

Berner Fachhochschule Burgdorf
MAS Denkmalpflege und Umnutzung

Abschlussarbeit

**Historische Kulturlandschaft – Gegenstand von Raumplanung,
Denkmalpflege, Natur- und Heimatschutz**

vorgelegt von

Dominic Caspani

Dipl. Ing. Landschaftsarchitekt FH

geboren am 10. Juli 1976

Betreuung

PD Dr. Dieter Schnell

September 2019

Inhalt

I.	Ausgangslage.....	1
	Mehrdimensionalität und Dynamik.....	2
	Schützen oder Entwickeln	2
	Struktur- oder Substanzerhalt.....	3
	Pflege versus Produktion – Koexistenz verschiedener Interessen	4
	Identität – Landschaft und Geschichte als Kondensationspunkt.....	5
II.	Forschungsstand.....	6
	Entwicklung der Fragestellung.....	10
	Begründung der Fragestellung aufbauend auf Forschungsstand und Problemstellung	14
	Erkenntnisinteresse.....	15
III.	Methodik	16
	Literaturrecherche	17
	Interview.....	17
	Dokumentenanalyse	17
	Vorannahmen	18
	Gliederung.....	19
IV.	Definition verwendeter Begriffe	20
	Landschaftsbegriff	20
	Naturlandschaftsbegriff	21
	Kulturlandschaftsbegriff	21
	Begriff der historischen Kulturlandschaft (auch traditionelle Kulturlandschaft).....	22
V.	Geschichtlicher Kontext.....	22
	Landwirtschaft.....	22
	Marginalisierung und Idealisierung.....	27
	Historische (Agrar-)Landschaften im Wandel der Zeit.....	28
	Denkmalpflege	30
	Natur- und Heimatschutz	30
	Raumplanung.....	33
	Abgrenzung Landschaftsschutz und Naturschutz.....	35
	Konsequenz der Planung auf die Kulturlandschaft	36
VI.	Übersicht über Gesetze und Instrumente zum Schutz der traditionellen Kulturlandschaften	37
	Instrumente auf Bundesstufe	37
	Subventionen.....	39
	Instrumente auf Stufe Kanton und Gemeinde.....	41

Regionale Bewirtschaftungsbeiträge.....	43
VII. Fallstudien	44
Einleitung.....	44
Auswahlkriterien.....	45
Objekte	46
BLN 1413 Thurgauisch-fürstenländische Kulturlandschaft mit Hudelmoos	46
Chronologische Entwicklung des Schutzgebietes	47
Entstehungsgeschichte und Bedeutung.....	47
Übersicht über die Konzepte, Sachpläne, Verordnungen usw.	49
Kanton Thurgau	50
Richtplan.....	50
Landschaftsentwicklungskonzept	50
Schutzverordnung Hodelmoos	51
Inventar der Ackerterrasse im Kanton Thurgau	51
Thurgauer Bauminventar	51
Kantonale Gesetzgebung betreffend Schutz der hist. Kulturlandschaft ...	51
Kantonale Verordnung zum Schutz und Pflege von Natur und Heimat....	52
Kommunale Bestimmungen.....	52
Landschaftsqualitätsprojekt.....	53
Kanton St. Gallen	53
Raumkonzept	53
Richtplan.....	54
Kantonale Gesetzgebung betreffend Schutz der hist. Kulturlandschaft ..	55
Gemäss Art. 115 des Planungs- und Baugesetzes: Schutzobjekte sind besonders schöne und naturkundlich oder kulturgeschichtlich wertvolle Landschaften (lit. b) und Naturdenkmäler (lit. d).	55
Naturschutzverordnung.....	55
Der Kanton St. Gallen verfügt nur über eine Naturschutzverordnung, die sich auf den Schutz von Fauna und Flora beschränkt. Abgeltungen sind ebenfalls an die ökologischen Rahmenbedingungen geknüpft (Verordnung zum Gesetz über die Abgeltung ökologischer Leistungen, 671.71).....	55
Kommunale Bestimmungen.....	55
Kommunale Schutzverordnung Muolen (SG) von 2004	55
Schutzverordnung Naturschutzgebiet Hudelmoos von 1976	56
Schutzverordnung über das Bezugsgebiet der Melioration Muolen-Dorf von 1999.....	56
Zusammenfassung der Gebietsuntersuchung	56

BLN (1312) Wässermatten in den Tälern der Langete, der Rot und der Önz	57
Entstehungsgeschichte und Bedeutung.....	58
Chronologische Entwicklung des Schutzgebietes	60
Übersicht über die Konzepte, Sachpläne, Verordnungen usw.	61
Kanton Bern	62
Richtplan.....	62
Raumkonzept	62
Gesetzgebung Kanton Bern betreffend Schutz der hist. Kulturlandschaft	62
Kantonale Überbauungsordnung Wässermatten.....	63
Wässermatten-Stiftung	63
LEK Oberaargau	64
Kommunale Bestimmungen.....	64
Kanton Luzern	65
Richtplan.....	65
Strategie Landschaft Kanton Luzern	65
Gesetzgebung Kanton Luzern betreffend Schutz der hist. Kulturlandschaft	65
Gesetz über den Natur- und Landschaftsschutz	65
Verordnung zum Schutz der Wässermatten an der Rot in den Gemeinden	
Grossdietwil, Altbüron und Pfaffnau	66
Kommunale Bestimmungen am Beispiel der Gemeinde Altbüron (LU).....	66
Zusammenfassung der Gebietsuntersuchung Wässermatten.....	66
Resultate der Gebietsuntersuchungen	66
VIII. Diskussion und Synthese	68
Beantwortung der Forschungsfragen	68
Vergleich des Begriffs Ortsbildschutz (Ensembleschutz) in Verbindung mit	
historischer Kulturlandschaft	68
Zusammenwirken der raumplanerischen Steuerungsinstrumente	70
Interessenabwägung	71
Kohärenz	72
Bewertung der Instrumente	73
Berücksichtigung der kulturhistorischen Komponente	74
IX. Nutzen der Arbeit	75
X. Ausblick	76
XI. Bibliographie:	77
XII. Selbstständigkeitserklärung	79

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1 https://map.geo.admin.ch	13
Abbildung 2, Produktionsstruktur, Quelle: Historsches Lexikon	27
Abbildung 3: Findling von Marmettes, Quelle ETH	31
Abbildung 4, Kartierte Ackerterrassen im Kanton Thurgau, Quelle: Begleitheft zum Inventar der Ackerterrassen im Kanton Thurgau	48
Abbildung 5, Die Hangparallele Geländestufen sind anthropogen entstanden	49
Abbildung 6, Karl Zollinger, Das Wasserrecht der Langeten, 1906	59
Abbildung 7, Madiswiler Wässermatten, 1724 (Staatsarchiv Bern)	59
Abbildung 8, Staubretter in der heutigen Form	59
Abbildung 9, Franz Hodler " Der Mäher", in den Wässermatten 1879	59
Abbildung 10: Mitteilungen der Naturforschenden Gesellschaft Bern 4/6, Bern, 1949	60

Abkürzungen

ARE	Bundesamtes für Raumentwicklung
BAFU	Bundesamtes für Umwelt, Wald und Landschaft
BFS	Bundesamt für Statistik
BLN	Bundesinventar der Landschaften und Naturdenkmäler von nationaler Bedeutung
BV	Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (SR 101)
EDK	Eidgenössische Kommission für Denkmalpflege
FLS	Fonds Landschaft Schweiz
ISOS	Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz von nationaler Bedeutung
IVS	Inventar der historischen Verkehrswege der Schweiz
KÜO	Kantonale Überbauungsordnung Wässermatten
KLN	Inventar der zu erhaltenden Landschaften und Naturdenkmäler von nationaler Bedeutung
LABES	Monitoring Landschaftsbeobachtung Schweiz
LEK	Landschaftsentwicklungskonzept
LQB	Landschaftsqualitätsbeitrag
LQP	Landschaftsqualitätsprojekt
LwG	Landwirtschaftsgesetz (SR 910.1)
NHG	Bundesgesetz über den Natur- und Heimatschutz vom 1. Juli 1966 (SR 451)
PTT	Post, Telefon, Telegraf
RPG	Raumplanungsgesetz vom 22. Juni 1979 (SR 700)

SBB	Schweizerische Bundesbahnen
SCNAT	Schweizerische Akademie der Naturwissenschaften
SL	Stiftung Landschaftsschutz Schweiz
WSL	Eidgenössische Forschungsanstalt für Wald, Schnee und Landschaft

