



Instrumente zur nachhaltigen Entwicklung der Terrassenlandschaften

Eine Studie im Rahmen von Proterra –
Aktion zur Erhaltung der Terrassenlandschaften
der Schweiz

Stiftung Landschaftsschutz
Schweiz



*Fondation suisse pour la protection
et l'aménagement du paysage*

Raimund Rodewald
Stiftung Landschaftsschutz Schweiz (SL)
Bern, April 2007

Instrumente zur nachhaltigen Entwicklung der Terrassenlandschaften

Eine Studie im Rahmen von Proterra –
Aktion zur Erhaltung der Terrassenlandschaften der Schweiz

Bearbeitung Raimund Rodewald
Stiftung Landschaftsschutz Schweiz (SL)
Schwarzenburgstrasse 11
3007 Bern
Tel. 031 377 00 77
Fax 031 377 00 78
e-mail: info@sl-fp.ch
www.sl-fp.ch
PC: 30-5113-0



Begleitgruppe Atelier Proterra (www.proterra.ch)

Die Studie wurde in verdankenswerter Weise unterstützt durch das Bundesamt für Umwelt (BAFU) und das Staatssekretariat für Bildung und Forschung (C05.0069) im Rahmen des Forschungsprogrammes COST A 27: Analyse vorindustrieller Strukturen in Agrarlandschaften und in Bergbaulandschaften (LANDMARKS)



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Departement des Innern EDI
Staatssekretariat für Bildung und Forschung SBF

INHALTSVERZEICHNIS

Zusammenfassung	5
Résumé	5
Abstract	6
I. Einleitung	7
II. Zielsetzung	8
III. Vorgehen, Methodik und Zeithorizont	8
1. Begriffe	9
2. Schutz und zur Pflege der Terrassenlandschaften	16
3. Das Instrumentarium	18
3.1. Ebene des normativen Schutzes	18
3.1.1 BLN-Inventar (Bundesinventar der Landschaften und Naturdenkmäler von nationaler Bedeutung)	18
3.1.2 Weitere Bundesinventare	19
3.1.3 Sonderwaldreservate	20
3.1.4 Kantonale/Kommunale Schutzinventare	20
3.1.5 Weitere Listen und Inventare	21
3.1.6 Generelle Schutzklauseln	21
3.1.7 Private Schutzgebiete	22
3.2 Die Ebene der planerischen Sicherung	22
3.2.1 Landwirtschaftszone	22
3.2.2 Wald	23
3.2.3 Kantonale Landschaftsschutzzonen	24
3.2.4 Kommunale Landschaftsschutzzonen	24
3.3 Die Ebene der Unterhaltsförderung	25
3.3.1 Unterhaltsförderung des Bundes	25
3.3.2 Unterhaltsförderung der Kantone	29
3.3.3 Unterhaltsförderung durch private Institutionen	29
3.4 Die Ebene der Bewirtschaftungslenkung	30
3.4.1 Landwirtschaft (inkl. Biotoppflege)	30
3.4.2 Wald – Kastanienselven	32
3.4.3 Gärten	32
3.5 Die Ebene des Managements, der Projektkoordination und –kooperation	33
4. Genügt das Instrumentarium?	34
5. Vorschläge zur Optimierung des bestehenden Instrumentariums	37
5.1 Ideenbörse mit Blick auf eine Verbesserung der bestehenden Instrumente	37
5.2 Thesen zur künftigen Erhaltung und Pflege der Terrassenlandschaften	39
6. Literatur	45

Zusammenfassung

Terrassierte Landschaften können weltweit zu den herausragenden Formen menschlicher Landnutzung und Landschaftsgestaltung bezeichnet werden. Erst seit einigen Jahren wurden in verschiedenen Ländern Initiativen und Projekte gestartet, um diese kulturlandschaftlichen Juwelle einerseits besser zu verstehen, andererseits mit gezielten Massnahmen besser erhalten zu können. Auch in der Schweiz widmet sich seit 2003 das „Atelier Proterra“ der Erhaltung und Pflege sowie der Erfassung der Terrassenlandschaften. Ausgehend von Fallstudienanalysen und einer vorgeschlagenen Typologisierung wird in der vorliegenden Studie eine Übersicht über das bestehende rechtliche und auch private Instrumentarium, das im konkreten Anwendungsfall für den Terrassenlandschaftsschutz in Frage kommt. Einführend werden wichtige Begriffe wie nachhaltige Entwicklung und Partizipation umschrieben und ihre Bedeutung für die Terrassenlandschaften dargestellt. Die heute existierenden Instrumente können fünf verschiedenen Ebene zugeordnet werden: Die Ebene des normativen Schutzes, der planerischen Sicherung, der Unterhaltsförderung, der Bewirtschaftungslenkung sowie des Managements, der Projektkoordination und –kooperation. Die Bilanzierung der Instrumente kommt zu einem positiven Ergebnis. Die Instrumente der Land- und Forstwirtschaft, vor allem aber auch das entwickelte Ökosponsoring verfehlen ihre Wirkung nicht. Dennoch werden damit die konkreten Probleme nicht geringer, da der Strukturwandel, aber auch die Ökonomisierung der Gesellschaft die Kostenfrage der erschwerten Bewirtschaftung weiterhin aufwirft. Die neuen Modelle im Bereich der regionalen Entwicklung und auch des Projektmanagement lassen aber für die Zukunft hoffen. Grundvoraussetzung für den gezielten Mitteleinsatz ist ein regionaler Integralansatz, der ein Instrumentarium erfordert, welche alle fünf Ebenen umfasst.

Résumé

Les paysages en terrasses comptent au nombre des formes les plus remarquables au monde d'utilisation du sol et d'aménagement de sites. Dans divers pays, le lancement d'initiatives et de projets a eu lieu ces dernières années pour, d'une part, mieux comprendre leurs genèse et fonctions, et d'autre part, assurer leur sauvegarde. En Suisse également, depuis 2003, l'„Atelier Proterra“ se voue au relevé, à l'entretien et à la conservation des paysages en terrasses. Sur la base d'analyses de cas et d'une proposition de typologie, la présente étude fait le tour des instruments légaux, mais aussi privés, entrant en ligne de compte pour réaliser ces buts. En guise d'introduction, les principales notions sont présentées, ainsi le développement durable et la participation. On peut ranger les instruments existant aujourd'hui en cinq catégories: la protection normative, les mesures de planification, l'encouragement à l'entretien, l'incitation à exploiter et le management, et enfin la coordination des projets et la

coopération. Le bilan de leur évaluation est positif. Les instruments agricoles et sylvicoles, et surtout le mécénat écologique ne manquent pas leurs objectifs. Pourtant, les problèmes concrets ne diminuent pas pour autant, la tendance de la société à les aborder du point de vue économique et les mutations structurelles soulevant de manière accrue la question des coûts de l'exploitation dans des conditions difficiles. De solides espoirs peuvent être placés dans les nouveaux modèles de développement régional ou de gestion des projets. La condition préalable à l'affectation ciblée des moyens mis en oeuvre est une approche intégrale et régionale impliquant un instrumentaire ressortissant aux cinq catégories.

Abstract

Terraced landscapes constitute some of the most exciting forms of human land use and landscape design worldwide. Only in recent years have various countries started initiatives and projects, on the one hand to understand these great artificial landscapes better, and on the other to preserve them with well-defined measures. In Switzerland, "Atelier Proterra" has been devoted to the preservation, cultivation and recording of terraced landscape since 2003. This publication starts out with case studies and a proposed typology and gives an overview of existing legal and private instruments that could help to save terraced landscapes. The introduction explains important terms such as sustainable development and participation and their significance for terraced landscapes. Today's instruments fall into five categories: normative protection, securing in terms of planning, maintenance support, the regulation of cultivation and management, and project coordination and cooperation. The results of an assessment of the latest instruments are positive. Agricultural and forestry instruments, and especially ecological sponsoring, are making their mark. Nevertheless, there are many unresolved problems. Due to structural change and the economisation of society, questions continue to be raised regarding the costs of difficult cultivation. Latest concepts in regional development and project management are promising and give us hope for the future. The precondition for a well-directed use of financial resources is a regional integral approach that includes all five instrument categories.

I. Einleitung

Die Terrassenlandschaften der Schweiz (TL) erfreuen sich seit einiger Zeit einer wachsenden Beliebtheit in der Bevölkerung. Zeichen hierfür sind die jüngst gestarteten Projekte unter anderem am Bielersee, in Erschmatt VS, in Linescio und Brontallo sowie im unteren Maggial TI oder auch in Ramosch und Lostallo GR sowie im Lavaux VD. Auch die seit 2001 bestehende und vom Europarat unterstützte Wanderausstellung der Stiftung Landschaftsschutz Schweiz (SL) über die Terrassenlandschaft der Schweiz und des Piemont sowie die damit verbundenen Rahmenanlässe stiessen auf ein beachtliches Echo. Fachtagungen widmeten sich zudem dem Thema Terrassenlandschaften, auch zahlreiche Zeitungsbeiträge sind hierüber erschienen. Eine eigene Homepage (www.proterra.ch) wurde von der SL eingerichtet. Auf europäischer Ebene bestehen ebenfalls verschiedene Initiativen, u.a. im Rahmen des COST A27-Projektes „Understanding pre-industrial structures in rural and mining landscapes (LANDMARKS)“¹.

Im Rahmen der SL-Aktion „Atelier Proterra“, das sich seit 2003 um die Frage des Schutzes und der Pflege der TL der Schweiz kümmert, wurde im Jahr 2004 gestützt auf ein Gesamtkonzept der Projektbaustein 3 „Konzepterarbeitung – Grundsätze und Kriterien für die Erhebung und Erhaltung von Terrassenlandschaften“ gestartet. Unterstützt wurde dieses Projekt vom BAFU mit einem Betrag von 30'000 Franken (Beitragsbewilligung vom 3. Mai 2004). Basis hierfür bildete das überwiesene Postulat von Nationalrat Odilo Schmid vom 4. Juni 2003, in welchem der Bundesrat den Kantonen anbot, „gemeinsam mit ihnen geeignete Grundsätze und Wege für die Erhebung und Erhaltung von Terrassenlandschaften auszuarbeiten“. Im Atelier Proterra nehmen unter anderem Kantonsvertreter vom Wallis und von Graubünden sowie zwei Vertreter des Bafu (früher Buwal) bzw. des BLW Einsitz.

Nun hat die Diskussion des Entwurfes zum Schlussbericht „Grundsätze zur Erhaltung und Pflege von Terrassenlandschaften der Schweiz“² anlässlich der Sitzung des Ateliers Proterra vom 16. August 2005 gezeigt, dass eine Vertiefung und Ergänzung der Arbeit in Richtung „Instrumente der Landschaftspflege“ sinnvoll wäre. Der vorliegende Bericht liefert eine Übersicht über die bestehenden rechtlichen und auch privaten Instrumente des Bundes, der Kantone, Gemeinden und privaten Institutionen zur Erhaltung und Pflege der Terrassenlandschaften der Schweiz.

¹ Rodewald, R. Terrassenlandschaften der Schweiz - Grundsätze und Wege zur nachhaltigen Entwicklung eines bedeutsamen landschaftlichen Kulturgutes, Projekt COST A27 (2005-2007)

² Neff C., Lingeri, J. und Rodewald, R. 2006. Grundsätze zur nachhaltigen Entwicklung der Terrassenlandschaften der Schweiz, eine Studie im Rahmen von *Proterra* –Aktion zur Erhaltung der Terrassenlandschaften der Schweiz, Bern

II. Zielsetzung

Es sollen in Ergänzung zum Bericht „Grundsätze zur Erhaltung und Pflege von Terrassenlandschaften der Schweiz“ und namentlich ausgehend von der Analyse der bestehenden rechtlichen und institutionellen Instrumente zur Förderung des pfleglichen Unterhalts der TL Vorschläge für eine gezielte Verbesserung dieser Instrumente erarbeitet werden. Grundlage hierfür ist der im Herbst 2006 fertig gestellte oben erwähnte Bericht, der einerseits die Erfolgsfaktoren, andererseits auch die Stärken und Schwächen der untersuchten fünf Fallstudien (Bielerseehang BE, Visperterminen VS, Erschmatt VS, Lostalio GR und Gurtellen UR) aufzeigt.

III. Vorgehen, Methodik und Zeithorizont

Die Analyse der Instrumente beruht auf der Studie über die Landschaftsverträglichkeit von Bundessubventionen³ sowie den notwendigen Aktualisierungen. Hierzu wurden Gespräche mit Vertreter des Bafu (Franz-Sepp Stulz, Andreas Stalder und Rolf Manser) und des Bundesamtes für Landwirtschaft (Jörg Amsler) geführt. Vorschläge für geeignete Instrumente erfolgten aufgrund von Expertenbefragungen und Akteurgesprächen im Rahmen der im erwähnten Grundlagenbericht analysierten Fallgebiete. Die Vorschläge wurden im Atelier Proterra insbesondere auch mit den Projektleitern von konkreten Terrassenlandschaftsprojekten diskutiert.

³ Rodewald R. & Neff C. 2001. Bundessubventionen – landschaftszerstörend oder landschaftserhaltend? Praxisanalyse und Handlungsprogramm, Fonds Landschaft Schweiz (Hrsg.), Bern

1. Begriffe

- **Begriff der nachhaltigen Entwicklung**

Der Begriff der nachhaltigen Entwicklung beinhaltet als normatives und regulatives Konzept eine Verknüpfung der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Aspekte mit dem Gebot der Schonung der natürlichen Ressourcen und der Berücksichtigung der Belastungsgrenzen (carrying capacity) der Umwelt⁴. Danach sollen Ökonomie, Ökologie und sozialer Ausgleich als Einheit begriffen werden. Der Lebensraum der Menschen, der Tiere und Pflanzen soll hier und heute, im kleinräumigen wie auch im globalen Massstab, sowie in der Zukunft für die dann lebenden Generationen gesichert sein und ein menschenwürdiges und gerechtes Leben ermöglichen. Gemäss der schweizerischen Bundesverfassung (Art. 73 BV) sollen Bund und Kantone ein auf Dauer ausgewogenes Verhältnis zwischen Natur und ihrer Erneuerungsfähigkeit und deren Beanspruchung durch den Menschen anstreben. Im Umgang mit natürlichen Ressourcen sollen daher überall dort Grenzen gesetzt werden, wo sich jetzt oder in Zukunft Verknappung und ein irreversibler Verbrauch abzeichnen. In der Agenda 21, welche an der UN-Konferenz für Umwelt und Entwicklung 1992 in Rio von 181 Staaten ratifiziert wurde, werden Ziele und Strategien für eine Konkretisierung des Nachhaltigkeitskonzeptes festgelegt.

