

Der Umweltschutz und das Schicksal unseres Bodens

Autor(en): **Baschung, Marius**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Schweizer Monatshefte : Zeitschrift für Politik, Wirtschaft, Kultur**

Band (Jahr): **50 (1970-1971)**

Heft 6

PDF erstellt am: **12.07.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-162495>

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.

Am 14. September 1969 nahmen Volk und Stände den Verfassungsartikel über Landesplanung an (Art. 22^{quater}). Die Ausführungsgesetzgebung steht in Vorbereitung; sie wird auf die Gestaltung der Umwelt einen wesentlichen Einfluss ausüben. In die gleiche Richtung gehen die Bemühungen einer Expertenkommission, die sich seit dem Frühjahr 1970 mit der Vorbereitung eines Verfassungsartikels über die Wasserwirtschaft befasst. Der eigentliche Umweltschutz bildet Gegenstand eines Antrages des Bundesrates vom 6. Mai 1970. Vorgeschlagen wird die Aufnahme eines neuen Artikel 24^{septies} in die Bundesverfassung, in welchem bestimmt würde, dass der Bund Vorschriften über den Schutz des Menschen und seiner natürlichen Umwelt gegen schädliche und lästige Einwirkungen zu erlassen hat.

Hier wird in unserer Rechtsordnung ein neuer Akzent gesetzt. Die Probleme werden in veränderter Sicht angepackt. Es bleibt zu hoffen, dass die Bemühungen nicht auf der Ebene der Verfassung stehen bleiben, sondern dass der Gesetzgeber eine Regelung aufstellt, die uns eine menschliche Umwelt sichert, und dass diese Ordnung alsdann auch durchgesetzt wird.

Der Umweltschutz und das Schicksal unseres Bodens

MARIUS BASCHUNG

Der Umweltschutz als Problem der Orts-, Regional- und Landesplanung

Die Notwendigkeit grosser Anstrengungen zum Schutze unserer Umwelt muss nicht mehr eigens begründet werden. Wir erleben heute drastisch genug die Folgen des verspäteten Einsatzes geeigneter Schutzmittel. Werfen wir einen Blick auf Zahlen, die zu denken geben. Die Gesamtfläche der Schweiz beträgt 4 128 790 Hektaren. Sie setzt sich aus folgenden Teilflächen zusammen:

Gutes Kulturland (Acker- und Futterbau, Reben)	ca. 1 070 000 ha
Weniger ertragreiches Kulturland (Alpweiden, Streuegebiet)	ca. 1 080 000 ha
Wald	<u>ca. 980 000 ha</u>
Total produktives Land	ca. 3 130 000 ha
Total unproduktives Land	ca. 1 000 000 ha

Das für die Land- und Forstwirtschaft unproduktive Land umfasst ca. 900 000 ha an echt unproduktivem Land (Felsen, Gletscher, Gewässer) sowie ca. 100 000 ha Siedlungsfläche.

Die Bevölkerung der Schweiz hat 6 Millionen überschritten. Für das Jahr 2000 rechnet man mit einer Bevölkerung von rund 7,5 bis 8 Millionen. Bis Mitte des nächsten Jahrhunderts könnte die Schweiz – nach Schätzungen – zu einem Volk von 10 Millionen angewachsen sein. Für diesen Zuwachs werden weitere 100 000 ha an Siedlungsfläche benötigt. Man nimmt an, dass dann gegen 1 Million ha gutes und über 1 Million weniger ertragreiches Kulturland der landwirtschaftlichen Nutzung erhalten bleiben können – allerdings unter der Voraussetzung, dass die Überbauung im Rahmen einer zweckmässigen Orts-, Regional- und Landesplanung erfolgt.

Immerhin ist es unserem Land gelungen, die Armut für fast alle Erwerbstätigen und ihre Familien zu beseitigen. Wir sind ein reiches Volk geworden. Leider ist der Wohlstand aber nicht gleichmässig auf die einzelnen Landesgegenden verteilt. Grosse Anteile unseres wirtschaftlichen Potentials konzentrieren sich in einzelnen Regionen. Dies hängt nicht zuletzt mit den bedeutenden Verschiebungen in der beruflichen Struktur zusammen. Der Anteil der erwerbstätigen landwirtschaftlichen Bevölkerung nahm Jahr für Jahr ab, während die Zahl der Erwerbstätigen sowohl in Industrie und Gewerbe als auch in den Dienstleistungsbetrieben stark anwuchs. Im Jahr 1880 wohnten fünf Sechstel unserer Bevölkerung in Ortschaften unter 5000 Einwohnern; heute wohnen über 60 Prozent in Ortschaften mit mehr als 5000 Einwohnern. Um die Städte herum bildete sich ein Kranz eng mit diesen Städten verflochtener Agglomerationsgemeinden. Andererseits verzeichnet fast die Hälfte der 3090 Gemeinden zwischen 1850 und 1900 einen Bevölkerungsrückgang.

