

# **Natur- und Landschaftsschutz beim Bund = Protection de la nature et du paysage à la Confédération = Conservation of nature and landscape in Switzerland**

Autor(en): **Zeh, Walter**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Anthos : Zeitschrift für Landschaftsarchitektur = Une revue pour le  
paysage**

Band (Jahr): **31 (1992)**

Heft 2: **Landschaft der Zukunft - Zukunft der Landschaft = Le paysage du  
l'avenir - l'avenir du paysage = Landscape of the future - future of  
the landscape**

PDF erstellt am: **17.07.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-136955>

## **Nutzungsbedingungen**

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

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

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

## **Haftungsausschluss**

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

## Natur- und Landschaftsschutz beim Bund

Grundlagen und Praxis des Bundesamtes für Umwelt, Wald und Landschaft (BUWAL) und ihr Einfluss auf die Zukunft der Landschaft – eine Übersicht

Dr. Walter Zeh, Landschaftsplaner, Chef der Sektion Grundlagen Landschaftsschutz und Landschaftspflege, BUWAL, Bern

## Protection de la nature et du paysage à la Confédération

Bases légales et pratique de l'Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage (OFEFP): influence sur l'avenir de nos paysages – un aperçu

Dr. Walter Zeh, architecte-paysagiste, chef de la section bases protection et aménagement du paysage, OFEFP, Berne.

## Conservation of nature and landscape in Switzerland

Fundamental principles and practice of the Federal Office for the Environment, Forest and Landscape (BUWAL) and its influence on the future of the landscape – a survey

Dr. Walter Zeh, landscape planner, Head of the Section Fundamentals of Landscape Protection and Landscape Care, BUWAL, Berne

Die Verwaltung bewegt sich im Bereich von Natur- und Landschaftsschutz zuerst in «Rechtslandschaften». Sie äussert sich zu Bundesaufgaben, bezeichnet Prioritätsgebiete für Natur und Landschaft, schafft eine «Beitragslandschaft», um den Schutz zu fördern, und erarbeitet Grundlagen und Konzepte. Die Zukunft einer Landschaft wird also schon lange und laufend vorgespurt.

### Die «Rechtslandschaft» – Grundlage für die Tätigkeit der Verwaltung

Grundlage des Natur-, Landschafts- und Heimatschutzes in der Schweiz ist Artikel 24<sup>sexies</sup> der Bundesverfassung und das darauf abgestützte und 1987 revidierte Natur- und Heimatschutzgesetz (NHG) von 1966. Natur- und Heimatschutz ist vor allem Sache der Kantone. Der Bund hat den Auftrag, in Erfüllung seiner Aufgaben das heimatliche Landschafts- und Ortsbild, geschichtliche Stätten sowie Natur- und Kulturdenkmäler zu schonen und – wo das allgemeine Interesse überwiegt

L'administration dans le domaine de la protection de la nature et du paysage s'inscrit dans un «paysage juridique». Elle se prononce sur des tâches fédérales, désigne les zones prioritaires pour la nature et le paysage, soutient leur protection par le biais de subventions et élabore des bases légales et des conceptions. L'avenir d'un paysage est donc tracé d'avance de longue date.

### Le «paysage juridique», base de l'activité de l'administration

En Suisse, la protection de la nature, du paysage et du patrimoine national s'appuie sur l'article 24<sup>sexies</sup> de la constitution fédérale et la loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage de 1966 (LPN), qui a été révisée en 1987. La protection de la nature et du paysage est avant tout du ressort des cantons. La Confédération a reçu le mandat de veiller, dans l'accomplissement de ses tâches, à prendre soin de ménager l'aspect caractéristique du paysage et des localités, les sites évoca-

In the nature and landscape conservation administration moves first and foremost in “legal landscapes”. It expresses itself on Federal obligations, designates areas of conservation, creates a “contribution landscape” to promote protection and prepares theoretical principles and concepts. The future of a landscape is thus being constantly marked out long in advance.

### The “legal landscape” – The basis for the activity of the administration

The basis for the conservation of nature, the landscape and homeland in Switzerland is Article 24<sup>sexies</sup> of the Federal Constitution and the Law on the Conservation of Nature and the Homeland (NHG) of 1966, as revised in 1987. Conservation of nature and the homeland is primarily a matter for the cantonal authorities. The Federal authorities have the task, in fulfilment of their responsibilities, of caring for the appearance of the landscape and localities, historical sites, as well as natural and cultural



Abb. 1: Moorlandschaft Chaltenbrunnen (BE). Zeichnung Saumer & Zürcher, Basel.

Fig. 1: Site marécageux, Chaltenbrunnen (BE), dessin de Saumer & Zürcher, Bâle.

Fig. 1: Marshy landscape at Chaltenbrunnen (Berne), drawing Saumer & Zürcher, Basle.

– ungeschmälert (d. h. unter Verzicht auf den Eingriff) zu erhalten.

Für Natur und Landschaft bedeutsam ist die weitere Umweltgesetzgebung des Bundes, mit deren Vollzug das BUWAL beauftragt ist: das Forstpolizeigesetz von 1902 (neu: Waldgesetz von 1991), das Gewässerschutzgesetz von 1971 (soeben revidiert, unterliegt noch einer Referendumsabstimmung), das Fischereigesetz von 1973 (revidiert 1991), das Umweltschutzgesetz von 1983, das Fuss- und Wanderwegegesetz von 1985 und das Jagdgesetz von 1986 [1]. – Eine geordnete, haushälterische Nutzung des Bodens und eine Koordination aller raumwirksamen Tätigkeiten wird mit dem Raumplanungsgesetz von 1980 angestrebt. – Eine künftige Schlüsselstellung für den Naturschutz und die Landschaftspflege auf knapp der Hälfte der Landesfläche nimmt die Landwirtschaftsgesetzgebung ein [2]. – Diese Übersicht über die «Rechtslandschaft» in der Schweiz zeigt, dass die wichtigsten Sachgebiete an sich mit klassischen Instrumenten geregelt sind. Probleme gibt es jedoch durch die anhaltende Intensität der Landschaftseingriffe sowie durch Verzögerungen im Vollzug der einzelnen Erlasse. Schwierig ist es im Einzelfall auch, im Wettstreit der Interessen die Anliegen des Natur- und Heimatschutzes mit dem an sich durch die Rechtsgrundlagen gegebenen Gewicht durchzusetzen. – Die «Rechtslandschaft» hat sich also zu einem Regelwerk verdichtet, dessen bewusster und gekonnter Umgang auch für Landschaftsarchitekten Freiräume öffnet.

teurs du passé ainsi que les curiosités naturelles et les monuments et de les conserver intacts là où il y a un intérêt général prépondérant.

