

LEITFADEN LANDSCHAFTSWERTE – Tagung 15. Februar 2013 in Bern
Referat IM ENTWURF

Landschaft – Was verlangt das Recht?

1. Ist die Landschaft im Recht präsent?

In meinem Referat will ich der Frage nachgehen, was das Recht – die Rechtsordnung – bezüglich der Landschaft verlangt.

Zu beantworten ist damit vorweg die Vorfrage, ob die Landschaft im Recht überhaupt präsent ist bzw. wo sich das Recht mit der Landschaft befasst.

Ein ganz kurzer Gang durch das schweizerische Recht (namentlich das Recht des Bundes) zeigt uns, dass die Landschaft durchaus präsent ist, allerdings in eher spärlicher Weise.

- o Als die Bundesversammlung im Dezember 2007 das Zivilgesetzbuch (ZGB) verabschiedete, nahm sie auch eine Bestimmung auf, die den Landschaftsschutz zum Gegenstand hat. In Art. 702 ZGB statuierte sie nämlich, dass der Bund, die Kantone und Gemeinden öffentlich-rechtliche Beschränkungen des Grundeigentums anordnen können, welche „die Sicherung der Landschaften und Aussichtspunkte vor Verunstaltung“ bezwecken.
- o In der geltenden Bundesverfassung von 1999 ist von der Landschaft an drei Orten die Rede.
 - Der Natur- und Heimatschutzartikel (Art. 78) verpflichtet den Bund, bei der Erfüllung seiner Aufgaben die Landschaften zu schonen. Art. 78 schützt zudem die Moorlandschaften von besonderer Schönheit und gesamtschweizerischer Bedeutung vor jedem Eingriff.
 - Art. 86 gibt dem Bund die Grundlage für die Erhebung von Treibstoffabgaben und die Autobahnvignette. Die Bestimmung legt sodann eine Zweckbindung fest: die Hälfte des Ertrags aus diesen Abgaben muss für genau umschriebene Zwecke verwendet werden. Zu diesen gehören neben der Erstellung und dem Betrieb der Nationalstrassen auch „Beiträge ... an Massnahmen des Umwelt- und Landschaftsschutzes, die der Strassenverkehr nötig macht“ (Abs. 3d).
 - Der Landwirtschaftsartikel der Verfassung schliesslich (Art. 104) legt dem Bund die Pflicht auf, die Produktion der Landwirtschaft durch seine Massnahmen u.a. auf das Ziel auszurichten, dass die natürlichen Lebensgrundlagen erhalten und die Kulturlandschaft gepflegt wird.
- o Das Bundesgesetz über die Raumplanung von 1979 – das RPG – erklärt den Landschaftsschutz ausdrücklich zu einem Ziel der Raumplanung (Art. 1 Abs. 2 Bst.a). Es formuliert in Art. 3 Grundsätze, wie dieses Ziel erreicht werden soll (Art. 3 Abs. 2 RPG).

Das RPG schafft sodann in Form der eigentümergebundenen Schutzzonen gemäss Art. 17 ein besonderes Instrument, mit dem „besonders schöne sowie naturkundlich oder kulturgeschichtlich wertvolle Landschaften“ erhalten werden können.

Ich habe hier einige Hauptbeispiele genannt. Weitere Vorschriften liessen sich anführen, namentlich in den Natur- und Heimatschutzgesetzgebungen des Bundes und der Kantone und in den Planungs- und Baugesetzen der Kantone.

Allen diesen Vorschriften ist gemeinsam, dass sie auf den Schutz der Landschaft gerichtet sind.

Wir stellen also fest, dass das Phänomen „Landschaft“ in der Rechtsordnung durchaus präsent ist und dass die Rechtsordnung will, dass die (wertvollen) Landschaften Schutz erfahren.

Warum aber müssen wir feststellen, dass trotz dieser Vorschriften unsere Landschaften so wenig effektiven Schutz erhalten und dass sie unaufhaltsam beeinträchtigt werden?

2. Strukturelle Schwächen des rechtlichen Landschaftsschutzes

Mein damaliger Assistentenkollege an der Universität Basel, Martin Keller, hat 1977 in seiner Dissertation „Aufgabenverteilung und Aufgabenkoordination im Landschaftsschutz“ die Gründe, warum das Landschaftsschutzrecht die Erwartungen nicht erfüllt, wie folgt diagnostiziert:

- Über die Aufgabenteilung im Bereich des Landschaftsschutzes zwischen Bund und Kantonen herrscht Unklarheit.
- Der Bund trägt selber mit der Erfüllung seiner eigenen Aufgaben Wesentliches zur Beeinträchtigung der Landschaften bei und lähmt damit die Eigenverantwortung der Kantone.
- Das Mass des Schutzes, der einer Landschaft im konkreten Rechtsanwendungsfall gewährt wird, beruht auf einer Interessenabwägung. In dieser Abwägung setzen sich die Landschaftsinteressen schlecht durch.
- Landschaftsschutz betrifft tendenziell jene Gebiete, die wirtschaftlich schwächer sind. In diesen Gebieten besteht aber gerade deshalb ein besonders starker Druck auf mehr Wertschöpfung durch eine intensivere – potentiell also landschaftsschädigende – Nutzung der Landschaft.

