziele und Bestrebungen der Schutzverordnung anzupassen, um sich damit der einschneidenden Fesseln der Verordnung zu entledigen, deren harte Bestimmungen tief in die Selbstbestimmungsbefugnisse der



**Landumlegung mit Quartierplan**

Im Gegensatz zum Quartier in der Regelbauweise werden dem Grundeigentümer drei Parzellen zugeteilt. Zwei davon kann er mit dem gleichen Bauvolumen überbauen, auf das er bei Regelbauweise Anspruch hätte. Die dritte Parzelle, die bereits ausgenutzt ist, bleibt frei und kann landwirtschaftlich genutzt werden.

Gemeinde eingreifen. Wir beurteilten es als äußerst wichtig, so schnell wie möglich auch auf diesem Gebiet die ohnehin stark erschütterte Gemeindeautonomie zurückzugewinnen, denn innerhalb der Gemeinde führte diese zu starke Abhängigkeit von den kantonalen Behörden zu sichtbaren, jedoch durchaus verständlichen Spannungen.

Wir mußten sehr bald einsehen, daß auch diese Revision recht viel Zeit in Anspruch nehmen würde. Auch die Bereitschaft beim Bürger, sich wiederum für diese Belange, wenn nicht persönlich, so wenigstens mit der Erteilung der notwendigen Kredite zu engagieren, war auf den Nullpunkt gesunken. Der Bürger wurde kritischer, mußte intensiver als je zuvor bearbeitet werden. Wichtige Aufklärungsarbeit für eine positive Meinungsbildung wurde notwendig. Dies geschah meistens in Form von Orientierungsabenden, an denen die Fachberater anwesend waren und ab und zu auch Mitglieder der Regierung oder der Departemente und der kantonalen Planungsstelle teilnahmen. Am 18. Juli 1975, nach einer dreijährigen recht oft harzigen Vorbereitungsphase, war es endlich so weit, die Vorlagen waren spruchreif, die Gemeindeversammlung konnte dazu Stellung nehmen, das Resultat fiel überraschend und überwältigend aus: Der Zonehplan wurde gegen eine, die Bauordnung ohne Gegenstimme angenommen. Am 12. Mai 1976 wurde auch das Quartierplangesetz mit zu Null Stimmen durch die Gemeindeversammlung beschlossen.

Der neue Zonenplan 1975 weist gegenüber jenem aus dem Jahre 1970 folgende Unterschiede auf:

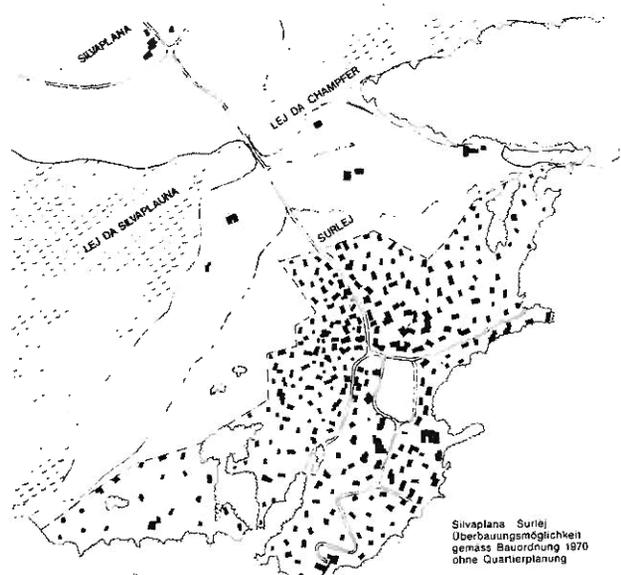
Das Total der Auszonungen von Bauland beträgt 1 264 443 m<sup>2</sup>, was eine Verringerung der möglichen Bruttogeschossfläche von 60 178 m<sup>2</sup> bedeutet, und diese hätte Platz für 5 850 Personen geboten. Durch die Verankerung der zwingenden Konzentration des zulässigen Bauvolumens in unserem Quartierplangesetz in der mittleren und unteren Silsersee-Ebene in den verbleibenden Bauzonen werden zusätzlich 400 000 m<sup>2</sup> für die Belange des Fremdenverkehrs wie auch für die Landwirtschaft wertvollstes Land freigehalten.

Zwei Beispiele:

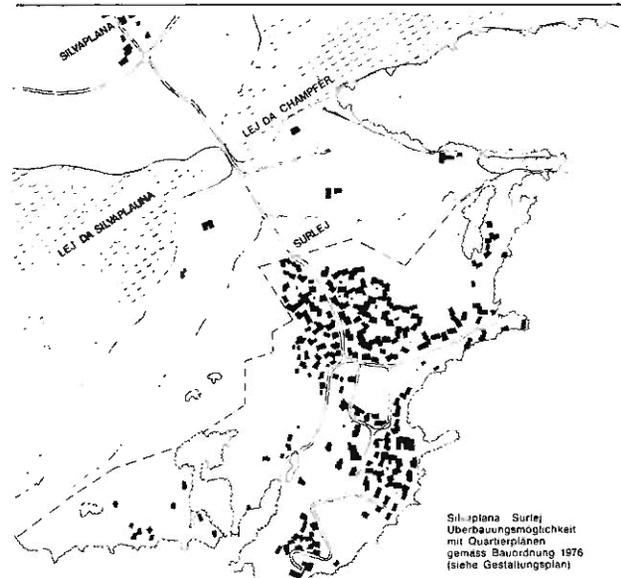
Im Quartier Seglias in einem Ausmaß von 186 666 m<sup>2</sup> konzentrierten wir das Bauvolumen auf einer Fläche von 33 333 m<sup>2</sup>, was 17,85 % des Baulandes ausmacht, beim Quartier Cuncas ist wegen des Parkplatzes der Furtschellas-Bahn die Konzentration etwas weniger groß, läßt sich aber mit einem engeren Baugebiet von 26,65 % immer noch sehen.

Die durch diese Umlagerung des Bauvolumens frei gewordene Fläche ist rechtlich gesehen „ausgenützt“, infolgedessen gibt es für diese Freiflächen auch keine Entschädigungsansprüche wegen des Bauverbotes.

Die Anforderungen, denen die Silser Bürger in den letzten Jahren ausgesetzt waren, grenzten an das Unzumutbare. Es ist deshalb mehr als betrüblich, wenn uns in erster Linie Stadtbewohner, die sich an ihrem Wohnort kaum um eine ordentliche Entwicklung gekümmert haben können, Verbrechen vorwerfen, wenn wir uns um eine Synthese bemühen, zwischen einer geordneten baulichen und wirt-



Silsplana Surlej  
Überbaumungsmöglichkeit  
gemäss Bauordnung 1970  
ohne Quartierplanung



Silsplana Surlej  
Überbaumungsmöglichkeit  
mit Quartierplänen  
gemäss Bauordnung 1976  
(siehe Gestaltungsplan)

schaftlichen Entwicklung und der Wahrung der Schönheit und erhaltenswerten Eigenart unseres Orts- und Landschaftsbildes.

Die Ortsplanung von Sils wurde von der Regierung am 12. Juli 1976 genehmigt. Weit gediehen sind auch die Arbeiten für die Quartierpläne; noch ungelöst ist hingegen die Frage, die uns zur Zeit am meisten bedrückt und beschäftigt, nämlich die nach der Bereitstellung der finanziellen Mittel für die zu erwartenden Entschädigungsansprüche wegen materieller Enteignung.

## Wald und Waldwirtschaft in der Schweiz

Man möchte es als symbolisch für die Bedeutung des Waldes in der Schweiz bezeichnen, daß einer der vier Urkantone seinen Namen in Beziehung zum Wald gefunden hat: Der Kanton Unterwalden, der in zwei Halbkantone unterteilt ist, Nidwalden mit dem Hauptort Stans und Obwalden mit dem Hauptort Sarnen. Daß diese Urkantone am „Vierwaldstätter See“ gelegen sind, zeigt überdies, daß es sich bei allen vier Kantonen ursprünglich um „Waldstätten“ gehandelt haben muß. Daß solche Waldstätten ihre eigene Note haben, hat Gottfried Keller mit einem Vers gekennzeichnet, den er für ein Forsthaus vorgeschlagen hat:

„Ein Wald zeigt wie ein blanker Schild  
Dir der Gemeinde Spiegelbild.“

Die Schweiz ist also ein Land, in dem der Wald eine ernsthafte Rolle seit alters spielt. Dabei ist kennzeichnend die Vielgestaltigkeit der biologischen, rechtlichen, wirtschaftlichen und historischen Bedingungen, die in jedem Tal und jeder Gemeinde individuelle Züge aufweisen und nahezu unübersehbar sind. Man kann deshalb bei der gebotenen Kürze nur in ganz groben Strichen einige wesentlich erscheinende Merkmale herausarbeiten. Die Angaben stützen sich dabei notgedrungen auf die einschlägige Literatur. Auf detaillierte, eigenständige Beschreibungen mußte verzichtet werden.

Im Jahr 1975 waren, wenn man von waldähnlichen Vegetationsformen, die neuerdings durch Luftbildaufnahmen in den Voralpen, Alpen und auf der Alpensüdseite festgestellt wurden, absieht, 1 112 727 ha der schweizerischen Landesfläche, d. h. 26,9 %, der Forstgesetzgebung unterstellt. Von dieser Fläche waren 976 811 ha oder 87,8 % produktive Waldfläche. Davon befanden sich 73,4 %, also 816 964 ha, in öffentlicher Hand, wobei die Gemeinden 92 % Anteil hatten, während der Rest von 8 % auf Bundes- und Kantonswald, also Staatswald, entfiel. Rund ein Drittel der schweizerischen Waldfläche liegt im Alpengebiet, je etwa ein Sechstel im Mittelland, im Jura, in den Voralpen und auf der Alpensüdseite. Etwa 80 % sind mit Nadelholz, vorwiegend Fichte und Tanne, gut 20 % mit Laubholz, vorwiegend Buche, aber auch sonstigem Laubholz bestockt.

Die wichtigsten natürlichen Waldgesellschaften lassen sich nach ihrer Verbreitung etwa wie folgt gruppieren:

Eichen-, Hainbuchen-, Ahorn-, Eschen-, Schwarzerle-, Winterlinde- und Auewälder im Mittelland in den Lagen von 300 bis 600 m über dem Meer zwischen Genfer See und Bodensee,

Buchen-, Buchentannen- und Tannenwälder im Jura und Voralpengebiet,

Fichten-, Lärchen-, Zirbelkiefer- und Bergkiefernwälder im ganzen Alpengebiet.

Isolierte Waldgesellschaften auf sehr begrenzten speziellen Standorten: Flaumeichenwälder, Kiefernwälder, Kastanien-Eichenwälder, Moorwälder.

Die Funktionen des schweizerischen Waldes sind außerordentlich vielseitig:

Der Wald ist ein wichtiges Gliederungselement der schweizerischen Landschaft. Er trägt dazu bei, Ballungsgebiete durch Unterteilung zu lockern, Räume verschiedener Funktion wie Wohn-, Industrie-, landwirtschaftliche Gebiete zu trennen und zu gliedern. Das schweizerische Mittelland mit seiner dichten Besiedlung verdankt der „Kulissenwirkung“ des Waldes ein gut Teil seiner Harmonie und seiner trotz aller Technik und Überbauung erhaltenen Schönheit. Er

bildet in diesen Landesteilen Oasen natürlicher ökologischer Verhältnisse, trägt dort zur Erhaltung eines ursprünglichen Bodenzustandes bei und wirkt der Zerstörung der natürlichen Wasservorkommen entgegen.

