

Landschaft : das "Produkt" von Natur, Eigentümerinteressen und Politik = Le paysage : un "produit" de la nature, des intérêts particuliers, et de la politique

Autor(en): **Baur, Priska**

Objektyp: **Article**

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

Band (Jahr): **46 (2007)**

Heft 3: **Zukunft Landschaft Schweiz = Futur paysage Suisse**

PDF erstellt am: **17.07.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-139599>

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.

Dr. Priska Baur, Agrar- und Umweltökonomin, Projektleiterin bei Avenir Suisse, think tank for economic and social issues, Zürich

Landschaft: das «Produkt» von Natur, Eigentümerinteressen und Politik

Wer sind die Eigentümer des Bodens in der Schweiz? Ihre Interessen zu kennen ist wichtig, um das Aussehen der Landschaft zu erklären. Von der Eigentumsfrage hängt auch ab, inwiefern im Landschaftsschutz auf Selbstorganisation gesetzt werden darf.

Eine Landschaft ist selten das Ergebnis einer gezielten Handlung. Entweder sie ist als Geschenk der Natur vorhanden, oder sie stellt eine Externalität dar, ist also als unbeabsichtigtes Nebenprodukt wirtschaftlicher Aktivitäten entstanden. Externalitäten können die Landschaftsqualität erhöhen, oft sind aber negative Folgen damit verbunden. Die Landschaftsentwicklung ist Folge der wirtschaftlichen Dynamik: Als Ergebnis nimmt das Angebot an unverbauten und extensiv genutzten Landschaften ab, während mit dem Wohlstand gleichzeitig die Nachfrage nach der ästhetischen Ressource «Landschaft» zunimmt. «Schöne» Landschaften werden knapper und wertvoller, der Nutzen des Landschaftsschutzes steigt.

Was unterscheidet Landschaft von anderen Gütern? Landschaft ist an einen bestimmten Standort gebunden und nur begrenzt teilbar. Sie ist kein homogenes Gut, sondern jede Landschaft ist einzigartig. Die Wurzel des Problems ist die Nutzungskonkurrenz (Siebert 1978). Landschaft ist Standort für Wohnen, Wirtschaften, Infrastruktur und Freizeitaktivitäten, als ästhetische Ressource kann sie Konsumgut und Produktionsfaktor zugleich sein. Die Ökonomie kann Beiträge zu «Diagnose»

*L*e paysage est rarement le résultat d'une action ciblée. Soit il est présent comme un cadeau de la nature, soit il constitue une externalité, donc un produit annexe involontaire d'activités économiques. Les externalités peuvent influencer positivement la qualité du paysage, mais elles amènent cependant le plus souvent des effets négatifs. L'évolution du paysage est la conséquence de la dynamique économique: en conséquence l'offre en paysages non construits et utilisés extensivement diminue, alors qu'augmente simultanément, avec la prospérité, la demande portant sur la ressource esthétique «paysage». Les «beaux» paysages deviennent plus rares et plus précieux, le bénéfice d'une politique de protection du paysage croît.

Qu'est-ce qui différencie le paysage des autres biens? Le paysage est lié à un site particulier et divisible seulement dans une mesure limitée. Il n'est pas un bien homogène, chaque paysage est unique. La racine du problème est la concurrence des usagers (Siebert 1978). Le paysage accueille de l'habitat, des activités économiques, des infrastructures et des activités de loisirs. Comme ressource esthétique il peut être tout en même temps, bien de consommation et facteur de production. La science économique peut apporter des contributions au «diagnostic» et à la «thérapie»: 1. Où va

Unterschiedlich bewertete urbane Landschaften: Zürich und das Glattal.

Des paysages urbains évalués de manière différente: Zurich et la vallée de la Glatt.



Le paysage: un «produit» de la nature, des intérêts particuliers, et de la politique

und «Therapie» leisten: 1. Wohin geht die Landschaftsentwicklung und warum? 2. Wie viel Landschaftsschutz braucht die Schweiz und was kann die Politik beitragen?