I. Ausgangslage

Die moderne Gesellschaft lebt urban und schwärmt gerne von der Landschaft. Statistisch gesehen dominiert in der Schweiz die offene, unverbaute und kultivierte Fläche das Landschaftsbild. Das suggeriert zumindest die Arealstatistik, welche die Verhältnisse von 7,5% Siedlungsfläche gegenüber rund 35% Landwirtschaftsflächen beziffert. Landschaft ist scheinbar zu einem grossen Teil Landwirtschaft. Die Landschaft wird jedoch nicht mehr vornehmlich von der Nutzung der Landwirtschaft geprägt wie dies bis Ende des 18. Jahrhundert der Fall war, sondern von verschiedenen motivierten Akteuren. Unbebauter Boden gilt nicht als wertvoll. Freizeiteinrichtungen drängen aus den bereits ausfransenden Siedlungsgebieten. Die zunehmende Mobilität, begleitet vom Ausbau von Verkehrsinfrastrukturen, untergräbt den Grundsatz der Trennung des Baugebiet vom Nichtbaugebiet. Die offene Landschaft wird zusehens fragmentiert und präsentiert sich in der Folge als eine Addition von verschiedenen Teilräumen. Darunter leiden insbesondere die visuell-ästhetischen Qualitäten. Gerade diese zählen jedoch anerkanntermassen zur wichtigsten natürlichen Ressource des Landes. Der Veränderungsprozess ist ein schleichender, an den sich die Bevölkerung lange Zeit zu gewöhnen schien. Dies hat sich in den letzten Jahren geändert. Politische Reaktionen werden immer häufiger.

Die Entstehungsprozesse der Vergangenheit prägen die Gestalt der Gegenwart und transportieren diese in die Zukunft. Oder mit anderen Worten: Landschaftsgeschichte ist landschaftsgestaltend. Das Bewahren historischer Zustände in der Landschaft schärft den Charakter und somit die Identität einer spezifischen Landschaft.

Charakteristische Landschaften sind über einen langen Zeitraum entstanden. Klima, Topografie, Boden und Wasser haben spezifische Landnutzungen entstehen lassen. Menschliche Nutzungen wie Aneignung, Überformung und Gestaltung, also dynamische Prozesse, sind dabei Wesensmerkmale einer Kulturlandschaft. Das Konstrukt ist fragil und beruht auf einer kontinuierlichen Entwicklungsdynamik. Aufgrund der offenkundigen Landschaftsveränderungen in jüngster Zeit ist aber gerade dieser konstituierende Zusammenhalt in Frage gestellt.

Die inhärente Vergänglichkeit und die Dynamik der Kulturlandschaft ergibt eine schwer fassbarere Denkmalkategorie. Sie eignet sich scheinbar nicht als Dokument für eine bestimmte Zeit, weil sie weder erstellt noch gebaut wurde, sondern über die Zeit entstanden ist. Der Denkmalwert gründet anscheinend in den geschichtlichen Zusammenhängen und weniger im Eigenwert. Erschwerend kommt

hinzu, dass der Gegenstand «historische Kulturlandschaft» aufgrund der räumlichen und funktionalen Dimensionen nicht isoliert aus der Warte der Denkmalpflege verstanden werden kann. Sie ist für die Raumordnung und den Naturschutz mindesten genauso von Bedeutung.

Im Folgenden wird der Komplexität des Themas auf den Grund gegangen, indem verschiedene Sichtweisen zusammengeführt werden.

Mehrdimensionalität und Dynamik

Die Vergangenheit und der langsame Entstehungsprozess bilden Ausgangspunkt für eine kontinuierliche und sich jüngst beschleunigende Dynamik. Der Wandel kann somit als Voraussetzung für die Existenz von historischer Kulturlandschaft und somit als Wesensmerkmal verstanden werden, denn würde er sich nicht ereignen, wäre die Kulturlandschaft aktuell und nicht historisch (Heiland, 58). Gerade das organische Material, das in der Hauptsache die Landschaft mitgestaltet, ist besonders dieser Veränderungsdynamik unterworfen. Historische Landschaftselemente sind sodann oft überlagert von jüngeren Schichten, was die Lesbarkeit entsprechend erschwert. Oder wie W. Konold, Professor für Landespflege, bemerkte: Eine historische Landschaftsanalyse sei das Abheben und die Erfassung der verschiedenen Kulturschichten, die in unterschiedlicher Intensität ins gegenwärtige Landschaftsbild durchdrücken, was der Arbeit von Archäologen oder Restauratoren gleiche (Naturlandschaft Kulturlandschaft 1996: 293). Eine Landschaft ist demzufolge mehr als die Summe von Einzelementen, sondern deren Gemenge durch Schichtung und Vermischung¹.

Schützen oder Entwickeln

Wiederherstellungen von historischen Zuständen und Rekonstruktionen sind daher naheliegende Massnahmen um die ästhetische Aussagekraft einer Landschaft zu stärken. Die Gefahr besteht dabei, dass die Erhaltungsziele sich mehr am Bild als an den historischen Spuren orientieren. Dies ist aus denkmaltheoretischer Sicht problematisch, da sich das (subjektive) Erscheinungsbild, also ästhetische Argumente über den Dokumentationswert und die historische Aussage stellt. Dabei bestehen ganz offensichtlich Analogien zu gartendenkmalpflegerischen Praktiken, bei der das Sichtbarmachen eines Zustandes eine fast unumgängliche Massnahme darstellt. Der Grundsatz der Denkmalpflege,

¹ spezifische Gestalt einer Landschaft kann somit als «Gesamttextur» verstanden werden, die sich aus verschiedenen geschichteten, natürlich und kulturell modellierten «Gewebeteilen», das heisst spezifischen Aspekten der Landschaft, ergibt, die wir als Landschaftstexturen bezeichnen (Meier/Bucher 2010).

in der Kurzformel von Georg Dahios «konservieren, nicht restaurieren» erweist sich diesbezüglich als wenig geeignet für eine getreue Übertragung auf die Landschaftsräume. Betroffen sind eben in der Regel grossflächige und erheblich von der Pflege und Nutzung abhängige Schutzgegenstände. Die dynamischen Naturprozesse können nur bei ständiger und permanenter Pflege und Bewirtschaftung, dazu in möglichst traditioneller und herkömmlicher Weise, dem natürlichen Wandel entzogen werden. Kulturlandschaften seien Ergebnis eines Prozesses der ständigen Entstehung und Zerstörung von Strukturen (Becker 1998: 58). Dieser Prozess führt erst zur Überlagerung verschiedener historischer Zustände in einem Raum, die Kulturlandschaften in ihrer heutigen, schützenswerten Erscheinungsform ausmachen. Auch innerhalb der Fachdisziplinen bestehen deutlich verschiedene Auffassungen, die unter anderem davon geprägt sind, ob Kulturlandschaft als deskriptiver oder als normativer Begriff gebraucht wird, und welches Gewicht dem historisch Gewachsenem und Traditionellem einerseits und der Dynamik und dem Wandel der Landschaft andererseits zugesprochen wird. Regelmässig wird die im 18. und 19. Jahrhundert vorherrschende Kulturlandschaft als Leitbild für die Entwicklung ländlicher Räume erhoben (S. Heiland 2006: 51). Inwiefern sich dieses Ideal aus fachlicher Sicht begründen lässt, ist eine übergeordnete Frage, die im Rahmen dieser Arbeit nicht explizit behandelt wird.

Struktur- oder Substanzerhalt

Anhand des Untersuchungsgegenstandes können Parallelen zu verwandten Disziplinen wie zum Ortsbildschutz gezogen werden. Gerade dort beruhen Strategien und Prinzipien auf einer Balance zwischen Konservieren und Schonen sowie Zonieren und Priorisieren, also einem integralen Steuerungsansatz, der differenziert zwischen Schutz im Sinn von Erhalt und Verändern im Sinn von Weiterentwickeln.

In diesem Zusammenhang kommt ein weiterer Aspekt hinzu, welcher gerade im Ortsbildschutz, der vom Denkmalschutz nicht zu trennen ist, regelmässig auftritt. Nämlich die Verbindung des Bewahrens von historischen Zeugen im Sinne eines Denkmals und des Erhalts von räumlichen und architektonischen Qualitäten mit visuell-ästhetischer Konnotation. Die Theorie im Ortsbildschutz wird von der Maxime geleitet, dass die Beziehung von Teilen untereinander ebenso wichtig ist wie die Teile selbst. Oder mit anderen Worten: die räumlich-visuelle Oberfläche ist bezüglich Schutzwürdigkeit mit der Substanz und dem «Innenleben» eines Einzelobjektes gleichwertig. Gerade bei schützenswerten Landschaften spielt häufig der Ensemblewert und das Zusammenwirken

der Elemente eine wichtigere Rolle, als deren Eigenwert². Die intakte Landschaft – mit oder ohne Bauten – als erfahrbares Ganzes ist folglich Gegenstand des Interessens.