La législation fédérale sur l'environnement, que l'OFEP est chargé d'exécuter, est également importante pour la nature et le paysage: loi sur la police des forêts de 1902 (nouveau: loi sur les forêts de 1991), loi sur la protection des eaux de 1971 (qui vient d'être révisée et doit encore être soumise au vote référendaire), loi sur la pêche de 1973 (révisée en 1991), loi sur la protection de l'environnement de 1971 (qui vient d'être révisée et doit encore être soumise au vote référendaire), loi sur la pêche de 1973 (révisée en 1991), loi sur la protection de l'environnement de 1983, loi sur les chemins pour piétons et les chemins de randonnée pédestre de 1985 et loi sur la chasse de 1986 [1]. La loi sur l'aménagement du territoire de 1980 vise une utilisation mesurée du sol et une coordination de toutes les activités ayant un effet sur le territoire. La législation sur l'agriculture occupe une position clé pour la protection de la nature et la gestion du paysage, dans une moitié de la surface du pays [2]. Une simple vue d'ensemble du «paysage juridique» suisse montre que les domaines les plus importants sont actuellement réglés avec des instruments classiques. Des problèmes naissent cependant en raison des atteintes continues aux paysages et du retard pris dans l'exécution des divers textes de lois. Il est également difficile de faire triompher les intérêts liés à la protection de la nature et du paysage sur d'autres intérêts et de leur accorder toute l'importance donnée en soi par les bases légales. Le «paysage juridique» s'est donc transformé en un ensemble de règles dont l'usage conscient

monuments, and of preserving them un-reduced in size where the general public interest predominates (i. e. dispensing with any intervention).

What is significant for nature and the landscape is the further legislation on the environment adopted by the Federal authorities, for the implementation of which the BUWAL is responsible: The Forest Wardens Act of 1902 (now Forestry Act of 1991), the Protection of Waters Act of 1971 (just revised, but still awaiting a referendum), the Fishery Act of 1973 (revised 1991), the Environmental Protection Act of 1983, the Footpaths and Rambling Routes Act of 1985 and the Hunting Act of 1986 [1]. An orderly, economic use of the soil and a coordination of all activities affecting open spaces is the aim of the Regional Planning Act of 1980. Agricultural legislation will occupy a key position in future for nature conservation and care of the landscape over just under half the area of the country [2]. This survey of the "legal landscape" in Switzerland shows that the most important fields of work are in fact regulated by employing classical instruments. However, there are problems as a result of the persistent intensity of the operations carried out on the landscape, as well as through the delays in implementing individual enactments. In individual cases, it is also difficult in the competition between the individual interests to push through the particular aspects of the conservation of nature and the homeland with the weight in fact accorded to them by the legal bases. The "legal landscape" has thus intensified into a regulatory work which also opens up opportunities for landscape architects if used with awareness and skill.

#### Liste der Bundesinventare

##### 1. Inventare nach Art. 5 NHG

- Landschaften und Naturdenkmäler von nationaler Bedeutung (BLN), in Kraft: 1977/1983/1992.
- Schützenswerte Ortsbilder, in Kraft (16 Kantone): 1981–1991, in Vorbereitung (10 Kantone): ab 1992.
- Historische Verkehrswege 1. Serie, in Kraft: 1992, weitere Serien: ab 1993.

##### 2. Inventare nach Art. 5 / Art. 15a\* NHG (Revision)

- Moorlandschaften, in Kraft: 1993.

##### 3. Inventare nach Art. 18a NHG

- Hochmoore, in Kraft: 1991.
- Auen 1. Serie, in Kraft: 1992, 2. Serie, in Kraft: ab 1995.
- Flachmoore, in Kraft: 1992.
- Trockenstandorte, in Kraft: ab 1993.
- Reproduktionsräume für Fledermäuse, in Kraft: ab 1993.

##### 4. Inventare nach Art. 11 des BG über die Jagd und den Schutz wildlebender Säugetiere und Vögel (Jagdgesetz)

- Wasser- und Zugvogelreservate von internationaler und nationaler Bedeutung (WZVV), international, in Kraft: 1991, national: ab 1994.
- Eidgenössische Jagdbanngebiete (VEJ), in Kraft: 1991.

##### 5. Internationale Inventare

- Verzeichnis der Feuchtgebiete von internationaler Bedeutung gemäss Ramsar-Konvention, 8 Objekte, in Kraft: 1976/1982/1990.

#### Liste des Inventaires fédéraux

##### 1. Inventaires selon art. 5 LPN

- Paysages, sites et monuments naturels (IPF), en vigueur: 1977/1983/1992.
- Sites construits (ISOS), en vigueur (16 cantons): 1981–1991, en cours (10 cantons): dès 1992.
- Voies historiques (IVS) 1<sup>re</sup> série, en vigueur: 1992, d'autres séries: dès 1993.

##### 2. Inventaires selon art. 5 / art. 15a\* LPN (révision)

- Sites marécageux, en vigueur: 1993.