Das Bild wäre zu vervollständigen durch den bekannten Hinweis auf die zahlreichen Nebenfolgen unserer Entwicklung – denken wir an die Zunahme des Verkehrs, an die Immissionen, an die oft ungezügelt sich ausbreitenden Überbauungen, an die schmutzigen Gewässer und anderes mehr. Wir müssen feststellen, dass wir für die Umwelt, die der Mensch zum Leben braucht, doch noch viel zu wenig getan haben.

Gewiss fehlt es nicht an grossen, entscheidenden Taten. Denken wir nur an den Schutz des Waldes: Was wäre geschehen, wenn der Wald nicht rechtzeitig durch klare bundesrechtliche Normen vor dem Zugriff rein privater Interessen bewahrt worden wäre? Steht aber diese weitsichtige Tat nicht fast einsam im Kreis weiterer Möglichkeiten, die ungenutzt blieben? Wie wäre es, wenn zum Beispiel noch heute die Ufer der Flüsse und Seen weitgehend allen Menschen zugänglich wären?

Es ist erfreulich, feststellen zu können, dass heute der Umweltschutz als erstrangiges Problem der Orts-, Regional- und Landesplanung betrach-

tet wird. Die Zusammenhänge zwischen Entwicklungsplanung (Siedlungs-, Verkehrs-, Versorgungsplanung usw.) und Umweltschutz sind erkannt worden. Der Umweltschutz wird als integrierender Bestandteil aller in die Zukunft gerichteten Massnahmen angesehen. Er ist mit der Planung, mit ihren Erfolgen und Misserfolgen, aufs engste verbunden. Für den Schutz der Umwelt stellen sich deshalb, vor allem was seine Verwirklichung anbelangt, weitgehend die gleichen Probleme wie bei der Orts-, Regional- und Landesplanung. Sie sind vielschichtig, zum Teil rechtlicher, zum Teil organisatorischer und in weitem Masse politischer und psychologischer Art. Einige Beispiele seien im folgenden herausgegriffen.

Umweltschutz – eine Frage der Einsicht und des Willens zur Realisierung

Planung wird heute – und dazu gehört, wie erwähnt, der Umweltschutz – gross geschrieben. Aus Erfahrung wissen wir, dass man im allgemeinen mit Elan an planerische Aufgaben herangeht: Mit gelegentlich oft sehr grossem publizistischem Aufwand werden Regionalplanungsgruppen gegründet, in den Parlamenten Motionen eingereicht, und es wird auch sonst bei jeder passenden Gelegenheit die positive Einstellung zur Planung hervorgehoben. Zum Grundsätzlichen, nicht persönlich Verpflichtenden wird gerne ja gesagt. Alsbald stellen sich aber die Schwierigkeiten ein. Sie haben ihre Ursache vor allem in der zwiespältigen Einstellung vieler Menschen, die sich einerseits gegen jeglichen Eingriff in die Eigentumsfreiheit zur Wehr setzen, gleichzeitig aber der Planung mit zunehmender Skepsis begegnen, weil ihres Erachtens zu wenig realisiert werde.

Andere Schwierigkeiten zeigen sich besonders deutlich bei der Regionalplanung: In der Regel ist es leicht, die Organisation einer regionalen, gewöhnlich mehrere Gemeinden umfassenden Planungsgemeinschaft aufzubauen. Ergeben sich für alle Beteiligten finanzielle Vorteile, so wird die Zustimmung rasch erreichbar sein, und das Werk (zum Beispiel eine Abwasserreinigungsanlage oder eine Wasserversorgung) kann realisiert werden. Weit schwieriger dürfte es aber sein, in einer Region eine Gesamtplanung durchzuführen und die nötige Grundlage für die Verwirklichung zu schaffen. Der verbindliche Zusammenschluss mehrerer Gemeinden mit dem bestimmten Ziel, alle hängigen Probleme in erster Linie im Interesse der ganzen Region zu lösen, ist bis heute nur selten erreicht worden. Gewöhnlich bleibt es bei der unverbindlichen Planungsgemeinschaft, etwa in Form eines Vereins oder einer öffentlich-rechtlichen Korporation, an die solange Beiträge von relativ bescheidenem Ausmass geleistet werden, als nur geplant wird und keine Opfer zu erbringen sind.