Pflege versus Produktion – Koexistenz verschiedener Interessen

In Zusammenhang mit Kulturlandschaftsschutz kommt man um das Thema der Erneuerung und Weiterentwicklung nicht herum. Die Übernahme von Denkmalpflegeprinzipien im engeren Sinn und deren strenge Anwendung scheint fraglich, möchte man sich nicht nur auf ein paar wenige Objekte beschränken. Der Gegenstand unterscheidet sich durch die beschriebene Dynamik und Komplexität von den klassischen Schutzobjekten der Denkmalpflege. Die Landschaft, genauer die offene, landwirtschaftlich kultivierte Landschaft, wird längst von unterschiedlichen Ansprüchen beeinflusst und ist entsprechend multifunktional.³ Der Kreis derer, die Landschaft prägen und mitgestalten, ist gross. Nebst der Produktionsgrundlage für die Landwirtschaft, schützt die Kulturlandschaft den Erholungsraum und dient dem ökologischen Ausgleich. Unter Berücksichtigung der verschiedenen Aspekte ist der räumliche Ausdruck des kulturellen Erbes nur ein Kriterium unter vielen. Eine umfassende Interessenabwägung ist sodann charakteristisch für raumplanerische Entscheide. Die streng konservierende Denkmalmaxime muss sich immer mit einer Vielzahl an anderen, allenfalls entgegengesetzten Interessen messen. Es erstaunt deshalb nicht, dass nur in seltenen Fällen die Schutzinteressen überwiegen. So lässt sich nur im Moorschutz ein absolutes Veränderungsverbot durchsetzen, das so gut wie keinen Spielraum für die Berücksichtigung gegenläufiger Nutzungsinteressen lässt. Bei allen anderen Schutzobjekten kann es zu Zielkonflikten kommen, was laufend in Aushandlungsprozessen zu bereinigen ist. Davon ausgehend stellt sich die drängende Frage: Bleibt bei der integralen Landschaftspolitik, welche die vielfältigen Landschaftsfunktionen zu berücksichtigen versucht, der kulturhistorische Aspekt zu kurz? Selbstverständlich lässt sich dieser Verweis regelmässig auf alle Denkmalschutzaktivitäten übertragen und ist demnach kein grundsätzlich themenspezifisches Problem. Die Besonderheit liegt vielmehr in den verschiedenen öffentlichen Interessen sowie in der Bedeutung der permanenten Nutzung und Pflege. Für Letzteres sind der Einflussnahme durch die Denkmalpflege enge

² Die Wertung von Inventarobjekte sind vielfach nicht im funktionalen, räumlichen und historischen Zusammenhang, sondern aus sich selbst abgeleitet (H.-R. Egli 2005).

³ Lange Zeit wurde die L. als Nutzungszone verstanden, die der Kulturlanderhaltung dient. Mit der Revision des RPG 1998 wurde die Multifunktionalität der L. im Gesetz ausdrücklich festgehalten.

Schranken gesetzt. Die Anforderungen, die eine zeitgemässe Nutzung verlangt, schützt die privaten Interessen und begrenzt den Schutzzumfang. Möglicherweise kann hier aber gerade die Raumplanung handfeste Unterstützung leisten. Das Zusammenwirken der Disziplinen bildet sodann den Schwerpunkt der vorliegenden Arbeit.

Die Idee der dynamischen Landschaftsentwicklung anstelle des statischen Schutzes ist in der Schweiz auf allen Ebenen der Raumordnungspolitik weit entwickelt.

Der Schutz der Landschaft in der Schweiz erfolgt vorab durch die Raumplanung mit ihren Instrumenten und durch die Verhinderung von Eingriffen (Rat für Raumordnung, 2012). Die grösste Schwäche des Raumplanungsrechtes liegt aber in der fehlenden Durchsetzbarkeit auf Bundesebene und der Zersplitterung über die 26 unterschiedlichen kantonale Bau- und Planungsgesetze (Rudolf Muggli 2014:17). Um einen effektiven Kulturlandschaftsschutz im Sinn von Erhaltung und Entwicklung zu erreichen, müssen Umsetzungsschritte von grob zu fein bez. von konzeptionell zu konkret eng aufeinander abgestimmt und vollzogen werden. Dieser Aspekt bildet ein Schwerpunkt dieser Arbeit.

Identität – Landschaft und Geschichte als Kondensationspunkt

Landschaften sind das Ergebnis verschiedener natürlicher und kultureller Prozesse, die sich als zeitliche, sich überlagernde Schichten verstehen lassen. Die Schweiz weist aufgrund ihrer topografischen und sprachlichen Heterogenität eine besonders hohe naturräumliche und kulturelle Vielfalt auf. Die Erhaltung historischer Kulturlandschaften und ihrer Elemente kann die Vielfalt einzelner Teilräume stärken und die regionale Zusammengehörigkeit und Identifikation fördern. Im Umkehrschluss haben die naturräumlichen, geomorphologischen und klimatischen Charakteristiken spezifische Landschaftstypen oder Teilräume hervorgebracht, die in direktem Zusammenhang mit der Kultur stehen. Dieser Wirkungsmechanismus gilt es zu berücksichtigen, sowohl für erhaltende, wie auch für entwickelnde Massnahmen. Ganz generell spielt die Identität einer spezifischen Landschaft zunehmend eine wichtige Rolle bei der Entwicklung von Regionen. Dabei ist die historische Verortung regelmässig ein zentraler Faktor. Die Landschaftsgeschichte nimmt bei der Definition, was eine Landschaftsidentität ausmacht, eine Schlüsselfunktion ein. Bedeutungsmässig lassen sich Geschichte und Identität nicht voneinander trennen und sind als Einheit zu begreifen.

In den letzten Jahrzehnten haben sich jedoch die anthropogenen Veränderungsprozesse in der Landschaft derart beschleunigt (Ewald und

Klaus, 2009), dass sie vielerorts ihre spezifischen Ausprägungen verlieren. Um dem Identitätsverlust entgegenzutreten, wird nebst dem Einbezug von Bewahren (konservieren) und Wiederherstellen (restaurieren) ausdrücklich auch Gestalten als adäquate Massnahme in Betracht gezogen (Konold 1996:135). Rekonstruktionen sind nach Denkmalpflegerichtlinien nur in Ausnahmefällen zulässig. Wie sich dazu Theorie und Praxis im Landschaftsschutz entwickelt haben, und inwiefern auch hier Parallelen und Gegensätze bestehen, ist noch zu ergründen. Darin wird zumindest eine Wissenslücke vermutet.

II. Forschungsstand

Landschaftsschutz wurde in den Anfängen von Nichtregierungsorganisationen initiiert. Heute obliegt es tendenziell institutionellen Organisationen, allen voran dem Bund selbst, strategische Grundlagen, die sodann auch theoretische, wissenschaftliche Arbeiten zu Einzelthemen voraussetzen, zu initiieren⁴. Diese tragen wesentlich zur anwendungsorientierten Landschaftsforschung bei und fördern den Wissenstransfer zwischen Forschung und Praxis.

Wie aus einer kürzlich erschienenen Studie des Bundesamtes für Raumentwicklung (ARE) und Bundesamtes für Umwelt, Wald und Landschaft (BAFU) hervorgeht, bekommt jede Sekunde ein Landfleck von 3,75 m² des Schweizer Gebietes ein neues Gesicht. Die Hälfte dieser Umgestaltungen wird als irreversible Veränderung betrachtet. Der Bund sah sich aufgrund des Veränderungsdrucks veranlasst, mit einer Evaluation des Bundesinventars der Landschaften und Naturdenkmäler von nationaler Bedeutung (BLN) die Wirksamkeit zu überprüfen. Dabei wurde festgestellt, dass die hochgesteckten Schutzziele des Inventars im Widerspruch zum relativ schwachen Instrumentarium zur Umsetzung dieser Ziele stehen.

Im Rahmen des Monitorings «Landschaft unter Druck» untersuchte das Bundesamt für Raumentwicklung über vier Beobachtungsperioden zwischen 1972 und 2003, was sich in den ausgewählten Stichproben-Landschaften verändert hatte⁵.

Ein weiteres Bundesamt, das BAFU, sieht in seiner Landschaftsstrategie vor, die Erarbeitung von Landschaftsqualitätszielen zu fördern. Die

⁴ Der Bund hat die Kompetenz, Umwelt- (Art. 49 Abs. 2 USG) sowie Landschaftsforschung durchzuführen (Art. 14a NHG).