##### 3. Inventaires selon art. 18a LPN

- Hauts marais, en vigueur: 1991.
- Zones alluviales 1<sup>re</sup> série, en vigueur: 1992, 2<sup>e</sup> série, en vigueur: dès 1995.
- Bas marais, en vigueur: 1992.
- Pelouses sèches, en vigueur: dès 1993.
- Batraciens (sites de reproduction), en vigueur: dès 1993.

##### 4. Inventaires selon art. 11 LF sur la chasse et la protection des mammifères et oiseaux sauvages

- Réserves d'oiseaux d'eau et de migrants (OREM), internationales, en vigueur: 1991, nationales: dès 1994.
- Districts francs (ODF), en vigueur: 1991.

##### 5. Inventaires internationaux

- Liste des zones humides d'importance internationale selon convention de Ramsar, 8 objets, en vigueur: 1976/1982/1990.

#### Ideal "Landscape Switzerland"

The ideals of nature and landscape conservation for a diverse, multifunctional and beautiful "Landscape Switzerland" may be sketched out as follows:

- living spaces enjoying equal rights for humans with their settlements and works and for plants and animals with their habitats and their relations with the ecological system;
- areas of lasting agricultural and forestry uses and maintenance works;
- spaces giving nature an opportunity to develop in its own manner and allowing for the dynamism of natural forces;
- places of traditions, recollection and the inhabitants' identification with their past, present and future;
- large area landscapes which have been spared from interference through buildings and facilities, or in which unavoidable operations have been integrated as well as possible and have been compensated for to an extent by compensatory or restorative measures.

As a rule, landscapes should be made up of small areas with regional differences forming a mosaic of these guiding qualities, be properly designed, perceived as beautiful and be restful.

Abb. 2: Bundesinventare

Fig. 2: Inventaires fédéraux

## Leitvorstellung «Landschaft Schweiz»

Leitvorstellungen des Natur- und Landschaftsschutzes für eine vielfältige, multifunktionale und schöne «Landschaft Schweiz» lassen sich wie folgt skizzieren:

- gleichberechtigte Lebensräume für Menschen mit ihren Siedlungen und Werken und für Pflanzen und Tiere mit ihren Habitaten und ihren Beziehungen im Ökosystem;
- Gebiete nachhaltiger landwirtschaftlicher und waldbaulicher Nutzungen und Pflegeleistungen;
- Freiraum für Eigenentwicklungen der Natur und der Dynamik der Naturkräfte;
- Ort der Traditionen, der Erinnerung und der Identifikation ihrer Bewohner mit ihrer Vergangenheit, Gegenwart und Zukunft;
- grossräumige Landschaften, die von Eingriffen durch Bauten und Anlagen verschont bleiben oder in denen unumgängliche Eingriffe möglichst gut eingegliedert und durch Ausgleichs- oder Rückbaumasnahmen einigermassen entlastet werden.

Landschaften sollen sich in der Regel kleinräumig und regional unterschiedlich aus einem Mosaik dieser Leitqualitäten zusammensetzen, gut gestaltet, als schön empfunden und erholsam sein.

### Von den Leitvorstellungen zur Tat

Die wichtigsten Tätigkeitsbereiche und Instrumente des Natur- und Landschaftsschutzes beim BUWAL:

#### *Natur- und Landschaftsschutz bei Bundesaufgaben:*

Bundesaufgaben werden in Art. 2 des NHG umschrieben. Dazu gehören

- die Planung, Errichtung und Veränderung von Werken und Anlagen, wie Bauten und Anlagen des Bundes, Nationalstrassen;
  - die Erteilung von Konzessionen und Bewilligungen, wie zum Bau und Betrieb von Verkehrs- und Transportanlagen, von Werken und Anlagen zur Beförderung von Energie, Flüssigkeiten oder Gasen oder zur Übermittlung von Nachrichten sowie Bewilligungen zur Vornahme von Rodungen des Waldes;
  - die Gewährung von Beiträgen anderer Bundesstellen an Planungen, Werke und Anlagen, wie Meliorationen, Sanierung landwirtschaftlicher Bauten, Gewässerkorrekturen, Anlagen des Gewässerschutzes und Verkehrsanlagen.
- Gemäss Art. 3 NHG ist jede landschaftsrelevante Tätigkeit des Bundes auf ihre Verträglichkeit bezüglich Natur- und Heimatschutz zu überprüfen. Konkret erfüllt der Bund diese Pflicht, indem er
- bundeseigene Anlagen landschaftsgerecht gestaltet und unterhält oder – falls sie im Widerspruch zu den Zielen des NHG stehen – auf deren Erstellung verzichtet;
  - Konzessionen oder Bewilligungen nur unter Auflagen erteilt oder sie aber verweigert;
  - Subventionen nur unter Bedingungen erteilt oder auf ihre Entrichtung verzichtet.

et habile laisse aussi une marge de manœuvre aux paysagistes.

### Représentation idéale du paysage suisse

Les représentations idéales d'un paysage suisse beau, diversifié et multifonctionnel peuvent être esquissées comme suit:

- Habitats égaux en droits pour l'homme et ses agglomérations et ouvrages et pour la flore et la faune, avec ses biotopes et leurs relations dans l'écosystème;
- zones où l'exploitation agricole et sylvicole et l'entretien sont soutenus;
- zones libres pour les développements propres de la nature et la dynamique des forces naturelles;
- lieux de tradition, du souvenir et de l'identification de leurs habitants avec le passé, le présent et le futur;
- paysages étendus, restant épargnés par les constructions et les installations ou dans lesquels les atteintes inévitables sont bien intégrées et atténuées par des mesures de compensation ou de remise en l'état naturel.

En règle générale, les paysages doivent diversément se composer, sur de petites surfaces, d'une mosaïque de ces qualités idéales, être trouvés beaux et apporter la détente.