Der gesamte Derbholzzuwachs beziffert sich gegenwärtig auf 5,4 Millionen Kubikmeter. Davon werden etwa 4 Millionen Kubikmeter jährlich verwertet. Die Holzproduktion als eine der wenigen landeseigenen Rohstoffquellen liegt nicht nur im Interesse der Waldeigentümer und der Holzindustrie, sondern auch dem der Allgemeinheit, zumal durch die entsprechenden Einkünfte die Erfüllung der Dienstleistungsfunktionen erleichtert wird. Im übrigen verbrauchte die Schweiz im Durchschnitt der Jahre 1970 bis 1972 6,9 Millionen Kubikmeter Rohholzäquivalent, d. h. sie versorgte sich selbst aus eigener Produktion nur gut zur Hälfte und ist also ein in seiner Holzversorgung vom Ausland abhängiges Importland. Der Produktionswert der Holzindustrie des Inlandes betrug in diesen Jahren etwa 3,2 Milliarden Franken. Die Außenhandelsbilanz war mit einer Milliarde Franken passiv.

Eine wachsende Bedeutung haben die Dienstleistungsfunktionen des Waldes. In dem Berg- und Gebirgsland Schweiz haben sie schon seit alters regional ein überragendes Gewicht.

Die Schutzfunktionen stehen dabei wohl an der Spitze. Der Wald kann Menschen, Siedlungen, Verkehrswege, Landschaftsteile, dem Tourismus dienende Anlagen vor Gefährdungen durch Naturgewalten schützen. Man denke an Schutz gegen Schneerutschung, Abbruch von Lawinen, Bodenerosion, Steinschlag, Muren, an die Verminderung der Geschiebemenge der Gebirgsbäche, an den ausgleichenden Einfluß auf die Abflußmenge der Wasserläufe u. ä. Mit zunehmender Technisierung kommt die Schutzwirkung des Waldes gegen Luftverunreinigungen, Staub, Lärm, Abgase, Strahlung usw. hinzu.

Hier ist es angebracht, ein Wort zur Geschichte der Gesetzgebung der Schweiz im Hinblick auf die Schutzfunktion des Waldes zu sagen:

Die Zerstörung der Wälder durch den mit der Industrialisierung gestiegenen Brennholzbedarf, die vermehrte Umwandlung von Wald in landwirtschaftliche Produktionsflächen, der Verkauf von Wäldern an Handelsunternehmungen mit nachfolgendem Kahlschlag hatten zu Beginn des 19. Jahrhunderts katastrophale Folgen durch Geschiebe der Flüsse, Überschwemmungen u. ä. Ein wirksamer Waldschutz wurde zur Lebensnotwendigkeit. Die großen Überschwemmungen des Jahres 1868 brachten die Erkenntnis, daß die Regulierung des Wasserabflusses ohne genügende Bewaldung in den Einzugsgebieten der Flüsse nicht gelingen kann. Es zeigte sich, daß die autonomen Kantone dieser Aufgabe nicht gerecht werden konnten, und daß es einer Ermächtigung des Bundes bedurfte, um die nötigen Abwehrmaßnahmen zu treffen. Das erste Forstpolizeigesetz der Schweiz vom Jahr 1876 galt nur für das Hochgebirge. Dort wurde zwischen öffentlichen und privaten Wäldern und zwischen Schutz- und Nichtschutzwäldern unterschieden. Es beinhaltete die Verpflichtung der Kantone zum Aufbau einer voll geeigneten Forstorganisation, das Verbot jeder Rodung ohne staatliche Bewilligung, die Verpflichtung zur nachhaltigen Bewirtschaftung der öffentlichen Wälder und die forstamtliche Nutzungskontrolle in den privaten Schutzwäldern. Eine äußerst fortschrittliche und sachgerechte Bestimmung des Gesetzes war, daß für Aufforstungen in ge-

fährdeten Lagen Bundesbeiträge bis maximal 70 % vorgesehen werden können. Die Erfolge waren bescheiden.

Durch die einzige gesamtschweizerische forstliche Volksabstimmung wurde dann im Jahr 1897 die Oberaufsicht des Bundes auf die Forstpolizei für die ganze Schweiz ausgedehnt. Im Jahr 1902 wurde das heute geltende Forstpolizeigesetz erlassen. Es entspricht dem alten Gesetz, hat aber eine wesentlich erweiterte Zielsetzung. Bis zum Beginn unseres Jahrhunderts waren 70 % des Waldareals als Schutzwald ausgeschieden, heute sind es 95 %. Als Schutzwälder haben die Kantone obligatorisch diejenigen Wälder auszuscheiden, die im Einzugsgebiet der Wildwasser gelegen sind, die Schutz bieten gegen schädliche klimatische Einflüsse, außerordentliche Wasserstände und gegen andere lokale Naturgefahren wie Lawinen, Steinschlag, Bodenerosion u. ä. Die Kantone können nach eigenem Ermessen Wälder auch zwecks Wasserreinhaltung, für die Luftreinigung, die Erholung und Gesundheit der Bevölkerung und für den Landschaftsschutz als Schutzwald auscheiden. Tatsächlich haben die meisten Kantone heute ihr gesamtes Waldareal zum Schutzwald erklärt.

Eine wichtige Bestimmung des Forstgesetzes ist das Gebot der Walderhaltung. Rodungen sind genehmigungspflichtig. Bewilligungen werden in der Regel unter der Bedingung erteilt, daß eine der Rodung entsprechende Fläche aufgeforstet wird. Infolge des wachsenden Drucks auf den Wald durch Ausdehnung der Bautätigkeit, des Verkehrs, des Sports usw. sind besondere Ausführungsbestimmungen zum Rodungsverbot erlassen worden. Eine dieser Bestimmungen ist, daß die Rodung nur bewilligt werden darf, wenn dadurch keine gewichtigen Interessen des Natur- und Heimatschutzes verletzt werden. Die privaten Vereinigungen des Natur- und Heimatschutzes haben das Recht der Verbandsklage, d. h. das Recht der Anfechtung bewilligter Rodungen beim Bundesgericht. Die Bundesbeiträge für die Aufforstung und deren Schutz durch Verbauungen wurden auf bis zu 80 % erhöht. Unter Einrechnung der natürlichen Waldausdehnung durch Bestockung aufgegebenen wenig produktiver landwirtschaftlich genutzter Flächen mit Waldbäumen und -sträuchern und der planmäßigen Aufforstung hat sich die gesamte Waldfläche der Schweiz in diesem Jahrhundert um etwa 100 000 ha, d. h. 10 % vermehrt.

Als Elemente der schweizerischen Forstgesetzgebung, die zugleich dem Landschaftsschutz dienen, können noch hervorgehoben werden: Das Verbot des Kahlschlags auch in den privaten Nichtschutzwäldern und die Subventionierung des forstlichen Straßenbaus durch den Bund bis zu 60 % zwecks schonender Holzabfuhr und als wichtigstes Mittel zur Erhaltung einer selbsttragenden Waldpflege, die Unterstützung der Parzellenzusammenlegung zur Verbesserung der Betriebsstruktur. Seit dem Inkrafttreten des Forstgesetzes wurden z. B. mit Bundesbeiträgen über 8 400 km Waldstraßen gebaut.

War das Forstgesetz bei seiner Begründung in erster Linie ein Gesetz zum Schutz des Waldes und zum Schutz der Umwelt durch Wald, so tritt heute neben dieser Schutzfunktion die Erholungsfunktion in starkem Maße in den Vordergrund. Das gilt ebenso für die Ballungsräume des Mittellandes mit seiner starken Vermehrung der Siedlungsfläche als auch für die Erholungs- und Fremdenverkehrsgebiete des Jura, der Voralpen und der Alpen. Das schweizerische Zivilgesetzbuch gestattet das Betreten des Waldes für jedermann. Von diesem Recht wird vor allem in den Ballungsgebieten, aber auch in den Wochenenderholungs- und in den Touristengebieten in großem Umfang Gebrauch gemacht. Daß in diesem Zusammenhang spezielle Einrichtungen in den Wäldern (z. B. Parkplätze, Reitwege, Schutzhütten, Wanderwege) gewünscht und eingerichtet werden, liegt auf der Hand. Dabei ist die Überschreitung der Auf-

nahmefähigkeit des Waldes in gewissen Waldgebieten eine reale Gefahr. Die Regelung der aus diesen infrastrukturellen Investitionen und den Folgekosten entstehenden Kosten ist, denkt man allein an die Hinterlassung von unglaublichen Abfallmengen, nicht voll befriedigend geregelt. Die Belastung der Waldeigentümer, auch wenn dies meist die Gemeinden sind, ist infolge der seit Jahren schwindenden Reinerträge oder der Defizite der Forstbetriebe problematisch. Sie kann zur Liquidation des Holzvorrats und Unterlassung wichtiger Maßnahmen der organischen Produktion, oder aber, und darin zeigt sich die in jüngster Zeit völlig veränderte Situation, zur Unterlassung jeglicher Bewirtschaftung und Pflege des Waldes führen. Die Aufrechterhaltung der Dienstleistungsfunktion, des Schutzes und der Erholung setzt jedoch eine regelmäßige Pflege, systematische Verjüngung, Vermeidung von Überalterung usw. voraus. Die amtlichen Stellen erwägen deshalb in Gebieten mit erheblichem Erholungsverkehr die Aufstellung von Gesamtplänen auf regionaler Basis, für deren Aufstellung und Realisierung die Gemeinden verantwortlich sind. Wird dadurch die Bewirtschaftung des Waldes beeinträchtigt oder sind zusätzliche Kosten aufzuwenden, so soll der Waldbesitzer entschädigt werden. Waldwege und Waldstraßen sollen grundsätzlich für den Motorfahrzeugverkehr gesperrt werden.

Wenigstens andeutungsweise sollte auch auf den schweizerischen Waldbau hingewiesen werden. Denn er war es, der weltweit den hohen Ruf der schweizerischen Forstwirtschaft begründete. Er ist gekennzeichnet durch seine Vieltätigkeit und entsprechend der Berührung des Landes mit drei Kulturkreisen durch seine Offenheit für alle Strömungen. Er verdankt diese Vorzüge auch der außergewöhnlich reichen geographischen und klimatischen Gliederung der Schweiz und nicht weniger der rechtshistorischen Entwicklung, die bis heute die Autonomie der Kantone und ebenso der Gemeinden streng gewahrt hat.

Der Waldbau stand an der forstwirtschaftlichen Abteilung der im Jahr 1855 gegründeten Eidgenössischen Technischen Hochschule in Zürich immer im Vordergrund. Von dort gingen z. B. 1900 bis 1917 die ersten wissenschaftlichen Untersuchungen über den Einfluß des Waldes auf den Stand der Gewässer aus. Der schweizerische Waldbau ist zu kennzeichnen als Kleinflächenwirtschaft, die ihre originelle Ausprägung seit alters im Bernischen Emmental hatte. Das natürliche Verbreitungsgebiet von Tanne, Buche und Fichte und die stark zerteilte Molasselandchaft verbunden mit der alemannischen Einzelhofsisiedlung waren hier die ideale Grundlage. Auf dieser bäuerlichen Tradition aufbauend ist die Theorie des Plenterwaldes entwickelt worden. Die Versöhnung des biologischen Prinzips mit dem ökonomischen Prinzip wurde unter französischem Einfluß in der Westschweiz in Form einer laufenden Kontrolle des Zuwachses in Verbindung mit der Holznutzung praktiziert und begründet. Auf deutsche Anregungen ging das Prinzip des gemischten Waldes zurück, das dann am Waldbauinstitut der Eidgenössischen Technischen Hochschule Zürich in der Theorie der Bestanderziehung und Auslesedurchforstung seine umfassende und die Praxis entscheidend befruchtende Darstellung fand. Die naturwissenschaftliche Begründung waldbaulicher Maßnahmen wurde durch die pflanzensoziologische Schule in Zürich-Montpellier bereichert.