⁵ In diesem Zeitraum sind beispielsweise rund 2,1 Millionen Hochstamm-Obstbäume verschwunden.

Die Grösse der zusammenhängenden, offenen und unüberbauten Flächen nimmt laufend ab.

kantonale Landschaftskonzeption soll den Kantonen eine kohärente Gesamtsicht zum Thema und die Abstimmung der verschiedenen Instrumente aufeinander und auf die übergeordneten Ziele hin ermöglichen.

Das Monitoring Landschaftsbeobachtung Schweiz (LABES) erfasst anhand von 34 Indikatoren, wie die Landschaft sich verändert und wie die Bevölkerung die Landschaft wahrnimmt. Damit verfügt die Schweiz über ein europaweit einzigartiges Werkzeug in der Landschaftsbeobachtung. 2010 und 2013 publizierten BAFU und WSL LABES-Zwischenberichte. Das BAFU integriert die Landschaftsbeobachtung in seine regelmässigen Berichterstattungen über den Zustand der Umwelt⁶.

Das BAFU zeigt mit der Publikation «Landschaftswandel gestalten» auf, wo und mit welchen Instrumenten sich Chancen bieten, den Landschaftswandel zu gestalten und die Landschaftsqualität zu steigern. Der Austausch und die Zusammenarbeit der verschiedenen Bereiche sollen zu besser aufeinander abgestimmten Projekten und damit zu mehr Kohärenz in der Landschaftspolitik führen.

Für Eidg. Forschungsanstalt für Wald, Schnee und Landschaft WSL bildet die sozialwissenschaftliche Landschaftsforschung einen Forschungsschwerpunkt, in dessen Rahmen die Interaktion zwischen Mensch und Umwelt mit sozialwissenschaftlichen Methoden untersucht wird. So wurde zum Beispiel die Einstellungen der Bevölkerung zu brachgefallenen Flächen und zur Wiederbewaldung untersucht. In einem anderen Projekt wurde die Geschichte der Feuchtgebiete in der Schweiz untersucht. Des Weiteren wurde ein Werkzeug entwickelt, das ermöglicht, nach alten Fotografien Vermessungen und Kartenwerke anzufertigen. Zudem ist die Forschungsanstalt bei mehreren Programmen der Umweltbeobachtung beteiligt, wie etwa an der Wirkungskontrolle Biotopschutz Schweiz. Das Programm «Landschaftsbeobachtung Schweiz LABES» wird wissenschaftlich unterstützt.

1993 richtete die ETH den Lehrstuhl für Natur- und Landschaftsschutz ein. Klaus C. Ewald dokumentierte den Landschaftswandel in der Schweiz umfassend.

⁶ Die neuen Resultate von LABES (2017) zeigen, dass die Landschaft der Schweiz kontinuierlich an Qualität verliert.

Die Abteilung Forschung von Via Storia entstand Mitte der 1990er-Jahre aus dem Bedürfnis heraus, die in der Arbeit am IVS gewonnenen empirischen Erkenntnisse zur Verkehrsgeschichte theoretisch zu untermauern und das spezifische Fachwissen der MitarbeiterInnen von Via Storia wissenschaftlich zu vernetzen. Zentraler Zusammenhang der Via Storia-Forschung ist seit 2002 das Forschungsprogramm Verkehrsgeschichte Schweiz. Die enge Kooperation mit der Abteilung Wirtschafts-, Sozial- und Umweltgeschichte (WSU) der Universität Bern garantiert eine optimale universitäre Vernetzung der Forschung von Via Storia (Homepage Via Storia).

Aus der Erkenntnis, dass regional sehr unterschiedliche Landschaften existieren, sich also verschiedene Identitäten identifizieren lassen, gründen weitere Arbeiten, die eine Typologisierung von Landschaftsräumen zum Gegenstand haben. Diese werden jeweils als Basis für weiterführende Forschungsarbeiten verstanden.

Von den Bundesämtern für Raumentwicklung (ARE), Umwelt (BAFU) und Statistik (BFS) wurde eine Karte zur Landschaftstypologie der Schweiz erarbeitet. Aus der Vogelschau öffnet die Karte den Blick auf die grosse landschaftliche Vielfalt der Schweiz. Sie versteht sich als Beitrag zur besseren Wahrnehmung und zum verantwortungsbewussten Umgang mit der Landschaft⁷.

Die Stiftung Landschaftsschutz Schweiz (SL) hat einen Katalog von 39 charakteristischen Kulturlandschaften erstellt. Der Katalog soll als Arbeitshilfe für die kantonale Identifikation von schutzwürdigen Kulturlandschaften und für die Festlegung von Landschaftsentwicklungszielen im Rahmen der kantonalen Landschaftsinventarisierung und Richtplanung sowie zur Ausarbeitung von Landschaftsförderprojekten verwendet werden.

Bezogen auf die Kulturlandschaft sind landwirtschaftliche Ökonomiebauten von besonderer Brisanz. Eine Studie (SL, 1998) geht auf die häufigsten Argumente zugunsten einer Umnutzung bestehender Ökonomiebauten ein und zeigt die damit verbundenen Gefahren auf.

In einem erweiterten Sinn befassen sich verschiedene Disziplinen auf wissenschaftlicher Ebene mit Fragen zur Landschaft. So stehen im Rahmen der Landschaftsplanung die Umweltsysteme (Boden, Wasser, Luft, Klima, Pflanzen und Tiere) und deren gesellschaftspolitische Zukunftsfragen im Zentrum. Die Forderung nach Multifunktionalität,

⁷ z.B. Landschaftstypologie Schweiz, 2011

welche vor allem die urbanen Landschaftsräume betrifft, wird mittels planerischer Instrumente, wie Landschaftsentwicklungskonzepte, aufgegriffen. Diese Art von Schutzgebieten versucht, den Schutz und die Erhaltung von Natur und Landschaft in die regionale Raumentwicklung und lokale Wirtschaft einzubeziehen. Diese Systeme bedürfen der fundierten und langfristig angelegten Landschaftsbeobachtung mittels Monitoring.

In den letzten Jahren wurde vermehrt in die Erforschung der Landschaft investiert. Dabei lässt sich eine keimende intra-administrative Verwissenschaftlichung registrieren. Insbesondere in den zuständigen Bundesämtern wurden die Forschungsanstrengungen intensiviert und namentlich das Thema Landschaftswandel verstärkt auch wissenschaftlich aufgearbeitet. Die Zusammenhänge zwischen Landschaft und Identität sind in der Forschung zunehmend ins Blickfeld gerückt, was darauf zurückzuführen ist, dass die Soziologie erst relativ spät in die (raum-)planerische Disziplin zugestossen ist. Die soziokulturelle Funktion der Landschaft wird zum Beispiel in einer Studie über das Gebiet Glarus Süd untersucht (Meier, Bucher, 2010).

Ein weiteres Schwergewicht im Themenkreis der Steuerungsinstrumente ist in der Erörterung verbesserter Kohärenz von unterschiedlichen staatlichen Wirkungsfeldern auszumachen. Dazu werden bestehende Instrumente auf ihre Wirksamkeit überprüft und optimiert.

Mit sogenannten Modellvorhaben des Bundes werden anwendungsorientierte Experimente zum Thema der nachhaltigen Raumentwicklung erprobt. Sie zielen auf eine bessere Koordination der verschiedenen Anliegen ab und sind auf eine langfristige Erhaltung und nachhaltige Nutzung der natürlichen Ressourcen ausgerichtet⁸.

Es ist festzustellen, dass der aktuelle Kenntnisstand eine fortwährende Erforschung der Kulturlandschaften bedingt. Sie ist Gegenstand diverser Studien mit inter- oder transdisziplinärem Ansatz. Nach Auffassung des Verfassers dieser Arbeit, ist dabei die «historischen Kulturlandschaft» ein noch wenig oder nur nebensächlich aufgegriffenes Forschungsthema.

Im Rahmen der Analyse des Forschungsstand können zwei Schwerpunkte identifiziert werden: die Landschaftsveränderung und die Entwicklungssteuerung. In diesem Spannungsfeld zwischen Erhalt und Entwicklung, zwischen Vergangenheit und Zukunft bewegt sich auch das Erkenntnisinteresse der vorliegenden Arbeit. Dieses wird im folgenden Kapitel durch die Formulierung der Fragestellungen konkretisiert.