Schrumpfende Landschaftsqualität als soziales Dilemma

Jeder macht im Rahmen der bestehenden Möglichkeiten, was ihm am besten gefällt, das Gesamtergebnis – eine zersiedelte und zerschnittene Landschaft – gefällt kaum jemandem. Soziales Dilemma bedeutet, dass individuell rationales Verhalten zu einem kollektiv nicht rationalen Ergebnis führt.¹ Das Charakteristische eines öffentlichen Gutes ist, dass ich davon profitieren kann, ohne finanziell etwas beizutragen. Schrumpfende Landschaftsqualität ist ein Lehrbuchbeispiel für soziale Dilemmata. Die Problematik wird dadurch verschärft, dass die Kosten des Landschaftsschutzes fast immer lokal anfallen, der Nutzen dagegen meist diffus verstreut, regional, national oder sogar global.

Landschaftsschutz zwischen Markt- und Politikversagen

Soziale Dilemmata im Zusammenhang mit dem Kollektivgutcharakter von Landschaftsqualität können politisches Handeln legitimie-

l'évolution du paysage et pourquoi? 2. De quel degré de protection du paysage la Suisse a-t-elle besoin et en quoi la politique peut-elle y contribuer?

L'amenuisement de la qualité du paysage comme «dilemme social»

Chacun fait, dans le cadre du possible, ce qui lui paraît le mieux, et le résultat d'ensemble – un paysage mité et morcelé – ne plaît à presque personne. La notion de «dilemme social» signifie qu'un comportement rationnel au niveau individuel ne conduit pas à un résultat rationnel pour la collectivité.¹ La caractéristique d'un bien public est que l'on peut en profiter sans y contribuer financièrement. La diminution de la qualité du paysage est un exemple type de dilemme social. La problématique est renforcée par le fait que les coûts de la protection du paysage incombent presque toujours au niveau local, tandis que le bénéfice est en général réparti de manière diffuse sur le plan régional, national ou même global.

La protection du paysage entre l'échec du marché et celui de la politique

Les dilemmes sociaux en rapport avec le caractère de bien collectif de la qualité paysagère peuvent légitimer l'action politique. La thérapie privilégiée du point de vue économique est de donner un prix

Dr Priska Baur, agro-économiste et économiste de l'environnement, chef de projet chez Avenir Suisse, think tank for economic and social issues, Zurich

Qui sont les propriétaires du sol en Suisse? Il est important de connaître leurs intérêts afin d'expliquer l'aspect du paysage. De la question de la propriété foncière dépend également la mesure selon laquelle on peut miser sur l'autorégulation dans la protection du paysage.



Maya Kohle

ren. Die bevorzugte Therapie aus ökonomischer Sicht ist es, der Landschaft einen Preis zu geben (Umweltsteuern, -abgaben, Nutzungszertifikate und andere). Gleichzeitig ist vor einem naiven Politikverständnis zu warnen, weil politische Massnahmen oft nicht die gewünschten Wirkungen erreichen, ja sogar kontraproduktiv sein können.²

Wem gehört die Landschaft?

Landschaft ist an Boden gebunden und für jeden Quadratmeter Boden gibt es in der Schweiz einen Eigentümer. Mangels verfügbarer Daten wird nachfolgend versucht, die Bodennutzung gemäss Arealstatistik 1992/97 jeweils einem Eigentümer zuzuweisen (siehe Abbildungen).

Die land- und forstwirtschaftlich produktiven Flächen sind vor allem in privaten Händen, ebenso ein grosser Teil des Siedlungsraumes. Wenig im öffentlichen Bewusstsein ist die immer noch grosse Bedeutung der Bürgerge-

au paysage (taxes et impôts environnementaux, certificats d'usage et autres). Cependant, il faut mettre en garde contre une approche politique naïve car les mesures politiques ne produisent souvent pas les effets escomptés et peuvent même se révéler contreproductives.²

A qui appartient le paysage?