Vielfach wird über die mangelnden Rechtsgrundlagen für die Realisierung

von Planungsaufgaben geklagt. Nicht selten liegen aber die Ursachen weniger in der Rechtsordnung als in der fehlenden Initiative. Wie oft sind bedeutende Werke geschaffen worden, ohne dass man viel Aufhebens über Rechtsgrundlagen und Organisationsformen machte? Oft führt die Überzeugung der Beteiligten weiter als eine Vielfalt abstrakter Normen, durch die man sich mühsam mit Verfügungen, Einsprachen und Entscheiden durchkämpfen muss. Gerade heute, wo wir uns anschicken, im Anschluss an die neuen Bodenrechtsartikel der Bundesverfassung wirksamere Organisationsformen zu finden und neue Verpflichtungen der Kantone und Gemeinden zu stipulieren, dürfen wir nicht ausser acht lassen, dass wir es in der Planung immer mit Menschen zu tun haben. Deshalb werden wir uns mehr als bisher anstrengen müssen, um alle Beteiligten von der Notwendigkeit der Planung und der dabei unerlässlichen Zusammenarbeit überzeugen zu können. Mit Recht hat der französische Landwirtschaftsminister anlässlich der Naturschutzkonferenz des Europarates gesagt, dass der Schutz unserer natürlichen Umwelt vor allem eine Frage der Erziehung sei. Nur von der Erziehung zu neuem Denken können wir ein würdigeres Verhalten des Menschen seiner Umwelt gegenüber erwarten. Der Mensch, der Erholung sucht, muss sich mehr und mehr bewusst werden, dass er persönlich für die Erhaltung der natürlichen Umwelt verantwortlich ist. Dieses Verantwortungsgefühl lässt sich ebensowenig durch gesetzliche Bestimmungen ersetzen wie das ethisch einwandfreie Verhalten, das wir von jedem Mitmenschen erwarten.

Postulate an Gesetzgebung und Verwaltung

Unsere heutige Staatsform wird gelegentlich als das grösste Hindernis eines umfassenden Umweltschutzes bezeichnet. Tatsächlich ist die Bau- und Planungsgesetzgebung von Kanton zu Kanton verschieden, und ebenso verschieden sind zum Beispiel auch die Massnahmen der Kantone im Bereich des Natur- und Heimatschutzes. Der Natur- und Heimatschutzartikel der Bundesverfassung (Artikel 24^{sexies}) vermag daran wenig zu ändern. Absatz 1 erklärt unmissverständlich den Natur- und Heimatschutz als Sache der Kantone. Der Bund selber hat in der Erfüllung seiner Aufgaben das heimatliche Landschafts- und Ortsbild, geschichtliche Stätten sowie Natur- und Kulturdenkmäler zu schonen und, wo das allgemeine Interesse überwiegt, ungeschmälert zu erhalten. Die Inventare, die der Bund gemäss Artikel 5 des Bundesgesetzes über den Natur- und Heimatschutz aufstellt, wirken sich ausschliesslich auf die Erfüllung von Bundesaufgaben aus. Die Kantone selber werden durch Artikel 24^{sexies} der Bundesverfassung nicht verpflichtet, Inventare aufzustellen. Sie tun dies aus eigener

Kompetenz, und sie bestimmen auch selbständig die Wirkungen dieser Inventare gegenüber der öffentlichen Hand und Privaten. Im Rahmen des Artikel 22^{quater} der Bundesverfassung über die Raumplanung werden Mittel und Wege gefunden werden müssen, um die Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen zu stärken.

Das gleiche Problem stellt sich auch in andern Sachbereichen, die den Schutz unserer Umwelt direkt oder indirekt berühren. Der Raumplanungsartikel 22^{quater} hat dem Bund keine neuen Sachkompetenzen gegeben. Das zentrale Anliegen der neuen Verfassungsbestimmung ist die Koordination. Sie soll in jeder Beziehung hergestellt werden: «Der Bund stellt auf dem Wege der Gesetzgebung Grundsätze auf für eine durch die Kantone zu schaffende, der zweckmässigen Nutzung des Bodens und der geordneten Besiedlung des Landes dienende Raumplanung.» Das kann nichts anderes heissen, als dass sich Bund und Kantone gemeinsam eine Vorstellung über die Entwicklung erarbeiten müssen. Daraus entstehen die im Verfassungsartikel genannten Grundsätze, die für unser künftiges Handeln auf allen Stufen wegleitend sein werden.