⁸ Modellvorhaben nachhaltige Raumentwicklung 2007-2011

Entwicklung der Fragestellung

Beim Versuch die Entwicklung zu lenken, stellt sich sodann die Frage, ob die landschaftsrelevanten Planungs- und Gesetzesgrundlagen die Aspekte Landschaftsästhetik, Landschaftsökologie und im Besonderen die Landschaftsgeschichte (historische Komponente) gleichwertig vertreten bzw. berücksichtigen. Die Denkmalpflege hat sich dem Thema «Landschaft» noch wenig angenommen und sich in ihrer Tätigkeit vornehmlich auf die gebauten Objekte fokussiert. Die Eigenständigkeit des Sachgebietes, deren Bedeutung und Relevanz für die Fachdisziplin sind zwar erkannt und verschiedentlich diskutiert und publiziert⁹. Es mangelt jedoch regelmässig an einer vertieften thematischen Befassung und einem programmatischen Überbau. Bei raumplanerischen Tätigkeiten hingegen haben sich die Aspekte «Landschaftsbild» und «Landschaftsökologie» etabliert. Die Disziplin befasst mit der Landschaft als Ganzes und somit integral auch mit der Kulturlandschaft. Dabei spielt die Zusammensetzung der Planungsbeteiligten und ihre Fachkompetenzen eine gewichtige Rolle. Immerhin hat bei der Frage, ob ein Objekt Schutz verdient, eine sachliche, auf wissenschaftliche Kriterien abgestützte Gesamtbeurteilung Platz zu greifen, welche den kulturellen und geschichtlichen Zusammenhang mitberücksichtigt¹⁰.

Die vorhandenen rechtlichen Grundlagen, die Inventare und Konzepte sind reich diversifiziert. Die unterschiedlichen Instrumente, dazu noch auf verschiedenen staatlichen Stufen, sind idealerweise aufeinander abzustimmen, um die beabsichtigte Wirkung zu erzielen. Gerade im föderalistischen System besteht die Gefahr einer inkohärenten Systematik und mangelnde Übereinstimmung der politischen Handlungsräume (Muggli 2014: 7-11). Den unteren Staatsebenen kommt dabei grosse Bedeutung zu, da hier konkrete verbindliche Massnahmen erlassen werden können. Die übergeordneten Konzepte und Instrumente sollte betreffend die historischen Kulturlandschaften genügend konkret sein und den nachfolgenden Staatsebenen ausreichend Spielraum für Interessenabwägung einräumen.

Durch die Verankerung der Landschaftspolitik in verschiedene sektorielle Gesetze, die ihrerseits wieder eigene, auf ihren Bereich zugeschnittene Ziele verfolgen, stellt sich auf allen Ebenen die grosse Herausforderung, eine kohärente Landschaftsentwicklung zu gewährleisten. Dem Zusammenspiel der Instrumente kommt entsprechend grosser Bedeutung zu (Landschaftswandel gestalten, 2016).

⁹ Vgl. Netzwerk Kulturlandschaft

¹⁰ Dies entspricht auch der Auffassung der Gerichte

Vor dem Hintergrund dieses Sachverhaltes stellen sich Fragen wie:

- A) *Was ist für eine historische Kulturlandschaft konstituierend? Ist der Denkmalbegriff mit der historischen Kulturlandschaft kongruent? In welchem ideengeschichtlichen Zusammenhang stehen Landschaftsschutz und Denkmalschutz? Ist der Einbezug historischer Kulturlandschaften im denkmalpflegerischen Handeln der Normalfall oder werden siedlungs- und landschaftsgeschichtliche Gesichtspunkte gegenüber baugeschichtlichen Architekturobjekten vernachlässigt?*
- B) *Sind bei den Schutz- und Erhaltungsbestrebungen im Landschaftsschutz, die in einer Fülle von Steuerungsmechanismen mündeten, eine kohärente Entwicklungslinie zu erkennen oder entstanden sie aus sektoralen und zersplitterten Einzelinteressen?*
- C) *Wie wird dabei der geschichtliche Aspekt, nebst ökologischen, morphologischen, geologischen und ästhetischen Kriterien gewichtet?*

Als Untersuchungsgegenstand wird daher der geschichtliche Aspekt der Kulturlandschaft bestimmt. In einem ersten Schritt ist also eine Definition für den Untersuchungsgegenstand zu finden. Landschaften, in denen sich Bewirtschaftungs- und Flurformen früherer Jahrhunderte erhalten haben, gelten allgemein als traditionelle Kulturlandschaften. Weil die traditionelle Kulturlandschaft eng mit der Landwirtschaft verknüpft ist, ist auch die Agrargeschichte mit einzubeziehen. Dabei sind die groben Entwicklungslinien zusammenzufassen.

Diesen Fragen wird nachfolgend noch vertieft nachgegangen. Für den Hauptteil der Arbeit muss diesem Themenfeld jedoch eine sinnvolle Einschränkung vorgenommen werden.

Nach dem bereits Gesagten, ist das Instrumentarium des Natur- und Landschaftsschutzes vielfältig. Es reicht von der Erstellung von Schutzinventaren und dem Erlass genereller Schutzvorschriften in Planungs- und Baugesetzen, über Vorkehrungen auf der Nutzungsplanungsebene (Schutzzonen), bis zur Unterstützung von Einzelobjekten (Schutzverfügungen) und Schutz- und Beitragsvereinbarungen mit den betroffenen Grundeigentümern. Die Summe, sowohl der Gebote und Verbote, als auch der staatlichen Unterstützungsleistungen (Anreize), steuern die Entwicklung und prägen schliesslich die Gesamtwirkung der Landschaft.

Daraus ergeben sich konkrete Fragen wie:

D) Welche Konzepte sind im Landschaftsschutz state of the art? Wie ist die Rechtsgrundlage und deren Vollzug?

Eine weitere Besonderheit liegt in den kleinräumig differenzierten Landschaftscharakteristiken. Die Vielfalt der Instrumentarien kann diesbezüglich sowohl Stärke als auch Schwäche sein. Sie erlaubt einerseits auf die unterschiedlichen räumlichen und kulturellen Unterschiede differenziert zu reagieren. Auf der anderen Seite kann die Unübersichtlichkeit zu Problemen in der raumwirksamen Abstimmung und Koordination führen. Der Vollzug kann erschwert und die Steuerungsfähigkeit gemindert werden. Tatsächlich zeigt sich beim Schutz des kulturhistorischen Gutes die unterschiedliche Bedeutungsbeimessung besonders ausgeprägt. Die schwache Lobbyvertretung steigert diesen Effekt, was mit ein Grund sein dürfte, dass sich die ganze Thematik in einer ersten Auslegeordnung als wenig handfest präsentiert. Auch ist das Potential für die Inwertsetzung häufig wenig identifiziert. Mangels wirtschaftlicher Bedeutung ist wiederum die Gefahr besonders gross, dass die tatsächliche Umsetzung der planerischen Absichten am mangelnden Willen zu scheitern drohen. Ewald spricht in Zusammenhang mit dem BLN-Inventar von einem grossen Papiertiger (Ewald et.al. 2009: 571). Der Landschaftswandel, die einhergehende Verarmung und der Verlust von kulturhistorischen Zeugen, konnte trotz einer Reihe von Schutzmechanismen und einer langen Geschichte des Landschaftsschutzes nicht aufgehalten werden (ebd.). Der Spagat zwischen zwangsläufiger Landschaftsveränderung und dem Anspruch die Landschaftsgeschichte zu erhalten ist gross. Eine lange Tradition im Natur- und Heimatschutz haben Inventare und Schutzgebiete. Sie haben sich als wichtiger Bestandteil in der Raumplanung festgesetzt. Allein schon die Flächenquantität ist Beachtenswert. Die BLN Objekte für sich beanspruchen rund 19 % der schweizer Landesfläche. Zusammen mit den geschützten Moorlandschaften und den Vogelreservaten sind rund 23% der Landesfläche als Schutzgebiete bezeichnet. Die Schweizer Pärke beanspruchen ein Territorium von 12,72 % der Landesfläche (Stand März 2017). Die Bundesinventare der Biotope und Moorlandschaften umfassen eine Fläche von 2,2 Prozent (Stand September 2017).

Auf kantonaler und kommunaler Ebene kommen weitere Flächen hinzu. So sind beispielsweise 7,9 % der Kantonsfläche Zürichs Natur- und Landschaftsschutzgebiete, über die gesamte Landesfläche machen sie etwa 10% aus (Bundesamt für Statistik 2004). Gemäss kantonalem Richtplan sind 52% der Kantonsfläche den Landschaftsschutzgebieten

bzw. den Landschaftsfördergebieten zugeteilt. Die Perimeter sind zum Teil flächendeckend und überlagernd. Sie unterscheiden sich im Wirkungssperimeter und betreffen jeweils unterschiedliche Landschaftsaspekte. Gemeinsam haben sie aber den normativen Ansatz, die Landschaftsqualität zu erhalten und zu entwickeln. Im Gegensatz zum BLN-Inventar, dessen Gebiete mehrheitlich den Alpenraum betreffen, liegen die Flächen der kantonalen Schutzgebiete zum Grossteil im Siedlungsraum. Diese beschränken sich tendenziell auf Naturschutzmassnahmen und fokussiert weniger, oder gar nicht, auf den Landschaftsschutz.