So trägt der schweizerische wissenschaftlich fortentwickelte Waldbau, aufbauend auf einer örtlich höchst eindrucksvollen Tradition, beflügelt durch eine in breitesten Kreisen der Bevölkerung lebendige Waldgesinnung und gestützt auf eine den Schutz des Waldes im weitesten Sinn dienende Forstgesetzgebung wesentlich dazu bei, alle wie auch immer gearteten Waldaufgaben in individueller Weise am einzelnen Ort nachhaltig zu erfüllen, ob es sich um

größtmögliche und rationelle Werterzeugung oder um bestmögliche Schutz- und Wohlfahrtswirkungen handelt. Aus der Sicht des Landschaftsschutzes und der Landespflege ist die aus diesen Komponenten resultierende forstwirtschaftliche Praxis der sicherste und beste Weg, den Gemeinnutzen des Waldes als Landschaftselement zu gewährleisten.

Trotz der günstigen natürlichen, historischen und durch fortschreitende Könnerschaft begünstigten Voraussetzungen und neben zahlreichen Musterbeispielen optimaler Waldpflege ist der schweizerische Wald und die dortige Waldwirtschaft infolge der sich ständig wandelnden menschlichen Einflüsse in mancher Hinsicht ernststen Schwierigkeiten ausgesetzt. Diese können hier nur mit einzelnen Stichworten angesprochen werden. Statt des früher üblichen Rodungsbegehrens für landwirtschaftliche Nutzung nimmt der Druck auf den Wald zur Freigabe von Waldboden für Bau-, Industrie- und Verkehrsvorhaben noch zu. Und umgekehrt können in Kompensation dazu vorgenommene Aufforstungen am falschen Ort wertvolle und seltene Biotope zerstören. Strenge Kontrollen sind deshalb nach beiden Richtungen unerlässlich.

Der schweizerische Wald tendiert in seinem Aufbau zur Überalterung. Um ihn gesund zu erhalten, aber auch im Interesse der Holzversorgung, sind bestimmte Bewirtschaftungsmaßnahmen notwendig. Der Arbeitskräftemangel, vor allem die Kostenprogression, stellen die Bewirtschaftung und Pflege der Waldungen vielerorts in Frage. Der gesetzliche Zwang zur Bewirtschaftung ist deshalb ein akutes, sehr kontroverses, in Diskussion befindliches Problem.

Die angestrebte natürliche und künstliche Verjüngung der Bestände vor allem im Gebirge, ebenso die Umwandlung von einförmigen Reinbeständen im Mittelland in gesunde, ertragreiche gemischte Hochwälder wird durch unnatürlich hohe Rehwildbestände und vor allem im Osten des Landes und in den Voralpen durch ebensolche Rotwildbestände aufs äußerste erschwert sind, soweit Schutzmaßnahmen ergriffen werden, verteuert, ja bisweilen unmöglich gemacht, ganz abgesehen von den technischen Schäden durch Schälen und der Verdrängung wichtiger Bodenpflanzen und Baumarten wie der Tanne und des Laubholzes. Die Lösung des Zielkonflikts zwischen dem Wunsch weiter Kreise nach einem hohen Wildbestand und den Interessen

oftmals derselben Kreise nach einem gesunden abwechslungsreichen Wald ist vordringlich.

Ähnliche Schädigung erleidet der Wald durch Beweidung mit Großvieh und in zunehmendem Maß mit Schafen. Noch immer werden durchschnittlich rund 12% des Waldareals beweidet, in den Alpen sind es 16%. Die Beweidung findet gerade in den Gebieten statt, wo die Schutzfunktion des Waldes eine überragende Rolle spielt (extreme Hanglagen). Nach dem Forstpolizeigesetz sind einschlägige Rechte und Nebennutzungen zwangsweise abzulösen. Hier bleibt noch mancher Konflikt mit der Landwirtschaft zu regeln. Eines steht fest, daß im ganzen Alpengebiet die Waldgrenze durch die Weide und in deren Gefolge durch das Wild um einige hundert Meter herabgedrückt worden ist. Die im Interesse der Schutzfunktionen des Waldes auf dem Gebiet der Ablösung der Weiderechte, der Trennung von Wald und Weide und der erforderlichen geschützten Aufforstung zu bewältigenden Aufgaben stellen alles in den Schatten, was bisher im Gebirgswald geleistet wurde.

Der Katalog der Probleme müßte noch sehr erweitert werden, um den anstehenden Fragen auch nur annähernd Rechnung zu tragen. Das ist hier nicht möglich. Es konnten nur einige Hinweise gegeben werden auf den Schweizer Wald als ein seit alters tragendes Element der schweizerischen Landschaft und Wirtschaft und auf die beispielhafte Einbeziehung des Waldes in das Beziehungsgefüge der zeitgemäßen Landeskultur.

#### Quellenangabe:

Gesamtkonzeption für eine schweizerische Wald- und Holzwirtschaftspolitik, herausgegeben vom Eidgenössischen Oberforstinspektorat. 3000 Bern 14. 1975.

Jahrbuch der schweizerischen Wald- und Holzwirtschaft 1975. Forststatistik 18. Lieferung 1. Heft, Bern 1977.

LEIBUNDGUT: Grundzüge der schweizerischen Waldbaulehre. Forstwirtschaftliches Zentralblatt 68, 257–291, 1949. Parey, Hamburg und Berlin.

LEIBUNDGUT: „Wald und Wild“ in Schenk, Jagd und Naturschutz in der Schweiz, S. 366–382, 1966. Ulmer, Stuttgart.

BLOETZER: Die Entwicklung der schweizerischen Forstgesetzgebung. Vortrag nicht veröffentlicht. Zürich 1977.

TROMP: Orientierung über die forstlichen Verhältnisse in der Schweiz. Institut für forstliche Betriebswirtschaftslehre der ETH Zürich. Ohne Datum. Nicht veröffentlicht.

SPEER: Über Grenzprobleme der Forstwirtschaft in deutscher Sicht. Schweizerische Zeitschrift für Forstwesen 1959, S. 653 bis 671.

## Aufgaben des Landschaftsbaues in der Schweiz

Das Werturteil über die Schweiz ist für zahllose Europäer oft noch eng verbunden mit Gedanken an unberührte landschaftliche Schönheit, an glückliche Ferien und Erholung. Bei vielen ist es auch verknüpft mit Erinnerungen an unbekümmerte Freiheit, die man beim Wandern im Bergland noch erleben kann, weil sie in der eigenen, heimatischen Landschaft seit langem verloren ist. Für empfindsame Menschen werden diese Vorstellungen noch ergänzt durch eine Vielzahl an beglückenden Erlebnissen mit Bergblumen, mit Tieren aus Wald und Feld, mit Baum und Strauch in der freien Landschaft.

Ein holländischer Naturfreund und Schriftsteller hat vor vielen Jahren die Schweiz einmal als den gemeinsamen natürlichen Spielplatz Europas bezeichnet. Und in vielen Erinnerungen und Gedanken erfüllt sie diesen Zweck noch immer. Ja, es scheint die Hauptaufgabe dieses kleinen Landes inmitten Europas zu sein, Menschen aus aller Welt für kürzere oder längere Zeit den Druck des heutigen Daseins vergessen zu lassen.

Daß man bei einer solchen Betrachtungsweise an vielen Funktionen dieser wirtschaftlich hochentwickelten Nation vorbeisieht, ist klar. Aber rationales Denken beherrscht öfters nicht das tiefere Gefühlsleben, vor allem dann nicht, wenn Erinnerungen das Gedankenbild prägen.

Wie überall in der westlichen Welt, hat auch die technisch-industrielle Entwicklung des zwanzigsten Jahrhunderts die Schweizer Landschaft weitgehend beeinflusst. Ältere Naturfreunde haben den Reiz der Schweizer Täler in den ersten

Jahrzehnten dieses Jahrhunderts noch bewußt erlebt. Sie kennen noch das Bild unbegradigter Bachläufe und orchideenreicher Feuchtwiesen mit zerstreut wachsendem Weidengebüsch; zugegeben: nicht sehr ertragreich, aber, vor dem Hintergrund der Berge, von einer ungewohnten Schönheit.

Entwässerungen, Erschließungen, Güterzusammenlegungen und Neusiedlungen, oft in Form sog. Gesamtmeliorationen, haben diese landschaftliche Vielfalt zum Verschwinden gebracht. Wobei allerdings der augenblicklich große Ertrags-erfolg für die Landwirtschaft nicht in Abrede gestellt sei. Die schweizerischen Erfahrungen mit der Flurbereinigung zur Verbesserung der Agrarwirtschaft haben übrigens andern Ländern des Kontinents sogar als Vorbild gedient.

Das Schauspiel der Berge aber ist geblieben. Mehr als in den Tiefebenebenen der Küstenländer wird in der Schweiz das Makrorelief die wesentliche Identität des Landes dauernd bestimmen. Trotzdem gibt es auch für die Gebirgslandschaft Grenzen, die man nicht ungestraft überschreiten kann. Autobahnen, Hochbauten, immer weiter fortschreitende Zersiedlung, Steinbrüche, Wasserkraftwerke mit Stauseen, Hochspannungsleitungen, Uferverbauungen, Bergbahnen und Skilifte mit ihren Attributen sowie Massentourismus ganz allgemein haben bereits tiefe Spuren im Bergpanorama hinterlassen. Romantik weicht immer mehr der Technik, auch im Berggebiet.

So bin ich denn als Fremder immer noch ein wenig betrübt über das verlorene Abenteuer von Chandolin: Früher

Die Vielfalt der Reussebenenlandschaft mit Wechsel von Feldflur, Wald, Riedwiesen und Feldgehölzen soll trotz der im Gange befindlichen Umstrukturierung erhalten bleiben.



nur zu Fuß oder auf dem Maultier erreichbar, wurde dieses touristische Erlebnis bereits vor Jahren dem Autoverkehr geopfert.

Erfreulich ist demgegenüber, daß das Überqueren des Gemmipasses bis heute noch dem Wanderer überlassen wurde. Und es ist nur zu hoffen, daß es dauernd so bleibt. Auch sonst noch gibt es viel unberührte Schönheit und ruhebringende Einsamkeit in der Schweizer Landschaft und es ist somit für aktive Erholung und beschaulichen Umgang mit der Bergnatur glücklicherweise noch Gewähr geboten. Dies auch für die Zukunft sicherzustellen erfordert aber den größtmöglichen Einsatz eines jeden und einer wirkungsvollen Beratung von Seiten des Landschaftsschutzes.

Daß die Qualität der Landschaft diese Möglichkeiten trotz aller Technisierung überhaupt noch bietet, verdanken wir in erster Linie dem Schweizer Volk, bei dem Heimatgefühl und Liebe zur Natur generationenlang als wichtige Werte empfunden wurden. Es ist sicher kein Zufall, daß mehrere Pioniere der Naturwissenschaften und des internationalen Naturschutzes aus diesem Lande stammen. Ich denke an Paul Sarasin, Carl Schröter, Josias Braun-Blanquet, Charles Bernard, Jean Baer und andere. Zweifelsohne ist daher die Schweiz vor vielen Jahren zu Recht als das Weltzentrum der IUCN und des WWF erwählt worden und es seitdem geblieben. Erwähnenswert ist in diesem Zusammenhang auch die von Engler, Schädelin und Leibundgut entwickelte naturnahe schweizerische Waldbaulehre, die weltweit als Richtschnur für eine subtile Waldbehandlung betrachtet wird.