Der Schweizerische Bundesrat hat im Jahre 2002 seine „Strategie Nachhaltige Entwicklung“ verabschiedet, die zehn Handlungsfelder mit insgesamt 22 Massnahmen vorsieht. Seit 1992 sind in zahlreichen Ländern regionale und lokale Konzepte und Projekte der nachhaltigen Entwicklung in top down- und bottom up-Prozessen erarbeitet worden. In dieser erfreulichen Vielfalt der bisherigen Nachhaltigkeits-Initiativen zeigt sich aber auch der Nachteil der holistischen Definition, welche zwar alle gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und ökologischen Aspekte des Lebens umfasst, die in der lokalen und regionalen Anwendung notgedrungen massen thematisch eingeschränkt werden müssen. Denn zahlreiche, das Mensch/Umwelt-System beeinflussende Faktoren liegen ausserhalb des Handlungsraumes der von solchen lokalen Massnahmen bezeichneten Zielgruppe (örtliche Landwirtschaft, Waldeigentümer, Behörden, Bevölkerung).

Die Ursprünge des Begriffes der Nachhaltigkeit beruhen auf dem ressourcenökonomischen Prinzip, wonach von einem gegebenen Kapital (die Umweltgüter) nur die in regelmässigen Zeiträumen anfallenden Zinsen genutzt werden sollen⁵. Seine ersten Anwendungen fand dieses Prinzip bekanntlich in der Forstwirtschaft, die dieses einfache und einleuchtende Konzept im Laufe der vergangenen Jahrhunderte europaweit zu ihrem obersten Grundsatz gemacht hat.

⁴ Rodewald, R., Knoepfel, P., Gerber, J.-D., Kümli Gonzalez, I., Mauch C. 2004. Die Anwendung des Prinzips der nachhaltigen Entwicklung für die Ressource Landschaft – Fallstudien zum Konzept der institutionellen Ressourcenregime, Naturschutz und Landschaftsplanung 35/4, S. 107-114

⁵ Basler E. 1972. Strategie des Fortschritts, Frauenfeld

Nach Basler (1972) sind die Analogien zwischen der Weltwirtschaft und der Waldwirtschaft so frappant, dass sich die Anlehnung an diesen Begriff später geradezu aufgedrängt hätte. Dieser anthropozentrische Ansatz des Nachhaltigkeitsbegriffes⁶ ist auch deshalb vertretbar, weil die ökologische Krise letztlich auf das Wirken des Menschen in den Ökosystemen zurückgeht und damit richtigerweise als Kulturkrise bezeichnet werden muss⁷. Damit rückt das Postulat der nachhaltigen Entwicklung in die Nähe der fundamentalen Menschenrechte. In unserem Falle ist der Zielraum der Nachhaltigkeit die Landschaft als der vom Menschen wahrgenommene Raum, dessen Eigenschaften aus der Interaktion von menschlichen und natürlichen Faktoren resultieren (Definition gemäss Europäische Landschaftskonvention 2000, die von der Schweiz mitunterzeichnet wurde). Im Rahmen des schweizerischen Nachhaltigkeitsindikatoren-Projekts „MONET“ wurde für die Natur- und Kulturlandschaft folgendes Postulat aufgestellt: „Die Gestaltung des natürlichen Lebensraumes des Menschen muss sich von der Idee der Menschenrechte leiten lassen. Die Würde des Menschen verlangte eine lebenswerte Natur- und Kulturlandschaft“⁸. Dieser Ansatz führt damit zur rechtlichen und politischen Frage, welche moralisch-ethischen Pflichten mit dem verfassungs- und gesetzesmässig geschützten Recht auf Nutzung der käuflich, erblich oder anderswie erworbenen bzw. angeeigneten Landschaftskomponenten verbunden sind und welche Rolle dem Staat oder der internationalen Staatengemeinschaft in der Lenkung dieser Nutzungsrechte zufällt.

Gemäss Synthesebericht zum Programm Landschaft 2020 des Bundesamtes für Umwelt⁹ setzt eine nachhaltige Entwicklung im Umgang mit Landschaften ein „reflektiertes, verantwortungsvolles Handeln“ voraus. Es gelte „insbesondere zwischen Nutzungsrechten an Grund und Boden einerseits und öffentlichen Interessen an der Landschaft andererseits abzuwägen“. Die Gesellschaft, so das Bundesamt, nehme bisher auf lokaler Ebene ihre globale Verantwortung zu wenig wahr.

Die Notwendigkeit des postulierten Einbezugs der nötigen rechtlich-institutionellen Rahmenbedingungen für nachhaltige Landschaftsentwicklung leitet sich bereits aus der Übersicht der wichtigsten Schief lagen, die im Landschaftsraum vorherrschen, ab (Tab. 1).

⁶ Thierstein, A. & Lambrecht M. 1998. Raumordnung und nachhaltige Entwicklung: Handlungsansätze für eine nachhaltige Raumentwicklung in der Schweiz, Bundesamt für Raumplanung (Hrsg.), Bern

⁷ Markl, H. 1986. Natur als Kulturaufgabe: Über die Beziehung des Menschen zur lebendigen Natur, Stuttgart

⁸ Bundesamt für Statistik, Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft (Buwal) und Bundesamt für Raumentwicklung 2002. Einblick in MONET – das Schweizer Monitoringsystem, Neuenburg

⁹ Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft [heute Bundesamt für Umwelt] 2003. Landschaft 2020 – Erläuterungen und Programm, Bern

Tabelle 1: Schief lagen im ländlichen Raum aus Sicht der ökonomischen, ökologischen sozialen/kulturellen und politischen Dimensionen aufgrund von Interviews¹⁰

Dimension	Schief lage
<i>ökonomisch</i>	Konzentrationstendenzen
	Verlagerung der Wirtschaftsaktivitäten in den Agglomerationsraum
	Deagrarisierung
	Verdrängungskampf und Marktsättigung im „harten“ Tourismussektor
<i>ökologisch</i>	Agglomerisierung
	Bodenverbrauch
	Verkehrsbelastung
	Verlust an kulturlandschaftlichen Werten
<i>soziales-kultu- relles</i>	Verlust der Raumverbundenheit, Identität
	gefährdete Grundversorgung
	Mangelnde Ausbildungs- und Arbeitsplatzperspektiven/ Abwanderung
	Defizite im Bereich Partizipation, Mitgestaltung, Integrationsfähigkeit
<i>politisches</i>	drohende Aufweichung der Kohäsionspolitik
	Deregulierung, namentlich im Umweltschutz- und Raumplanungsbereich
	Kluft zwischen liberaler Wirtschaftspolitik und Umweltpolitik
	Privatisierungen staatlicher Regiebetriebe und Gefährdung der Aufrechterhaltung der Grundversorgung

Der Erfolg des Nachhaltigkeitskonzeptes für die Ressource Landschaft hängt daher stark davon ab, ob es gelingt, die Nutzung ihrer verschiedenen Güter und Dienstleistungen im Sinne des nachhaltigen Ertrages politisch so zu lenken, dass Übernutzungen vermieden werden und eine Ausgewogenheit zwischen Kultur und Natur entstehen kann. Zu den Verknappungen der Ressource Landschaft zählen nicht nur ökologische Schäden wie der Verlust der Artenvielfalt, sondern gleichgewichtig auch Beeinträchtigungen ihrer ästhetischen und soziokulturellen Qualitäten. Diese letzteren sind massgebend dafür, dass wir den Raum, der uns umgibt, als Landschaft wahrnehmen und als solche bezeichnen.

Dies gilt insbesondere auch für die Terrassenlandschaften, die in ausgeprägter Weise eine vom Menschen geschaffen und letztlich auch von seiner Nutzung abhängige Kulturlandschaft darstellen. Eine unangepasste Nutzung führt ebenso zum Wertverlust wie eine völlige Nutzungsauffassung. Der Weg zur Nachhaltigkeit führt daher bei den Terrassenlandschaften über die

¹⁰ Rodewald, R. & Knoepfel, P. 2001. Regionalpolitik und ländliche Entwicklung in der Schweiz, Cahier de l'IDHEAP 197a, Lausanne

Austarierung einer pfleglichen Nutzung, wovon auch die biologische Qualität in entscheidendem Masse abhängt.

- **Begriff der Terrassenlandschaft**

Der Begriff der Terrassenlandschaft wurde im Bericht „Grundsätze zur Erhaltung und Pflege von Terrassenlandschaften der Schweiz“ (2006)² erstmals definiert. Darin werden Terrassenlandschaften als Kulturlandschaften bezeichnet, die durch eine vom Menschen geschaffene Terrassenflur geprägt sind. Zur Eingrenzung der Terrassenlandschaften sind der Flächenaspekt (Ausdehnung) sowie der inhaltliche Aspekt (Charakteristikum) zu berücksichtigen. Ausdehnung und Charakteristika der Terrassenlandschaften basieren auf naturräumlichen Gegebenheiten und Nutzungskriterien. Ausgangspunkt sind kulturgeschichtliche Nutzungsweisen, doch der Fokus liegt auf den heutigen Nutzungsaktivitäten (Weinbau, Ackerbau, Wiesland, Weideland, Kastanien, Obstbäume u.a.). Ein Verband von Terrassenfluren in einem einheitlichen geographischen Raum, mit ähnlichem kulturgeschichtlichem Hintergrund und ähnlichen naturräumlichen Gegebenheiten bildet eine Einheit, eine Terrassenlandschaft. Eine allgemein gültige internationale Definition hingegen fehlt, weswegen wir drei verschiedene Typen aufgrund der schweizerischen Verhältnisse je nach Ausdehnung und Charakteristika postuliert haben.

Die hier verwendete Definition von Landschaft geht somit primär von einer physischen, materiellen Seite aus. Die grundsätzlich ebenso wichtige konstruktivistische Landschaftsdefinition (Landschaft als mentales Konstrukt) ist hier eher unbedeutend, da Landschaft als geographisches Gebiet einer bestimmten Ausprägung und Geschichte (nämlich derjenigen der Terrassenkultur) verstanden wird. Die *Wertschätzung* und *Auseinandersetzung* mit diesen Terrassenlandschaften hingegen sind das Ergebnis einer sozialen, kulturellen, psychisch-Individuellen Interpretation des entsprechenden Wahrnehmungserlebnisses.

- **Begriff der Partizipation**

Partizipation wird in der Planersprache als „Mitwirkung“ oder „Bürgerbeteiligung“ verstanden. Gemäss Art. 4 RPG wird damit jede Tätigkeit mit dem Ziel verstanden, die „Entscheidung auf den verschiedenen Ebenen des politischen Systems zu beeinflussen.“¹¹ Sie stellt eine institutionelle Einflussmöglichkeit (wie z.B. Wahlen, Abstimmungen, Vernehmlassungen im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens, Anhörungen durch die Entscheidbehörden, Mitwirkung im Rahmen des Planerlassverfahrens, Einsitznahme in Entscheidungsgremien usw.) dar. Sie gehört wie das Vernehmlassungsverfahren zu jenen institutionellen Formen, die keine rechtliche Bindung, sondern eine bloss politische Einflussnahme bewirken. Das Hauptziel besteht darin, die notwendige Breite der Interessenabwägung zu ermöglichen und die Grundlage für den sachgerechten Planungsentscheid zu bilden. Es geht zudem um die Legitimation und die dank gesteigerter Akzeptanz verbesserte Durchsetzung von Planungsentscheiden.

¹¹ Muggli, R. 1999. Kommentar zum Bundesgesetz über die Raumplanung, H. Aemisegger, A. Kuttler, P. Moor, A. Ruch (Hrsg.), zu Art. 4, Zürich

Im Rahmen der thematischen Synthese zum Forschungsschwerpunkt III „Zielfindung und Gestaltung“ des Programmes NFP 48 wird unter Partizipation die Mitwirkung der von einem bestimmten Instrument betroffenen Bevölkerung (direkt oder über Interessenvertreterinnen oder -vertreter), Unternehmen oder Körperschaften bei der Ausarbeitung, Entscheidungsfindung und/oder Umsetzung dieses Instruments verstanden¹²: Die Partizipation bezieht sich also immer auf ein bestimmtes Instrument zur Steuerung oder Gestaltung der Landschaft und des Lebensraums in den Alpen. Partizipative Methoden sind somit all jene Methoden, welche die von landschaftsverändernden Instrumenten Betroffenen in die Ausarbeitung, Entscheidungsfindung und/oder Umsetzung dieser Instrumente einbinden. Wir unterscheiden dabei zwischen sog. „klassischen, traditionellen“ partizipativen Methoden wie Abstimmungen, Wahlen, Gemeindeversammlungen und „neueren, innovativen“ partizipativen Methoden wie Internet-Foren, Open-Space-Konferenzen, Zukunftswerkstätten.“

Nach Selle¹³ darf Bürgerbeteiligung kein Placebo sein, sondern soll die „Verschiebung des Planungszentrums in die Gesellschaft hinein“ bedeuten. Die grosse Herausforderung ist es aber angesichts des ökonomischen Strukturwandels, der demografischen Umwälzungen, der Migrationen, der Auszehrung der kommunalen Handlungsfähigkeit usw. eine Partizipation als wirklich politikgestaltende und lösungsgerechte Einflussnahme der Bevölkerung auszuformen.

Der Ruf nach Partizipation wirkt sich manchmal lähmend auf die Frage der zukünftigen Landschaftsentwicklung aus. So ist die konkrete Beurteilung eines Nutzungsvorhabens in der Aussensicht (durch den „detached outsider“) oftmals eine andere als in der Innensicht (durch den „existential insider“)¹⁴. Auch verschieben sich Werthaltungen aufgrund von Einstellungen, die individuell, sozial und kulturell einem Wandel unterworfen sind.¹⁵ Dies ist beispielsweise im Zusammenhang mit den Prozessen der Urbanisierung und der Waldentwicklung zu beobachten.