Diese jetzt 35-jährige Diagnose hat kaum etwas von ihrer Aktualität verloren.

Der Umstand, dass die Aufgabe des Landschaftsschutzes zwischen den Kantonen und dem Bund aufgeteilt ist, erleichtert es den beiden Akteuren, SICH aus der Verantwortung zu schleichen.

Das Beispiel für einen evidenten Mangel zweigt sich etwa bezüglich der Landschaften von nationaler Bedeutung, die im entsprechenden Inventar (BLN) verzeichnet sind. Das Inventar stützt sich auf das Natur- und Heimatschutzgesetz des Bundes. Rechtliche Verbindlichkeit hat es aufgrund der vorgegebenen Aufgabenverteilung grundsätzlich nur für den Bund. Wie die Kantone in ihrem eigenen Aufgabenbereich Rücksicht nehmen auf die inventarisierten Landschaften, ist weitgehend ihrem Ermessen überlassen. (Daran ändert auch die begrüssenswerte neue Rechtsprechung des Bundesgerichts nichts. Das Bundesgericht weist den

Bundesinventaren die Bedeutung eines Sachplans im Sinne von Art. 13 RPG zu. Daraus ergibt sich grundsätzlich aber nicht mehr als eine Verpflichtung der Kantone, in ihrer eigenen Richtplanung die Inventarobjekte zu berücksichtigen. Wie weit sie dies tun, liegt in ihrem Entscheid.)

Dass die wertvollen Landschaften tendenziell in wirtschaftlich schwachen Teilen des Landes liegen und dass wegen dieser wirtschaftlichen Schwäche auf sie gerade deswegen ein besonders starker Druck zur Entwicklung (also zu intensiver, potentiell landschaftsschädigender) Nutzung besteht, ist nach wie vor aktuell.

Tatsache ist schliesslich, dass es einen absoluten Schutz für wertvolle Landschaften nicht gibt, mit der einzigen Ausnahme der Moorlandschaften. Landschaftsschutz ist für die Rechtsordnung immer etwas Relatives. Eine Interessenabwägung hat im konkreten Fall darüber zu befinden, wie weit der Schutz tatsächlich gehen soll.

* * * * *

Zu nennen sind weitere Grundschwächen des rechtlichen Landschaftsschutzes.

- (1) Die wohl zentrale Schwäche liegt im Umstand begründet, dass es – juristisch ausgedrückt – keine subjektiven Rechte auf die unversehrte Erhaltung wertvoller Landschaften gibt. Subjektive Rechte sind jene Rechte, die den einzelnen Personen zustehen. Dazu gehören das Eigentum, die Rechte aus Vertrag, aber auch die Menschenrechte, wie sie in der Verfassung und in der Europäischen Menschenrechtskonvention niedergelegt sind. Diese subjektiven Rechte können von ihrem Träger, also von der einzelnen berechtigten Person, durchgesetzt werden, nötigenfalls mit richterlicher Hilfe.

Ein subjektives Recht auf unversehrte Landschaft gibt es nun aber, wie erwähnt, nicht. Es gibt namentlich nicht ein Menschenrecht auf Bewahrung einer intakten Umwelt und intakter Landschaften. Weil diese zentralen Güter (intakte Umwelt und wertvolle Landschaften) grundsätzlich vom Einzelnen nicht als eigenes Recht verfolgt und durchgesetzt werden können, fehlt ihnen – und damit der Landschaft als Thema unserer Tagung – von Anfang an eine zentrale Voraussetzung für eine wirkungsvolle Durchsetzung.

- (2) Zwar enthält, wie wir gesehen haben, die Rechtsordnung Vorschriften zum Schutz der Landschaft. Diese sind aber grundsätzlich Produkt eines politischen Prozesses.

Seit jeher charakterisiert sich dieser Prozess dadurch, dass die materiellen, letztlich auf geldwerte Aspekte gerichteten Interessen Vorrang vor den ideellen Interessen erhalten.