### Des représentations idéales aux actes

Voici les principaux domaines d'activité et instruments de la protection de la nature et du paysage à l'OFEFP:

#### *Protection de la nature et du paysage lors des tâches fédérales*

Les tâches de la Confédération sont décrites à l'article 2 LPN. En font partie

- l'élaboration de projets, la construction et la modification d'ouvrages et d'installations de la Confédération, les routes nationales;
  - l'octroi de concessions et d'autorisations, par exemple pour la construction et l'exploitation d'installations de transport et de communications, d'ouvrages et d'installations servant au transport d'énergie, de liquides ou de gaz, ou à la transmission de messages,
  - ainsi que l'octroi d'autorisations de défrichement; l'allocation de subventions d'autres services fédéraux pour des mesures de planification, pour des installations et des ouvrages, tels que les améliorations foncières, l'assainissement de bâtiments agricoles, les corrections de cours d'eau, les installations de protection des eaux et les installations de communications.
- En vertu de l'art. 3 LPN, les activités de la Confédération ayant un effet sur le paysage doivent être appréciées quant à leur compatibilité avec la protection de la nature et du paysage. Concrètement, la Confédération remplit cette obligation selon la LPN en
- construisant et en entretenant ses installations propres en ménageant le paysage ou, si celles-ci sont en contradiction avec les buts de la LPN, en renonçant à les ériger,
  - en octroyant des concessions ou des

### From the ideals to action

The most important fields of action and instruments for nature and landscape conservation available to BUWAL are:

#### *Nature and landscape conservation in Federal Government tasks:*

Federal Government tasks are defined in Art. 2 of the NHG. They include

- the planning, erection and alteration of works and facilities, such as Federal Government buildings and facilities, national highways (motorways);
- the issuing of licences and permits, such as for the construction and operation of traffic and transport facilities, of works and facilities for the conveyance of energy, fluids or gases, or for the transmission of information, as well as for permits for carrying out forest clearances;
- granting contributions to other Federal agencies for planning, works and facilities, such as land improvement, rehabilitation schemes for agricultural structures, corrections to waters, facilities for protection of waters and transport facilities.

In accordance with Art. 3 NHG, every Federal Government activity of relevance for the landscape has to be audited with respect to its compatibility with the protection of nature and the homeland. In concrete terms, the Federal authorities fulfil this requirement if they



Abb. 3: Landschaften von nationaler Bedeutung (BLN): Val di Campo (BLN 19 04 GR); Hüttwilersee – Nussbaumersee (BLN 14 03 TG/ZH); Sensegraben (KLN 2.46 BE/FR). Fotos: W. Zeller, EAFV, G. Koeppel

Fig. 3: Paysages d'importance nationale (IFP): Val di Campo (IFP 19 04 GR); Hüttwilersee – Nussbaumersee (IFP 14 03 TG/ZH); Sensegraben (KLN 2.46 BE/FR).

Fig. 3: Landscapes of national importance (BLN/IFP): Val di Campo (BLN/IFP 19 04 Grisons); Hüttwilersee – Nussbaumersee (BLN/IFP 14 03 Thurgau/Zurich); Sensegraben (KLN 2.46 Berne/Fribourg).



Die Rücksichtspflicht des Bundes ist sachlich und örtlich unbegrenzt und erstreckt sich nicht nur auf ausgewählte, besonders wertvolle Objekte. Sie umfasst «Sonntags»- wie «Alltags»- Landschaften, also das gesamte Territorium der Schweiz.

Als Instrumente für die Beurteilung und Umsetzung stehen zur Verfügung:

- Bundesinventare (Art. 5 und Art. 18a NHG; s. Übersicht in Abbildung 2);
- Pflicht zur Anhörung der Eidgenössischen Natur- und Heimatschutzkommission, wenn bei der Erfüllung einer Bundesaufgabe ein Inventarobjekt beeinträchtigt werden könnte;
- Biotopschutz mit Ersatzpflicht durch den Verursacher (Art. 18 Abs. 1<sup>bis</sup> Abs. 1<sup>ter</sup> NHG);
- Mitfinanzierung von Schutz und Unterhalt inventarisierter Biotope (Art. 18d NHG);
- Beschwerderecht insbesondere der gesamtschweizerischen Verbände im Bereich des Natur-, Landschafts- und Heimatschutzes;
- Schutz von Tieren und Pflanzen (Liste der geschützten Pflanzen- und Tierarten, NHV Anhänge 2 und 3);
- Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) aufgrund eines UVP-Berichtes nach Umweltschutzgesetz.

#### *Biotop- und Artenschutz*

Biotop- und Artenschutz bezieht den gesamten Raum in der gebotenen Aufgabenteilung ein. – Der Schutz von Lebensräumen ist das erklärte Ziel des Bundes seit der Revision des NHG von 1987. Die Möglichkeit des Erlasses von «Roten Listen» erweitert dieses klassische Naturschutzmittel. Gestützt auf Art. 18a NHG kann der Bund Biotope von nationaler Bedeutung bezeichnen. Die national wichtigen Biotope sollen ein Grundnetz für bestimmte Lebensraumtypen bilden. Die Zusammenstellung der bereits erstellten, laufenden und geplanten Inventare nach Art. 5 und 18a NHG zeigt Abb. 2.

Die Zukunft gehört wohl dem Schutz funktioneller Lebensräume, welche Pflanzen und Tieren eine Überlebensmöglichkeit bieten. Dazu gehört auch die zusätzliche Verfeinerung des nationalen Netzes durch Objekte von regionaler und lokaler Bedeutung und der ökologische Ausgleich in intensiv genutzten Gebieten innerhalb und ausserhalb von Siedlungen durch die Kantone (Art. 18b NHG). Um den Naturschutz vom relativ kleinräumigen Ansatz der eigentlichen Inventarobjekte sowie der geschützten und Rote-Listen-Arten zu lösen, wurde das Instrument der Kennarten geschaffen (Art. 14 Abs. 3 und Anhang 1 der Verordnung über den Natur- und Heimatschutz von 1991 [NHV]). – Schutz und Unterhalt der Biotope sollen wenn möglich aufgrund von Vereinbarungen mit den Grundeigentümern und Bewirtschaftern sowie durch angepasste landwirtschaftliche Nutzung erreicht werden (Art. 18c NHG). Diese Forderung zur Zusammenarbeit wird der Tatsache gerecht, dass viele wertvolle Biotope das Ergebnis traditioneller, angepasster Nutzungen sind und dass sich

autorisations en les liant à des charges et conditions ou en refusant de les octroyer, – en n'octroyant des subventions qu'à certaines conditions ou en renonçant à les octroyer.