Selbstverständlich streitet heute niemand ernsthaft die Wichtigkeit des Einbezuges der Bevölkerung (oft als Akteure, Betroffene oder Laien bezeichnet) in Planungs- und Konfliktlösungsprozessen ab. Dabei darf man aber nicht ausser Acht lassen, dass es für die Kulturlandschaften, sowohl die schützenswerten als auch die aufzuwertenden, eine gemeinschaftliche Verantwortung und eine Wertschätzung braucht, die nicht allein von knappen politischen Mehrheitsentscheidungen oder einem individuellen Geschmacksurteil und Eigeninteresse eines privaten Grundeigentümers oder auch einer Gemeindebehörde abhängig sein darf, sondern auf einem breiterem Verständnis für die ästhetischen, emotionalen und ökologischen Qualitäten der Land-

¹² Simmen, H. & Walter, F. 2006 (Entwurf). Landschaft gemeinsam gestalten, Möglichkeiten und Grenzen der Partizipation, Thematische Synthese zum Forschungsschwerpunkt III „Zielfindung und Gestaltung“ des nationalen Forschungsprogrammes 48 (in Bearbeitung)

¹³ Selle, K. 2006. Planung neu denken, Bd. 1 Zur räumlichen Entwicklung beitragen Konzepte. Theorien, Dortmund 2006

¹⁴ Bourassa, S.C. 1991. The aesthetics of landscape, London

¹⁵ Droz, I., Miéville-Ott, V., Spichiger R. und Forney J. 2006. Le champ du paysage, représentations paysagères et processus de légitimation des usages sociaux du paysage (de la Vue-des-Alpes au Pays-d'Enhaut), rapport final PNR48, Université de Neuchâtel

schaft beruhen muss. Gerade die Aussensicht auf die lokalen Verhältnisse hilft den lokalen Akteuren eine befreitere Sicht auf die sonst von engen Sachzwängen geprägte „Kirchturmpolitik“ zu werfen. Partizipation darf also nicht einzig zur Legitimation und Durchsetzung von einzelnen Interessen gegenüber anderen herangezogen werden, insbesondere wenn damit immaterielle Werte gefährdet werden. (Dies wäre dann auch nicht Partizipation im eigentlichen Sinne, welche im Grunde basis-demokratisch zu verstehen ist und den Einbezug möglichst aller meint¹⁶). Wie gut der Grad der sozialen Übereinstimmungen in einer Region ist, zeigt sich vielmehr in der Art, wie Konflikte ausgetragen werden. Neue partizipative Instrumente, die offene Konfliktlösungsprozesse ermöglichen und sozialen Ausschluss vermeiden, sind besonders mit Blick auf die alpenspezifischen Kleingemeinden mit den besonderen gesellschaftspolitischen Konstellationen zwischen „Innenstehenden“ (z.B. Bauern, Lokalpolitiker), „Aussenstehenden“ (z.B. Ferienhausbesitzern, Touristen, Investoren) und „Dazwischen-Stehenden“ (die Weg- und Zupendler, Neuzuzüger) dringend zu entwickeln. Dabei ist besonders der Status der Fachleute zu klären. So werden externe Fachleute in anderen kulturellen Bereichen durchaus allgemein anerkannt und geschätzt, so zum Beispiel Kuratoren von Museen, Kunstkritiker, Literaturkritikerinnen, Historiker, Musikwissenschaftlerinnen etc. Auch die Erfassung von Landschaftsqualitäten ist als Wissenschaft aufzufassen, wofür besondere Kenntnisse, Methoden und Fähigkeiten nötig sind, mit der Besonderheit vielleicht, dass das Landschaftswissen in erheblicher Weise (aber nicht ausschliesslich!) bei den „Innen- und Dazwischenstehenden“ vorhanden ist. Im konkreten Konfliktlösungsprozess lassen sich jedoch oftmals markante Unterschiede in der rechtlich-formalen Legitimation zur Mitsprache (aufgrund von konkreten Eigentums- und Nutzungsrechten) und der (faktischen) politischen Legitimation (Gewicht in der politischen Interessensabwägung) der Akteure feststellen (Tab. 2).

Tabelle 2: Vergleich zwischen der rechtlichen und faktisch politischen Legitimation in Entscheidungsprozessen in alpinen Kleingemeinden (Einschätzung aufgrund eigener Erfahrungen und der Fallanalyse des eigenen NFP48-Projektes¹⁷)

Akteurtyp aufgrund des Lokalbezuges	Rechtlich-formale Legitimation	(Faktische) Politische Legitimation
Innenstehende	hoch	Mittel-hoch
Aussenstehende	Gering-mittel-hoch (je nach Erwerbsgrad von Grund und Boden)	Gering-mittel-hoch (je nach Intention)
Dazwischenstehende	hoch	Gering

¹⁶ Buchecker, M., Hunziker, M. und Kienast, F. 2003. Participatory landscape development: overcoming social barriers to public involvement. *Landscape and Urban Planning* 64: 29-46

¹⁷ Rodewald, R. & Knoepfel, P. (Hrsg.) 2005. Institutionelle Regime für nachhaltige Landschaftsentwicklung/Régimes institutionnels pour le développement durable du paysage, *Ökologie & Gesellschaft*, Band 20, Zürich

Die Darstellung zeigt, dass die Frage der regionalen Entwicklung in bedeutender Weise von der politischen Konstellation der drei Akteurtypen abhängig ist. Dabei spielen die Aussenstehenden oft das berühmte Zünglein an der Waage. Je nach Koalitionsbildung unter den Akteuren setzt sich die eine oder andere Entwicklungsperspektive oder Konfliktlösung durch. Ein Partizipationsprozess (insbesondere in den alpinen Kleingemeinden-Verhältnissen) droht daher ohne Berücksichtigung der formalen Rechte und der politischen Legitimation der Akteure zu einer Etikettendemokratie zu verkommen.

Damit die persönliche Beziehung zu einer Landschaft nicht unter unzureichenden partizipativen Entscheidungsprozessen unterlaufen zu werden droht, ist der Weg der Institutionenbildung vielversprechend: An vielen Orten im Berggebiet ermöglichen neue Formen von Institutionen auch eine höhere politische Legitimation ihrer Mitglieder und eine höhere Kohärenz (trotz in der Regel unveränderter Eigentums- und Nutzungsrechte). Grund hierfür ist unter anderem eine „Verobjektivierung“ persönlicher Motivationen und Interessen, somit der Schutz des Einzelnen und die Solidarisierung unter gleichartig Betroffenen. Der geeigneten Institutionenbildung kommt also ein entscheidender Stellenwert im Landschaftsentwicklungs- und Konfliktlösungsprozess zu.

Ein Rückgriff auf Regelungen alter kollektivrechtlicher Genossenschaften (Allmende) wäre insbesondere für die Ressource Landschaft in den zukünftigen regionalen Naturparks sinnvoll, zumal in vielen der dafür prädestinierten Regionen bereits kollektive Bodeneigentums- und -nutzungsstrukturen vorhanden sind. Solche Trägerschaften könnten auch aus Landschaftsentwicklungskonzepten entstehen.

2. Schutz und zur Pflege der Terrassenlandschaften

Schutz und Pflege der Terrassenlandschaften, die nicht auf rein ökonomischen Beweggründen (diese es aber durchaus auch gibt!) basieren, sind grundsätzlich abhängig von der öffentlichen, der gemeinschaftlichen und der individuellen Wertschätzung dieser Räume durch den Menschen. Diese beruhen auf

- o ethisch-moralischen und normativen Werthaltungen einer Gesellschaft („Landschaften sind zu schonen“, „Sie sind als Lebensräume für bedrohte Arten für die Nachwelt zu erhalten“, „Es steht uns nicht an, jahrhundertealte Denkmäler, wie es die Terrassenlandschaften sind, zu zerstören“ usw.);
- o gemeinschaftliche „Wir-Identität“ als Ergebnis von Sozialisationsprozessen und Institutionenbildung (Gemeinschaftserfahrung im Rahmen von Gemeinwerkarbeiten und von Miteigentum (Bürgergemeinden, Meliorationsgenossenschaften usw.);
- o „Place identity“ („Ich-Identität“ als episodische, erlebte Romanstruktur des Lebens mit örtlichen Schauplätzen, „Heimatterritorien“, „Ich-Welt-Kongruenz“¹⁸, seelisch-geistige Aneignung von Orten aufgrund von individuell erfahrenen Erlebnissen („mein“ Rebberg“, „mein“ Weg, „meine“ Mauer usw.);
- o mentale Landschaftskonstruktionen, welche die Terrassenlandschaften als „liebliche Orte“ idealisieren und idyllisieren;
- o leiblich-ästhetische Landschaftserfahrung.

Diese Wertschätzungsprozesse bilden die Voraussetzung für ein erfolgreiches Weiterentwickeln der Terrassenlandschaften nur dann, wenn entsprechende zur Verfügung stehende Programme und Instrumente die Motivationen nicht behindern, sondern vielmehr unterstützen. Diese dürfen jedoch nicht dergestalt sein, dass sie die Innovationskraft und die örtliche Selbststeuerung behindern. Im Zusammenhang mit der Evaluation der Instrumente der bisherigen Regionalpolitik, namentlich mit Blick auf das Instrument des Investitionshilfegesetzes (IHG) hat der Bundesrat festgehalten¹⁹, dass just diese Selbststeuerungskraft relativ gering geblieben sei und die sozio-kulturelle Eigenständigkeit und Vielfalt kritisch beurteilt wurde. Zu starre Instrumente mit zu hohen finanziellen Anreizen können daher auch nachteilig wirken.

¹⁸ Weichhart, P. 2006. Regionale Identität als Thema der Raumplanung?, Vortrag an der Tagung „Landschaftskult-Kulturlandschaft. Regionale Identität im 21. Jahrhundert“, Mainz, 24. Oktober 2006, Tagungsband in Vorbereitung

¹⁹ Schweizerischer Bundesrat 2005. Botschaft über die Neue Regionalpolitik, Bern

Basierend auf der erwähnten Hauptstudie zu den Terrassenlandschaften² und den empirischen Fallstudienanalysen zeigt es sich, dass Instrumente auf folgenden Ebenen zu unterscheiden sind:

1. Die Ebene des normativen Schutzes
2. Die Ebene der planerischen Sicherung
3. Die Ebene der Unterhaltsförderung
4. Die Ebene der Bewirtschaftungslenkung
5. Die Ebene des Managements, der Projektkoordination und -kooperation.

3. Das Instrumentarium

3.1. Ebene des normativen Schutzes

3.1.1 *BLN-Inventar (Bundesinventar der Landschaften und Naturdenkmäler von nationaler Bedeutung)*

Das BLN von 1977 umfasst heute 162 Objekte, die rund 19% der Landesfläche entsprechen. Die „Kommission für die Inventarisierung schweizerischer Landschaften und Naturdenkmäler von nationaler Bedeutung“ (KLN), die sich zwischen 1959 und 1963 der Inventararbeit und später bis 1988 der Überprüfung widmete, attestierte den ausgewählten Landschaften „eine hohe landschaftliche und naturkundliche Qualität“ (KLN-Inventar 1979/84/88). Konkret heisst es in den Erläuterungen zum BLN (Eidg. Departement des Innern, 1977): „Ihre hohe landschaftliche, kulturgeographische und naturwissenschaftliche Qualität bewirkt, dass sie auf Veränderungen im Landschaftsgefüge besonders empfindlich reagieren.“ Die gesetzlich verankerten Schutzziele lauteten daher ungeschmälerte Erhaltung oder jedenfalls grösstmögliche Schonung (Art. 6 Abs. 1 NHG). Es darf von diesen Schutzziele bei der Erfüllung von Bundesaufgaben (also nicht gültig für rein kantonale, kommunale oder private Angelegenheiten!) nur dann abgewichen werden, wenn ihr gleich- oder höherwertige Interessen von ebenfalls nationaler Bedeutung entgegenstehen (Art. 6 Abs. 2 NHG). Konkret bedeutet dies, dass rein kantonale Aufgaben wie die beispielsweise die kommunalen Nutzungsplanungen kaum vom BLN-Schutz berührt sind. Gleiches gilt auch für die Art der landwirtschaftlichen Nutzung. Die Tatsache, dass der Bund zwar eigene Schutzgebiete erlässt, deren Schutz er aber nur zum Teil garantieren kann, stellt ein Paradoxon dar²⁰.

Tabelle 3: Terrassenlandschaften in BLN-Objekten

Terrassenlandschaft (gemäss provisorischer Liste)	Typ (prov.)	BLN-Objekt (Nr.)
Scuol – Sent – Ramosch – Vnà – Tschlin GR	I	1909 Piz Arina
Südhangseite Mont Vully FR	II	1209 Mont Vully
Südhangseite Mont d’Orge VS	II	1704 Mont d’Orge près de Sion
Terrassen zwischen Valère und Tourbillon VS	III	1705 Valère et Tourbillon
Valle di Muggio TI	III	1803 Monte Generoso
Valle Verzasca TI	III	1807 Val Verzasca
Val Bavona TI	III	1808 Val Bavona
Morcote TI	III	1811 Arbostora-Morcote

²⁰ Rodewald, R. 2006. Von der Qualität der Landschaft, in: Landschaftsqualitäten, K. M. Tanner, M. Bürgi, T. Coch, (Hrsg.), Bern, S. 23-38

Die Terrassenlandschaften der Schweiz sind nicht als solches in einem Bundesinventar, auch nicht in einem speziellen kantonalen Inventar aufgeführt. Nur ein Objekt ist praktisch deckungsgleich mit der Ausdehnung der Terrassenlandschaft (Nr. 1202 Lavaux), ein weiteres ist zum grossen Teil identisch (Nr. linkes Bielerseeufer). Verschiedene Objekte sind jedoch Teil eines grösseren BLN-Objektes (Tab. 3).

Der Zusammenhang zwischen Qualität und Empfindlichkeit der Inventarobjekte wurde – auf Gesuch der SL hin – in den Jahren 2002-2003 von Bundesseite her offiziell untersucht, nachdem zuvor bereits verschiedentlich in der Öffentlichkeit auf negative Veränderungen in den BLN-Objekten hingewiesen wurde. Im September 2003 veröffentlichte die Geschäftsprüfungskommission (GPK) des Nationalrates einen Evaluationsbericht²¹. Dieser bestätigte, dass der Bund –aufgrund der Bindung der Schutzpflicht an die Erfüllung von Bundesaufgaben– kaum Möglichkeiten hat, den Schutz «seiner» nationalen Landschaften bei den Kantonen und Gemeinden durchzusetzen. Namentlich in Fragen der Raumplanung wie Zersiedelung, Bauen ausserhalb der Bauzonen und der landwirtschaftlichen Nutzung (Gewächshäuser, Intensivierungen) konnten die Behörden bislang nicht eingreifen, wenn der Kanton zuvor nicht geeignete, behörden- und eigentümerverbindliche Schutzverfügungen erlassen hatte. Es ist deshalb wenig erstaunlich, dass sich innerhalb wie auch ausserhalb der BLN-Gebiete annähernd gleich grosse Landschaftsveränderungen vollzogen haben. So ist gemäss Arealstatistik Schweiz zwischen 1983 und 1995 eine fast gleich hohe Wachstumsrate der Siedlungsflächen innerhalb wie ausserhalb der BLN-Gebiete festzustellen (10,5% resp. 13,4%).

3.1.2 Weitere Bundesinventare

Gestützt auf Art. 5 NHG kann der Bundesrat in Anhörung der Kantone Inventare von Objekten von nationaler Bedeutung aufstellen. Dies hat er mit dem BLN, dem ISOS und IVS (noch nicht in Kraft) auch bereits getan. Daneben bestehen Lebensrauminventare gestützt auf Art. 18a sowie das Moorlandschaftsinventar nach Art. 23a-d NHG.

Auch für die Biotopinventare und das Moorlandschaftsinventar sowie die entsprechenden Unterhaltsmassnahmen in den Objekten bestehen im Rahmen des Natur- und Heimatschutzkredites des Bundes Finanzierungsmöglichkeiten (50-90%). Schliesslich existieren auch Rote Listen der gefährdeten Arten, deren Lebensräume besonders schutzwürdig sind.

Da Terrassenlandschaften auch gebaute Räume und jedenfalls kulturelle Objekte darstellen, könnte sich ein zusätzliches Engagement des Bundesamtes für Kultur (BAK) als sinnvoll erweisen. Dort besteht neben dem BLN, ISOS und IVS auch ein Schweizerisches Inventar der Kulturgüter von nationaler und regionaler Bedeutung sowie eine Liste der schützenswerten Denk-

²¹ Parlamentarische Verwaltungskontrollstelle 2003. Evaluation des Bundesinventars der Landschaften und Naturdenkmäler von nationaler Bedeutung (BLN), Bern

mäler, der Archäologie und des Ortsbildschutzes (Objekte, die in den Genuss von Unterhaltsbeiträgen gelangten).