Die Politik (und das sind ja letztlich wir als Gesamtheit von Bürgerinnen und Bürgern) bringt es praktisch nie zustande, ideelle Interessen vor die materiellen Interessen zu stellen. „Das Fressen kommt vor der Moral“ gilt als Leitspruch gerade auch in der Politik. Vernachlässigt eine Politikerin oder ein Politiker die Vertretung der materiellen Interessen, verliert sie bzw. verliert er fast unweigerlich über Kurz oder Lang seine Position.

Landschaftsschutz ist zwar durchaus ein politisches Thema, und er findet auch in der Rechtsordnung seinen Niederschlag, wie wir gesehen haben. Dieser Landschaftsschutz ist aber immer so ausgestaltet, dass er nur relative Bedeutung hat. Dass ein Landschaftswert vor anderen Interessen klaren Vorrang erhält und sich gegenüber diesen Interessen durchsetzt, verwirklicht sich in der Rechtsordnung sozusagen nie. Die bereits erwähnte Ausnahme für die Schweiz betrifft die Moorlandschaften von nationaler Bedeutung. Ihr Schutz ist aufgrund der Rothenthurm-Initiative in die Verfassung gekommen. Auch hier aber

beobachten wir immer wieder, dass an diesen Moorlandschaften genagt und dass ihr Schutz relativiert werden soll. Glücklicherweise haben wir zurzeit eine 1. öffentlich-rechtliche Abteilung am Bundesgericht, die sich solchen Bestrebungen mit Entschiedenheit widersetzt (Urteile Ufenau, Oberland Autostrasse Wetzikon).

- (3) Der „Relativismus“ bezüglich des Landschaftsschutzes findet sich rechtlich ausgedrückt im Gebot der Interessenabwägung, welches sich durch nahezu alle Landschaftsschutzvorschriften hindurch zieht. Der Schutz der Landschaft soll nur soweit gehen, als die öffentlichen Interessen an dieser Landschaft überwiegen. Entgegenstehende (namentlich materielle) Interessen können eine höhere Bedeutung haben mit der Folge, dass auf den Schutz der Landschaft verzichtet oder dass dieser Schutz entscheidend geschwächt wird.

Ein Schritt zu einer grossen Relativierung der Landschaftswerte soll gerade in nächster Zeit geschehen: In der Energiestrategie, die der Bundesrat uns vorschlägt, soll als Kompensation für den Atomausstieg die Erzeugung erneuerbarer Energien forciert werden. Dabei soll diese Erzeugung erneuerbarer Energien ausdrücklich auf die Stufe eines nationalen Interesses angehoben werden. Die Folge davon ist, dass in der Interessenabwägung auch die Schutzobjekte von nationaler Bedeutung, unter ihnen die wertvollsten schweizerischen Landschaften, in der Interessenabwägung den Kürzeren ziehen dürfen. Zu diesem Problem wird sich Herr Nationalrat Widmer äussern.

3. Fazit

Entschuldigen Sie meine etwas pessimistischen Ausführungen. Leider orientieren sich diese an den Tatsachen, wie ich sie seit meiner Jugendzeit beobachte. Ich muss für die vergangenen 50 Jahre einen schmerzlichen Verlust an Landschaften an sich und an hochwertiger Landschaftsqualität feststellen. Dieser Verlust ist eingetreten, obwohl die Rechtsordnung genügend Vorschriften zum Schutz der Landschaft aufweist.

Feststellen müssen wir, dass sich dieses Phänomen in einer Gesellschaft verwirklicht, die demokratisch organisiert ist. Wir haben zu viel geschwiegen, oder die Bequemlichkeit unserer heutigen Lebensweise und die Freude an einem hohen Lebensstandard mit vielen Vergnügungen haben in uns selber letztlich mehr Gewicht gehabt als die Bewahrung der Umwelt. Ob sich daran in der Zukunft etwas ändert? Ich lasse die Antwort offen.

Feststellen möchte ich immerhin, dass der „Leitfaden Landschaftsverträglichkeit“, der Ihnen heute vorgestellt wird, ein Instrument ist, das uns als Bürgerinnen und Bürger und uns als Anwender des Rechts zwingt (falls man den Leitfaden ernst nimmt und wirklich anwendet), bei unseren Entscheidungen dem Wert einer Landschaft das ihr zustehende Gewicht zu geben. Wird der Leitfaden konsequent eingesetzt, kann er die weiterschreitende Zerstörung der Landschaft bremsen und in gewissen Einzelfällen auch verhindern. Gerne möchte ich Sie einladen, ab heute dem Leitfaden in Ihrer eigenen praktischen Tätigkeit und in Ihrem Leben zu folgen. Ich danke Ihnen.