L'obligation de la Confédération de ménager le paysage et la nature ne dépend pas du lieu et de l'objet. Elle ne concerne pas que des objets choisis, d'une valeur particulière. Elle englobe tout le territoire suisse, aussi bien les paysages de tous les jours que les «paysages du dimanche». Pour l'appréciation des objets et la mise sous protection, l'OFEFP dispose des instruments suivants:

- inventaires fédéraux (au sens de l'art. 5 et de l'art. 18a LPN; cf. liste de la figure 2);
- obligation de prendre l'avis de la Commission fédérale pour la protection de la nature et du paysage lorsque, dans l'accomplissement d'une tâche de la Confédération, une atteinte pourrait être portée à un objet figurant dans un inventaire;
- protection des biotopes avec obligation de remplacement pour le responsable de l'atteinte (art. 18, al. 1<sup>bis</sup> et 1<sup>ter</sup> LPN);
- participation au financement de la protection et de l'entretien des biotopes inventoriés (art. 18d LPN);
- droit de recours notamment des associations nationales de protection de la nature, du paysage et du patrimoine;
- protection de la faune et de la flore (liste des espèces végétales et animales protégées, OPN, annexe 2 et 3);
- étude de l'impact sur l'environnement (EIE), sur la base d'un rapport d'impact au sens de la loi sur la protection de l'environnement.

#### *Protection des biotopes et des espèces*

La protection des biotopes et des espèces englobe tout le territoire suisse. La protection des biotopes est le but avoué de la Confédération depuis la révision de la LPN de 1987. La possibilité de publier des listes rouges élargit cet instrument classique de la protection de la nature. Se fondant sur l'article 18a LPN, la Confédération peut désigner des biotopes d'importance nationale. Les biotopes nationaux les plus importants doivent constituer un réseau de base pour des types de biotopes déterminés. La liste des inventaires au sens de l'art. 5 et 18a LPN déjà élaborés, en cours ou prévus est démontré à la figure 2.

L'avenir appartient à la protection d'habitats fonctionnels offrant à la flore et à la faune une possibilité de survie. L'amélioration du réseau national par des objets d'importance régionale et locale et la compensation écologique dans des régions exploitées de manière intensive, à l'intérieur et à l'extérieur des localités (art. 18b LPN) font également partie de ce projet. Pour libérer la protection de la nature de la méthode consistant à protéger des objets d'inventaires de petite taille et des espèces protégées figurant dans des listes rouges, on a créé l'instrument des espèces indicatrices (art. 14, 3 al. et annexe 1 de l'ordonnance sur la protection de la nature et du paysage de 1991 (OPN)). La protection et l'entretien des biotopes doivent si possible être assurés sur la

- design and maintain Federally owned facilities to suit the landscape or, if the same contradict the objectives of the NHG, dispense with their construction;
- only issue concessions or permits subject to requirements or even refuses them;
- only pay subsidies subject to conditions or dispense with their provision.

The Federal Government's obligation to take due consideration is unlimited in fact and in place and does not only extend to selected, particularly valuable objects. It includes "Sunday" and "everyday" landscapes, thus the whole of Switzerland's territory.

The instruments available for assessment and translation into practice are:

- Federal Inventories (Art. 5 and Art. 18a NHG; cf. diagram in figure 2);
- obligation to hear the Swiss Federal Commission for Nature and Protection of the Homeland if any object in the inventory might be affected by the fulfilment of a Federal Government task;
- biotope protection and an instigator's obligation to make replacement (Art. 18 Sections 1<sup>bis</sup> and 1<sup>ter</sup> NHG);
- co-financing of protection and maintenance of inventarised biotopes (Art. 18d NHG);
- right to file objections, especially for nationwide associations in the field of conservation of nature, landscape and homeland;
- protection of animals and plants (List of protected species of animals and plants, NHV Annexes 2 and 3);
- environmental audit (UVP) on the basis of a UVP report in accordance with the Environmental Protection Act.

#### *Biotope and species protection*

Biotope and species protection includes the entire area in the division of tasks required. Protection of habitats has been the Federal Government's declared objective since the revision of the NHG in 1987. The possibility of publishing "Red Lists" extends this classical means of nature conservation. On the basis of Art. 18a NHG, the Federal authorities can designate biotopes of national importance. The nationally most important biotopes are intended to form a basic network for certain types of habitat. Figure 2 shows a summary of the inventories already compiled, in preparation and planned under Art. 5 and 18a.

The future probably belongs to the protection of functional habitats offering plants and animals a possibility of survival. This also includes further refinement through the Cantonal authorities of the national network by means of objects of regional and local importance, and ecological balance in intensively used areas inside and outside built-up areas (Art. 18b NHG). In order to free nature conservation from the relatively small-area approach of the inventory objects themselves, as well as the protected and red list species, the instrument of parameter species was created (Art. 14 Section 3 and Annex 1 of the Ordinance on Conservation of Nature and the Homeland of 1991 [NHV]). As far

das Land in der Regel nicht im Eigentum von Naturschutzinteressen befindet.

#### *Landschaften von nationaler Bedeutung*

Grossräumige, repräsentative «Typenlandschaften» von nationaler Bedeutung (BLN) sind in einem Bundesinventar nach Art. 5 bezeichnet (Abb. 2). Sie sind vor allem bei der Erfüllung von Bundesaufgaben bedeutsam.