Auch auf dem Gebiet der Raumplanung hat die Schweiz Pionierarbeit geleistet. Insbesondere sei in dieser Hinsicht das Wirken der Schweizerischen Vereinigung für Landesplanung (VLP) erwähnt, die 1943 gegründet wurde und für die Entwicklung der Orts-, Regional- und Landesplanung nach wie vor einflußreiche Bedeutung besitzt. Was jetzt an gesetzlichen Instrumentarien auf diesem Fachgebiet in der Schweiz zur Verfügung steht, wäre ohne die Arbeit dieser Organisation undenkbar gewesen. Der Vereinigung sind zur Zeit rund 1300 Einzelmitglieder angeschlossen. Weiter arbeiten dabei mit der Bund, sämtliche Kantone, 840 Gemeinden, 77 privat- und 165 öffentlich-rechtliche Kollektivmitglieder und alle größeren Regionalplanungsgruppen der Schweiz.

Mit Direktor Dr. iur. Rudolf Stüdeli, seit 1960 Geschäftsführer der VLP, dem 1977 der Europapreis für Landespflege zugesprochen wurde, hat man nicht nur die verdienstvolle Arbeit dieser Persönlichkeit geehrt, sondern damit zugleich auch die internationale Anerkennung für die schweizerische Raumplanung und Landespflege betont.

Auf dem Fachgebiet der Raumplanung hat die Schweiz, wie gesagt, von Anfang an in vorderster Reihe gestanden. Glücklicherweise für sie, darf man sagen; denn es gibt wenige Länder, in welchen die landschaftlichen Werte das ideelle und materielle Wohl des Menschen so eindrucklich beeinflussen. Seit Jahrzehnten ist die schweizerische Zeitschrift „Plan“, in der die VLP maßgebend mitwirkt, ein fachliches Podium zur Äußerung von Gedanken, Problemen und anwendbaren Lösungen auf dem Gebiet der Raumplanung. Eine Fachzeitschrift, deren Bedeutung schon von Anfang an weit über die Landesgrenzen hinausreichte.

Landschaftsschutz war in der Schweiz schon früh auch mit der Raumplanung verbunden. Man darf wohl sagen, daß die Besorgnis wegen der stets fortschreitenden Landschaftsschäden erster Anlaß war zu einer planmäßigen Ausscheidung des ländlichen Raumes und einer beherrschten, geordneten Nutzung des Bodens.

Bereits seit 1954 entwickelte ein anderer Schweizer Pionier, Dr. Theo Hunziker — Forstingenieur und seit einem Jahrzehnt Leiter der Abteilung Natur- und Heimatschutz im

Bundesamt für Forstwesen sowie Sekretär der Natur- und Heimatschutzkommission im Eidg. Department des Innern — beispielhafte Ansätze für einen wirksamen Schutz, die Gestaltung und Pflege der Landschaft. In einer Zeit, in der Umweltschutz noch ein völlig unbekannter Begriff war, hat er mit zäher Beharrlichkeit und oft als Einzelgänger den Kampf um mehr Verständnis für die Wahrung und Förderung der natürlichen und kulturellen Werte der Landschaft geführt. In der heutigen Zeit, in der Parlamentarier und Regierungen Umweltfragen als wichtige Programmpunkte proklamieren, ist es oft schwierig, die Verdienste und die von solchen Pionieren geleistete Arbeit richtig einzuschätzen. Und doch war es Hunziker, der damals den Aufbau der Landschafts- und Erholungsplanung als Teil der Gesamtplanung im Kanton Zürich entwickelte und parallel dazu, den Antrag zur Erweiterung der Liste modellartiger kantonaler Schutzverordnungen gestellt hat, so für die Katzenseen, das Neeracherried, den Irchel und Bachtel sowie das Lützel- und Seeweidseegebiet. Bei der Schaffung neuer Schutzverordnungen war es stets auch sein Bestreben, die in dieser Sache besonders anerkanntesten Leistungen seines Vorgängers, von Dr. W. Knopfli, folgerichtig fortzusetzen. In diesen Schutzbereichen wurden von ihm wegweisende Verfahren für Unterhalt, Landschaftspflege und Erholungsplanung erarbeitet. Bei Flurbereinigungen, Gewässerkorrekturen und beim Straßenbau und anderen öffentlichen Aufgaben wurde die ständige und womöglich frühzeitige Mitarbeit des Landschaftsschutzes zur Regel. Maßgeblich hat Hunziker auch die Normen der Schweiz. Vereinigung für Straßenfachleute über die Bepflanzung an Straßen angeregt und mitgestaltet. Zur Sicherstellung des Landschaftsschutzes im Kanton Zürich beantragte er die Schaffung eines dauernd mehrere Mio. Fr. umfassenden Fonds. Die Förderung von Forschung, Ausbildung und Erziehung wie auch der Information auf dem Gebiet des Landschaftsschutzes sind ihm weitere Grundanliegen. Auch die Struktur der Abteilung Natur- und Heimatschutz mit den Dienststellen Grundlagenbeschaffung und Entschädigungen, Naturschutz, Heimatschutz sowie Erholungslandschaftsschutz und Landschaftspflege widerspiegelt die breitgefächerte und zeitgemäße Schau des Landschaftsschutzes ihres Leiters. Hunziker war schließlich auch Gründer der Arbeitsgemeinschaft kantonaler Beauftragter für Landschaftsschutz und Mitgründer der Schweiz. Stiftung für Landschaftsschutz und Landschaftspflege. Seit Jahren hat er außerdem erfolgreich als Vertreter der Schweiz im Komitee zum Schutz der Natur und der natürlichen Hilfsquellen des Europarates und im Kuratorium des Europapreises für Landespflege mitgearbeitet.

Traditionsbedingt konzentrierte sich die Aktivität bei der Behandlung von Umweltproblemen in der Schweiz vielfach mehr auf den Schutz als auf die Pflege oder auf den Aufbau der Landschaft. Dies ist im Grunde genommen nicht nur selbstverständlich, sondern an sich durchaus begründet, wenn man bedenkt, daß die von der Natur geschaffene Vielfalt und Schönheit zusammen mit die oft jahrzehnte bis Jahrhunderte alten Kulturwerke in diesem Bergland die Qualität der Landschaft bestimmt haben. Schutz und Abwehr wurden deshalb vielfach als Hauptziele der Umweltstrategie betrachtet.

Die sich hauptsächlich dafür einsetzenden privaten Organisationen, der Schweizerische Bund für Naturschutz und der Schweizer Heimatschutz, entstanden bereits um die Jahrhundertwende. Die erstgenannte Vereinigung stand u. a. an der Wiege des Schweizerischen Nationalparks. Im Laufe der Zeit haben sich diese Organisationen, oft vereint mit dem Schweizer Alpenclub und gemeinsam mit den Behörden, erfolgreich für viele Aufgaben des Natur- und Heimatschutzes eingesetzt. Ihre Arbeit wie auch die der Fachorgane für Natur- und Heimatschutz von Bund und Kantonen sind und bleiben unerläßlich.

Auch in der Schweiz gilt es indessen, sich heute vermehrt auch für die Pflege, die Wiederherstellung, den Aufbau und die Gestaltung der Landschaft einzusetzen. Erfahrungen anderer Länder unserer westlichen Welt beweisen, daß bei den heutigen technischen Eingriffen im ländlichen Raum der Schutz der Landschaft allein nicht genügt, eine ökologisch wie ästhetisch annehmbare Umwelt dauernd zu gewährleisten. Bei vielen an sich unvermeidbaren Eingriffen durch Straßenbau, Siedlung, Industrie, Flurbereinigung, Entwässerungen und Erholungsanlagen kommt es immer mehr darauf an, Bedingungen zu stellen, um die Neuanlagen räumlich, ästhetisch und ökologisch so in die Landschaft einzugliedern, daß diese zwar nach einigen Jahren ein neues Gepräge erhält, aber in Einklang mit der heimatischen Kulturlandschaft steht.

Aus diesem Grund ist es notwendig, daß Gesetzgebung, Planung, finanzielle Mittel und Sachverstand zur Verfügung stehen, um solche Bedingungen stellen und deren Durchführung gewährleisten zu können. In der Praxis hat dies zur Folge, daß an die Genehmigung aller derartigen Arbeiten die Bedingung geknüpft werden kann für den Erwerb besonderer Grundstücke zur Anlage von Bepflanzungen, für breitere, gut gestaltete Böschungen, für naturnahe Bachverbauungen, für Grünanlagen in Neusiedlungen usw. Wenn die Gesellschaft schon Wert legt auf eine gut gepflegte Landschaft, und dies zu Recht, so soll sie auch die dazu nötigen Forderungen stellen und deren Durchführung ermöglichen können.

Bei Straßenbauten in der Schweiz soll nun zum Glück die ingenieurbioologische Bauweise entscheidend gefördert werden. Die Anwendung naturgemäßer Bepflanzungen ist ein Aspekt davon. Auch die Wahl von örtlich vorkommendem geeignetem Steinmaterial für die Errichtung von Mauern und Verbauungen gehört dazu. Die Wahl der Linienführung und Normalprofile sowie die Gestaltung von Brücken, Viadukten, Parkplätzen, Picknickanlagen, Böschungen und eine Reihe technischer Einzelheiten erfordern sorgfältige Überlegungen im Hinblick auf ihre landschaftlichen Auswirkungen. In den schweizerischen Städten mit Bauordnungen und Gartenbauämtern sowie in Schutzgebieten können Bedingungen der Grünplanung durchgesetzt werden. Andernorts wird dies aber meist dem einzelnen Einwohner anheimgestellt. Die rasche Ausdehnung der Siedlungsgebiete wirft aber die Frage auf, ob nicht die Hauptstruktur der Grünanlagen und, mit ihr verbunden, die wichtigsten und dauerhaftesten Bepflanzungselemente durch die Öffentlichkeit geplant, ausgeführt und gepflegt werden sollen. Kleine Waldparzellen, Baumgruppen und Einzelbäume sind z. B. einfache Mittel, um die Qualität der Landschaft im Siedlungsbereich an mancher Stelle ganz erheblich zu verbessern.

Ein wichtiges Instrument zur Neugestaltung der Landschaft kann auch die Flurbereinigung sein, nämlich dann, wenn dieses Verfahren von einer rein agrartechnischen Verbesserungsplanung zu einem Unternehmen mit mehr allgemein ausgerichteten Zielsetzungen auch für land-

Feldgehölze, Hecken und Einzelbäume geben der Reusebene das Gepräge einer „Parklandschaft“. Auch wenn im einzelnen Veränderungen nicht zu vermeiden sind, kann durch gezielte Maßnahmen der Landschaftspflege der Gesamtcharakter der Landschaft erhalten bleiben.





Natternzunge (*Ophioglossum vulgatum*), eine der über 700 in den Feuchtgebieten der Reussebene vorkommenden Gefäßpflanzen.

schaftliche Wiederherstellungen und Verbesserungen ausgerichtet wird. Gleiches gilt für größere Wasserbauprojekte. Die Erfahrung und Entwicklung in den Niederlanden hat gezeigt, daß sowohl der Schutz wie die Schaffung von Naturgebieten als auch die wesentliche Erneuerung des Landschaftsbildes sich im Rahmen der großen Wasserbauprojekte im Delta- und Zuiderseegebiet und der Flurbereinigungen erfolgreich durchführen ließen. Um solche Möglichkeiten in der Flurbereinigung noch vermehrt durchzusetzen, wird nun in Holland ein neues Gesetz vorbereitet. Es soll besonders Hand dazu bieten, in der Nähe von städtischen Ballungsgebieten erheblich mehr Flächen für nicht-agrarische Zwecke auszuscheiden als dies aufgrund des geltenden Gesetzes möglich ist. Statt von Flurbereinigung spricht man dabei von Landeinrichtung.

Dies geschieht in der Erkenntnis, daß der ländliche Raum für die heutige Gesellschaft mehr und andere Funktionen zu erfüllen hat als früher, wo die Ernährungsfunktion nahezu immer das Primat in der Bodennutzung besaß. Andere Werte wie Wohnbarkeit, biologischer Reichtum, Schönheit, Erholung und landwirtschaftliche Diversität erheben jetzt zurecht auch ihre Ansprüche auf diesen Raum. Wenn es nicht möglich sein sollte, diesen Ansprüchen Rechnung zu tragen und sie in harmonischer Weise in den Planungsprozeß einzubeziehen, dann werden die Spannungen zwischen Mensch und Umwelt unausweichlich zunehmen.