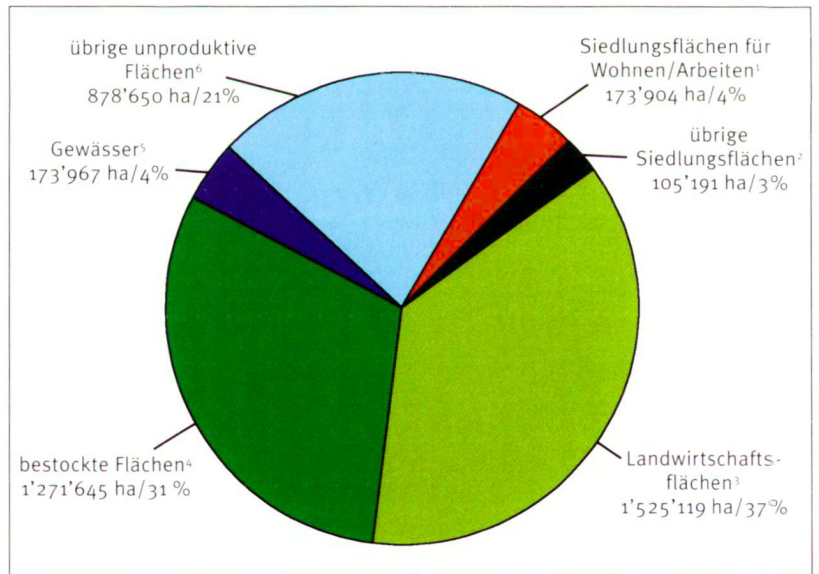
Le paysage est lié au sol, et chaque mètre carré de sol en Suisse est rattaché à un propriétaire. A défaut de données disponibles, nous essayerons dans la suite de ce texte d'associer chaque type d'usage des sols à un propriétaire donné selon la Statistique de la superficie de 1992/97 (voir illustrations). Les surfaces productives de l'exploitation agricole et forestière sont pour la plupart en mains privées, tout comme une grande partie de l'espace urbanisé. Peu présente dans la conscience publique, il faut mentionner la place toujours tenue par les communes bourgeoises et les corporations. Les privés et «autres collectivités» sont tenus

Bodennutzung der Schweiz nach Hauptnutzungsbereichen (1992/97).

Utilisation du sol en Suisse selon les catégories principales (1992/97).

Quelle: BFS (2005)

- ¹ Gebäudeflächen (38'508 ha), Gebäudeumschwung (99'050 ha), Industriegebäude (7'292 ha), Industrieumschwung (12'941 ha), besondere Siedlungsflächen (16'113 ha).
- ² Erholungs- und Grünanlagen (15'860 ha), Strassenareal (79'297 ha), Bahnareal (8'449 ha), Flugplatzareal (1'585 ha).
- ³ Rebbauf Flächen (15'436 ha), Obstbauf Flächen (41'480 ha), Gartenbauf Flächen (4'036 ha), Wies- und Ackerland (837'355 ha), Heimweiden (89'011 ha), Maiensässe, Heualpen, Bergwiesen (32'316 ha), Alp- und Juraweiden (505'485 ha).
- ⁴ Geschlossener Wald (1'025'223 ha), aufgelöster Wald (76'933 ha), Gebüschwald (60'514 ha), Gehölze (108'975 ha).
- ⁵ Stehende Gewässer (142'235 ha), Fließgewässer (31'732 ha).
- ⁶ Unproduktive Vegetation (263'051 ha), Fels, Sand und Geröll (480'842 ha), Gletscher und Firn (134'757 ha).



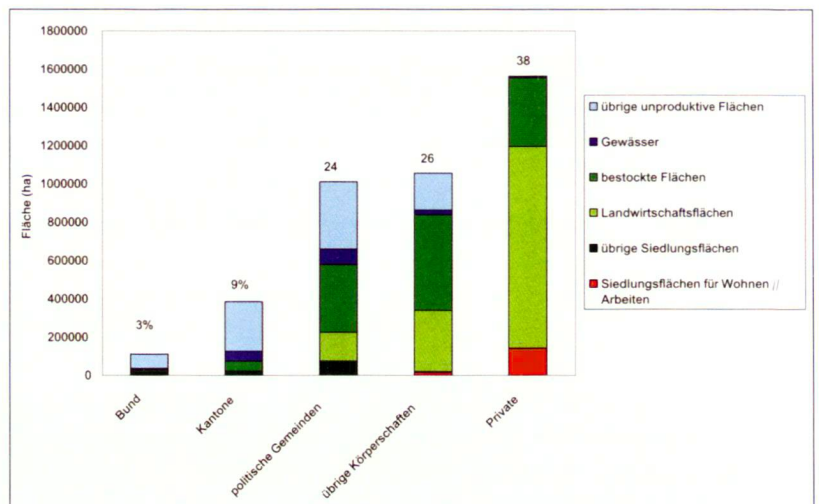
Bodennutzung nach Eigentumskategorien:

Versuch einer Schätzung.