Die Verfolgung gemeinsam festgelegter Ziele setzt organisatorische Massnahmen voraus, die die Koordination jeglicher Planungstätigkeit gewährleisten. Sowohl beim Bund als auch bei den Kantonen ist zu prüfen, wie innerhalb der Verwaltung die Arbeiten in den einzelnen Sachbereichen besser als bisher aufeinander abgestimmt werden können. Die Erkenntnis, dass Orts-, Regional- und Landesplanung Gesamtaufgaben sind und alle direkt oder indirekt Beteiligten angehen, ist vielerorts noch nicht vorhanden. So setzt sich zum Beispiel die Einsicht, dass sich die Besteuerung des Grundeigentums nach der in der Ortsplanung festgelegten Nutzung zu richten hat, nur langsam durch. Auch die Forderung, dass Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung als Gesamtaufgabe (Siedlungswasserwirtschaft) zu behandeln und in die Ortsplanung zu integrieren ist, ist noch recht selten anzutreffen.

Die vielfältigen Koordinationsprobleme werden sich zum Teil nur durch Schaffung neuer Instanzen (zum Beispiel Planungsämter und Koordinationsausschüsse) lösen lassen. Ebenso wichtig ist, dass die Information nach allen Seiten verbessert wird. Alle diese Massnahmen sind indessen Hilfsmittel, die nur dann wirksam werden, wenn der mit Planungsaufgaben betraute Mensch die Notwendigkeit der Zusammenarbeit einsieht und bereit ist, danach zu handeln.

In zahlreichen Fällen erweist sich die geltende rechtliche Ordnung als Hemmschuh. Sowohl in bezug auf die Zuständigkeit als auch hinsichtlich der Art und Weise, wie eine Aufgabe erfüllt werden muss, werden feste Schranken gesetzt. Die Verwaltung ist streng hierarchisch gegliedert. Sie ist heute noch so aufgebaut, dass Einzelaufgaben unabhängig voneinander

gelöst werden können oder bisweilen sogar müssen. Ähnlich verhält es sich bei den materiellen Vorschriften betreffend die Erfüllung einer bestimmten Aufgabe. Noch recht selten wird auf andere, damit zusammenhängende Aufgaben Bezug genommen. So wird erst demnächst der Bund unter bestimmten Voraussetzungen die Gewährung von Bundesbeiträgen an landwirtschaftliche Güterzusammenlegungen von der gleichzeitig durchzuführenden Ortsplanung abhängig machen können (Revision der Bodenverbesserungs-Verordnung). In andern Sachbereichen sind die Subventionsbehörden sowohl der Kantone als auch des Bundes noch sehr zurückhaltend. Mit berechtigtem Missmut kann man etwa zur Kenntnis nehmen, dass für eine bestimmte Region für Strassenbauten Subventionen in Millionenbeträgen vergeben worden sind, während der Kanton und die Gemeinden im gleichen Zeitraum für den Gewässerschutz nichts oder nur wenig ausgegeben und dementsprechend auch wenig vom Bund angefordert haben. Den Möglichkeiten der Koordination der Beitragsleistungen an öffentliche Werke wird man in Zukunft vermehrt Beachtung schenken müssen.

Regionalplanung und Umweltschutz: Ein konkretes Beispiel

HANS-RUDOLF HENZ

Entwicklung der Regionalplanung

Wenn wir die Entwicklung der Regionalplanung in der Schweiz verfolgen, so fällt uns auf, dass zwar die grundsätzlichen Zielsetzungen, die stark vereinfacht und zusammengefasst als «Schaffung optimaler Lebens- und Umweltsbedingungen für die Bewohner einer Region» bezeichnet werden können, sich nicht grundsätzlich verändert haben, dass jedoch in der Gewichtung der einzelnen Planungsprobleme bedeutende Verschiebungen eintraten.

Vor noch nicht allzu langer Zeit war Planung die Domäne der Ingenieure und Architekten. Die Aufgaben, die zur Bildung von Regional-