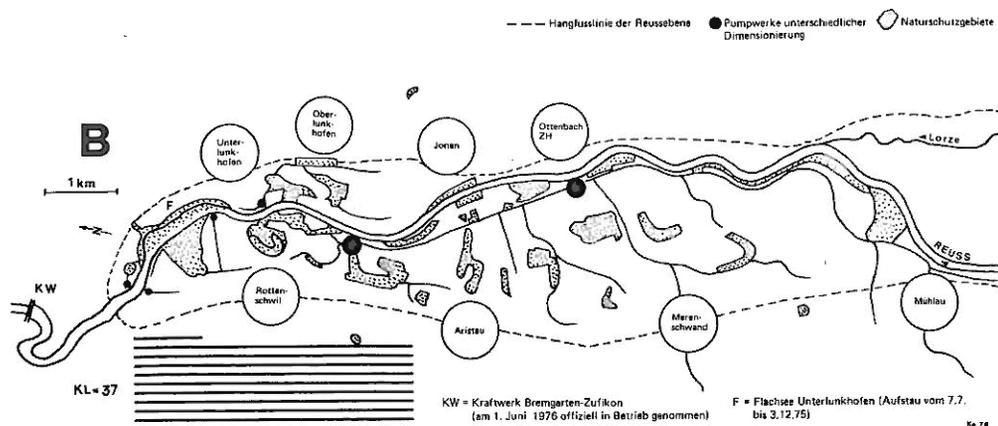
Eine detaillierte Planung der Zweckbestimmung und Nutzung des Bodens im ländlichen Raum ist darum heute genau so wichtig und nötig wie im städtischen Raum, für den dies schon lange anerkannt ist.

Einige gute Beispiele von „kreativem Naturschutz“ oder „Landschaftsbau“ sind seit einigen Jahren auch in der Schweiz zu verzeichnen.

In diesem Zusammenhang verdient besonders die aargauische Reussebene erwähnt zu werden. In diesem, von immer wiederkehrenden Überschwemmungen geplagten Flußtal wird ein Mehrzweck-Verbesserungsprojekt durchgeführt, wobei, neben dem wasserbaulichen Teil und der Erneuerung eines Kraftwerkes und verschiedenen kulturtechnischen Arbeiten, auch eine Reihe von Maßnahmen für Natur- und Landschaftsschutz sowie Landschaftsgestaltung getroffen werden. Das Reusstalgesetz von 1969 und die wasserbaulichen Subventionsbedingungen des Bundes von 1971 eröffneten dazu die Möglichkeit. Von den verschiedenen Auflagen des Natur- und Landschaftsschutzes seien hier nur kurz erwähnt:

Die Ausscheidung einer Reservatsfläche von mindestens 250 ha zur dauernden Erhaltung der für das schweizerische Mittelland einzigartigen Tier- und Pflanzenwelt, die sorgfältige Gestaltung und Einfügung der Dämme, Flurwege, Siedlungen usw. in die Gegebenheiten der Landschaft, die höchstmögliche Schonung der Parklandschaft mit ihren Hecken, Feldgehölzen und Einzelbäumen, das Neueinbringen dieser Elemente dort, wo sich eine Neugestaltung von Landschaftsteilen aufdrängt, die laufende Begleitung des Werkes durch einen Fachmann der Landschaftspflege, die Erstellung eines Landschaftsplanes mit Richtplancharakter, die Anpassung des Entwässerungssystems an die ökologischen Bedingungen der Reservate, die Neuschaffung von Mangelbiotopen an hierfür geeigneten Stellen, die Schaffung eines Flachwasserbiotopes für Wasservögel, die Ersatzaufforstung für Rodungsflächen und schließlich die Schaffung von Erholungsmöglichkeiten, die der Belastbarkeit der Landschaft Rechnung tragen und eine aktive Begnung mit der Natur ermöglichen.

Mit dem Reusstalprojekt wird in der Schweiz ein wichtiger Schritt getan zu einer konstruktiven Behandlungsweise der Natur- und Landschaftsschutzproblematik. Vergleichbar mit dem Beispiel „Tennessee Valley“ in den USA und dem bereits erwähnten Vorgehen bei den holländischen Wasserbauprojekten wird hier die Möglichkeit ausgeschöpft, technische Maßnahmen zur Schaffung und Erhaltung von Natur- und Landschaftswerten in ein multidisziplinäres Projekt zur Neustrukturierung des ländlichen Raumes einzubeziehen. Bereits 1963 hat der Vorkämpfer des Naturschutzes im Reusstal, Dr. H. U. Stauffer, dazu aufgefordert, als er schrieb: „Durch geeignete Maßnahmen sind auch in der intensiv bewirtschafteten Landwirtschaftszone möglichst viele Landschaftswerte zu erhalten und neu zu gestalten. Dazu verhilft insbesondere die enge und konstruktive Mitwirkung von Fachleuten des Landschaftsschutzes und der Landschaftsgestaltung bei der Detailplanung und



**Weiterentwickeltes Ausführungsprojekt von 1973 (Fig. B) (basierend auf Bundesbeschluss 1971)**

Die heute in Ausführung begriffene **Querentwässerung** stellt ein **dezentralisiertes System** mit mehreren Pumpwerken dar, das die Ebene nach naturräumlichen Geländekammern entwässert. Es lässt die Stille Reuss unberührt und ermöglicht eine differenzierte Anpassung an die lokalen Bedürfnisse des Wasserhaushalts. Dadurch ergibt sich vermehrt die Möglichkeit, die Natur dort zu erhalten, wo sie tatsächlich vorhanden ist. Die 30 Einzelreservate mit einer Gesamtfläche von ca. 280 Hektaren (vom Regierungsrat 1974 in Rechtskraft gesetzt) verteilen sich als ein Netz von extensiv genutzten Gebietsteilen über den ganzen Bereich der Reussebene.

Dementsprechend ergibt sich eine viel grössere **Kontaktlinie** (KL = 37 km) der Naturschutzgebiete mit der Landwirtschaftszone, was einerseits einen Massstab für die erhöhte Austauschfunktion der Reservate darstellt, andererseits aber auch den Einbezug von Pufferzonen voraussetzt.

bei der Ausführung der Melioration und der Güterzusammenlegung".

Dieses Beispiel ist wichtig, weil es eindrücklich zeigt, daß es möglich und notwendig ist, die Erhaltung und Schaffung von Umweltwerten überall und unter allen Umständen im ländlichen Raum anzustreben. Durch diesen **Landschaftsbau** handelt der Naturschutz nicht isoliert, sondern nimmt gleichberechtigt und konstruktiv an der Wiedereinrichtung des Landes teil.

Auch die Wiederherstellung beeinträchtigter Landschaften rückt damit mehr und mehr in Sicht: Gedanken und Erfahrungen darüber reifen schrittweise heran.

An den Schluß dieser Betrachtung über die Aufgaben des Landschaftsbauens in der Schweiz sei ein Zitat gestellt aus dem Bericht von Erich Kessler, Leiter der Dienststelle Naturschutz in der Natur- und Heimatschutz-Abteilung des Bundes, über die „Erhaltung und Neuschaffung von Feuchtbiotopen in der intensiv genutzten Kulturlandschaft“ (Schweizer Naturschutz 1/77 und 2/77): „Aus der bisheri-

gen Arbeit im aargauischen Reusstal wird im Blick auf die gesamtschweizerische Problematik des Natur- und Landschaftsschutzes die Einsicht bestärkt, daß neben dem jederzeit unerläßlichen Bemühen um das schutzwürdige Einzelobjekt die Anteilnahme an den gesamtlandschaftlichen Vorgängen noch konsequenter in den Mittelpunkt der Anstrengungen gerückt werden sollte. Der Natur- und Heimatschutz muß, wenn er sich nicht in das Ghetto einer bloß dekorativen Tätigkeit abdrängen lassen will, noch zielbewußter und beharrlicher daran arbeiten, die natürliche und kulturelle Vielfalt wie auch die ökologische Tragfähigkeit ganzer zusammenhängender Landschaftsräume – die letztlich die tragenden Einheiten unserer Ökosphäre darstellen – zu erhalten und zu entwickeln...“.



Riedlandschaft in der aargauischen Reussebene. Im Zuge einer großangelegten Sanierung werden hier in engem Zusammenwirken zwischen Landwirtschaft und Naturschutz bedeutende Reservationszonen ausgeschieden.

## Erfahrungen mit der Beteiligung von Bürgern und der Verbandsklage

Die demokratischen Mitwirkungsmöglichkeiten des Schweizer Bürgers sind auf Bundes-, Kantons- und Gemeindeebene recht vielfältig ausgestaltet und erlauben eine starke Mitbeteiligung an der staatlichen Willensbildung. Der Schreibende will – einesteiis als juristisch tätiger Beamter in Bau- und Planungsfragen und andererseits als Vorstandsmitglied in ideellen Umweltschutzvereinigungen – versuchen, aus seiner Sicht die Bürgerbeteiligung und die Verbandsklage in Fragen des Landschaftsschutzes (Natur- und Heimatschutz) zu erläutern.

### Bürgerbeteiligung

Im schweizerischen Bundesstaat sind die Aufgaben des Gemeinwesens auf die drei Ebenen Bund, Kanton und Gemeinde verteilt. Innerhalb dieser Staatsträger sind die demokratischen Mitwirkungsrechte der Stimmbürger entsprechend unterschiedlich ausgestaltet. Wir beschränken uns im folgenden auf die Darstellung der direktdemokratischen Institute Referendum und Initiative. Das Referendum gibt den Bürgern die Möglichkeit, über einen Erlaß des Parlamentes abzustimmen. Mit der Initiative dagegen wird staatliches Handeln in Gang gesetzt, eine bestimmte Sachfrage an die Hand zu nehmen. Das Referendum hat gegenüber der Staatstätigkeit die Funktion einer Bremse, die Initiative dagegen diejenige eines Antriebes.

Auf Bundesebene können 100 000 Stimmbürger eine Änderung der Bundesverfassung verlangen (Verfassungsinitiative). Zudem bedürfen alle Verfassungsänderungen der Zustimmung des Volkes sowie der Kantone (obligatorisches Verfassungsreferendum). Gegenüber Bundesgesetzen können 50 000 Bürger das Referendum ergreifen (fakultatives Gesetzesreferendum), was zur Folge hat, daß alle Stimmbürger zum Gesetz Stellung beziehen können. Auf dem Gebiete des Landschafts- und Umweltschutzes sind in letzter Zeit einige – Gegner behaupten zu viele – Initiativen eingereicht worden, jedoch verständlicherweise keine Referenden ergriffen worden. So stimmten wir kürzlich über verschärfte Abgasvorschriften für Automobile, über 12 autofreie Sonntage sowie über Demokratie im Nationalstraßenbau ab. Was jedoch Unterstützung durch die Umweltschutzorganisationen abgelehnt wurde. In nächster Zeit werden einige Umweltschutz-Initiativen zur Abstimmung gelangen, so über Mitwirkungsrechte der Bürger beim Bau von Nationalstraßen sowie von Atomkraftwerkanlagen, den Erlaß von 12 autofreien Sonntagen im Jahr sowie über Fuß- und Wanderwege. In Regierung und Parlament sind diese Initiativen auf klare Ablehnung gestoßen. In der Öffentlichkeit werden diese Initiativen für die Abstimmung keine großen Chancen eingeräumt. Ausnahmslos sind diese Initiativen von ad hoc zusammengesetzten Komitees (Bürgerinitiativen) eingereicht worden, welche nur von vereinzelt und meist kleineren Parteien auf der rechten und linken Seite unterstützt werden. Die etablierten Umweltschutzorganisationen fördern diese Anregungen teilweise nicht oder mit unterschiedlichem finanziellen und politischen Engagement. Wohl werden die Zielsetzungen der Initiativen meist verbal unterstützt, aber der eingeschlagene Weg wird abgelehnt. Für Regierung und Parlament ist es dabei nicht schwierig, die vorgeschlagenen Mittel einer solchen Initiative mit juristischen, finanziellen und organisatorischen Argumenten zu bekämpfen. Da die ad-hoc-Komitees über eine finanziell und organisatorisch schwache Basis verfügen, sind die Initiativen nur dann erfolgversprechend, wenn sie von einer Volksbewegung und von den

etablierten Institutionen getragen werden. Der mit Initiativen ausgelöste politische Druck konnte die Behörden jedoch oft bewegen, den Initiativzielen teilweise entgegenzukommen. Deshalb wurde das Atomgesetz revidiert, das Nationalstraßennetz überprüft und ein Gegenvorschlag zur Wanderwege-Initiative präsentiert, welcher den Rückzug der Initiative mit sich brachte. So gesehen muß den Umweltschutz-Initiativen doch ein gewisser Erfolg zugesprochen werden.