Utilisation du sol selon les catégories de propriétaires: tentative d'estimation.

Quelle Flächendaten: Arealstatistik (BFS 2005)

Schätzung: Priska Baur. Die Flächen wurden aufgrund zahlreicher Annahmen, basierend auf Informationen der Forst-, Agrar- und Alpstatistik sowie Plausibilitätsüberlegungen den fünf Eigentumskategorien zugeteilt. Die Zuteilung der Landwirtschafts- und der bestockten Flächen dürfte eine gute Annäherung an die Wirklichkeit darstellen. Die Zuteilung der Siedlungsflächen und vor allem der unproduktiven Flächen (Gewässer und übrige unproduktive Flächen) ist spekulativ und mit entsprechender Vorsicht zu interpretieren.



meinden und Korporationen. Die Privaten und die «übrigen Körperschaften» müssen eigenwirtschaftlich sein, während Bund, Kantone und Gemeinden auf Steuereinnahmen zählen können.

Wer darf in der Landschaft was tun?

Wer aber hat welche Rechte an einer bestimmten Landschaft, und wem dürfen welche Kosten auferlegt werden? In Bezug auf die Nutzungsrechte und -pflichten an Boden sind die folgenden rechtlichen Rahmenbedingungen wichtig:

- Dieses Jahr feiert das freie Betretungsrecht der Landschaft, genauer von «Wald und Weide» das 100-Jahr-Jubiläum (ZGB). Dieses Grundrecht verunmöglicht es, von den Nutzniessenden der Landschaft eine Eintrittsgebühr zu verlangen.
- Seit dem Forstpolizeigesetz von 1876 ist der Wald streng geschützt. Ohne diesen Schutz gäbe es im Schweizer Mittelland heute wohl kaum noch 25 Prozent Wald. Denn Wald (Holz) ist die Nutzung, die im Vergleich zu anderen Verwendungszwecken des Bodens am wenigsten rentiert.
- Rund 100 Jahre später kam mit dem Raumplanungsgesetz (1979) die Trennung zwischen Baugebiet und Nichtbaugebiet. Die Stossrichtung stimmt, aber die Umsetzung? Aus Sicht der Gemeindebudgets sind Rückzonungen wenig interessant, neue Einzonungen indessen schon.
- Der Beginn der Agrarpolitik geht auf das Ende des 19. Jahrhunderts zurück. Die Landwirtschaft ist zahlreichen landschaftswirksamen Bewirtschaftungsvorschriften unterworfen, doch welcher Bauer versteht sich als Landschaftsproduzent? Es überwiegt bis heute der Externalitätencharakter der Landschaftsproduktion.

Die zunehmende Knappheit an Schutzwald und Holz im 19. Jahrhundert sowie an unverbauter Landschaft im 20. Jahrhundert stellen soziale Dilemmata dar. Das Forstpolizei- und das Raumplanungsgesetz sind Ausdruck eines gesellschaftlichen Konsenses, dass die privaten Eigentumsrechte zu Gunsten der Allgemeinheit eingeschränkt werden sollen. Die Agrarpolitik allerdings ist erst teilweise eine Politik, die der Knappheit der Ressource Landschaft Tribut zollt.

Natur als Restriktion und Chance

Wichtige Bestimmungsgründe für das Aussehen einer Landschaft beziehen sich auf deren natürliche Ausstattung, die Interessen und Präferenzen der Eigentümer sowie die gesetzli-

d'opérer de manière économique alors que l'Etat fédéral, les cantons et les communes peuvent compter sur les revenus fiscaux.

Qui est habilité à agir dans le paysage, et comment?