Aufgrund der Rothenthurm-Volksinitiative zum Schutz von Mooren und Moorlandschaften von besonderer Schönheit und nationaler Bedeutung (1987) wurden 91 Gebiete inventarisiert (Abb. 1, 4) und sollen – wie beim Biotopschutz – auch für die Kantone verbindlich sein. Eine Anpassung des NHG ist vorgesehen (derzeit in der parlamentarischen Beratung).

#### *Grundlagen und Wegleitungen*

Grundlagen wie die soeben erschienene Untersuchung über Landschaftsveränderungen [3] und Wegleitungen über materielle und verfahrensmässige Regeln sind wichtige Vollzugshilfen. Eine Übersicht über alle BUWAL-Publikationen enthält der Umweltbericht 1990 [1], namentlich in Kap. 2.14. Natur- und Landschaftsschutz und Kap. 2.16. UVP.

#### *Ein Blick auf die «Beitragslandschaft» des NHG*

Dem Bund steht für den Natur- und Heimatschutz ein jährlich vom Parlament gesprochenen Kredit zur Verfügung. Der Gesamtkredit belief sich 1991 auf 31 Mio

base d'accords avec les propriétaires fonciers et les exploitants ainsi que par une exploitation agricole adaptée (art. 18c LPN). Cette exigence de collaboration tient compte du fait que de nombreux biotopes de valeur sont la résultante d'exploitations traditionnelles adaptées et que la terre n'est en général pas la propriété des milieux de la protection de la nature.

#### *Paysages d'importance nationale*

Les paysages représentatifs de grande étendue et d'importance nationale (IFP) sont désignés dans un inventaire fédéral au sens de l'art. 5 (fig. 2). Ils jouent avant tout un rôle important lors de l'accomplissement de tâches de la Confédération.

En vertu de l'initiative de Rothenthurm sur la protection des marais et des sites marécageux d'une beauté particulière et d'intérêt national (1987) 91 sites ont été inventoriés (fig. 1, 4). Leur protection doit être contraignante pour les cantons, comme pour la protection des biotopes. Une adaptation de la LPN est prévue (actuellement examinée par le Parlement).

#### *Etudes de base et directives*

Les études de base telles que l'étude sur la transformation des paysages [3] qui vient de paraître et les directives concernant les règles matérielles et procédurales sont des auxiliaires importants. Le rapport 1990 sur l'état de l'environnement [1], notamment le chap. 2.14 Protection de la nature et du paysage et le chap. 2.16 Etude d'impact, contient une liste de toutes les publications de l'OFEFP.

as possible, protection and maintenance of biotopes are to be arranged on the basis of agreements with the property owners and cultivators, as well as by means of modified agricultural use (Art. 18c NHG). This requirement for collaboration takes due account of the fact that many valuable biotopes are the result of traditional, adapted uses and that the land is not as a rule owned by nature conservation interests.

#### *Landscapes of national significance*

Large area, representative "landscape types" of national importance (BLN) are listed in a Federal Inventory in accordance with Art. 5 (figure 2). They are of particular significance for the fulfilment of Federal Government tasks.

On the basis of the Rothenthurm Moor Plebiscite for the protection of moors and moor landscapes of special beauty and national importance (1987), 91 areas were included in the inventory prepared (figure 1, 4), and these are intended – just as in the case of biotope protection – to also be binding on the cantons. An amendment of the NHG is planned (currently at the committee stage in parliament).

#### *Fundamentals and guiding hints*

Fundamental principles, such as the study on landscape changes [3] just published and guidelines on material and procedural rules are important implementation aids. The environmental report for 1990 (Umweltbericht [1]) contains a list of all BUWAL publications, namely in chap-



Abb. 4: Moorlandschaft im Oberengadin (GR).

Foto: BUWAL

Ill. 4: Site marécageux dans la Haute-Engadine (GR).

Fig. 4: Moor landscape in the Upper Engadine (Grisons).

Franken. Aus diesem Kredit kann der Bund Beiträge zur Erhaltung von schützenswerten Landschaften, Ortsbildern, geschichtlichen Stätten, Natur- und Kulturdenkmälern ausrichten. Voraussetzung ist dabei in der Regel, dass auch die Kantone entsprechend ihrer Finanzstärke und der Bedeutung des Objekts eine finanzielle Leistung erbringen. Beitragsempfänger können Private, Natur- und Heimatschutzorganisationen oder Gemeinden und Kantone sein.

#### *Der neue Fonds zur Erhaltung und Pflege von naturnahen Kulturlandschaften*

Aufgrund einer Initiative des Parlaments zur 700-Jahr-Feier der Eidgenossenschaft wurde 1991 ein besonderer Fonds geschaffen und vom Bund mit 50 Mio Franken dotiert. Eine von der Verwaltung unabhängige Kommission gewährt aufgrund von Projektgesuchen Finanzhilfen für Massnahmen zur Erhaltung und Pflege von naturnahen Kulturlandschaften (Abb. 5). Damit bekommen auch Landschaften eine Chance, die sonst im Schatten marktwirtschaftlicher Nutzung liegen würden [4].

#### *Natur- und Landschaftsschutz auf internationaler Ebene*

Die Schweiz engagiert sich schon lange und oft als Pionierin in der Völkergemeinschaft für die Anliegen von Natur und Landschaft, beispielsweise bei Spezialorganisationen der Vereinten Nationen oder im Europarat. Sie hat zahlreiche Konventionen unterzeichnet und in die nationale Gesetzgebung umgesetzt [5].

#### *Landschaftsschutzkonzept Schweiz*

Im Zusammenhang mit einem Realisierungsprogramm über Schwerpunktmassnahmen zur Raumordnungspolitik hat der Bundesrat das Eidg. Departement des Innern unter der Federführung des BUWAL beauftragt, ein Landschaftsschutzkonzept mit den Grundlagen, Zielen und Strategien sowie den erforderlichen Massnahmen zu erarbeiten. Damit sollen die Anliegen des Natur- und Landschaftsschutzes gestärkt werden. Ein Anlass war die Feststellung des Bundesrates im Raumplanungsbericht 1987 [6], dass «Natur und Landschaft heute extrem belastet und bedroht sind».