Die nachstehende Abbildung verdeutlicht die Vielfalt der Instrumente, deren Umfang und Verteilung. Kommunale Schutz- und Inventargebiete sind dabei noch nicht enthalten. Der Landschaftsschutz ist offensichtlich etabliert. Es stellt sich hier konkret die Frage, ob dieser Verbund einen substantziellen Beitrag an die Erhaltung der historischen Kulturlandschaft zu leisten vermag.

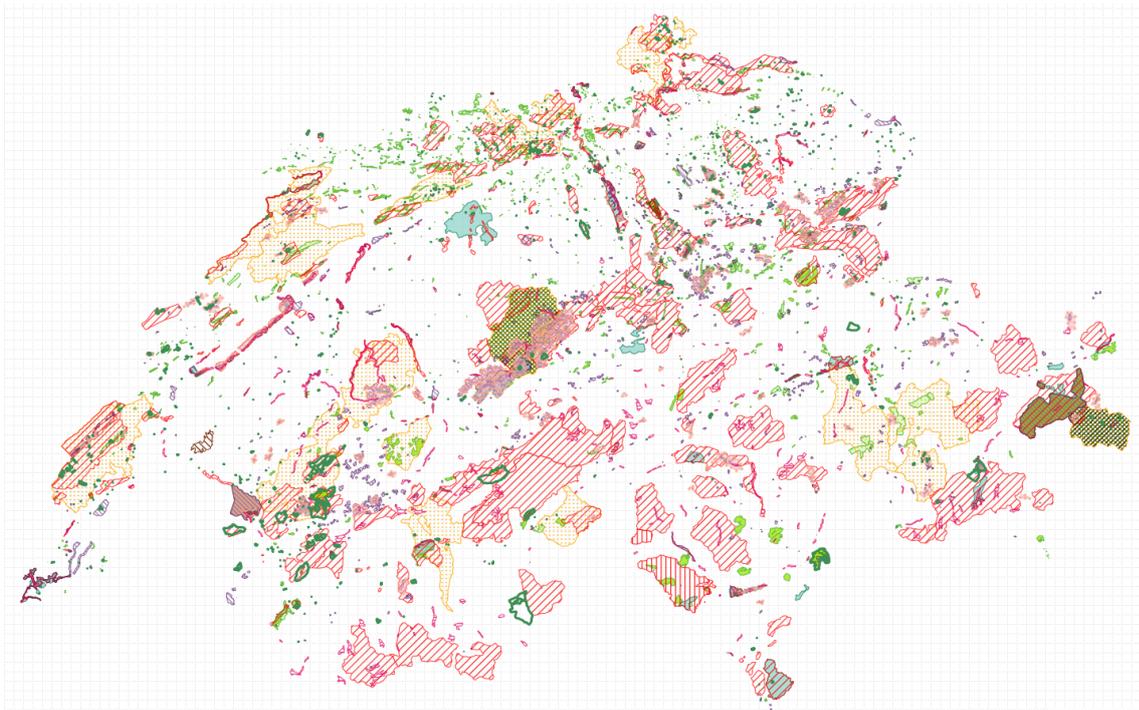


Abbildung 1 <https://map.geo.admin.ch>

Ausgehend von diesen Überlegungen kann das Forschungsfeld und somit der Untersuchungsgegenstand weiter eingeschränkt werden:

E) Worin unterscheidet sich der Natur- vom Landschaftsschutz? Was wird in der Landschaft als schützenswert angesehen?

F) Werden die Bundesinventare und Schutzgebiete auf tieferer staatsebene genügend berücksichtigt? Sind die Schutzbestimmungen konsistent aufeinander abgestimmt und nimmt der Konkretisierungsgrad zu? Kann auf dieser Basis der Vollzug gewährleistet werden oder sind Lücken und Unstimmigkeiten vorhanden?

Nebst den politischen Instrumenten zum Schutz der Kulturlandschaft, kommt der erhaltenden Pflege, insbesondere durch die landwirtschaftliche Nutzung, eine zentrale Stellung zu. Übergeordnete Behörden und Interessensvertreter können zwar Schutzgebiete festlegen, provisorische Schutzmassnahmen ergreifen oder Inventare erstellen. Ohne ökonomische Anreize der Grundeigentümer und Bewirtschafter sind diese jedoch wirkungslos. Folglich wird der Erfolg von Schutzmassnahmen massgeblich von der Agrarpolitik und dem Direktzahlungssystem beeinflusst. Somit ergeben sich weitere Fragen wie:

G) Wie wird die Pflege der historischen Kulturlandschaft alimentiert?

H) Werden die Pflegemassnahmen denkmalpflegerisch begleitet und sind die Kriterien genügend bestimmt und sachgerecht umgesetzt?

Begründung der Fragestellung aufbauend auf Forschungsstand und Problemstellung

Der Wert der Kulturlandschaft – im Besonderen die historische Kulturlandschaft – für die Gesellschaft wird verschiedentlich hervorgehoben. Entsprechend vielschichtig präsentiert sich das Themenspektrum. So verschieden die Akteure, so divers sind auch die Sichtweisen, wie man sich dem Thema bisher angenommen hat. Der Interdisziplinarität kommt für diese Arbeit zweifellos eine massgebende Bedeutung zu. Dass dabei die Denkmalpflege sowie die Raumplanung die zentralen Fachdisziplinen sind, liegt auf der Hand. Ihnen kommt bei der Konstituierung der Prinzipien, bei der Definition der Ziele und bei der praktischen Umsetzung eine Leadfunktion zu. Eine etablierte denkmalpflegerische Theorie, wie mit den kulturhistorischen Landschaftselementen planerisch umgegangen werden soll, liegt nach dem Erachten des Verfassers nicht vor. Im Bewusstsein dieser Lücke, soll sich die Arbeit damit befassen, welchen Beitrag die Denkmalpflege an die Raumplanung (und umgekehrt) leisten kann, in einem Bereich, in dem sie noch wenig involviert wurde respektive an deren Debatte sie sich im Verlaufe der Zeit immer weniger beteiligte.

Erkenntnisinteresse

Die Konkretisierung der Frage ergibt sich im Allgemeinen aus der Problemstellung und den Erläuterungen des Stands der Forschung.

Der Druck auf die Landschaft ist hoch. Die raschen Veränderungsprozesse und der Verlust an regionaltypischen Landschaftselementen und -strukturen bleiben trotz vielfältigem Instrumentarium und staatlichen Fördermechanismen eine Herausforderung. Erschwerend wirkt die Kumulation der Akteure und ihre unterschiedlichen Interessen. Die Komplexität ist gross und die Gefahr einer inkohärenten Landschaftspolitik latent.

Zu dieser komplexen und unübersichtlichen strukturellen Ausgangslage kommt hinzu, dass sich eine eigene denkmalpflegerische Theorie und Praxis am Gegenstand der kulturhistorischen Landschaft nur ansatzweise etabliert hat. Die Deutungshoheit wird von verschiedenen Disziplinen reklamiert. Von Interesse ist also, wie die Denkmalkategorie durch die jeweiligen Fachgebiete behandelt wird.

Im Vordergrund stehen historische Kulturlandschaft, die bereits von einem planungsrechtlichen Schutz betroffen sind. Dabei soll vorerst überprüft werden, ob die Inventare und die Konzepte zum Erhalt der historischen Landschaftslandschaften kohärent mit allen raumwirksamen Steuerungsinstrumenten koordiniert werden und Eingang in die nachgelagerten Planungen gefunden haben. Zudem sind die Instrumente für sich selbst hinsichtlich Stringenz und Kausalität zu prüfen. Zu berücksichtigen sind im Weiteren regional differenzierte und nach Massgabe des jeweiligen Landschaftscharakters spezifisch ausgebildete Strategien und Rezepte.

Ziel ist es, die Mechanismen und Treiber für die Landschaftsveränderungsprozesse zu verstehen und die Erhaltungsbestrebungen in Bezug auf Bedingung, Verlauf und Wirkung kritisch zu hinterfragen. Dafür ist das Thema in einen übergeordneten Bezugsrahmen zu stellen, der auch weitere Einflussgrössen einbezieht. Der Fokus der Arbeit richtet sich aber wieder auf die lokale Ebene und dort im Speziellen auf die Steuerungsinstrumente mit Wirkung auf Erhalt, Pflege und Schutz von Kleinstrukturen. Es soll nachvollzogen werden, wie der Denkmalerhalt im kulturlandschaftlichen Kontext heute umgesetzt wird, und ob allenfalls Lücken oder weitergehender Koordinationsbedarf besteht. Was sind die institutionellen Instrumente, deren Wirkung und Defizite? Ein weiteres Ziel ist es, die Zusammenarbeit zwischen Denkmalschutz und der Raumentwicklung zu beleuchten.