Qui dispose de droits sur un paysage défini, et lesquels, et à qui et comment faut-il en imputer les coûts? Pour ce qui est des droits d'usage sur le sol et obligations afférentes, les législations suivantes sont importantes:

- *Cette année, le droit de libre-accès au paysage, ou plus exactement aux «forêts et pâturages», fête ses cent ans (COC). Ce droit fondamental a pour effet qu'il est impossible de percevoir un droit d'entrée auprès des usagers du paysage.*
- *Depuis la loi sur la police des forêts de 1876, la forêt est strictement protégée. Sans cette protection, il ne subsisterait probablement pas aujourd'hui 25 pour cent de surfaces boisées sur le Plateau suisse. Car la forêt (le bois) est l'usage du sol comparativement le moins rentable.*
- *Environ 100 ans plus tard, la loi sur l'aménagement du territoire (1979) a entériné la distinction entre zone constructible et zone non constructible. La direction engagée est juste, mais qu'en est-il de la mise en œuvre? Du point de vue du budget des communes, des déclassifications sont peu intéressantes, de nouveaux classements en zone constructible le sont davantage.*
- *Les débuts de la politique agraire remontent au dix-neuvième siècle. Depuis lors, l'exploitation agricole a été soumise à de nombreuses prescriptions ayant une incidence sur le paysage. Mais quel est l'agriculteur qui se comprend comme producteur de paysage? Jusqu'à aujourd'hui, le caractère d'externalité de la production de paysage prédomine.*

La raréfaction des forêts de protection et la pénurie en bois au dix-neuvième siècle, ainsi que la raréfaction croissante des paysages non construits au vingtième siècle, constituent des dilemmes sociaux. La loi sur la police des forêts et la loi sur l'aménagement du territoire sont l'expression d'un consensus de société, selon le principe que les droits de propriété privés doivent être limités au profit de l'intérêt public. La politique agraire, en revanche, ne prend jusqu'à présent qu'insuffisamment en compte la rareté de la ressource paysage.

La nature comme restriction et comme chance

L'aspect d'un paysage est déterminé en grande partie par sa dotation naturelle, les intérêts et préférences des propriétaires fonciers, ainsi que les règles d'usage fixées dans le cadre de la loi. Ce qui

¹ Soziale Dilemmata werden seit der Arbeit von Gerett Hardin (1968: The tragedy of the commons. Science 162: 1243–48) erforscht (vergleiche zum Beispiel Brandes et al. 2001).

² Vergleiche beispielsweise die Studie zu den Landschaftswirkungen von Bundessubventionen in der Schweiz von Rodewald und Neff (2001) oder generell die Diskussion über «perverse» Subventionen (Pearce 2002).

³ Vergleiche dazu insbesondere das Positionspapier der Konferenz der Vorsteher der Umweltschutzämter der Schweiz (2006).

chen Nutzungsregeln. Was für Primärproduktion und Siedlung eine Restriktion darstellt, ist im Gegenzug oft eine Chance für die Landschaft. Die natürlichen Voraussetzungen im Alpenland Schweiz stellen ein Hindernis für Produktion, Bautätigkeit und Verkehr dar, sind aber gleichzeitig ein kostbares Naturkapital.

Thesen zur zukünftigen Landschaft

1. Die Schweiz ist zersiedelt

Vor dem zweiten Weltkrieg betrug die Siedlungsfläche der Schweiz etwa 100 000 Hektaren. Bis zum Ende des 20. Jahrhunderts hat sie sich auf fast 300 000 Hektaren verdreifacht. Die Boden- und Landschaftsverbrauchsraten sind inzwischen rückläufig. Für die Zukunft geht es um Schadensbegrenzung und Verdichtung (Lampugnani 2007).

2. Die Natur ist die beste Landschaftsschützerin

Der hohe Anteil an unproduktiven Flächen, das heisst an Gewässern und Hochgebirgslandschaften, verhindert eine flächendeckende Zersiedelung der Schweiz. Diese natürliche Restriktion ist von unschätzbarem Wert. Umstrittene Landschaftsentwicklungen sind lokale Einzelfälle (zum Beispiel touristische Erschliessungen), die unproduktiven Flächen insgesamt sind nicht gefährdet.