### **Landschaft zwischen Druck und Entlastung?**

Diese generelle Feststellung des Bundesrates wird durch die laufenden Erfahrungen im Vollzug weiterhin bestätigt:

– Im Tätigkeitsbereich «Bundesaufgaben» wurden zwischen 1985 und 1990 jährlich rund 500 Projekte, 1991 sogar 800 Projekte hinsichtlich ihrer Natur- und Landschaftsverträglichkeit begutachtet.

– Für den Natur- und Heimatschutz wurden durchschnittlich 10 Mio Franken pro Jahr aufgewendet.

– Es wurden verschiedenste Grundlagen und Wegleitungen ausgearbeitet und veröffentlicht.

– Die Öffentlichkeit ist für die Anliegen des Natur- und Heimatschutzes stärker sensibilisiert, z. B. durch Annahme der Ro-

#### *Coup d'œil sur le subventionnement en vertu de la LPN*

La Confédération dispose pour la protection de la nature et du paysage d'un crédit octroyé chaque année par le Parlement. En 1991, le crédit total s'est élevé à 31 millions de francs. En puisant dans ce crédit, la Confédération peut allouer des subventions pour la conservation des paysages, localités, sites évocateurs du passé, curiosités naturelles et monuments méritant protection. La condition préalable est en général que les cantons fournissent une prestation financière correspondant à leur capacité financière et l'importance de l'objet à protéger. Peuvent bénéficier de subventions les particuliers, les organisations de protection de la nature et du paysage ou les communes et les cantons.

#### *Le nouveau Fonds pour la sauvegarde et la gestion de paysages ruraux traditionnels*

Sur la base d'une initiative du Parlement lancée à l'occasion du 700<sup>e</sup> anniversaire de la Confédération, un fonds particulier a été créé en 1991. Il a été doté par la Confédération de 50 millions de francs. Une commission indépendante de l'administration octroie des aides financières pour des mesures de conservation et de gestion de paysages ruraux traditionnels (fig. 5). Ce fonds donne ainsi une chance à des paysages qui resteraient sinon dans l'ombre d'une exploitation marquée par l'économie de marché [4].

#### *Protection de la nature et du paysage au niveau international*

Depuis longtemps, la Suisse s'est engagée en tant que pionnière pour défendre les intérêts de la protection de la nature et du paysage au sein de la communauté internationale, par exemple au sein du Conseil de l'Europe ou d'organisations spécialisées des Nations unies. Elle a signé de nombreuses conventions et les a fait passer dans la législation nationale [5].

#### *Conception suisse de la protection du paysage*

Dans le cadre d'un programme de réalisation sur les mesures en matière de politique d'organisation du territoire, le Conseil fédéral a chargé le Département fédéral de l'intérieur d'élaborer, sous la houlette de l'OFEFP, une conception de la protection du paysage prévoyant les bases, les objectifs et les stratégies ainsi que les mesures nécessaires. Cette conception doit permettre de mieux défendre les intérêts de la protection de la nature et du paysage. Le point de départ de ce rapport a été la constatation du Conseil fédéral faite dans le rapport sur l'aménagement du territoire de 1987 [6] que la nature et le paysage sont extrêmement sollicités et menacés de nos jours.

### **Le paysage entre pression et décongestion?**

Cette constatation générale faite par le Conseil fédéral est confirmée par les expériences faites jour après jour au niveau de l'exécution:

ter 2.14 Nature and Landscape Protection and chapter 2.16 UVP.

#### *A look at the "Contribution Landscape" of the NHG*

The Federal Government has an annual credit approved by parliament for the protection of nature and the homeland at its disposal. In 1991, the credit amounted to Sfr. 31 million all told. From this credit, the Federal authorities can pay contributions for the maintenance of landscapes, townscapes and historical sites, as well as natural and cultural monuments worthy of protection. The prerequisite for this as a rule is that the cantons should also make a financial contribution on the basis of their financial strength and the importance of the object. The recipients of such contributions can be private persons, organisations for the protection of nature and the homeland, or local and cantonal authorities.

#### *The new funds for the maintenance and care of natural landscapes*

On the basis of a motion tabled in parliament for the septcentenary of the Swiss Confederation, a special fund was created in 1991 with 50 million francs made available by the Federal Government. A commission independent of the administration grants financial aid on the basis of applications submitted for aid for measures for the preservation and care of natural cultivated areas (figure 5). As a result, even those landscapes are given a chance which would otherwise lie in the shadow of market economy use [4].

#### *Nature and landscape conservation on an international plane*

Switzerland has been taking an active part on an international level for the needs of nature and the landscape for some time already, often as a pioneer, for instance in the specialist organisations of the United Nations or in the Council of Europe. It is signatory to numerous conventions and has translated these into national legislation [5].

#### *Landscape protection concept Switzerland*

In connection with a programme for the implementation of selective measures on the regional planning policy, the Swiss Federal Council (government) has commissioned the Federal Department of the Interior to prepare a landscape concept under the overall charge of BUWAL containing the basic principles, objectives and strategies, as well as the measures required. In this manner it is intended to strengthen the cause of nature and landscape conservation. One cause was the ascertainment made by the Federal Council in the Area planning report 1987 [6] that "Nature and the landscape are under extreme stress and threat nowadays".

### **Landscape between pressure and relief?**

This general observation made by the Federal council is further confirmed by current experience in connection with implementation of the same:



thenthurm-Initiative zum Schutz von Mooren und Moorlandschaften.