Die knappen Bundesmittel im Bereich Natur- und Heimatschutz erlauben es jedoch kaum, ein eigenständiges neues Bundesinventar zu erstellen. So hielt der Bundesrat in seiner Antwort auf die Motion Schmid „Terrassenlandschaften der Schweiz“ (03.3261, als Postulat überwiesen) folgendes fest. „Der Bundesrat erachtet die Schaffung eines landschaftstypspezifischen neuen Inventars (...) nicht als sinnvoll.“ Der Bundesrat führte auch zu Recht aus, dass Terrassenlandschaften einzig mit einem Schutzperimeter noch nicht gesichert seien: „Eine flächendeckende Inventarisierung der Terrassenlandschaften allein würde deren Erhaltung jedoch noch nicht garantieren. Eine auf Dauer ausgerichtete Erhaltung eines bestimmten Landschaftstyps kann nur dann Erfolg haben, wenn die Landnutzung sichergestellt ist.“

3.1.3 Sonderwaldreservate

Sonderwaldreservate, z.B. die oft terrassierten Kastanienwälder im Misox GR, sind wichtige Instrumente zur planerischen Sicherung von terrassierten Selven. Im Art. 20 Abs. 3 WaG wird die Möglichkeit zur Ausscheidung von Waldreservaten explizit gewährt. In Sonderwaldreservaten werden gezielte Eingriffe vorgenommen, um die biologische und strukturelle Vielfalt zu erhalten und zu fördern. Die Reservatsausscheidung ist Sache der Kantone und basiert auf Waldreservatskonzepten, die vom Bund genehmigt werden. Die Sicherung erfolgt zwischen Kanton und Waldeigentümer auf vertraglicher Basis. Die Kosten für die konkreten Schutzmassnahmen werden entschädigt (siehe unten).

3.1.4 Kantonale/Kommunale Schutzinventare

Neben den erwähnten Bundesinventaren bestehen auch kantonale und kommunale Inventare, die sich von den Bundesinventaren ableiten (z.B. Flachmoore von regionaler Bedeutung) und/oder sich von dem Biotopschutzartikel 18ff NHG ableiten. Im Rahmen der Richtplanüberarbeitung und der kommunalen Nutzungsplänen bestehen ebenfalls Listen/Inventare von Landschaftsschutzgebieten und Einzelobjekten. Diese werden im Rahmen der Planungsinstrumente überprüft und allenfalls festgesetzt. Kantonale Schutzobjekte können aber auch per Dekret erlassen werden. Für Landschaften sind Schutzverordnungen (zum Beispiel für den Greifensee ZH) gebräuchlich, für kleinere Objekte (Biotop) eher Schutzverfügungen und für eher dynamische Schutzanliegen (z.B. für die Heckenpflege) Schutzverträge, die in der Regel privatrechtlicher Natur (Staat-Privateigentümer) sind.

Schliesslich eröffnet das Instrument des Landschaftsentwicklungskonzeptes oder -programmes (Kanton AG) die Möglichkeit, neue schutzwürdige Landschaftselemente im partizipativen Prozess festzulegen. Die Verbindlichkeit des LEK ist allerdings noch ungenügend, da die Einbindung in die Ortsplanung oft nicht gelingt.

In bezug auf die Terrassenlandschaften hat der Bundesrat immerhin in seiner Antwort auf die Motion Schmid festgehalten, dass er bereit sei, „das Anliegen der Motion bei seinen landschaftsrelevanten Tätigkeiten im Rahmen der geltenden gesetzlichen Vorgaben und der vorhandenen finanziellen Mittel zu beachten und die Kantone einzuladen, dies in ihrem Kompetenzbereich ebenfalls zu tun“. Er werde den Kantonen zudem anbieten, gemeinsam mit ihnen geeignete Grundsätze und Wege für die Erhebung und Erhaltung von Terrassenlandschaften auszuarbeiten.

3.1.5 Weitere Listen und Inventare

Schliesslich bestehen neben der normativ verankerten Inventaren und Listen noch solche privater Institutionen. So geht die Erstellung eines Inventares der schweizerischen Bauernhäuser auf die Initiative der schweizerischen Gesellschaft für Volkskunde zurück. Auch die Gletscherforschung verfügt über eine Übersicht der Gletscher der Schweiz. Bekannt ist auch die Geotopforschung. Diese Inventare haben zwar lediglich einen wissenschaftlichen Stellenwert, sie können aber auch wertvolle Hinweise bei der Projektbeurteilung geben.

3.1.6 Generelle Schutzklauseln

In der Verfassung sowie in verschiedenen Bundesgesetzen und auch kantonalen Gesetzeswerken (vor allem im Planungs- und Baurecht sowie im Naturschutzrecht) finden sich generelle Schutzklauseln. So sollen Landschaften resp. das heimatliche Landschafts- und Ortsbild geschont werden (Art. 3 RPG bzw. Art. 3 NHG). Gestützt auf die Planungsgrundsätze sollen „naturnahe Landschaften und Erholungsräume erhalten bleiben“. Schutzklauseln genereller Art finden sich auch in folgenden Passagen:

- o Wasserrechtsgesetz von 1916, Art. 22: „Naturschönheiten sind zu schonen und da, wo das allgemeine Interesse an ihnen überwiegt, ungeschmälert zu erhalten.“
- o NHG, Botschaft BR 1965: „Zur Erhaltung der heute leider nicht mehr sehr zahlreichen unversehrten Naturlandschaften, Ortsbilder, geschichtlichen Stätten und Kulturdenkmäler von grossem, im ganzen Lande anerkanntem Wert drängte sich deshalb ein wirksamer, unmittelbarer Schutz durch den Bund auf.“
- o Landschaftskonzept Schweiz LKS, BAFU (Buwal) 1998: „Die Schutzwürdigkeit baut auf dem Grundsatz der allgemeinen Schonung der Landschaft auf – überall. Für die besondere Schutzwürdigkeit kommt es auf die Einzigartigkeit und Unersetzbarkeit, auf die Seltenheit oder auf die Repräsentativität und Vollkommenheit der Ausprägung eines Landschaftstyps an.“

Die besondere Schutzwürdigkeit der Terrassenlandschaften bedarf im Einzelfall einer fachlichen Bestätigung. Dies könnte mittels nationalen/kantonalen oder auch privaten Listen oder Inventaren (siehe auch Kapitel 5.1.) erbracht werden.

3.1.7 Private Schutzgebiete

Die Pro Natura ist an über 600 Naturschutzgebieten in der Schweiz aktiv beteiligt, sei es als Besitzerin, Pächterin, Dienstbarkeitspartnerin oder Betreuerin. Das ist mehr als die Hälfte aller Naturschutzgebiete in der Schweiz. Hierbei handelt es sich zumeist um Naturflächen und nicht um eigentliche Kulturlandschaften.

3.2 Die Ebene der planerischen Sicherung

3.2.1 Landwirtschaftszone

Art. 702 Zivilgesetzbuch (von 1907) ermöglicht öffentlich-rechtliche Beschränkungen des Grundeigentums zur „Sicherung der Landschaften und Aussichtspunkte vor Verunstaltung“. Dies öffnet unter anderem den Weg für Massnahmen der Raumplanung.

Die Landwirtschaftszone (Art. 16 RPG) stellt vielleicht die zentrale Schutzzone für die Landschaft dar. Damit ist gewährt, dass die Neubautätigkeit auf die landwirtschaftlichen sowie die dort standortgebundenen Bauten und Anlagen beschränkt wird. Die Landwirtschaftszone wird so der Garant für die bauliche Freihaltung der Landschaft. Dennoch bestehen Vollzugsprobleme und eine in der Vergangenheit wenig stabile Rechtsgrundlage hinsichtlich der Gebäudeumnutzung und –erweiterung. Zudem wird die Landwirtschaftszone auch mannigfaltig zerstückelt aufgrund von Sondernutzungsplanungen (für Materialabbau, Kiesgruben, Strassen, Golfplätze, Skigebiete u.a.) und ordentlichen Umzonungen zu Bauzonen. Nicht mehr bewirtschaftete Wiesen/Weiden verbuschen und werden längerfristig zu Waldareal. Dort ist rechtlich gesehen eine landwirtschaftliche Nutzung nur sehr erschwert wieder möglich (z.B. via Sonderwaldreservat). Eine Differenzierung der Landwirtschaftszone findet sich praktisch nur im Bereich der intensiven Produktion in festen Bauten und Anlagen (Art. 16a Abs. 3 RPG). Dennoch sieht der 16 Abs. 3 RPG grundsätzlich die Möglichkeit vor, dass die Kantone in ihren Planungen den verschiedenen Funktionen der Landwirtschaftszone angemessen Rechnung tragen.

Differenzierung der Landwirtschaftszone: Geschützte Landwirtschaftszone im Kanton VS

Der Kanton Wallis kennt in seinem Gesetz zur Ausführung des Bundesgesetzes über die Raumplanung vom 23. Januar 1987 im Art. 32 sogenannte geschützte Landwirtschaftszonen, welche die Gemeinden bezeichnen können. Sie umfassen Landwirtschaftsgebiete, die wegen ihrer Qualität (Art. 16 RPG) oder ihrer besonderen Eigenart (Art. 17 RPG) schützenswert sind. Ausser den für die Nutzung unerlässlichen Einrichtungen und Erschliessungen dürfen dort keine Bauten erstellt werden. Diese Zonen können sich eignen für traditionelle terrassierte Kulturlandschaften.

3.2.2 Wald

Der Wald ist keine Nutzungszone nach RPG. Dennoch wird der Wald zweckmässigerweise sowohl in den Richtplänen wie auch oftmals, aber nicht immer in den Nutzungsplänen aufgeführt. Eine Abgrenzung des Waldes (Waldfeststellung) erfolgt nur gegenüber den Bauzonen. In diesem Fall ist der dynamische Waldbegriff eingeschränkt. Gegenüber der Landwirtschaftszone gilt nach wie vor der dynamische Waldbegriff (der natürlich eingewachsene Wald gilt nach einer bestimmten Zeit (ca. 15 Jahre) auch rechtlich als Wald).

Der Schutz des Waldes ist rigoroser als derjenige der Landwirtschaftsflächen. Rodungen sind verboten (Art. 5 WaG). Die Ausnahmegewilligungen beruhen auf dem Nachweis der Standortgebundenheit. Rodungen für landwirtschaftliche Zwecke sind grundsätzlich ausgeschlossen, sofern damit rein private, finanzielle Interessen einer möglichst einträglichen Nutzung des Bodens bezweckt werden.

Das Einwachsen von Wald in zeitweise aufgegebenen Landwirtschaftsflächen kann zu Konflikten führen, wenn diese Flächen wieder bewirtschaftet werden sollen. Der Kanton TI zeigt aber, dass eine Wiederaufnahme der landwirtschaftlichen Nutzung, die zudem auf ein Landschaftsprojekt oder ein Landschaftsentwicklungskonzept gestützt ist, durchaus über waldbauliche Massnahmen oder (im grösseren Umfang) über Rodungsbewilligungen rechtlich mit der heutigen Gesetzgebung möglich ist. Gemäss Tessiner Praxis können somit Rodungen für landwirtschaftliche Nutzungen durchaus im öffentlichen Interesse stehen.

Fallbeispiel Tessin

Die bereits 1979 im Bundesgesetz über die Bewirtschaftungsbeiträge eingeführte Duldungspflicht führte 1996 zu einem Regolamentoo sull'obbligo di tollerare la gestione dei terreni incolti. Gemäss Art. 2 kann jeder oder jede (ob natürliche oder juristische Person) ein Gesuch zur Bewirtschaftung von ungenutzten Flächen an die Gemeinde stellen, sofern die Einigung auf privatrechtlicher Basis mit dem Eigentümer verunmöglicht ist. Zudem sollen gemäss Art. 2 der Legge sull'agricoltura die Flächen für die landwirtschaftliche Nutzung, wo dies möglich ist, wieder zurückgewonnen werden. Diese Bestimmung ist nur mit dem hohen Waldanteil im Kanton TI (50%), mit dem Waldzuwachs und dem starken Rückgang der Berglandwirtschaft zu erklären. In die gleiche Richtung geht das kantonale Waldgesetz von 1998 resp. das regolamentoo della legge cantonale sulle foreste von 2002: Gemäss Art. 11 des Reglementes werden Rodungen für landwirtschaftliche Zwecke bewilligungsfähig, sofern sie für die landwirtschaftliche Bewirtschaftung eines Betriebes unabdingbar sind und dies zur Pflege und Erhaltung der ruralen Landschaft beiträgt. Damit geht der Kanton Tessin hier neue Wege, die auch im Rahmen des Waldprogrammes Schweiz (WAP) diskutiert wurden. Die bundesrechtliche Konformität dieser Bestimmung scheint allerdings nicht gänzlich geklärt zu sein.

Das Instrument der Sonderwaldreservate (Art. 20 Abs. 3 WaG) ermöglicht die Pflege von terrassierten Kastanienselven in Kombination mit einer landwirtschaftlichen Nutzung der Wie-

sen/Weiden (Fallbeispiel Lostallo GR). Grundvoraussetzung ist hierfür die Anerkennung der freigelegten Selvenflächen als landwirtschaftliche Nutzfläche (LN).

3.2.3 Kantonale Landschaftsschutzzonen

Die planerische Sicherung von Landschaftsräumen geschieht in der Regel mittels kantonalen oder regionalen Richtplänen. Die Festsetzungen sind behörden-, aber nicht grundeigentümerverbindlich. In den Richtplänen werden landschaftliche Schutzgebiete auch in unterschiedlicher Weise benannt (z.B. Landschaftsschongebiete im Kanton ZG, Landschaften von kantonaler Bedeutung im Kanton AG, Landschaftsschutzgebiete im Kanton GR oder Vorranggebiet Landschaft im Kanton BL). Grundsätzlich bezwecken diese Gebiete die „Erhaltung der naturnahen Landschaften und weitgehend unverbauten Landschaftsräume, ohne eine Weiterentwicklung zu verhindern“ (Kanton AG). Die meisten Landschaftsschutzzonen überlagern die Landwirtschaftszone (sowie Wald). Terrassenlandschaften, die auf einem Inventar/einer Liste beruhen oder anderweitig als schutzwürdig erkannt sind, können als Schutzzonen bezeichnet werden. Zweck wäre neben der planerischen Sicherung auch die Bündelung der Beiträge.

3.2.4 Kommunale Landschaftsschutzzonen

Kommunale Landschaftsschutzzonen sind in der Regel so konzipiert, dass sie die land- und forstliche Nutzung nicht tangieren, die prägenden Landschaftselemente schützen, aber zumeist nur nicht standortgebundene Bauten ausschliessen. Ihr Vorteil besteht aber darin, dass der Schutz grundeigentümerverbindlich ist. Für Terrassenlandschaften stellen diese kommunalen Landschaftsschutzzonen die geringste planerische Sicherung dar.