3. Der Waldschutz ist die erfolgreichste Landschaftsschutzpolitik der Schweiz

Es war zweifellos nicht das Ziel der Waldgesetzgebung im 19. Jahrhundert, die Landschaft zu schützen. Dies war vielmehr ein unbeabsichtigter Nebeneffekt. Rückblickend erweist sich die Walderhaltungspolitik als visionär und nachhaltig. Die Unantastbarkeit des Waldes ist gesellschaftlich breit akzeptiert.

4. Die offene Landschaft bleibt gefährdet

Rund ein Viertel der potenziellen Siedlungsfläche ist bereits überbaut. Zwar ist ein weiterer deutlicher Ausbau der Verkehrsinfrastruktur ebenso wenig zu erwarten wie ein massives Bevölkerungs- und Einkommenswachstum – dies sind die zentralen treibenden Kräfte des urbanen Siedlungswachstums (Nechyba and Walsh 1994) –, aber dennoch bleibt die offene Landschaft gefährdet. Denn die Raumplanung stellt keinen strikten Schutz dar.

5. Die heutige Agrarpolitik ist keine Landschaftsschutzpolitik

Mehr als ein Drittel der Schweiz wird landwirtschaftlich genutzt, die Landwirtschaft ist die wichtigste Produzentin von Landschaftsqualität im ländlichen Raum. Die Agrarpolitik ist aber im Hinblick auf das Ziel der Landschaftserhaltung und -gestaltung voller Zielkonflikte.

constitue une restriction pour la production et l'urbanisation représente par contre souvent une chance pour le paysage. Les prémisses naturelles dans le pays alpin qu'est la Suisse constituent certes un obstacle pour la production, les activités de construction et le trafic, mais elles représentent en même temps un capital naturel précieux.

Thèses concernant le paysage futur

1. La Suisse est construite

Avant la deuxième guerre mondiale, la surface urbanisée de la Suisse comprenait environ 100 000 hectares. Jusqu'à la fin du vingtième siècle, avec près de 300 000 hectares, elle a presque triplé. La consommation en sol et en paysage s'est aujourd'hui ralentie. Pour l'avenir, il s'agit de limiter les dégâts.

2. La nature elle-même est la meilleure protectrice du paysage

Le taux élevé de surfaces non productives, c'est à dire de cours d'eau et de paysages de haute montagne, prévient l'étalement urbain sur toute la surface de la Suisse. Cette restriction naturelle est d'une valeur inestimable. Les évolutions paysagères controversées restent des cas particuliers isolés (par exemple les infrastructures liées au développement touristique), les surfaces non productives dans leur ensemble ne sont pas menacées.

3. La préservation de la forêt est la politique de protection du paysage qui a le mieux fait ses preuves en Suisse

L'objectif de la législation forestière du dix-neuvième siècle n'était certainement pas la protection du paysage. Celle-ci constituait plutôt un effet annexe involontaire. Rétrospectivement, la politique de préservation de la forêt s'avère visionnaire et compatible avec les objectifs de développement durable. L'inviolabilité de la forêt fait aujourd'hui l'objet d'un large consensus.

4. Le paysage ouvert reste menacé

Environ un quart de la surface potentiellement urbanisable est déjà construite. Certes un développement supplémentaire notable des infrastructures routières n'est pas plus à attendre qu'une expansion démographique et économique massive – ces deux facteurs ont été identifiés comme les deux principaux catalyseurs de la croissance urbaine (Nechyba and Walsh 1994) – mais le paysage ouvert n'en reste pas moins menacé. Car l'aménagement du territoire ne constitue pas une protection stricte.

5. La politique agricole actuelle n'est pas une politique de protection du paysage

Plus d'un tiers de l'espace suisse est utilisé à des fins agricoles, l'agriculture est la plus importante productrice de qualité paysagère. En rapport avec l'objectif de préservation et d'aménagement du paysage, la politique agricole n'est cependant pas dé-

Ihr prioritäres Ziel ist die Stützung der landwirtschaftlichen Einkommen, dies ist oft im Widerspruch mit dem Landschaftsschutz (zum Beispiel Bauen in der Landwirtschaftszone).

Selbstorganisation im Landschaftsschutz?