Trotz diesen intensiven Bestrebungen konnten die gesetzlich vorgegebenen Ziele innerhalb der letzten zwanzig Jahre nicht erreicht werden, da die entgegenstehenden Kräfte stärker sind: Der Landverlust, die Landschaftszerstörung und die Beseitigung ökologischer Nischen durch Überbauungen, Verkehrs- und Infrastrukturanlagen, Energiegewinnungs- und Freizeitanlagen sowie Fremdstoffeinträge zusammen mit der Intensivierung der Landwirtschaft gehen ungehindert, ja sogar beschleunigt, weiter.

Der Überblick über einige Tätigkeiten in der Hauptabteilung Natur- und Landschaftsschutz des BUWAL zeigt, dass «Land-Schafft» als Resultierende zwischen natürlichen Gegebenheiten und zivilisatorischer Bearbeitung laufend *geschaffen* wird, sei es durch Änderung, Zerstörung oder durch Erhaltung und Pflege. Dabei wird bereits im Vorfeld der tatsächlichen Veränderungen im Gelände, sozusagen in der «Bürolandschaft», in der «politischen Landschaft», mit den Papieren und Plänen, den Budgetmitteln, den rechtlichen Verfahrensabläufen, aber auch bei Augenscheinen zu Vorhaben über «Landschaft» entschieden. Die Zukunft der Landschaft wird also auf einem hindernisreichen Kurs seit geraumer Zeit vorgespurt, wobei Überraschungen und Kurswechsel, beispielsweise durch Volksabstimmungen, durchaus wahrscheinlich sind.

#### Literaturhinweise

[1] Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft: Zur Lage der Umwelt in der Schweiz (Umweltbericht 1990), EDMZ Bern 1991

[2] Schweiz. Bundesrat: 7. Landwirtschaftsbericht, EDMZ Bern 1992

[3] Bundesamt für Raumplanung/Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft: Landschaft unter Druck. Zahlen und Zusammenhänge über Veränderungen in der Landschaft Schweiz. EDMZ Bern 1991

[4] Jubiläums-Session der Bundesversammlung: Fonds zur Erhaltung und Pflege von naturnahen Kulturlandschaften, illustrierte Broschüre (gratis). EDMZ Bern 1991

[5] Bericht 1990 über die Mitwirkung der Schweiz in der internationalen Umweltschutz-Tätigkeit. Schriftenreihe Umwelt Nr. 143 (BUWAL)

[6] Schweiz. Bundesrat: Raumplanungsbericht 1987. EDMZ Bern 1988

Abb. 5: Landschaftsfonds zur Erhaltung und Pflege von naturnahen Kulturlandschaften – wie hier im Centovalli (TI). Foto: BUWAL

III. 5: Fonds spécial pour la conservation et l'entretien de sites culturels proches de la nature, comme ici dans le Centovalli (TI).

Fig. 5: Landscape fund for the conservation and care of cultivated landscapes close to nature – such as here in Centovalli (Ticino).

– Dans le domaine d'activités concernant les tâches de la Confédération, quelque 500 projets, ont été examinés chaque année entre 1985 et 1990, pour évaluer leur compatibilité avec la nature et le paysage. En 1991 ce chiffre s'est même élevé à 800.

– Chaque année, 10 millions de francs ont été dépensés en moyenne pour la protection de la nature et du paysage.

– des études de base et directives les plus diverses ont été élaborées et publiées.

– L'opinion publique est davantage sensibilisée aux questions de protection de la nature et du paysage; cf. par exemple l'acceptation de l'initiative de Rothenthurm sur la protection des marais et sites marécageux.

Malgré ces gros efforts, ces vingt dernières années les buts prescrits par la loi n'ont pu être atteints, car les forces contraires sont plus fortes. La diminution des terres, la destruction des paysages et l'élimination des niches écologiques due à des constructions, des installations de transport, des infrastructures, de génération d'énergie et de loisirs ainsi que l'apport de substances étrangères et l'intensification de l'agriculture continuent de plus belle, voire s'accroissent.

Ce bref survol des activités au sein de la Division principale Protection de la nature et du paysage de l'OFEFP montre que les paysages, résultant des données naturelles et de l'action de la civilisation, sont *en constante création*, que ce soit par des transformations, une destruction ou la conservation et l'entretien. Des décisions se prennent déjà avant même ces transformations sur le terrain, pour ainsi dire au sein de l'administration, au sein du «paysage politique», avec de la paperasserie et des plans, des moyens budgétaires, les procédures juridiques, mais aussi lors de visites des lieux pour un projet. L'avenir des paysages est donc téléguidé depuis un certain temps sur une voie riche en obstacles, où les surprises et les changements de direction tels que les initiatives populaires sont tout à fait vraisemblables.

– In connection with the field of activities "Federal Tasks", between 1985 and 1990 some 500 projects were audited annually, in 1991 indeed 800 projects, with respect to their compatibility with nature and the landscape.

– On average, some Sfr. 10 million annually are expended on the conservation of nature and the landscape.

– Various basic principles and guidelines have been prepared and published.

– The general public is much more aware of the problems of protection of nature and the homeland, e. g. by the adoption of the Rothenthurm Moor initiative for the protection of moors and moor landscapes.

Despite these intensive efforts, it has not proved possible to achieve the targets set by the law over the past twenty years as the opposing forces are stronger: The loss of land, the destruction of the landscape and the eradication of ecological niches through building schemes, traffic and infrastructure facilities, energy production and recreational facilities, as well as the influx of foreign material, together with the intensification of agriculture have been continuing unhindered, indeed even been accelerated.

The survey of some of the activities in the main division for nature and landscape conservation in BUWAL shows that landscape as the resultant product of natural factors and civilisatory processing is constantly being created, either by change, destruction or by preservation and care. In this connection, decisions are already taken ahead of the actual changes in the terrain, so to speak in the "office landscape", in the "political landscape", with the papers and plans, the budget funds, the legal processes, but also in close inspections of projects about "landscape". The path for the future of the landscape has thus been prepared on an obstacle-filled course for some time, whereby surprises and changes of course, for instance as a result of referenda, are quite probable.