Ausgehend von der zuvor beschriebenen Problemstellung verfolgt die Arbeit folgende Ziele:

Es soll ein Überblick über die bestehenden politischen Steuerungsinstrumente erstellt werden. Auf Basis dieses Überblickes sollen besonders relevante Instrumente selektioniert und untersucht werden. Die Instrumente sind in Bezug auf Wechselwirkung und Rückkoppelungseffekte kritisch zu hinterfragen.

Parallel ist die inhaltliche Qualität zu beleuchten. Im Vordergrund steht die angemessene Vertretung der denkmalpflegerischen Anliegen. Ob eine sachliche Auseinandersetzung mit dem Thema stattgefunden hat, ist Voraussetzung für eine rechtskonforme Sachverhaltsermittlung. Diese besagt, dass der Entscheid über die Schutzwürdigkeit und die zu treffenden Schutzmassnahmen im Sinne einer Gesamtbeurteilung auf objektiven, wissenschaftlich abgestützten Grundlagen beruhen müssen, um Anspruch auf eine gewisse Allgemeingültigkeit erheben zu können. Damit verbunden sind weitere Rechtsfragen wie Willkürgebot und im weiteren Sinn die Interessenabwägung.

III. Methodik

Die Methoden müssen in Abstimmung mit den Forschungsfragen und den damit verbundenen Zielen gewählt werden (Frick, 2011: 132).

Die Operationalisierung entsteht dadurch, dass die Thematik aus denkmaltheoretischer Sicht gemessen und bewertet wird. Der Kodex der Denkmalpflege ist demnach massgebend.

Die Arbeit ist sowohl eine theoretische als auch eine empirisch orientierte Arbeit. Im theoretischen Teil sollen vor allem die verschiedenen Modelle und Theorien des Denkmal- und Ortsbildschutzes, des Natur- und Heimatschutzes sowie der übergeordneten Raumplanung geprüft und verglichen werden.

Der empirische Teil mit den Fallbeispiel dient dazu, den theoretischen Teil zu verorten, zu konkretisieren und in Beziehung zu setzen. Die Arbeit ist im Grundsatz nicht individuell-konkret angelegt, sondern beleuchtet die Zusammenhänge verschiedener Disziplinen am Gegenstand der historischen Kulturlandschaft, d.h. sie ist eher generell-abstrakter Natur. Der Fall bzw. die Fallbeispiele sind demnach nicht Hauptteil, sondern dienen nur, –aber immerhin–, der Veranschaulichung und Objektivierung. Der Grund liegt in der Vielschichtigkeit des Themas. Eine eigentliche Evaluation würde zu weit führen und wäre, wenn schon, in einer weiteren Vertiefungsarbeit separat zu behandeln.

Betrachtet wird das «klassische» Landwirtschaftsgebiet», in welchem die agrarische Bewirtschaftungsform die dominierende Nutzung darstellt. Davon abzugrenzen sind die Siedlungs- und Stadtlandschaften sowie die forstwirtschaftlichen genutzten Waldflächen. Gleiches gilt für die

Gebirgs- und Bergregionen. Der Fokus liegt im (unspektakulären) Landschaftsraum des Schweizer Mittellandes.

Die Forschungsfragen werden mit einem qualitativen Forschungsansatz untersucht. Ein qualitatives Vorgehen ist zweckmässig, weil es in dieser Arbeit um das Verstehen von ausgewählten Steuerungsinstrumente geht.

Literaturrecherche

Mithilfe des Suchsystems von NEBIS (Netzwerk von Bibliotheken und Informationsstellen in der Schweiz) wurde eine erste Literaturrecherche gestartet. In einem zweiten Schritt wurde mittels Suchmaschine Google Scholar die Suche nach wissenschaftlichen Artikeln zum Thema weiter ausgedehnt. Zudem wurden die Webseiten der eidgenössischen Bundesämter für Raumentwicklung (ARE), Landwirtschaft (BLW) und Statistik (BFS) konsultiert, um Informationen zur Schweiz zu sammeln. Danach konnte der zentrale Themenkomplexe zusammen mit PD Dr. Dieter Schnell, Studienleiter MAS Denkmalpflege und Umnutzung, besprochen werden. Unter anderem konnte die Themenwahl und die Rahmenbedingungen geklärt werden.

Interview

Um den Fokus der Masterarbeit festlegen und thematisch zu strukturieren sowie besonders relevante und dringliche Aspekte des Themas zu identifizieren, war zusätzliches Expertenwissen aus der Praxis gefordert. Dafür wurde die Stiftung Landschaftsschutz Schweiz angefragt. Im Rahmen eines Gesprächs mit Frau Dr. Karina Liechi konnte konkretes Handlungs- und Erfahrungswissen aus der Praxis einbezogen werden. Die Erkenntnisse aus dem Gespräch wurden wegweisend für die Fragestellung und die Methode.

Dokumentenanalyse

Die Dokumentenanalyse umfasst die Auswahl der Dokumente, die Analyse und das Herstellen einer Synthese (Bowen,2009:27). Um die Landschaftsentwicklung sichtbar zu machen, sind einerseits Vergleiche von alten Fotografien und Karten, Gemälde und Ansichtskarten ein geeignetes Mittel. Darüber hinaus sind Statistiken heranzuziehen.

Diese Arbeit arbeitet mit einer Literaturrecherche sowie einer qualitativen Dokumentenanalyse. Dabei wird auch die Entstehungsgeschichte und deren Deutung im Kontext des damaligen Zeitgeschehens beleuchtet und reflektiert. Die Literaturrecherche soll die Hintergründe von den

Anfängen des institutionellen Landschaftsschutzes sowie die allgemeine geschichtliche Entwicklung in den groben Zügen aufzeigen.

Zweitens soll anhand von Fallbeispielen erforscht werden, wie sich aus den Erkenntnissen der Entwicklungsgeschichte die Schutzbestrebungen einordnen lassen. Diese Aufarbeitung muss insbesondere auch auf die Wechselwirkung zwischen der Agrargeschichte und den Planungsinstrumenten Bezug nehmen. Dazu bildet der erste Teil dieser Arbeit wiederum die notwendige Grundlage.

Vorerst ist eine exemplarische Kantonsauswahl zu treffen. Im Fokus steht dabei der jeweilige kulturhistorische Kontext. Auswahlkriterium bildet u.a. die Varianz von verschiedenen Landschaftstypologien. Als erstes soll der Stellenwert der historischen Kulturlandschaft innerhalb der kantonalen Regelungswerken für sich untersucht werden. Die Erhebung soll auch eine empirisch-vergleichende Analyse über verschiedene Kantone erlauben, stellt doch der ausgeprägte Föderalismus den Kantonen ein experimentelles Versuchslabor für die nationale Politik zur Verfügung (F. Sager, 2018: 21). Die Instrumente sollen auf die explizite Erhaltungsmerkmale, aber auch auf indirekte Vereinbarkeit mit den Zielen des historischen Kulturlandschaftsschutzes analysiert werden. Folglich ist auch die Methodik, wie die Landschaftselemente erhoben wurden, Bewertungsgegenstand. Im Weiteren erfolgt eine kritische Auseinandersetzung bezüglich den Schutzinstrumenten und deren Inhalten und Wirkungen im Vollzug. Weil planerische nicht von pflegenden Massnahmen zu trennen sind, müssen auch allfällige Anreizsysteme einbezogen werden, die sowohl mittelbar als auch unmittelbar historische Kulturlandschaften alimentieren.

Zugleich bietet sich die Möglichkeit, die planerische Abstimmung der Instrumente innerhalb der verschiedenen Staatsebenen zu untersuchen. Anhand eines lokalen Fallbeispiels, soll dieser Prozess konkret sichtbar gemacht werden.

Zuletzt werden die Prinzipien und Methoden der Disziplinen des Heimat-, Ortsbild- und Denkmalschutzes verglichen und allfällig Differenzen oder Gemeinsamkeiten zu erörtern.