Baureglement der Stadt Biel-Bienne von 1998, Art. 12 - Landschaftsschutzgebiete

- 1 Die Landschaftsschutzgebiete bezwecken den Erhalt des Landschaftsbildes und der naturräumlichen Gegebenheiten. Sie sind als traditionelle Kulturlandschaften mit extensiver Bewirtschaftung sowie als natürliche Lebensräume für Pflanzen und Tiere zu erhalten und zu festigen. Alle landschaftsprägenden Elemente (Bäume, Hecken, weitere Vegetation, Topographie, Mauern, etc.) sind geschützt. Pflegerische Unterhaltmassnahmen bleiben vorbehalten.
- 2 Baumschulen, intensive Obstkulturen, Gärtnerflächen, andere intensive landwirtschaftliche oder gewerbliche Nutzungen des Bodens, Aufforstungen sowie alle weiteren landschaftsverändernden Vorkehren sind untersagt.
- 3 Abgrabungen, Aufschüttungen sowie Terrainveränderungen, neue Wege, Strassen oder Mauern sind - unabhängig von ihrer Baubewilligungspflicht - nur gestattet, sofern sie einer sachgerechten Pflege des Landschaftsschutzgebietes dienen.

3.3 Die Ebene der Unterhaltsförderung

Als Unterhaltsmassnahmen werden hier diejenigen Massnahmen verstanden, welche sich auf die laufenden und/oder periodischen Instandhaltungen der Strukturelemente in den Terrassenlandschaften beziehen. Zu den Strukturelementen gehören Trockenmauern, Böschungen, Wege, Treppen, Wasserleitungen, traditionelle Landwirtschaftsbauten und besondere Einrichtungen (Pergolen, Bienenhäuschen, Kavernen etc.).

3.3.1 Unterhaltsförderung des Bundes

Wie bereits unter Kapitel 3.1. und 3.2. erwähnt, bietet die Inventarzuweisung eines Gebietes die Möglichkeit der Finanzhilfen für den pflegerischen Unterhalt. Dabei bedarf es aber immer auch eines Engagements des Kantons, das beispielsweise für BLN-Objekte eher selten vorhanden ist. Verschiedene Unterhaltsprogramme sind auch über die kantonalen Ausführungsbestimmungen zum NHG und über die Landwirtschaftsgesetzgebung möglich. BLN-spezifische Unterhaltsprojekte sind selten.

Die Programmvereinbarungen gemäss NFA (in Kraft ab 2008)

Durch die ab 2008 wirksamen Programmvereinbarungen gemäss NFA werden künftig keine Prozentbeiträge im NHG-Bereich mehr ausbezahlt. Auch findet die Beitragsanpassung aufgrund der Finanzstärke der Kantone nicht mehr statt. Vielmehr müssen die Kantone 4-Jahresprogramme mit dem entsprechenden Finanzrahmen erarbeiten, welche die Massnahmen gemäss den gesetzlich festgelegten Subventionsbereichen beinhalten. Dabei werden die Beitragsansätze pro Objektkategorie pauschalisiert: Der entsprechende Finanzrahmen wird zwischen Bund und Kanton ausgehandelt, wobei Massnahmen, die rechtlich zwingend sind (z.B. für den Schutz der nationalen Biotope) eine höhere Priorität erhalten werden als Massnahmen für kantonale und kommunale Biotope sowie für schützenswerte Landschaften (gemäss Art. 13 NHG). Laut Art. 13 NHG kann der Bund ab 1.1.2008 Naturschutz, Heimatschutz und Denkmalpflege unterstützen, indem er den Kantonen im Rahmen der bewilligten Kredite und auf der Grundlage von Programmvereinbarungen globale Finanzhilfen für die Erhaltung, den Erwerb, die Pflege, die Erforschung und die Dokumentation von schützenswerten Landschaften, Ortsbildern, geschichtlichen Stätten sowie Natur- und Kulturdenkmälern gewährt. Die bis 2007 gültigen prozentualen Beitragsansätze von 35 (bis max. 45)% wurden für Massnahmen in BLN-Objekten praktisch nicht beansprucht. In Zukunft wird es daher mit Blick auf die Terrassenlandschaften umso wichtiger sein, dass diese Objekte identifiziert und von den Kantonen in die Programmvereinbarungen eingebaut werden. Hierzu sollten aber auch die Kantone eigene Beiträge sprechen (Pflicht ist dies jedoch nicht). So könnte konkret der Kanton Graubünden ein kantonales Schwerpunktprogramm für die Terrassenlandschaften des Unterengadins erarbeiten, mit welchem er unter anderem Finanzhilfen gestützt auf Art. 13 NHG beanspruchen könnte.

Mit Blick auf die Terrassenlandschaften werden auch die Programmvereinbarungen im Bereich der Naturpärke, der Waldbiodiversität (Finanzhilfen für Kastanienselven) und für die landwirtschaftlichen Strukturverbesserungen und die regionalen Projekte nach Art. 93 Abs. 1c LwG interessant. Die Programmvereinbarungen werden von der jeweiligen Kantonsregierung verabschiedet und unterstehen damit einem politischen Willensprozess. Die Vorschläge für die Programmvereinbarungen werden von den jeweiligen kantonalen Fachstellen erarbeitet.

Eine Übersicht über die bestehenden und neuen Programme und Instrumente für den Unterhalt findet sich in Tab. 4.

Tabelle 4: Die wichtigsten Unterhaltsförderungsprogramme und -instrumente des Bundes

1. Landwirtschaft	
<i>Instrument</i>	<i>Ansätze und Bedingungen</i>
–Bodenverbesserung (Art. 14ff Strukturverbesserungsverordnung SVV)	Die SVV ermöglicht gemäss Art. 14 Beiträge an Massnahmen zur Aufwertung von Natur und Landschaft, insbesondere Förderung des ökologischen Ausgleichs, Bau oder Ersatz von Trockenmauern und Vernetzung von Biotopen im Zusammenhang mit landwirtschaftlichen Strukturverbesserungsmassnahmen. Dieser Bereich wird sich weitgehend auf Programmvereinbarungen stützen. Es soll aber auch Einzelfallregelungen geben.
–Periodischer Unterhalt (Art. 14ff SVV)	Beiträge sind möglich gemäss Art. 14 SVV an Arbeiten zur periodischen Wiederinstandstellung von Trockenmauern von landwirtschaftlich genutzten Terrassen. Die periodische Wiederinstandstellung bezieht sich auch auf Erschliessungsanlagen wie Wege, Seilbahnen und ähnliche Transportanlagen.
–Unterhaltsmassnahmen im Rahmen von regionalen Projekten (gemeinschaftliche Projektinitiativen) (Art. 93 Abs. 1c Landwirtschaftsgesetz LwG)	Nach Artikel 93 Absatz 1 Buchstabe c des Landwirtschaftsgesetzes (LwG) können regionale Entwicklungsprojekte mit einer vorwiegend landwirtschaftlichen Beteiligung über Strukturverbesserungsbeiträge unterstützt werden. Die Ausführungsbestimmungen treten am 1.1.2007 in Kraft. Das Bundesamt für Landwirtschaft (BLW) hat zusammen mit den Kantonen Tessin und Wallis zwei praxisorientierte Pilotprojekte (Brontallo TI, St. Martin VS) durchgeführt. Die Projekte sind in Programmvereinbarungen zu definieren.

–Ökologischer Ausgleich (Anhang 3.1.2 zu Art. 7 LwG)	Einigermassen intakt gehaltene Trockenmauern, aber auch bestockte Böschungen können als ökologische Ausgleichsflächen angerechnet werden (sie sind aber nicht beitragsberechtigt). Böschungen, die als Magerwiesen angelegt sind, sind anrechenbar und direktzahlungsberechtigt (2007: 450-1500 Fr. pro Hektare). Die Finanzkraft der Kantone wird ab 2008 nicht mehr ausgeglichen.
–Vernetzungsbeitrag (Art. 4 Öko-Qualitätsverordnung ÖQV)	Beiträge (2007: 500 Fr. pro Hektare) werden ausgerichtet an ökologische Ausgleichsflächen wie Böschungen und Terrassenmauern, die als landwirtschaftliche Nutzfläche gelten und die Anforderungen des Kantons an die Vernetzung erfüllen. Wenn diese auch eine besondere biologische Qualität nach Art. 3 ÖQV aufweisen, so ist auch ein Qualitätsbeitrag möglich (2007: 500 Fr. pro Hektare). Ab 2008 werden die Beiträge aufgrund des Wegfalles des kantonalen Ausgleiches angepasst.

2. Natur- und Heimatschutz	
<i>Instrument</i>	<i>Ansätze und Bedingungen</i>
–Unterhaltsbeiträge für Biotop (Art. 18d und 23c NHG)	Es können Beiträge gestützt auf Art. 18d NHG auch für Projekte in Biotopen von nationaler, kantonaler und kommunaler Bedeutung gesprochen werden (fixe Ansätze, gemäss Programmvereinbarungen).
–Finanzhilfen zur Erhaltung von schützenswerten Objekten (Art. 13 NHG)	Der Bund kann Naturschutz, Heimatschutz und Denkmalpflege unterstützen, indem er an die Kosten der Erhaltung, des Erwerbs, der Pflege, Erforschung und Dokumentation von schützenswerten Landschaften, Ortsbildern, geschichtlichen Stätten sowie Natur- und Kulturdenkmälern globale Finanzhilfen gewährt. Diese werden nur bewilligt, wenn sich auch der Kanton in angemessener Weise an den Kosten beteiligt. Grundlage sind auch hier die Programmvereinbarungen.
–Unterhaltmassnahmen im Rahmen von Naturpärken (NHG)	Der Bund beteiligt sich an den Kosten der Schaffung und des Betriebs von National-, Natur- und Naturerlebnispärken. Damit sind auch Beiträge für Unterhaltsprojekte möglich. Die Pärke sind in Programm-

	vereinbarungen festzulegen.
–Fonds Landschaft Schweiz (FLS)	Der FLS unterstützt Unterhaltsprojekte zur Pflege der traditionellen Kulturlandschaften. Die Weiterführung des FLS mittels Verlängerung des Bundesbeschlusses nach 2011 ist noch offen.

3. Wald	
<i>Instrument</i>	<i>Ansätze und Bedingungen</i>
–Unterhalt von Sonderwaldreservaten (Selven) (Art. 38 Abs. 3 WaG) sowie weitere Naturschutzmassnahmen im Wald (Art. 38 Abs. 2 WaG)	Der Bund leistet Finanzhilfen gestützt auf Programmvereinbarungen an die Kosten von Schutz- und Unterhaltsmassnahmen für Waldreservate und an befristete waldbauliche Massnahmen zum Schutz der biologischen Vielfalt.

4. Weitere Bestimmungen	
<i>Instrument</i>	<i>Ansätze und Bedingungen</i>
–Finanzhilfe für Zivildiensteinsätze (Art. 47 Abs. 1 Zivildienstgesetz ZDG)	Der Bund kann im Rahmen von Schwerpunktprogrammen auch Projekte unterstützen, welche dem Umwelt- und Naturschutz oder der Landschaftspflege dienen.
–Verwendung der Treibstoffzölle für strassenverkehrsbedingte Landschaftsschutzmassnahmen (Art. 28f MinVG)	Der Bund leistet Beiträge an die Kosten von durch den motorisierten Strassenverkehr bedingten Massnahmen zur Erhaltung, Schonung oder Wiederherstellung von schützenswerten Landschaften mit Einschluss der Denkmäler. Ein Teil der Gelder geht zum BAK, Bereich Denkmalpflege/Heimatschutz, ein kleiner Teil bleibt beim Bundesamt für Strassen.
–Unterhaltmassnahmen im Rahmen eines Regionalentwicklungsprojektes (Art. 6 Investitionshilfegesetz IHG bzw. INTERREG III, verlängert bis 2008 bzw. Art. 4 und 7 des neuen Bundesgesetzes über die Regionalpolitik)	Bis 2008 können basierend auf den herkömmlichen Rechtsgrundlagen auch Unterhaltmassnahmen an Trockenmauern, Wegen, Gebäuden als Teilprojekte eines Ganzen unterstützt werden. Grundsätzlich weniger Infrastrukturförderung als vielmehr innovative regionale Projekte sollen nach 2008 durch die neue Regionalpolitik gefördert werden.

3.3.2 Unterhaltsförderung der Kantone

Wenige Kantone verfügen neben den ordentlichen Beitragssystemen im Natur- und Heimatschutz, in der Landwirtschaft (ÖQV) und beim IHG über spezielle Programme zur Unterhaltsförderung für Terrassenlandschaften besonderer Qualität.

— Unterhaltsbeiträge für Rebberge mit Trockensteinmauern, Hecken, Feldgehölzen und Trockenrasen im Kanton VS

Der Kanton VS sieht in seiner Verordnung betreffend Bewirtschaftungsbeiträge an die Landwirtschaft für Leistungen zugunsten von Natur und Landschaft vom 20. September 2000 auch Beiträge für Rebberge mit Trockensteinmauern, Hecken, Feldgehölzen und Trockenrasen gestützt auf einen privatrechtlichen Vertrag vor (Art. 5). Die Entschädigungen für Suonen und Trockenmauern werden aufgrund der effektiven Kosten berechnet (Art. 15 Abs. 3).

— Regionale Vernetzungsprojekte für das Landwirtschaftsgebiet im Kanton Graubünden (2002)

Mit den regionalen Vernetzungsprojekten werden auch Arbeitsleistungen entschädigt (Stundenansatz von 25 Fr.) zum Beispiel für die Renovation von Trockenmauern. Die Erstellung von Vernetzungsprojekten (Kosten ca. 20-40'000 Fr.) werden in der Regel zu zwei Dritteln von Bund und Kanton und zu einem Drittel von der Gemeinde finanziert.

— Lotteriefonds des Kantons ZH

Die Gelder des Lotteriefonds stehen vor allem für grössere, einmalige und gemeinnützige Vorhaben aus den Bereichen Kultur, Bildung, Soziales, Gesundheit und Freizeit zur Verfügung. Diese Vorhaben müssen mindestens regionale Bedeutung aufweisen, von den jeweiligen Standortgemeinden mitfinanziert und von privaten, nicht gewinnorientierten Organisationen verwirklicht werden. Die Stiftung Landschaftsschutz Schweiz SL kann jeweils Projekte dank des Lotteriefonds des Kantons ZH unterstützen. Eine ähnliche Zielsetzung verfolgt auch die Loterie romande.

— Kommunale Vernetzungsbeiträge und Beiträge für schützenswerte Objekte und Landschaften von Köniz BE von 1993/2005

Zwar verfügt die Gemeinde Köniz nicht über Terrassenlandschaften, aber über einen interessanten kommunalen Beitragsfonds zur Förderung der ökologischen Vernetzung, für die Entschädigung bei Nutzungseinbussen und zur Neuanlage von Naturobjekten.

3.3.3 Unterhaltsförderung durch private Institutionen

Insbesondere folgende Institutionen können Projekte in Terrassenlandschaften unterstützen:

- Stiftung Landschaftsschutz Schweiz SL
- Stiftung Umwelteinsatz Schweiz SUS
- Pro Natura Schweiz
- Schweizer Heimatschutz SHS

- Schweizer Patenschaft für Berggemeinden
- Stiftung Pro Patria
- Schweizerische Arbeitsgemeinschaft für die Berggebiete SAB.