Braucht es zum Schutz der Landschaft mehr Regulierung durch den Bund oder kann – im Rahmen der bestehenden Gesetzgebung – auf Mechanismen der Selbstorganisation auf Ebene Kanton, Gemeinde und Private (inklusive NGO) gesetzt werden? (siehe Tabelle)

Aufgrund des Erfolges der beiden Regime «Natur» und Waldschutz dürfen die bestockten und unproduktiven Flächen der Selbstorganisation überlassen werden. Zu diskutieren wäre eine Lockerung der Nutzungsvorschriften *im* Wald sowie eine Anpassung der landwirtschaftlichen Direktzahlungen zur gezielten Erhaltung wertvoller alpiner Kulturlandschaften im Sömmerungsgebiet. Der grösste Handlungsbedarf wird für die Landwirtschaftsflächen ausserhalb des Sömmerungsgebietes gesehen. Betreffend die Landwirtschaft heisst dies: keine Sonderprivilegien in der Landwirtschaftszone, weiterer Abbau der direkten und indirekten Stützung der Produktion und Ausbau der marktwirtschaftlichen ergebnisorientierten Anreize für ökologische Leistungen im Bereich Natur- und Landschaftsschutz (Baur 2006). Betreffend den urbanen Siedlungsdruck wäre eine polizeirechtliche Variante ein absoluter Schutz der offenen Fläche analog zum Waldschutz. Ein marktwirtschaftlicher Ansatz, der in der Schweiz vermehrt diskutiert wird, bezieht sich auf die Beschränkung des Landschaftsverbrauchs mittels Flächennutzungszertifikaten.

pourvue de conflits d'intérêts. Son objectif prioritaire est le soutien des revenus agricoles, ce qui est souvent en contradiction avec la protection du paysage (par exemple constructions en zone agricole).

Pour une autorégulation de la protection du paysage?

Faut-il plus de régulation par l'Etat fédéral pour la protection du paysage, ou peut-on miser – dans le cadre de la législation existante – sur les mécanismes d'autorégulation au niveau des cantons, des communes et des privés (ONG incluses)? (voir tableau)

En raison du succès des deux régimes existants, «nature» et protection de la forêt, les surfaces boisées et non productives peuvent être soumises aux mécanismes d'autoprotection. Il serait intéressant de débattre d'un assouplissement des règles d'usage dans la forêt ainsi que d'un rehaussement des paiements agricoles directs pour la préservation des précieux paysages alpins en zone d'alpages. L'action la plus urgente concerne les espaces agricoles hors de la zone d'alpages. Pour l'agriculture, cela signifie: pas de privilèges en zone agricole, poursuite de la réduction des soutiens directs et indirects à la production et développement des incitations économiques pour les prestations écologiques dans le secteur de la protection de la nature et du paysage (Baur 2006). En rapport avec la pression urbaine, une variante juridique serait la protection absolue de l'espace ouvert, analogiquement à la protection de l'espace boisé. Une approche économique de plus en plus débattue en Suisse propose une limitation de la consommation de paysage grâce à des «certificats d'utilisation du sol».

Hypothesen zum Handlungsbedarf des Bundes nach Bodennutzungsbereich

	Die Selbstorganisation im Rahmen bestehender Gesetzgebung reicht aus.	Es sind zusätzliche Landschaftsregulierungen auf Ebene Bund nötig.
Gewässer (ca. 170'000 ha)	Ja	Nein
übrige unproduktive Flächen (ca. 880'000 ha)	Ja	Nein
bestockte Flächen (ca. 1'270'000 ha)	Ja	evtl. Lockerung Nutzungsvorschriften im Wald
Landwirtschaftsflächen im Sömmerungsgebiet (ca. 500'000 ha)	eher Ja	evtl. Umbau Direktzahlungen zur besseren Förderung alpiner Kulturlandschaften
übrige Landwirtschaftsflächen (ca. 1'000'000 ha)	eher Nein	vgl. Vorschläge betreffend Landwirtschaft und urbanen Siedlungsdruck im Text
Siedlungsflächen für Wohnen / Arbeiten (ca. 170'000 ha)	Ja (Stichwort «Verdichtung»)	Nein
übrige Siedlungsflächen (ca. 110'000 ha)	eher Ja	eher Nein

Das Oberengadin: (noch) ein Landschaftsjuwel dank «unproduktiver» Flächen und striktem Waldschutz.