Initiativen und Referenden zu Fragen des Landschaftsschutzes besitzen auf der kantonalen und insbesondere auf der kommunalen Ebene eine größere Bedeutung. Dies deshalb, weil diese Probleme primär auf diesen Ebenen gelöst werden und die direktdemokratischen Instrumente besser ausgestaltet sind. So spielt neben dem fakultativen und obligatorischen Gesetzesreferendum und der Gesetzesinitiative insbesondere das Finanzreferendum eine große Rolle. Auf diese Weise können staatliche Ausgaben, z. B. für den Verkehr, für Hochbauten aller Art, für den Erwerb schützenswerter Bauten und Grünflächen usw., der Volksabstimmung unterstellt werden. In den mittleren und kleineren Gemeinden besteht zudem die Gemeindeversammlung, welche über die wichtigsten Beschlüsse der Gemeinde entscheidet.

Im zur Verfügung stehenden Raum ist es nicht möglich, über Umweltschutz-Initiativen aus der ganzen Schweiz zu berichten. Zudem beschränken sich die Erfahrungen des Schreibenden auf Kanton und Stadt Zürich. Im besonderen der Straßenbau beschäftigte die Bürger aufgrund von Vorstößen ad hoc gebildeter Umweltschutzkomitees in letzter Zeit sehr oft: Im Jahre 1973 reichte eine Gruppe junger Akademiker eine kantonalzürcherische Gesetzesinitiative ein, mit dem Ziel, Straßenbauten dem Finanzreferendum zu unterstellen. Im März 1977 wurde diese Initiative – dank der Unterstützung der Umweltschutzvereinigungen, aber entgegen dem Antrag von Regierung und Parlament – vom Volk angenommen. Früher war allein die Regierung zuständig, mittels eines Fonds über den Straßenbau zu entscheiden. Seither müssen Straßenbauten, welche über 20 Millionen Franken kosten, obligatorisch dem Volk vorgelegt werden.

Bekanntlich baut und plant man schon seit einiger Zeit eine Autobahn durch die Innenstadt von Zürich. Weil diese Expreßstraße eine Bundesautobahn darstellt, war hierzu der Bund und nicht Stadt oder Kanton Zürich zuständig.

Trotzdem erhielt die Stimmbürgerschaft des Kantons Zürich zweimal die Möglichkeit, mittels der sog. Standesinitiative sich zu diesem Straßenprojekt zu äußern. Da für diese Initiative eine Mehrheit im ganzen Kanton vorausgesetzt gewesen wäre, nützte die Annahme in der Stadt Zürich nichts. Mit der Standesinitiative wäre es möglich gewesen, beim Bund eine Überprüfung des Expreßstraßennetzes in Zürich zu verlangen. Diese Initiativen haben eine zentrale Problematik von Abstimmungen über Straßenbauten gezeigt: Die unmittelbar von negativen Folgen betroffenen Stadtbewohner lehnten die Autobahn durch Zürich ab; die eher profitierende Bevölkerung außerhalb der Stadt hingegen stimmte zu. Das sog. Sankt-Florian-Prinzip: „Heiliger Sankt Florian, verschone unsere Häuser, zünd' lieber andere an“, spielt bei Abstimmungen über Straßenbauten eine ausschlaggebende Rolle. Einer kleineren Gemeinschaft – z. B. einer Gemeinde oder einer Stadt –

wird entgegen ihrem Willen eine Last von oben auferlegt, weil der bevölkerungsstärkere obere Verband mehr Vorteile genießt. Diese Problematik kommt in einem föderalistisch strukturierten Staat wie der Schweiz deutlich zum Ausdruck. Die Diskussionen um den Bau von Autobahnen und Atomkraftwerken zeigen, daß man auf den Nutzen nicht verzichten, die Nachteile dagegen durch andere tragen lassen will. Die Initiative „Demokratie im Nationalstraßenbau“ verlangte gesamtschweizerische Abstimmungen über Autobahnstrecken. In den von Lärm und Abgasen betroffenen Regionen würde die Strecke eher abgelehnt, in den übrigen nutzenziehenden Gegenden hingegen, welche über ein höheres Stimmenpotential verfügen, würde die Autobahn eher angenommen. Die Initiative über Mitwirkungsrechte am Bau von Atomkraftwerken will dagegen nur den in der näheren Umgebung wohnhaften Bürgern ein Mitspracherecht sichern, weshalb diese Initiative praktisch auf ein Verbot von Atomkraftwerken hinauslaufen könnte. Diese Problematik zeigt sich im besonderen bei Vorstößen auf der Ebene des Bundes, aber auch der größeren Kantone, wo bestimmte Gemeinden zugunsten der anderen die Nachteile zu tragen haben.

Umweltrelevante Abstimmungen sind auf der Gemeindeebene häufig, weil die Gemeinden für diese Aufgaben, wie Bau- und Zonenordnung, Sonderbauvorschriften, Verkehrsbauten, Hochbauten usw., zuständig sind. Die erwähnte Nutzen-Kosten-Problematik zeigt sich zudem auf kommunaler Ebene nicht so eklatant, da sich Vor- und Nachteile gleichmäßiger verteilen. Hinzu kommt, daß die Propaganda und die Abstimmungsorganisation innerhalb der Gemeinde von den Umweltschutzvereinigungen vom Arbeitsaufwand und den finanziellen Lasten her betrachtet noch getragen werden können. Lokale und regionale Umweltschutzorganisationen konnten deshalb in letzter Zeit recht oft Erfolge erzielen, wie die Beispiele aus Basel, Genf, Lausanne und Zürich zeigen:

- Der Basler Große Rat (Parlament) beschloß die Verlegung einer Baulinie auf dem Marktplatz im Zentrum von Basel. Dadurch wäre es möglich geworden, daß eine ganze Häuserreihe des Platzes mit Bauten des Historismus und des Jugendstils abgebrochen und durch ein Großwarenhaus ersetzt worden wäre. Mit Unterstützung des Basler Heimatschutzes bildete sich ein Komitee, welches gegen den Beschluß das Referendum ergriff und in der Volksabstimmung einen klaren Erfolg erzielte.
- Das Parlament der Stadt Genf beschloß, ein der Stadt gehörendes Hotel aus der Zeit von 1854 abzurechnen und durch einen Neubau zu ersetzen. Gegen diesen Kreditbeschluß von 38 Millionen Franken ergriff die Heimatschutzvereinigung das Referendum. Mit einem Stimmenverhältnis von 3 : 1 entschieden sich die Genfer Stimmbürger gegen den Abbruch des neoklassizistischen Bauwerkes.
- Der Kanton Waadt beschloß die Aufschüttung einer reizvollen Uferlandschaft am Genfer See zur Erstellung einer Sportanlage. Das von einem Aktionskomitee und vom Heimatschutz ergriffene Referendum brachte die Vorlage im Verhältnis von 4 : 1 zu Fall.
- Die Stadtbehörden von Zürich wollten Altstadtliegenschaften gegen ein Ausflugs-Restaurant tauschen. Dieser Tausch hätte Gefahr für den Stadtkern von Zürich gebracht, da der Vertragspartner einer der größten Bauunternehmer in Zürich war. Mit 85 000 zu 28 000 Stimmen haben die Stimmbürger dieses Tauschgeschäft klar abgelehnt.
- In der Stadt Zürich ist eine Volksinitiative, welche die Instandstellung einer Brücke verlangte, angenommen

worden. Der Gegenvorschlag der städtischen Behörden hätte eine breitere Brücke und somit eine Zunahme des Verkehrs bewirkt und nach weiteren Verkehrsanlagen gerufen.

Die Liste ließe sich noch leicht mit weiteren Beispielen ergänzen, selbstverständlich auch mit solchen, welche den Anliegen des Landschaftsschutzes entgegenliefen. Es zeigt sich jedoch, daß die Möglichkeiten der direkten Demokratie für die Vereinigungen des Umweltschutzes die zentralen Instrumente für die Durchsetzung ihrer öffentlichen Interessen darstellen. Je nach Aktivität machen die Organisationen von der Handhabung von Initiative und Referendum Gebrauch. Die Tauglichkeit und die Erfolgsquote dieser Instrumente für Anliegen des Landschaftsschutzes nimmt vom Bund zu Gemeinde zu. Um auf schweizerischer Ebene einen Abstimmungskampf zu führen, fehlen den Umweltschutzorganisationen das Management und die Finanzen. Die Aktivierung der Bürger und die Abstimmungspropaganda lassen sich auf lokaler Ebene viel besser durchführen. Da die Probleme der menschenwürdigen Umwelt durch die traditionellen Parteien sehr oft nur ungenügend wahrgenommen werden, decken die Bürgerinitiativen einen echten Bedarf. Die sehr seltene Zustimmung zu Volksabstimmungen ganz allgemein, sind auf den traditionellen Konservatismus des Schweizer zurückzuführen; umso höher sind deshalb die Erfolge mit Umweltschutz-Initiativen einzuschätzen.

In letzter Zeit sind Tendenzen festzustellen, welche den kleineren Organisationen die Ergreifung von Initiativen und Referenden erschweren werden. So sind die Unterschriftenzahlen auf Bundesebene massiv erhöht worden, und für das Sammeln von Unterschriften für Verfassungsinitiativen wurden Fristen gesetzt. Auch auf kantonaler Ebene sind in nächster Zeit ähnliche Änderungen zu erwarten, was den Umweltschutzvereinigungen und ad hoc gebildeten Komitees die Handhabung der demokratischen Rechte erschweren wird.

Auch in der Schweiz sind Bürgerinitiativen, welche in Bürgeraktionen wie Geländebesetzungen bei Atomkraftwerken, Protestmärschen und ähnlichem mündeten, üblich geworden. Diese spontanen Bürgergruppen formierten sich oft an einem konkreten Problem des Umweltschutzes. Die schweizerische Öffentlichkeit und die etablierten Umweltschutzvereinigungen reagierten eher reserviert und ablehnend gegenüber solchen Aktionen, da sie sich in der Praxis nicht selten am Rande der Legalität bewegen. Auf die Ursachen solcher Bürgeraktionen soll nicht weiter eingegangen werden, doch zeigen sie einerseits eine Ohnmacht gegenüber der technischen Zivilisation und andererseits die Tatsache, daß die traditionellen Parteien und Organisationen den aufgegriffenen Problemen zu wenig Beachtung schenken. Solche Bürgeraktionen bilden die Gefahr des Mißbrauchs in sich, indem politische Extremisten solche Aktivitäten für ihre anders gelagerten Zwecke umzufunktionieren versuchen. Die Gegner der Sachfrage trachten dagegen auch danach, die Bürgerinitiativen in die Kategorie des politischen Extremismus einzuteilen, um sich einer materiellen Auseinandersetzung nicht stellen zu müssen. Mit illegalen Aktionen wird den Zielen des Landschaftsschutzes jedoch ein Bärendienst geleistet. Die Aufklärung und Sensibilisierung der Bürger für die Fragen des Landschaftsschutzes ist eine mühsame Kleinarbeit, welche auf längere Frist ausgerichtet sein muß und nicht von heute auf morgen erreicht werden kann. Einigen Bürgeraktionen ist es gelungen, diese brennenden Probleme in die Politik einzubringen und die Behörden zu aktivieren.