Auch Firmen und Stiftungen engagieren sich für Landschaftsprojekte.

3.4 Die Ebene der Bewirtschaftungslenkung

Unter Bewirtschaftung wird die produktive Nutzung der Terrassenflächen verstanden. Diese kann in drei Bereiche unterteilt werden:

- 1) Landwirtschaft (inkl. Biotoppflege)
 - Freihaltung der Terrassenflächen
 - Mähwiesen (weitgehend Naturwiesen) und Weiden
 - Rebbau
 - Ackerbau
- 2) Wald
 - Kastanienselven
- 3) Gärten

Der Schwerpunkt richtet sich hier nach den staatlichen Instrumenten. Private Bewirtschaftungsförderung ist aufgrund des jährlich wiederkehrenden Charakters schwierig. Nur mit privaten Schutzverträgen (z.B. der Pro Natura) können diese einigermaßen längerfristig ausgerichtet werden.

3.4.1 Landwirtschaft (inkl. Biotoppflege)

3.4.1.1 Freihaltung der Terrassenflächen

Neben den recht erfolgreich gestarteten Projekten im Tessin (Linescio, Val Malvaglia, Terra Vecchia, Monte Carasso, Boschetto, Val Bavona u.a.), in welchen die Freilegung von kulturfähigen Flächen von einem Gesamtkonzept abhängig ist –bei gleichzeitig vorhandener recht flexibler Waldgesetzgebung (siehe Kap. 3.2.2.)–, besteht auch im Kanton GR ein spezielles Programm „Räumung einwachsener Wiesen und Weiden“. Damit verfügt er über ein Beitragsystem für die finanzielle Abgeltung bei der Räumung einwachsender Wiesen und Weiden, dazu existiert ein entsprechendes Merkblatt. Er unterstützt damit die Arbeit von Eigentümern, Bewirtschaftern, Gemeinden und Organisationen (z.B. Jagdvereinigungen) zur Zeit mit einem Beitrag von Fr. 16.50 pro Stunde oder 3000 Fr. pro Hektare. Zuständige Behörde ist das Amt für Landwirtschaft, Strukturverbesserungen und Vermessung (ALSV), ab 1. Januar 2007 „Amt für Landwirtschaft und Geoinformation“ (ALG).

Mit dem unter 5.2. erwähnten Konzept „Regionale Vernetzungsprojekte für das Landwirtschaftsgebiet im Kanton Graubünden (2002)“ können auch Arbeitsleistungen für die Ent-

buschung von eingewachsenen NHG-Flächen, für deren Erstpflege über die ÖQV entschädigt werden.

Noch relativ wenig praktische Bedeutung kommt der landwirtschaftlichen Duldungspflicht²² und der Dereliktion zu. Das Duldungspflicht nach Art. 71 LWG besagt, dass die Grundeigentümer die Bewirtschaftung und die Pflege von Brachland unentgeltlich zu dulden haben, wenn dafür ein öffentliches Interesse besteht. Ein öffentliches Interesse liegt namentlich vor, wenn die Bewirtschaftung des Landes zur Erhaltung der Landwirtschaft, zum Schutz vor Naturgefahren oder zur Erhaltung besonders schützenswerter Tier- und Pflanzenarten notwendig ist. Die Kantone erlassen erforderliche Ausführungsbestimmungen. In Graubünden obliegt die Bewirtschaftungspflicht der Gemeinde, die auch über den Zeitpunkt der Übernahme der Bewirtschaftung entscheidet. Grundsätzlich besteht überall eine Bewirtschaftungspflicht für Gebiete, die eine Strukturverbesserung und Güterzusammenlegung erfuhren (Art. 103 LwG und Art. 38 SVV). Manche Walliser Gemeinden kennen unter anderem zur Erosionssicherung zudem eine Bewirtschaftungspflicht (z.B. Gemeinde Eggerberg VS). Im Tessin besteht seit 1996 ein Reglement für die Bewirtschaftungspflicht, welche die Bewirtschaftung aufgegebenen Flächen erleichtern soll.

Ebenfalls noch wenig angewandt ist die Möglichkeit der Dereliktion. Diese bedeutet die freiwillige Aufgabe von Eigentum. Durch den willentlich bekundeten Verzicht auf Eigentum wird die Sache herrenlos und unterliegt dem Aneignungsrecht von Dritten. Im Kanton Wallis wird die Gemeinde Eigentümerin von herrenlosen Parzellen.

3.4.1.2 *Mähwiesen (weitgehend Naturwiesen) und Weiden*

Neben den bekannten Direktzahlungssystemen bestehen auch Beiträge nach NHG für besonders schutzwürdige oder geschützte Flächen und Beiträge gemäss ÖQV. Beide letztere benötigen zusätzliche kantonale Beitragsregelungen. Die Wiesen und Weiden in terrassierten Lagen sind in der Regel wertvoll. Deren Bewirtschaftung ist daher entsprechend beitragswürdig.

Als Spezialfall gewährt der Kanton GR gestützt auf die ÖQV auch Entschädigungen für die Arbeitsleistungen für das Mähen von Flächen, die nur in Handarbeit bewirtschaftet werden können (siehe auch 3.3.2. und 3.4.1.1.).

Zur Förderung der Agrobiodiversität können Beiträge an die Züchtung von hochwertigen, angepassten Nutztierassen („alte Sorten“) gewährt werden.

3.4.1.3 *Rebbau*

Zusätzlich zu dem Direktzahlungssystem gesellen sich Beitragsmöglichkeiten zu Gunsten von Steil- und Terrassenlagen (Art. 37 Direktzahlungsverordnung). Die Beiträge belaufen sich auf

²² Fondazione svizzera per la tutela del paesaggio & Schweizer Heimatschutz (Hrsg) 2005. Basi legali e prassi nella tutela die paesaggi culturali dei maggenghi, Lugano.

bis zu 5000 Fr. pro Hektare. Die Bewirtschafter müssen die allgemeinen Anforderungen für die Direktzahlungs-Berechtigung erfüllen. Die Anforderungen für Terrassenlagen lauten wie folgt:

- Minimale Terrassierung der Flächen.
- Mit Stützmauern regelmässig abgestuft.
- Stützmauernhöhe mindestens 1 Meter.
- Konventionelle Betonmauern werden nicht angerechnet.
- Perimeter der Terrassenlage mindestens 1 ha.

Der Kanton bezeichnet berechnete Hang- und Terrassenlagen.

3.4.1.4 Ackerbau

Zu den allgemeinen Flächenbeiträgen kommen Hangbeiträge, die aber eine Mindestfläche von mehr als 50 Aren pro Betrieb und 5 Aren pro Parzelle erfordern. Damit wird der Bergackerbau auf Terrassen praktisch ausgeschlossen. Im Extenso-Produktionsprogramm sind Beiträge von 400 Fr. pro Jahr und Hektare möglich; als Mindestfläche gelten hier für Getreide, inklusive Futterweizen (ohne Körnermais) und Raps 20 a pro Parzelle. Auch können zur Förderung der Agrobiodiversität Beiträge an die Züchtung von hochwertigen, angepasste Nutzpflanzen („alte Sorten“) ausgerichtet werden (z.B. Sortengarten Erschmatt VS). Die Beiträge basieren auf dem Programm NAP des BLW (nationaler Aktionsplan für genetische Ressourcen von Nutzpflanzen).

3.4.2 Wald – Kastanienselven

Gestützt auf Art. 20 WaG und 47 WaV können Beiträge für waldbauliche Massnahmen in Kastanienselven ausgerichtet werden. Sind diese Selven Teil eines Sonderwaldreservates, so kommen diese in einen zusätzlichen Genuss von Pflegebeiträgen (siehe 5.1.). Pro Baum kann zudem ein Beitrag von 15 Fr. als landwirtschaftlicher ökologischer Ausgleichsbeitrag ausgelöst werden. Die Unternutzung kann je nach Qualität (wenig intensive/extensiv Wiese) auch zu Direktzahlungen führen.

3.4.3 Gärten

Private Gärten sind in der Regel nicht Teil einer landwirtschaftlichen Nutzfläche, weswegen sich keine landwirtschaftlichen Beitragssysteme hierfür ergeben. Gärten hoher Qualität können aber vertraglich geschützt werden, wie dies z.B. im Wallis der Fall ist (Lötschbergsüdrampe): Hierfür sind Naturschutzbeiträge möglich (z.B. via Art. 5 der Verordnung betreffend Bewirtschaftungsbeiträge an die Landwirtschaft für Leistungen zugunsten von Natur und Landschaft).

Hier und da sind auch kommunal konstituierte Beiträge möglich (z.B. für die hängenden Gärten im Val Bavona).

3.5 Die Ebene des Managements, der Projektkoordination und –kooperation

Dieser Ebene kommt stets mehr Bedeutung zu. Im Mittelpunkt stehen hier Anreize für partizipative bottom up-Planungsprozesse und Initiativen. Folgende Unterstützungsprogramme und -instrumente sind heute bekannt (Tab. 5)

Tabelle 5: Die heutigen Instrumente für Management, Koordination und Kooperation

<p>1. <i>Bundesbeschluss über die Unterstützung des Strukturwandels im ländlichen Raum (Regio Plus), verlängert bis 2008</i></p> <p>Das Gesetz bezweckt, den ländlichen Raum (gemäss OECD-Kriterien, also nicht nur die Berggebiete) bei der Bewältigung des Strukturwandels zu unterstützen. Regio Plus unterstützt keine Bauvorhaben, dagegen aber Zusammenarbeitsprojekte natürlicher und juristischer Personen des privaten und öffentlichen Rechtes.</p>
<p>2. <i>Bundesgesetz Interreg III (2000-2006), verlängert bis 2008</i></p> <p>In der Verlängerung des Interreg II-Programmes (1994-99, 24 Mio Franken) unterstützt die Schweiz die grenzüberschreitende Zusammenarbeit und die transnationale Kooperation.</p>
<p>3. <i>Bundesgesetz über Regionalpolitik (noch nicht in Kraft)</i></p> <p>Es sollen primär Beiträge an die Vorbereitung, die Durchführung und die Evaluation von Initiativen, Programmen und Projekten gewährt werden. So sollen auch regionale Koordinationsplattformen unterstützt werden.</p>
<p>4. <i>Gemeinschaftliche Projektinitiativen des BLW/Unterstützung eines Coachings (neu ab September 2006)</i></p> <p>Das BLW unterstützt die Beanspruchung einer fachlichen Begleitung (Coaching) für die Vorabklärungsphase eines Projektes, das über die neuen Instrumente der regionalen Entwicklung, über die Absatzförderung oder andere gemeinschaftliche Initiativen gefördert werden kann.</p>
<p>5. <i>Natur- und Heimatschutzgesetz NHG/Naturpärke</i></p> <p>Bund und Kanton beteiligen sich an den Kosten der Errichtung eines Parkes.</p>
<p>6. <i>Fonds Landschaft Schweiz FLS (ev. auch private Organisationen, wie die SL)</i></p> <p>Es können ab und zu Beiträge an die Projektierungskosten eines unterstützungswürdigen Vorhabens gewährt werden. Es besteht darauf aber kein Anspruch.</p>

4. Genügt das Instrumentarium?

Angesichts dieser relativ grossen Zahl von Instrumenten könnte man zur Ansicht gelangen, dass für eine erfolgreiche Erhaltung und Pflege der Terrassenlandschaften ausreichend gesorgt wäre. Es wird hier auf eine detaillierte Evaluation verzichtet. Vielmehr wird der Fokus ausgehend von den konkreten Fallbeispielen auf die Problembereiche in der Praxis gelegt. Diese können in folgende Fragen gekleidet werden:

A. Wer finanziert den aufwändigen laufenden Trockenmauerunterhalt?

Der Trockenmauerunterhalt kann wie oben dargestellt im Rahmen von Strukturverbesserungen subventioniert werden. Gleiches gilt auch für den periodischen Unterhalt. Beiträge sind auch via Biotopschutz und ÖQV möglich. In Anbetracht der Tausenden von Kilometern Trockenmauern ist aber eine flächendeckende Unterhaltsfinanzierung nicht denkbar. Auch wenn dies in Ansätzen möglich wäre, so bedarf es aber zudem einer geeigneten fachlichen Ausbildung mit entsprechenden Qualitätssicherungen, wie sie heute u.a. die SUS gewährleistet.

B. Wie kann ein Landwirtschaftsbetrieb den erheblichen personellen und zeitlichen Aufwand der Terrassenpflege bewerkstelligen?

Auch wenn die Terrassenflächen als landwirtschaftliche Nutzfläche und Ökoflächen anrechenbar und beitragsberechtigt sind, so kann daraus nicht in jedem Fall auf ein Bewirtschaftungsinteresse geschlossen werden. Der zeitliche Aufwand für die Bewirtschaftung aufgrund der erschwerten Erschliessung und der kleinen Parzellen ist sehr hoch.

C. Kann es dauerhafte Pflegekonzepte auch ohne einen Landwirtschaftsbetrieb geben?

In der Tat stellt sich diese Frage namentlich im Tessiner und Walliser Berggebiet oder in den Bündner Südtälern. Die Erfahrungen zeigen, dass die Bedingung einer erfolgreichen weitgehend hobbymässigen Bewirtschaftung in (a) einer hohen externen Finanzierung (als Entschädigung der Kosten und als Anreiz), (b) einer starken institutionellen Einbindung der an der Pflege beteiligten Personen sowie (c) einer sinnvollen und intelligenten Nutzungsart ohne allzu grosse agrarische Strukturen (Geräte, Gebäude, Know How etc.) liegen. Reine hobbymässige Bewirtschaftungsmodelle sind praktisch nur im Rebbau bekannt. Der Anbau namentlich in den kleinparzelligen Eigentumsstrukturen im Wallis oder auch am Bielersee wird nicht selten von Hobbywinzern aus Traditionsgründen und individueller Motivation und sozialen Gründen getätigt. Das Produkt (Wein, Grappa u.a.) hat einen derart grossen Identifikationswert, dass diese familiäre Betriebsstruktur ausserhalb der agrarpolitischen Förderung überleben kann. Ähnliches ist auch bei der Kastanienkultur zu beobachten, mit dem Unterschied, dass die nicht-professionelle Nutzung ohne Hilfe der Forstwirtschaft (und auch z.T. von der Landwirtschaft) nicht auf Dauer erfolgen kann. Im Ackerbau und vor allem im Rauhfutterbereich (Tierhaltung) sind rein hobbymässige Modelle seltener, da beide agrarische Strukturen erfordern. Häufig sind diese

aber in Komplementärprojekten zwischen landwirtschaftlichen und nicht-landwirtschaftlichen Kreisen eingebunden.

D Wie könnte eine Eigenwirtschaftlichkeit der Produkte des Terrassenanbaues (ohne Rebbau) verbessert werden?