La Haute Engadine: (encore) aujourd'hui un paysage extraordinaire grâce aux surfaces non rentables et à la protection stricte des forêts.



Max Weis

Das Potenzial einer vermehrten lokalen Selbstorganisation im Landschaftsschutz darf insgesamt nicht unterschätzt werden. Da mit steigendem Wohlstand die Nachfrage nach «Landschaft» steigt, ist zu erwarten, dass sich dies vermehrt in kommunalen und privaten Entscheidungen niederschlagen wird. Ebensovienig darf das Potenzial einer zusätzlichen Regulierung durch den Bund überschätzt werden. Hohe Ausgaben garantieren keine Zielerreichung, wie das Beispiel der Agrarpolitik illustriert.³

Die Grenzen der Selbstorganisation zeigen sich beim Schutz der offenen Landschaft vor weiterer Überbauung. Hier sind weitere politische Regulierungen auf Ebene Bund ökonomisch begründbar. Wünschbar wären aus ökonomischer Sicht Instrumente, die die Vorteile des Preismechanismus nutzen. Darüber gilt es weiter nachzudenken.

Le potentiel offert par une autorégulation accrue au niveau local ne doit pas être sous-estimé. Comme, avec une prospérité croissante, la demande de paysage augmente, une incidence accrue au niveau des décisions communales et privées est prévisible. Le potentiel lié à une régulation supplémentaire de la part de l'Etat fédéral ne doit pas davantage être sur-estimé. Des dépenses élevées ne garantissent pas l'atteinte des objectifs, comme l'illustre l'exemple de la politique agricole.³

Les limites de l'autorégulation apparaissent dans la protection du paysage ouvert contre de nouvelles constructions. Ici des réglementations supplémentaires au niveau de l'Etat fédéral se justifient économiquement. Du point de vue économique, des instruments exploitant les avantages du mécanisme des prix seraient souhaitables. C'est de ce point qu'il s'agit de poursuivre la réflexion.

Literatur:

Priska Baur: Notwendigkeit, Möglichkeiten und Grenzen marktwirtschaftlicher Anreize zur Förderung der Artenvielfalt in der Agrarlandschaft. Das Beispiel der Schweiz. In: Beiträge zur Workshopreihe «Naturschutz und Ökonomie Teil I». Hg. Bundesamt für Naturschutz. Bonn 2006. BfN-Skripten 179: 49–63.
 Bundesamt für Statistik: Arealstatistik Schweiz. Zahlen – Fakten – Analysen. Neuchâtel 2005.
 Wilhelm Brandes, Guido Recke, Thomas Berger: Produktions- und Umweltökonomik. Traditionelle und moderne Konzepte. UTB Eugen Ulmer, Stuttgart 2001.
 Konferenz der Vorsteher der Umweltschutzamtsstellen der Schweiz (KVU): Ökologie und Landwirtschaft. Zustand wichtiger Umweltbereiche und Weiterentwicklung agrarpolitischer Massnahmen. Positionspapier, beschlossen an der KVU-Mitgliederversammlung vom 24. November 2006.
 Lampugnani V. M. et al.: Städtische Dichte. Avenir Suisse und NSL Netzwerk Stadt und Landschaft, Zürich 2007.
 Thomas J. Nechyba, Randall P. Walsh: Urban Sprawl. The Journal of Economic Perspectives. VOL. 18, 2004, No. 4: 177–200.
 David W. Pearce: Environmentally harmful subsidies: barriers to sustainable development. Keynote address in Session 1.1 at the OECD Workshop on Environmentally harmful subsidies, Paris, 7th–8 of November 2002.
 Raimund Rodewald, Christine Neff: Bundessubventionen – landschaftszerstörend oder landschaftserhaltend? Studie der Stiftung Landschaftsschutz Schweiz (SL) im Auftrag des Fonds Landschaft Schweiz (FLS). Bern 2001.
 Horst Siebert: Ökonomische Theorie der Umwelt. Mohr. Tübingen 1978.