#### **Verbandsklage**

Auf Bundesebene steht den gesamtschweizerischen Vereinigungen des Natur- und Heimatschutzes in jenen Fällen

ein Beschwerderecht zu, wo in Erfüllung einer **Bundes-**aufgabe ein Verwaltungsakt erlassen wird, welcher mittels Beschwerde an den Bundesrat (Bundesregierung) oder mittels Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht angefochten werden kann (Art. 12 Bundesgesetz über den Natur- und Heimatschutz vom 1. Juli 1966). Auf diese Weise ist es möglich geworden, daß Bundesrat und Bundesgericht zu Fragen des Landschaftsschutzes Stellung beziehen mußten.

Der Bundesrat betrachtete es anlässlich der Schaffung des Beschwerderechtes als eine Notwendigkeit, die Vereinigungen, welche über ein großes Fachwissen verfügen und sich seit Jahrzehnten für diese Belange in uneigennütziger Weise einsetzen, in die Stellung einer Prozeßpartei zu stellen, wenn die Verwaltung in die Interessenssphäre des Natur- und Heimatschutzes eingreife. Es muß jedoch betont werden, daß diese Verbandsklage nur dann zum Tragen kommt, wenn der Bund selbst oder die Kantone Bundesverwaltungsrecht anwenden und dabei Landschaftsschutz-Interessen tangieren. Die Beschwerdelegitimation ist deshalb beschränkt, weil der Natur- und Heimatschutz eine Aufgabe der Kantone ist und dem Bund nur beschränkte Kompetenzen zukommen. Fragen des Straßenbaus, des Bauwesens und der Landesplanung sind weitgehend kantonale Angelegenheiten, so daß in diesen Bereichen die Bundesgesetzgebung nicht zur Anwendung gelangt. Die Verbandsklage der gesamtschweizerischen Vereinigungen ist somit nur bei gewissen Sachfragen anwendbar, wie z. B. bei Rodungsbewilligungen, Erteilung von Enteignungsrechten bei der Erstellung von elektrischen Leitungen, Seilbahnkonzessionen, Zerstörungen der Ufervegetation und bei Konzessionen zur Nutzbarmachung der Wasserkräfte.

Der traditionelle Rechtsschutz schützt nur die Rechte des Individuums vor Eingriffen der Verwaltung. Mit der Beschwerdelegitimation von Verbänden wird ermöglicht, daß auch wegen Verletzungen der öffentlichen Interessen Beschwerde geführt werden kann und somit die Beschwerdeinstanz eine objektive Rechtskontrolle vornehmen kann, bei welcher alle sich stellenden öffentlichen und privaten Interessen gegeneinander abgewogen werden können. Die Verbandsklage stellt im modernen Leistungsstaat ein berechtigtes Pendant zum individuellen Rechtsschutz dar. Insbesondere auf dem Gebiete der Raumplanung, des Verkehrs, des Energiewesens usw. ist es vielfach allein der Verwaltung überlassen, die Interessenabwägung mit dem Umwelt- und Landschaftsschutz vorzunehmen. Nur zu oft delegiert der Gesetzgeber heikle Fragen an die Verwaltung, welche im konkreten Falle eine Wertung vorzunehmen hat und im Rahmen des gesetzlich oft weit umschriebenen Bereiches einen Ermessensentscheid trifft. Die Verbandsklage dient der Herbeiführung einer optimalen Interessenabwägung und spornt die zuständigen Verwaltungsinstanzen an, einen nach allen Gesichtspunkten befriedigenden Entscheid zu fällen.

Die Überprüfung von Ermessensentscheiden ist je nach Beschwerdeart unterschiedlich. Der Bundesrat als oberste Verwaltungsinstanz verfügt bei seiner Kognition über einen großen Ermessensspielraum zur Korrektur eines Entscheides der Verwaltung. Das Bundesgericht dagegen hält sich bei Ermessensentscheiden etwas zurück und beschränkt sich auf die Überprüfung von Ermessensmißbrauch und Ermessensüberschreitung. Diese Differenzierung gilt es zu berücksichtigen, weil nicht zuletzt aus diesen Gründen die Beschwerden an das Bundesgericht in der Praxis weniger erfolgreich waren, als diejenigen an den Bundesrat. So sind die Beschwerden gegen Rodungsbewilligungen nahezu ausnahmslos abgelehnt worden, was nicht nur aus der Sicht des Landschaftsschutzes, sondern auch aus Juristenkreisen oft kritisiert wurde. Bei der Interessenabwägung sind in der Regel die lokalen Bedürfnisse des Tourismus

(Skipisten, Ferienhäuser) der Walderhaltung vorgezogen worden. Konnte der Verwaltung keine Willkür bei der Ermessensausübung vorgeworfen werden, so schloß sich das Bundesgericht dem Verwaltungsbescheid an. Beschwerden an den Bundesrat dagegen waren etwas erfolgreicher: So drangen die Landschaftsschutzvereinigungen bei Luftseilbahn- und Sesselbahnkonzessionen und teilweise auch bei der Erteilung von Bundesbeiträgen an kantonale Straßen mit ihren Anliegen eher durch.

Die Erschließung von Berggebieten mit touristischen Bahnen konnte jedoch nur in ganz wenigen Einzelfällen aus Gründen des Landschaftsschutzes verhindert werden, und zwar nur dann, wenn schon andere Gründe – wie Sicherheit und Verkehrsbedürfnis – eine Ablehnung der Konzession erforderten.

Aus der Tatsache, daß die in den vergangenen 10 Jahren ausgeübten Verbandsklagen nicht durchwegs Erfolg hatten, den Schluß zu ziehen, die Beschwerdelegitimation für Natur- und Heimatschutzorganisationen sei nutzlos, wäre jedoch falsch. Denn allein schon das Vorhandensein dieses Instrumentes zwingt die Behörden, ihre Entscheide sehr sorgfältig zu gewichten und dem Landschaftsschutz Rechnung zu tragen. Aus diesem Grunde waren viele Beschlüsse in der Weise zustande gekommen, als in der vorhergehenden Interessenabwägung die Fachstellen sowie die Fachkommissionen (in welcher die Verbände auch vertreten sind) beigezogen wurden und ein Kompromiß geschlossen werden konnte, welcher auch von Seiten des Landschaftsschutzes gutgeheißen wurde. Die Präventivwirkung der Beschwerdelegitimation muß deshalb als sehr gewichtig eingeschätzt werden. Die anfänglich befürchtete Beschwerdeflut, welche von den Gegnern in Aussicht gestellt wurde, ist nicht eingetroffen. Pro Jahr sind bisher max. 10 Beschwerden eingereicht worden. Die Vereinigungen haben also zurückhaltenden Gebrauch mit ihrem Beschwerderecht gemacht. Auch ein demokratisches Moment der Verbandsklage darf nicht außer acht gelassen werden: In den ideellen Organisationen des Natur- und Heimatschutzes bietet sich dem engagierten Bürger – ähnlich wie in einer politischen Partei – die Möglichkeit, für das Gemeinwohl der Öffentlichkeit tätig sein zu können. Denn die Demokratie lebt von in Verbänden organisierten Bürgern, welche mit gemeinsamen Kräften auf diese Weise Einfluß auf das politische Geschehen zu gewinnen versuchen. Durch die Gesetzgebung wird mittels der Verbandsklage den ideellen Vereinigungen ein Instrument bereitgestellt, welches ihnen ermöglicht, ihre öffentlichen Interessen auch mit einem gewissen Druck vertreten zu können. Die Vereinigungen müssen sich deshalb nicht mit wirkungslosen Stellungnahmen begnügen, sondern können auf dem Rechtsweg ihre Interessen geltend machen.

In ca. 10 Kantonen besitzen auch kantonale Vereinigungen des Natur- und Heimatschutzes die Möglichkeit der Verbandsklage. Die meisten Kantone sehen diese in den Bau- oder Natur- und Heimatschutz-Gesetzen oder -Verordnungen vor. Wegen Verletzung des kantonalen Natur- und Heimatschutzrechts, des Bau- und Planungsrechts können dadurch Beschlüsse der Gemeinde oder des Kantons an die oberste Rechtsmittelinstanz auf kantonaler Ebene weitergezogen werden. Im besonderen standen Rekurse gegen Gemeinde-Zonenpläne, gegen Abbruch- und Neubaubewilligungen und ähnlichem mehr in Frage. Eine Gesamtbeurteilung der Beschwerdelegitimation auf kantonaler Ebene kann hier aus Platzgründen nicht geschehen, da jeder Kanton einzeln untersucht werden müßte. Hinzu kommt, daß die Verbandsklage in einzelnen Kantonen erst vor kurzer Zeit eingeführt worden ist.

Abschließend darf festgehalten werden, daß sowohl die schweizerischen Natur- und Heimatschutzvereinigungen wie auch das entsprechende Departement der Bundesverwal-

tung die Verbandsklage gemäß eidgenössischer Gesetzgebung positiv würdigen. Es sind sogar Tendenzen vorhanden, welche dieses Instrument auch auf sachverwandte Gebiete, wie Raumplanung und Umweltschutz, übertragen möchten. Die günstige Beurteilung der Beschwerdelegitimation erleidet jedoch durch die verfassungsrechtliche Beschränkung auf Bundesaufgaben eine Abschwächung. Wichtige umweltrelevante Entscheidungen fallen in anderen Gebieten und auf einer anderen Ebene, wo die Verbandsklage nicht vorhanden ist oder nicht angewendet werden kann. So ist beispielsweise die Verbandsklage gegen ein Nichtstun der Behörden ein untaugliches Mittel, weil kein beschwerdefähiger Entscheid vorliegt. Die Wahrnehmung der Ziele des Landschaftsschutzes scheitern oft an finanziellen Folgen und politischen Willen der zuständigen Behörden, woran auch die Verbandsklage nicht viel ändern kann. Trotzdem stellt dieses Instrument seinen Beitrag im Dienste des Landschaftsschutzes und es ist notwendig zu fordern, daß dieses nützliche Institut auch in den Gesetzgebungen über den Umweltschutz und die Landesplanung, und vor allem auch auf kantonaler Ebene, Eingang finden wird.

#### Literaturhinweise

HUBER Hans, Das Beschwerderecht der Natur- und Heimatschutzverbände in der schweizerischen Verwaltungsgerichtsbarkeit, Die öffentliche Verwaltung, März 1976, Heft 5, S. 157 ff.  
 IMHOLZ Robert, Die Zuständigkeiten des Bundes auf dem Gebiete des Natur- und Heimatschutzes, Schriftenreihe des Instituts für Orts-, Regional- und Landesplanung an der Eidgenössischen Technischen Hochschule Zürich, Nr. 25, Zürich 1975, S. 71 ff.

IMHOLZ, Robert, Die Ausgestaltung des organisatorischen Umweltschutzrechts – Gedanken zum kommenden Bundesgesetz über den Umweltschutz, DISP Nr. 44, Institut für Orts-, Regional- und Landesplanung der Eidgenössischen Technischen Hochschule Zürich, Januar 1977, S. 32 ff.