Die Eigenwirtschaftlichkeit der Produktion auf Terrassen ist unterschiedlich. Während der Rebbau auf Terrassen durchaus gute Erträge abwirft, besteht namentlich in der Grünlandnutzung eine schwierige Situation. Das Potenzial für hochwertige Produkte und für ein entsprechendes Marketing im Premium Qualitätsbereich ist aber durchaus vorhanden, wenn auch erst wenig genutzt. Hier bietet die Absatzförderungsstrategie des Bundes auch Unterstützung. Bedingung ist eine klar begründbare und transparente Qualität. Beispiele sind die Fleischproduktion aus Pro Specie rara-Rassen, die Brotgetreidegewinnung aus dem Bergackerbau und der Kräuteranbau (alles mit und ohne Terrassenkultur). Die speziellen Anbaubedingungen auf Terrassen führen zu durchaus nachweislich besseren Qualitäten (so z.B. beim Getreide und Wein). Bei der Kastanienverwertung sind marktfähige Qualitäten nicht immer garantiert. Der schweizerische Markt ist aber im Aufschwung begriffen. Der eigentliche landwirtschaftliche Produktewert kann zudem ergänzt werden durch den touristischen Mehrwert: Produkte aus einem Naturpark, Biosphärenreservat oder einer anderen "Label-Region" können (bei guter Logistik- und Vermarktungsstruktur) einen höheren Preis und Absatz ergeben (siehe Produkte aus dem Biosphärenresevat Entlebuch). Terrassen als Produktionsstandorte sowie Terrassenprodukte und ihre Vermarktung können in ein ländliches regionales Entwicklungsprojekt nach Art. 93 Absatz 1c LwG eingebunden werden (Steigerung der Wertschöpfung für die Landwirtschaft in der Produktkette). Der Einbezug von Erhaltungsmaßnahmen für die Terrassen kann als Zusatzmodul (Erhaltung kultureller Bauten und Landschaften) eingegeben werden.

E Wie lange können sich Projekte auf Ökosponsoring verlassen und kann der Fonds Landschaft Schweiz zu einer dauerhaft alimentierten Institution des Bundes werden?

Unter Ökosponsoring wird die Unterstützung von umweltbedeutsamen Aktionen, Verbänden oder Projekten durch Geld- und/oder Sachmittel verstanden, die in der Regel von Firmen zur Verfügung gestellt werden. Unternehmen, die sich auf diesem Feld engagieren, versprechen sich davon positive Auswirkungen auf ihre Unternehmenskultur und –kommunikation (Werbewirksamkeit, Imagepflege). Dieses private Engagement im Bereich der Landschaft ist entscheidend für die Restkostenfinanzierung von Projekten. Bislang sind in diesem Bereich vor allem Vereinigungen wie die Schweizer Berghilfe, die Patenschaft für Berggemeinden, die Pro Patria sowie verschiedene Firmen-/Holding-/Banken-/Versicherungsstiftungen sowie Stiftungen privater Mäzene tätig gewesen. Besonders zu erwähnen sind auch die Mittel der kantonalen Lotteriefonds, wobei nur der Zürcher Lotteriefonds und die Loterie romande eine überkantonale Projektförderung vorsieht. Seit 1991 besteht der eidgenössische Fonds Landschaft Schweiz

(FLS), der mit insgesamt 100 Mio Franken für 20 Jahre Landschaftsprojekte unterstützen kann. Der FLS läuft im Jahr 2011 aus und eine Verlängerung ist noch nicht sicher gestellt.

Das Ökosponsoring im Bereich Landschaft leidet unter folgenden Erscheinungen:

- 1) Viele landschaftliche Reproduktionsmassnahmen (Unterhalt, Pflege, Restauration, Bewirtschaftung von Grenzertragsstandorten, Nischenproduktion) können nicht mehr eigenwirtschaftlich oder aus einer sozialen Selbstverständlichkeit (das Hinnehmen von erschwerten Bewirtschaftungsverhältnissen) getätigt werden,
- 2) die Ökonomisierung der Lebensbereiche nimmt zu,
- 3) die Globalisierung der Firmen und das weltweite Engagement verringert die Chancen für eine Projektunterstützung in der "reichen" Schweiz,
- 4) der Hauptsitz grosser Firmen befindet sich vermehrt im Ausland,
- 5) das Sponsoring von grossen Sport- und Kulturevents ist lukrativer,
- 6) das traditionelle Mäzenatentum wird seltener,
- 7) das Engagement für Landschaftsprojekte ist oft wenig spektakulär und weniger augenscheinlich,
- 8) jährlich wiederkehrende Bewirtschaftungs- und Unterhaltsbeiträge sind nur schwer über privates Sponsoring zu finanzieren.

Insgesamt ist das Ökosponsoring im Bereich der Landschaft deutlich zu verbessern. Folgende Faktoren sind hierfür aber entscheidend:

- Es muss eine firmenspezifische Identifikation mit dem zu unterstützenden Ort oder Thema hergestellt werden;
- Es muss eine persönliche Beziehung mit der für die Donationen verantwortlichen Person aufgebaut werden;
- Es ist eine entsprechende Öffentlichkeitswirkung des Sponsorings zu erzeugen;
- Es sollte ein längerfristiges Engagement über mindestens 3-10 Jahre resultieren.

5. Vorschläge zur Optimierung des bestehenden Instrumentariums

5.1 Ideenbörse mit Blick auf eine Verbesserung der bestehenden Instrumente

Im Folgenden werden punktuelle Einzelvorschläge in Bezug auf die im Kapitel 3 dargestellten Instrumenten aufgelistet. Diese sollen als Diskussionsinputs verstanden und erheben keinen Anspruch an Vollständigkeit.

–BLN-Inventar (Kap. 3.1.1.)

1. Das BLN könnte als Sachplan anerkannt werden!

Ein Sachplan nach Art. 13 RPG ist für die Behörden verbindlich (Art. 22 RPV). Gemäss Art. 23 RPV sind Sachpläne „für den Kanton soweit verbindlich, als der Bund im betreffenden Bereich von Verfassungs und Gesetzes wegen über entsprechende Kompetenzen verfügt.“ Die Verbindlichkeit ergibt sich unter anderem daraus, dass die BLN-Objekte räumliche Festlegungen dessen darstellen, was in besonderem Masse von der Erfüllung von Bundesaufgaben abhängig ist. Das Ziel der ungeschmälernten Erhaltung oder grösstmöglichen Schonung soll aber auch von kantonalen und kommunalen Instanzen im Bereiche der Interessenabwägung berücksichtigt werden.

2. Die objektspezifischen Schutzziele sind zu differenzieren!

Für die Terrassenlandschaften sind besondere Schutzziele zu definieren, die selbstredend andere sind als z.B. für den umliegenden Wald oder die angrenzenden Wiesen und Wieden. Die Schutzziele haben sich aber am Grundsatz der ungeschmälernten Erhaltung (oder der zumindest grösstmöglichen Schonung) zu orientieren. Entsprechende Arbeiten zu den Schutzzielen wie auch zur besseren Verankerung des BLN in den Sektoralpolitiken des Bundes laufen bereits.

3. Erarbeitung eines Teilinventars „Terrassenlandschaften von nationaler Bedeutung“?

Das BLN deckt wie erwähnt nur wenige der Terrassenlandschaftsobjekte ab. Es wäre daher denkbar, dass das BLN insgesamt unterteilt wird in verschiedene Objektkategorien (Naturdenkmäler, Hochgebirge, Flusstäler, allgemeine Kulturlandschaften, Terrassenlandschaften usw.). Dies würde bedeuten, dass die Kategorie Terrassenlandschaften eingeführt und entsprechend ausgebaut werden müsste. Zu rechnen ist mit rund 60-80 Objekten (je nach Begründbarkeit und Akzeptanz in der Bevölkerung). Grundsätzlich lässt das Gesetz eine Erweiterung des BLN zu.

–Weitere Bundesinventare (Kap. 3.1.2.)

1. Liste der Terrassenlandschaften als Grundlage für kantonale Schwerpunktsprogramme „Terrassenlandschaften“ in den Programmvereinbarungen gemäss NFA

Die Erstellung einer Liste der Terrassenlandschaften der Schweiz analog zum Art. 14 Abs. 3 NHV (Biotopschutz) wäre prüfenswert. Diese würde insbesondere dazu dienen, dass in den

Programmvereinbarungen gemäss NFA entsprechende kantonale Schwerpunktsprogramme „Terrassenlandschaften“ mit Blick auf die Finanzhilfen definiert würden. Damit könnten Einzelmassnahmen vernetzt und deren Wirkung gesamtlandschaftlich erhöht werden.

–*Kantonale/Kommunale Schutzinventare (Kap. 3.1.4.)*

1. Kantonales Inventar der Terrassenlandschaften als Grundlage für kantonale Schwerpunktsprogramme „Terrassenlandschaften“ in den Programmvereinbarungen gemäss NFA
Die Erstellung von kantonalen Inventaren über die Terrassenlandschaften wäre prüfenswert. Diese würde analog zu einer Bundesliste der Terrassenlandschaften (siehe oben) dazu dienen, dass in den Programmvereinbarungen gemäss NFA entsprechende kantonale Schwerpunktsprogramme „Terrassenlandschaften“ mit Blick auf die Finanzhilfen definiert würden. Damit könnten Einzelmassnahmen vernetzt und deren Wirkung gesamtlandschaftlich erhöht werden. Ein entsprechendes Inventar würde auch die planerische Sicherung erhöhen.

–*Landwirtschaftszone (Kap. 3.2.1.)*

1. Die Landwirtschaftszone soll dauerhaft gesichert werden
Der Schutz der Fruchtfolgeflächen, aber auch generell des Kulturlandes ist zu verstärken, ohne dass aber dadurch Naturschutzmassnahmen (Heckenpflanzungen, Gewässeraufweitungen u.a.) verhindert werden. Die Kompetenz für das Bauen ausserhalb der Bauzonen soll weiterhin beim Bund verbleiben.

2. Eine Differenzierung der Landwirtschaftszone ist sinnvoll
Eine Differenzierung kann den besonderen Qualitäten der Terrassenlandschaft besser Rechnung tragen.

–*Wald (Kap. 3.2.2.)*

1. Sinnvolle Entbuschungen mit/ohne Rodungsbewilligungen zulassen
Schutzwürdiges terrassiertes Kulturland, das zeitweise aufgegeben und verbuscht ist, soll via waldbauliche Massnahmen oder Rodungsbewilligungen und gestützt auf ein regionales Landschafts- und/oder Agrarprojekt wieder freigelegt und bewirtschaftbar gemacht werden können. Hierfür ist die Praxis anzupassen. Eine Überlagerung der terrassierten Kastanienselven mit der landwirtschaftlichen Nutzfläche ist zu empfehlen, damit letztlich die Verbuschung verhindert und die Pflege des Unterwuchses auch wirtschaftlich betrieben werden kann.

–*Kantonaler Landschaftsschutz (Kap. 3.2.3.)*

1. Landschaftsschutzziele auf der Basis von Landschaftstypen
Die Erarbeitung von Schwerpunktprogrammen auf kantonaler Ebene erhält mit dem NFA ein besonderes Gewicht. Die entsprechenden Ziele und die Leistungen benötigen als Grundlage eine Landschaftstypisierung, wie sie mit den Terrassenlandschaften gegeben werden könnte.

Diese Typisierung könnte vom Bund vorgeschlagen werden. Diese Typen können auf naturräumlichen Qualitäten und/oder auf sozio-kulturellen Deutungsmustern basieren (Quellenlandschaft, Alleenlandschaft, Gewässerlandschaft, Parklandschaft, Passlandschaft, Industriekultur-Landschaft, Landschaften mit Aussichtsagen, etc).

5.2 Thesen zur künftigen Erhaltung und Pflege der Terrassenlandschaften

Im Folgenden werden in Ergänzung zu dem vorhandenen Instrumentarium und zu den bereits dargestellten punktuellen Vorschlägen thesenartige instrumentelle Wege zur Pflege der Terrassenlandschaften vorgestellt. Einige der Thesen zielen generell auf die Erhaltung der Kulturlandschaften ab.

These 1: Bestehende rechtliche Instrumente weiterführen und leistungsorientierter sowie regionalbezogener einsetzen

Das Instrumentarium im ländlichen Raum ist unbedingt beizubehalten. Es zeigt sich aber, dass der regionale Bezug, das Management und die Kooperation zwischen Tourismus, Landwirtschaft, Regionalentwicklung, Naturschutz, Kultur, Bildung und Gesundheit immer wichtiger werden. Die neuen regionalen Ansätze der Landwirtschaft sowie die neue Regionalpolitik und die Naturparkgesetzgebung gehen daher in die richtige Richtung. Ob sie mit den eher bescheidenen Mitteln genügend Wirkung erzeugen, bleibt allerdings fraglich. Auch ist ein leistungsorientierteres Direktzahlungsmodell notwendig. Dieses soll sich verstärkt an der Kulturlandschaftspflege orientieren. Hierfür sind die räumlichen Ziele aber noch zu formulieren.

These 2: Fokussierung auf die wertvollsten Terrassenlandschaften dank einer nationalen und/oder kantonalen Liste der schützenswerten Objekte und Einbau in die Programmvereinbarungen gemäss NHG, WaG und SVV

Die Terrassenlandschaften der Schweiz sind wie bereits mehrfach erwähnt bislang nicht näher untersucht oder identifiziert worden. Ihre Werte sind zumeist nur den ortsansässigen Menschen mehr oder weniger bekannt. Mit einer nationalen und/oder kantonalen Liste kann eine gesellschaftlich breite Akzeptanz für deren Pflege und Erhaltung erreicht werden. Dies fördert die Motivation für entsprechende Projekte. Zentral ist der Einbau der Terrassenlandschaften in die Programmvereinbarungen zwischen Bund und Kanton gestützt auf den NFA. Beiträge im Bereich „Erhaltung von schützenswerten Objekten“ (Art. 13 NHG), „Waldbiodiversität“ und Strukturverbesserungen (Art. 14ff SVV und Art. 93 Abs. 1c LwG). **Ohne die Berücksichtigung von Terrassenlandschaften in den Programmvereinbarungen dürften entsprechenden Finanzhilfen und Beiträge nur in Ausnahmefällen möglich sein!**

These 3: Produkte von Premium Qualität erfordern eine bessere Vermarktungsstruktur

Die Geschichte der Schutzmarke für den Biolandbau, die "Knospe", zeigt, dass für qualitativ hochwertige Produkte eine bedeutende Nachfrage in der Bevölkerung besteht. Vorbild für die weitere Entwicklung könnte der Milliarden schwere US-Markt im Bereich der Lifestyle-Produkte im Zusammenhang mit Gesundheit und Nachhaltigkeit (lohas) sein. Es ist daher viel versprechend, die im Biolandbau erzeugten Produkte in Zukunft mit den Aspekten ethische Verantwortung, Gesundheit und Lebensstil zu verknüpfen. Hierfür braucht es aber eine professionelle Vermarktungsstruktur.

What is LOHAS? (Ausschnitt aus der Webseite www.lohas.com)

LOHAS is an acronym for *Lifestyles of Health and Sustainability*, a market segment focused on health and fitness, the environment, personal development, sustainable living, and social justice.

LOHAS companies practice "responsible capitalism" by providing goods and services using economic and environmentally sustainable business practices. LOHAS business owners and industry leaders from around the world meet each year at the LOHAS Conference to discuss industry trends, share ideas and learn how to run a successful LOHAS business. LOHAS consumers, sometimes referred to as Lohasians, are interested in products covering a range of market sectors and sub-sectors, including: Green building supplies, socially responsible investing and "green stocks", alternative healthcare, organic clothing and food, personal development media, yoga and other fitness products, eco-tourism and more.

These 4: Schaffung von Landschaftsinstitutionen mit entsprechenden Rechten

Die Landschaft gehört bekanntlich nicht nur dem privaten Bodenbesitzer, sondern ist als ein gemeinschaftliches Gut aufzufassen. In der heutigen ökonomisierten Lebenswelt gilt es den sozialen und kulturellen Werten besondere Aufmerksamkeit zu widmen. Der jährliche, laufende Unterhalt von Kulturlandschaften kann daher nicht einzig und alleine von einer vorhandenen kostendeckenden Finanzierung abhängig gemacht werden. Vielmehr ist eine "Abgeltung" der persönlichen Inkaufnahme von Aufwändungen auch über einen individuellen und sozio-kulturellen Mehrwert möglich. Die freiwillige Arbeit in der Landschaft führt zu persönlicher Befriedigung und zu einer geistig-seelischen Aneignung von Landschaft ausserhalb des klassischen materiellen Eigentumsverständnisses. Entscheidend sind daher Landschaftsinstitutionen, also Vereine, Stiftungen, Bürgergemeinden, die ihr Kapital, den Landschaftsraum, gemeinschaftlich verwalten und damit die Möglichkeit eines geistigen oder durchaus auch realen Miteigentums ihrer Mitglieder und interessierten Personen schaffen. Eine Terrassenlandschaft wird dadurch zu einem allmendartigen, clubgutähnlichen sozialen Raum. Gerade das Beispiel der "Heida-Zunft" in Visperterminen zeigt diese gelungene Kombination von Privateigentum und ideellem Miteigentum der Zunft-Mitglieder, die aus der ganzen Schweiz kommen. Deren Arbeit hat ge-

meinwerkähnlichen Charakter und könnte durchaus auch steuerlich gefördert werden, so wie heute der Eigentümer seine Investitionen zur Restauration seines denkmalgeschützten Hauses steuerlich abziehen kann. Diese Landschaftsinstitutionen gewährleisten daher auch die Nachhaltigkeit der Landschaftspflege.

These 5: Weiterführung des Fonds Landschaft Schweiz

Mit dem Bundesbeschluss vom 3. Mai 1991 über Finanzhilfen zur Erhaltung und Pflege von naturnahen Kulturlandschaften hat das Parlament zur 700-Jahrfeier der Eidgenossenschaft den Fonds Landschaft Schweiz (FLS) geschaffen. Der mit 50 Millionen Franken dotierte Fonds war anfänglich für 10 Jahre befristet. Am 23. September 1999 hat das Parlament für eine Fortsetzung des FLS bis 2011 weitere 50 Millionen Franken gesprochen. Seit der Gründung 1991 hat der FLS bereits mehr als 1000 Projekte mit bisher rund 90 Millionen Franken unterstützt. Nachdem sich der Bundesrat bereits 1998 gegen die erste Verlängerung aus finanzpolitischen Gründen gewehrt hat, dürfte auch die zweite Verlängerung nicht ganz sicher sein.

Es drängt sich aber angesichts der grossartigen Leistungen und kulturellen, sozialen und regionalwirtschaftlichen Mehrwerten, die durch die Projektfinanzierung des FLS ausgelöst wurden, auf, dieses Instrument nochmals zu alimentieren und zu verlängern.

These 6: Aufbau eines "Swiss National Trust" als Dachorganisation für das Ökosponsoring

Ohne private Finanzierung wird es aber auch künftig nicht möglich sein, Landschaftsprojekte in Terrassenlandschaften oder anderswo zu realisieren. Hierfür wäre eine professionellere Sponsoringstruktur nötig, welche die Brücke zwischen den Projektträgern, den nationalen Organisationen, welche die Projekte prüfen, verbessern sowie koordinieren und evaluieren, und den Geldgebern sowie der Gesellschaft schlägt. In Grossbritannien besteht im National Trust eine solche Struktur:

Discover the National Trust (Auszug aus der Webseite www.nationatrust.org.uk)

The National Trust is a charity and is completely independent of Government. We rely for income on membership fees, donations and legacies, and revenue raised from our commercial operations.

We now have 3.4 million members and 43,000 volunteers. More than 12 million people visit our pay for entry properties, while an estimated 50 million visit our open air properties. We protect and open to the public over 300 historic houses and gardens and 49 industrial monuments and mills.

But it doesn't stop there. We also look after forests, woods, fens, beaches, farmland, downs, moorland, islands, archaeological remains, castles, nature reserves, villages - for ever, for everyone.

The National Trust was founded in 1895 by three Victorian philanthropists - Miss Octavia Hill, Sir Robert Hunter and Canon Hardwicke Rawnsley. Concerned about the impact of uncontrolled development and industrialisation, they set up the Trust to act as a guardian for the nation in the acquisition and protection of threatened coastline, countryside and buildings.

More than a century later, we now care for over 248,000 hectares (612,000 acres) of beautiful countryside in England, Wales and Northern Ireland, plus more than 700 miles of coastline and more than 200 buildings and gardens of outstanding interest and importance.

Most of these properties are held in perpetuity and so their future protection is secure. The vast majority are open to visitors and we are constantly looking at ways in which we can improve public access and on-site facilities.

Die Schaffung eines "Swiss National trust" ("Schweizerisches Kulturerbe") könnte daher nicht nur das Ökosponsoring professionalisieren, sondern auch generell die kulturelle Bedeutung der Landschaftspflege als gesellschaftlichen und ökonomischen Wert stärken. Dies auch im Bewusstsein, dass die Terrassenlandschaften nicht nur Orte der individuellen Sehnsucht nach einer anderen Welt, der Kontemplation und der Erholung sind, sondern auch Teil eines gemeinschaftlichen Verständnisses für den Wert eines schweizerischen Landschaftserbes, das uns in eine gesamteuropäische Kulturgeschichte einbindet. Dies auch im Sinne der europäischen Landschaftskonvention von 2000.

Text of the European Landscape Convention in German (Auszug aus der Webseite www.coe.int/t/e/cultural_cooperation/environment/landscape/reference_texts/Convention_Germany.asp#TopOfPage (*Non official translation*))

Präambel

Die Mitgliedstaaten des Europarats, die dieses Übereinkommen unterzeichnen -

-in der Erwägung, dass es das Ziel des Europarats ist, eine engere Verbindung zwischen seinen Mitgliedern herbeizuführen, um die Ideale und Grundsätze, die ihr gemeinsames Erbe bilden, zu wahren und zu fördern, und dass dieses Ziel insbesondere durch den Abschluss von Übereinkünften auf wirtschaftlichem und sozialem Gebiet verfolgt wird;

-in dem Wunsch, eine nachhaltige Entwicklung auf der Grundlage eines ausgewogenen und harmonischen Verhältnisses zwischen gesellschaftlichen Bedürfnissen, wirtschaftlicher Tätigkeit und der Umwelt zu erreichen;

-im Hinblick darauf, dass die Landschaft auf kulturellem, ökologischem, umweltpolitischen und gesellschaftlichem Gebiet eine wichtige Rolle im öffentlichen Interesse spielt und eine die wirtschaftliche Tätigkeit fördernde Ressource darstellt, deren Schutz, Pflege und Planung zur Schaffung von Arbeitsplätzen beitragen können;

- in dem Bewusstsein, dass die Landschaft zur Herausbildung lokaler Kulturen beiträgt und dass sie ein grundlegendes Element des europäischen Natur- und Kulturerbes darstellt und somit zum Wohlergehen der Menschen und zur Festigung der europäischen Identität beiträgt;
- in Anerkennung dessen, dass die Landschaft überall einen wichtigen Teil der menschlichen Lebensqualität darstellt: in städtischen Gebieten und auf dem Land, in beeinträchtigten Gebieten ebenso wie in Gebieten von hoher Qualität, in besonders schönen Gebieten ebenso wie in gewöhnlichen Gebieten;
- in der Erkenntnis, dass die Entwicklungen im Bereich der Land- und Forstwirtschaft, der Produktionsverfahren in Industrie und Bergbau, der Regional- und Stadtplanung, des Verkehrswesens, der Infrastruktur, des Tourismus und der Freizeit sowie, ganz allgemein, weltwirtschaftliche Veränderungen in vielen Fällen den Wandel von Landschaften beschleunigen;
- in dem Bestreben, dem Wunsch der Öffentlichkeit nach qualitativ hochwertigen Landschaften und nach aktiver Beteiligung an der Landschaftsentwicklung zu entsprechen;
- in der Überzeugung, dass die Landschaft für das Wohl des Einzelnen und der Gesellschaft ein Schlüsselement darstellt und dass ihr Schutz, ihre Pflege und ihre Planung Rechte und Pflichten für alle mit sich bringen;
- unter Berücksichtigung der vorhandenen völkerrechtlichen Übereinkünfte im Bereich des Schutzes und der Pflege des Natur- und Kulturerbes, der Raumordnung, der kommunalen Selbstverwaltung und der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit, insbesondere des Übereinkommens über die Erhaltung der europäischen wild lebenden Pflanzen und Tiere und ihrer natürlichen Lebensräume (Bern, 19. September 1979), des Übereinkommens zum Schutz des architektonischen Erbes Europas (Granada, 3. Oktober 1985), des Europäischen Übereinkommens zum Schutz des archäologischen Erbes (revidiert) (Valletta, 16. Januar 1992), des Europäischen Rahmenübereinkommens über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen Gebietskörperschaften (Madrid, 21. Mai 1980) und seiner Zusatzprotokolle, der Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung (Straßburg, 15. Oktober 1985), des Übereinkommens über die biologische Vielfalt (Rio, 5. Juni 1992), des Übereinkommens zum Schutz des Kultur- und Naturerbes der Welt (Paris, 16. November 1972) und des Übereinkommens über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten (Aarhus, 25. Juni 1998);
- in Anerkennung dessen, dass die Qualität und Vielfalt der europäischen Landschaften ein gemeinsames Gut darstellen und dass es wichtig ist, zu seinem Schutz, seiner Pflege und seiner Planung zusammenzuarbeiten;
- in dem Wunsch, eine neue Übereinkunft zu schaffen, die ausschließlich dem Schutz, der Pflege und der Planung aller Landschaften in Europa dient

6. Literatur

Basler E. 1972. Strategie des Fortschritts, Frauenfeld

Bourassa, S.C. 1991. The aesthetics of landscape, London

Buchecker, M., Hunziker, M. und Kienast, F. 2003. Participatory landscape development: overcoming social barriers to public involvement. *Landscape and Urban Planning* 64: 29-46

Bundesamt für Statistik, Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft (Buwal) und Bundesamt für Raumentwicklung 2002. Einblick in MONET – das Schweizer Monitoringsystem, Neuenburg

Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft [heute Bundesamt für Umwelt] 2003. Landschaft 2020 – Erläuterungen und Programm, Bern

Droz, I., Miéville-Ott, V., Spichiger R. und Forney J. 2006. Le champ du paysage, représentations paysagères et processus de légitimation des usages sociaux du paysage (de la Vuedes-Alpes au Pays-d'Enhaut), rapport final PNR48, Université de Neuchâtel

Fondazione svizzera per la tutela del paesaggio & Schweizer Heimatschutz (Hrsg) 2005. Basi legali e prassi nella tutela die paesaggi culturali die maggenghi, Lugano

Markl, H. 1986. Natur als Kulturaufgabe: Über die Beziehung des Menschen zur lebendigen Natur, Stuttgart

Muggli, R. 1999. Kommentar zum Bundesgesetz über die Raumplanung, H. Aemisegger, A. Kuttler, P. Moor, A. Ruch (Hrsg.), zu Art. 4, Zürich

Neff C., Lingeri, J. und Rodewald, R. 2006. Grundsätze zur nachhaltigen Entwicklung der Terrassenlandschaften der Schweiz, eine Studie im Rahmen von *Proterra* –Aktion zur Erhaltung der Terrassenlandschaften der Schweiz, Bern

Parlamentarische Verwaltungskontrolstelle 2003. Evaluation des Bundesinventars der Landschaften und Naturdenkmäler von nationaler Bedeutung (BLN), Bern

Rodewald, R. 2005-2007. Terrassenlandschaften der Schweiz - Grundsätze und Wege zur nachhaltigen Entwicklung eines bedeutsamen landschaftlichen Kulturgutes, Projekt COST A27 (2005-2007)

Rodewald, R. & Knoepfel, P. 2001. Regionalpolitik und ländliche Entwicklung in der Schweiz, Cahier de l'IDHEAP 197a, Lausanne

Rodewald, R. & Knoepfel, P. (Hrsg.) 2005. Institutionelle Regime für nachhaltige Landschaftsentwicklung/Régimes institutionnels pour le développement durable du paysage, Ökologie & Gesellschaft, Band 20, Zürich

Rodewald, R., Knoepfel, P., Gerber, J.-D., Kumpli Gonzalez, I., Mauch C. 2004. Die Anwendung des Prinzips der nachhaltigen Entwicklung für die Ressource Landschaft –

Fallstudien zum Konzept der institutionellen Ressourcenregime, Naturschutz und Landschaftsplanung 35/4, S. 107-114

Rodewald R. & Neff C. 2001. Bundessubventionen – landschaftszerstörend oder landschaftserhaltend? Praxisanalyse und Handlungsprogramm, Fonds Landschaft Schweiz (Hrsg.), Bern

Schweizerischer Bundesrat 2005. Botschaft über die Neue Regionalpolitik, Bern

Rodewald, R. 2006. Von der Qualität der Landschaft, in: Landschaftsqualitäten, K. M. Tanner, M. Bürgi, T. Coch, (Hrsg.), Bern, S. 23-38

Selle, K. 2006. Planung neu denken, Bd. 1 Zur räumlichen Entwicklung beitragen Konzepte. Theorien, Dortmund 2006

Simmen, H. & Walter, F. 2006 (Entwurf). Landschaft gemeinsam gestalten, Möglichkeiten und Grenzen der Partizipation, Thematische Synthese zum Forschungsschwerpunkt III „Zielfindung und Gestaltung“ des nationalen Forschungsprogrammes 48 (in Bearbeitung)

Thierstein, A. & Lambrecht M. 1998. Raumordnung und nachhaltige Entwicklung: Handlungsansätze für eine nachhaltige Raumentwicklung in der Schweiz, Bundesamt für Raumplanung (Hrsg.), Bern

Weichhart, P. 2006. Regionale Identität als Thema der Raumplanung?, Vortrag an der Tagung „Landschaftskult-Kulturlandschaft. Regionale Identität im 21. Jahrhundert“, Mainz, 24. Oktober 2006, Tagungsband in Vorbereitung