MACHERET Augustin, La qualité pour recourir, Zeitschrift für Schweizerisches Recht, 1975, Band II, Heft 1, Sammelband über „Die bundesgerichtlichen Rechtsmittelverfahren“, S. 179 ff.

NEF Robert, Demokratie und Umweltschutz, DISP Nr. 29/30, Institut für Orts-, Regional und Landesplanung der Eidgenössischen Technischen Hochschule Zürich, Zürich 1973, S. 11 ff.

WALLISER Peter, Zur Beschwerdelegitimation gesamtschweizerischer Vereinigungen des Natur- und Heimatschutzes, Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Gemeindeverwaltung, September 1977, S. 403 ff.

#### Gesetze (Auswahl)

Bundesgesetz über den Natur- und Heimatschutz vom 1. Juli 1966, Art. 12

Gesetz über die Raumplanung und das öffentliche Baurecht (Baugesetz) vom 6. Juni 1972 des Kantons St. Gallen, Art. 104

Gesetz über den Natur- und Heimatschutz vom 2. Mai 1971 des Kantons Glarus, Art. 5

Baugesetz vom 7. Juni 1970 des Kantons Bern, Art. 54 Abs. 3

Loi du 10 décembre 1969 sur la protection de la nature, des monuments et des sites, des Kantons Waadt, Art. 90

Loi sur la protection des monuments, de la nature et des sites du 4 juin 1976, des Kantons Genéve, Art. 63

Die Bestimmungen über Initiative und Referendum befinden sich in der Bundesverfassung (Art. 89 bis und Art. 121) den kantonalen Verfassungen sowie den eidgenössischen, kantonalen und kommunalen Gesetzen über das Abstimmungsverfahren.

Zernez/Unterengadin, der Eingang zum Schweizerischen Nationalpark.



## Anschriften der Autoren:

Marco Badilatti  
Geschäftsführer des Schweizer Heimatschutzes  
Postfach  
CH-8042 Zürich

Jon Morell  
Gemeindepräsident von Sils i. E./Segl  
CH-7515 Sils/Segl Baselgia GR

Dr. Willy A. Plattner  
Präsident des Schweiz. Bundes für Naturschutz  
Schneebergstraße 4  
CH-9000 St. Gallen

Arturo Reich  
Gemeindepräsident von Silvaplana  
CH-7513 Silvaplana GR

Dr. Robert Schloeth  
Direktor des Schweiz. Nationalparks  
Nationalparkhaus  
CH-7530 Zernez GR

Martin Steiger  
c/o Planpartner AG  
Klausstraße 26  
CH-8000 Zürich

Dr. jur. Rudolf Stüdeli  
Zentralsekretär der Schweiz. Vereinigung für Landes-  
planung (VLP)  
Schänzlihalde 21  
CH-3013 Bern

Dr. jur. Robert Imholz  
c/o Institut für Orts-, Regional- und Landesplanung  
Eidg. Technische Hochschule  
ETH-Hönggerberg  
CH-8093 Zürich

Dr. Theo Hunziker  
dipl. Forsting. ETH  
Eidg. Oberforstdirektor  
Abt. Natur- und Heimatschutz  
Postfach 1987  
CH-3001 Bern

Roelof J. Benthem  
Landschapskunding Adviseur  
Adam van Delenstraat 36  
NL-4024 JB Eck En Wiel

Prof. Dr. Gerhard Olschowy  
Geschäftsführer des Deutschen Rates für Landespflege  
Konstantinstraße 110  
D-5300 Bonn 2

Prof. Dr. Dr. h.c. Julius Speer  
Maxlrainer Weg 14  
D-8166 Fischhausen/Schliersee

Nachweis der Abbildungen:

Kessler: S. 92, 1931, 133, 134, 135

Lang: S. 119

Morell, Reich, Steiger: S. 117

Olschowy: S. 103, 105, 106, 108, 109, 139, 141

Panduzi: S. 120

Plattner: S. 115, S. 116 oben und unten

Schweizer Heimatschutz Zürich: S. 111, 112, 113, 114



See bei Sils/Oberengadin. Berge, Wald und Seen sind die charakteristischen Elemente dieser Landschaft.

# Schriftenreihe des Deutschen Rates für Landespflege

## Gesamtverzeichnis

|                               |  |                |
|-------------------------------|--|----------------|
| Heft Nr. 1<br>September 1964  | Straßenplanung und Rheinuferlandschaft im Rheingau<br>Gutachten von Prof. Dr.-Ing. Gassner   |                |
| Heft Nr. 2<br>Oktober 1964    | Landespflege und Braunkohlentagebau<br>Rheinisches Braunkohlengebiet   |                |
| Heft Nr. 3<br>März 1965       | Bodenseelandschaft und Hochrheinschifffahrt<br>mit einer Denkschrift von Prof. Erich Kühn  |                |
| Heft Nr. 4<br>Juli 1965       | Landespflege und Hoher Meißner   |                |
| Heft Nr. 5<br>Dezember 1965   | Landespflege und Gewässer<br>mit der „Grünen Charta von der Mainau“  |                |
| Heft Nr. 6<br>Juni 1966       | Naturschutzgebiet Nord-Sylt<br>mit einem Gutachten der Bundesanstalt für Vegetationskunde, Naturschutz und<br>Landschaftspflege, Bad Godesberg |                |
| Heft Nr. 7<br>Dezember 1966   | Landschaft und Moselausbau   |                |
| Heft Nr. 8<br>Juni 1967       | Rechtsfragen der Landespflege<br>mit „Leitsätzen für gesetzliche Maßnahmen auf dem Gebiet der Landespflege“                                    |                |
| Heft Nr. 9<br>März 1968       | Landschaftspflege an Verkehrsstraßen<br>mit Empfehlungen über „Bäume an Verkehrsstraßen“   |                |
| Heft Nr. 10<br>Oktober 1968   | Landespflege am Oberrhein  |                |
| Heft Nr. 11<br>März 1969      | Landschaft und Erholung  | – vergriffen – |
| Heft Nr. 12<br>September 1969 | Landespflege an der Ostseeküste  |                |
| Heft Nr. 13<br>Juli 1970      | Probleme der Abfallbehandlung  | – vergriffen – |
| Heft Nr. 14<br>Oktober 1970   | Landespflege an der Nordseeküste   | – vergriffen – |
| Heft Nr. 15<br>Mai 1971       | Organisation der Landespflege<br>mit einer Denkschrift von Dr. Mrass   |                |

|                               |  |                |
|-------------------------------|--|----------------|
| Heft Nr. 16<br>September 1971 | Landespflege im Alpenvorland   | – vergriffen – |
| Heft Nr. 17<br>Dezember 1971  | Recht der Landespflege<br>mit einer Erläuterung von Prof. Dr. Stein und<br>einer Synopse über Rechtsvorschriften von Dr. Zwanzig |                |
| Heft Nr. 18<br>Juli 1972      | Landespflege am Bodensee<br>mit dem „Bodensee-Manifest“  |                |
| Heft Nr. 19<br>Oktober 1972   | Landespflege im Ruhrgebiet   | – vergriffen – |
| Heft Nr. 20<br>April 1973     | Landespflege im Raum Hamburg   |                |
| Heft Nr. 21<br>November 1973  | Gesteinsabbau im Mittelrheinischen Becken  |                |
| Heft Nr. 22<br>Mai 1974       | Landschaft und Verkehr   |                |
| Heft Nr. 23<br>Oktober 1974   | Landespflege im Mittleren Neckarraum   |                |
| Heft Nr. 24<br>März 1975      | Natur- und Umweltschutz in Schweden  |                |
| Heft Nr. 25<br>April 1976     | Landespflege an der Unterelbe  | – vergriffen – |
| Heft Nr. 26<br>August 1976    | Landespflege in England  |                |
| Heft Nr. 27<br>Juni 1977      | Wald und Wild  |                |
| Heft Nr. 28<br>Dezember 1977  | Entwicklung Großraum Bonn  |                |
| Heft Nr. 29<br>August 1978    | Industrie und Umwelt   |                |
| Heft Nr. 30<br>Oktober 1978   | Verdichtungsgebiete und ihr Umland   |                |
| Heft Nr. 31<br>Oktober 1978   | Zur Ökologie des Landbaus  |                |
| Heft Nr. 32<br>Januar 1979    | Landschaftspflege in der Schweiz   |                |

# DEUTSCHER RAT FÜR LANDESPFLEGE

|                  |  |
|------------------|--|
| Schirmherr:      | Bundespräsident Walter SCHEEL  |
| Mitglieder:      | <p>Graf Lennart BERNADOTTE, Insel Mainau – Sprecher des Rates</p> <p>Professor Dr. Konrad BUCHWALD, Hannover<br/>Direktor des Instituts für Landespflege und Naturschutz<br/>der Technischen Universität Hannover</p> <p>Dr. Helmut KLAUSCH, Essen<br/>Beigeordneter des Siedlungsverbandes Ruhrkohlenbezirk, Essen</p> <p>Dr.-Ing. E. h. Hans-Werner KOENIG, Essen<br/>Eh. Geschäftsführender Direktor des Ruhrverbandes und<br/>Ruhrtalsperrenvereins</p> <p>Professor Erich KÜHN, Aachen<br/>Em. Direktor des Instituts für Städtebau und Landesplanung<br/>der Technischen Hochschule Aachen</p> <p>Professor Dr. Paul LEYHAUSEN, Wuppertal<br/>Leiter der Arbeitsgruppe des Max-Planck-Instituts für Verhaltens-<br/>physiologie<br/>Professor für Ethologie der Universität Düsseldorf</p> <p>Professor Dr. h. c. Kurt LOTZ, Heidelberg</p> <p>Professor Dr. Gerhard OLSCHOWY, Bonn<br/>Geschäftsführendes Mitglied des Rates<br/>Lehrbeauftragter für Landschaftspflege an der Universität Bonn</p> <p>Professor Wolfram PFLUG, Aachen<br/>Inhaber des Lehrstuhls für Landschaftsökologie und Landschafts-<br/>gestaltung der Technischen Hochschule Aachen</p> <p>Dr. Peter von SIEMENS, München<br/>Vorsitzender des Aufsichtsrates der Siemens Aktiengesellschaft</p> <p>Professor Dr. Erwin Kurt SCHEUCH, Köln<br/>Ordinarius für Soziologie und Direktor des Instituts für Angewandte<br/>Sozialforschung der Universität Köln</p> <p>Professor Dr. Hans-Werner SCHLIPKÖTER, Düsseldorf<br/>Ordinarius für Hygiene der Universität Düsseldorf<br/>Direktor des Medizinischen Instituts für Lufthygiene<br/>und Silikoseforschung Düsseldorf</p> <p>Dr. Dr. h. c. Theodor SONNEMANN, Bonn – Stellvertr. des Sprechers<br/>Staatssekretär i. R.<br/>Ehrenpräsident des Deutschen Raiffeisenverbandes e. V., Bonn</p> <p>Professor Dr. Dr. h. c. Julius SPEER, Fischhausen (Schliersee)<br/>Em. Direktor des Instituts für Forstpolitik und forstliche<br/>Betriebswirtschaftslehre der forstlichen Forschungsanstalt<br/>der Universität München<br/>Eh. Präsident der Deutschen Forschungsgemeinschaft</p> <p>Professor Dr. Erwin STEIN, Annerod b. Gießen<br/>Kultusminister a. D.<br/>Bundesverfassungsrichter a. D.</p> <p>Dr. h. c. Alfred TOEPFER, Hamburg<br/>Kaufmann und Reeder</p> <p>Dr. Benno WEIMANN, Gelsenkirchen<br/>Vorstandsvorsitzender der Gelsenwasser AG</p> |
| Geschäftsstelle: | Konstantinstraße 110, 5300 Bonn 2<br>Tel.: 0 22 21 / 33 10 97  |