Vorannahmen

Es wird davon ausgegangen, dass grundsätzlich ausreichend Instrumente für einen wirkungsvollen Landschaftsschutz vorhanden sind, diese aber mangels übergreifender Koordination ungenügend aufeinander abgestimmt sind (vgl. Kapitel Gewichtung). Dies sowohl hinsichtlich der vertikal organisierten staatlichen Tätigkeitsbereiche (Vollzugsföderalismus), als auch hinsichtlich der verschiedenen Anreizsysteme. Davon ausgehend, dass kein Instrument dem alleinigen

Schutz der historischen Kulturlandschaft gewidmet ist und der planerische Inhalt immer eine Anzahl von Regelungsabsichten betrifft, muss mit Zielkonflikten gerechnet werden. Der mit anderen Sachthemen vermengte Gegenstand, setzt einen Extraktionsprozess voraus. Es dürfte im Einzelnen auch an der Nachvollziehbarkeit und der Objektivität fehlen, da im fachlichen Diskurs innerhalb der Denkmaldisziplinen dem Thema noch wenig Bedeutung beigemessen wurde. In der fachlichen (inhaltlich) wie in der administrativen (organisatorischen) Struktur wird ein Optimierungspotential vermutet.

Gliederung

Zur Untersuchung der Hypothese soll die Arbeit in verschiedene Teile aufgegliedert werden.

Im ersten Teil werden die vorhandenen theoretischen Grundlagen von Seiten Raumplanung und Denkmalpflege erarbeitet. Der theoretische Teil soll folgende Punkte enthalten:

- Kulturlandschaft in der Denkmalpflege
- Politikfelder: Gesetzgebung und Subventionen
- planerische Instrumente

Im zweiten Teil werden die Schutzinstrumente empirisch untersucht. Im praktischen Teil sollen auf einem von verschiedenen Schutzinstrumenten überlagernden Gebiet eine analytische Untersuchung der erhobenen kulturhistorisch bedeutenden Strukturen und Elemente durchgeführt werden.

Als Erstes ist also die Relevanz der historischen Komponente in den jeweiligen Planungen zu erörtern. Im Weiteren ist zu beurteilen, ob die Erhaltungs- und Schutzziele anhand wissenschaftlich begründender Kriterien hergeleitet wurden, die auch denkmalpflegerischen Methoden und Praktiken standhalten. Schliesslich ist die Wirksamkeit, Verbindlichkeit und Praktikabilität zu diskutieren.

Zusammengefasst ergeben sich drei Untersuchungskriterien:

- Relevanz
- Herleitung / Methode
- Wirksamkeit

Anschliessend soll die Kohärenz der Instrumente untereinander untersucht werden. Von besonderem Interesse ist dabei, ob die Inventare und Konzepte in den nachgelagerten Planungen genügend berücksichtigt und entsprechend konkretisiert wurden. Allfällige Doppelspurigkeiten oder Widersprüche und Lücken sind aufzuzeigen. Als Drittes ist die Erreichung der Schutzziele basierend auf den theoretischen und

rechtlichen Grundlagen zu beurteilen. Die Frage, ob die Schutzziele ausreichend verbindlich ausgestattet sind, wird im Schlussteil besprochen.

IV. Definition verwendeter Begriffe

Die Grenzen zwischen der durch natürliche Prozesse bestimmten Naturlandschaft und der von der Nutzung geprägten Kulturlandschaft sind fließend. Streng genommen gibt es in der Schweiz keine vom Menschen unbeeinflussten Naturlandschaften mehr.

Breuer (Naturschutz und Denkmalpflege 169 ff) sieht im Umstand, dass die gesamte Erdoberfläche als Kulturlandschaft verstanden werden muss, und aufgrund fehlender Eingrenzbarkeit des Begriffs ein Grundproblem. Dies sei aber eine wichtige Voraussetzung für die Lösungsstrategien und die Entwicklung von Instrumentarien. Er zeichnet die Delegation des Landschaftsschutzes an den Naturschutz dafür ursächlich. Die Gegenstandsbestimmung könnte jedoch sehr viel konkreter sein als die von Naturkomplexen und -systemen, wenn zum Beispiel an die Stelle von Naturschönheiten die geschichtliche Bedeutung treten würde. Kulturlandschaft sei ein wertneutraler Begriff, der lediglich signalisiere, dass menschliche Kräfte das Gesicht der Landschaft mitgeprägt haben. Schliesslich entscheiden nicht ökologische oder ästhetische Aspekte über den (denkmalpflegerischen) Wert einer Kulturlandschaft, sondern die geschichtlichen Spuren (Netzwerk Kulturlandschaft 20). Zweifellos ist der Schutz von Denkmalen umso schwieriger zu konstituieren und zu realisieren, je komplexer das Gegenstandsgefüge ist. Eine Denkmallandschaft wird regelmässig durch eine Vielzahl an beschreibbaren Denkmaleigenschaften gebildet. Der Begriff der historischen Kulturlandschaft droht im Kulturlandschaftsgefüge aufzugehen.

Trotz dieser Schwierigkeit und der weit gefassten Definition, soll in diesem Zusammenhang auf die häufig verwendeten Begriffe eingegangen werden.

Landschaftsbegriff

Das Übereinkommen des Europarats lautet:

«Landschaft wird umschrieben als Teil des Raums, wie er von der ansässigen Bevölkerung oder von Besucherinnen und Besuchern wahrgenommen wird. Ihre Merkmale und ihr Charakter ergeben sich aus der wechselseitigen Einwirkung natürlicher und kultureller, das heisst menschlicher, Einflüsse. (...) Landschaft erfasst natürliche, ländliche, städtische und stadtnahe Gebiete und schliesst Landflächen,

Binnengewässer und Meeresgebiete ein. Das Übereinkommen betrifft Landschaften, die möglicherweise als aussergewöhnlich betrachtet werden, sowie gewöhnliche oder geschädigte Landschaften.»

Landschaftsdefinition BAFU :

„Landschaft umfasst den gesamten Raum - wie wir ihn wahrnehmen und erleben. Landschaften bilden räumlich die gelebte und erlebte Umwelt des Menschen, welche ihm als Individuum sowie der Gesellschaft die Erfüllung physischer und psychischer Bedürfnisse ermöglicht. Landschaften haben dabei als Ressource vielfältige Funktionen. Sie sind Wohn-, Arbeits-, Erholungs- und Identifikationsraum für den Menschen, Lebensraum für Tiere und Pflanzen, sowie räumlicher Ausdruck des kulturellen Erbes. Zudem leisten sie einen Beitrag zur Wertschöpfung. Landschaften sind dynamische Wirkungsgefüge und entwickeln sich aufgrund natürlicher Faktoren und durch die menschliche Nutzung und Gestaltung stetig weiter.“

Naturlandschaftsbegriff

Naturlandschaft bezeichnet im Gegensatz zum komplementären Begriff der Kulturlandschaft eine Landschaft, deren Bestandteile (Flora und Fauna, anorganische Bestandteile) und Erscheinungsbild dem unbeeinflussten Naturzustand nahekommen. Sie sind nicht oder wenig durch den Menschen beeinflusst. Die Landschaft mitsamt ihren belebten Bestandteilen (Biozönosen) kann sich während der natürlichen Sukzession wenig gestört entwickeln.

Kulturlandschaftsbegriff

Das Welterbekomitee versteht seit 1992 bestimmte Stätten des Weltkulturerbes mit dem Zusatz „Kulturlandschaft“. Dazu nennt es in seinen Durchführungsbestimmungen:

„Kulturlandschaften sind Kulturgüter und stellen die in Artikel 1 des *Übereinkommens* bezeichneten gemeinsamen Werke von Natur und Mensch dar. Sie sind beispielhaft für die Entwicklung der menschlichen Gesellschaft und Ansiedlung im Verlauf der Zeit unter dem Einfluss der physischen Beschränkungen und/oder Möglichkeiten, die ihre natürliche Umwelt aufweist, sowie der von außen und innen einwirkenden aufeinander folgenden gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und kulturellen Kräfte.»

In noch knapperer Form beschreibt sie die Vereinigung des Landesdenkmalpflege Deutschlands: «(...) das Ergebnis der

Wechselwirkung zwischen naturräumlichen Gegebenheiten und menschlicher Einflussnahme im Verlauf der Geschichte.»

Begriff der historischen Kulturlandschaft (auch traditionelle Kulturlandschaft)

Anhand von historischen Kulturlandschaftselementen kann der regionaltypische Charakter von Kulturlandschaften näher beschrieben werden. Man unterscheidet zwischen baulichen Elementen (z.B. Baudenkmäler, Kapellen und Kreuze) und nutzungsbedingten Elementen (z.B. Hohlwege, Ackerraine, Streuobstwiesen, Alleen, Hecken, Weinberge und historische Flurformen). Historische Kulturlandschaftselemente sind Zeugnisse früheren Wirtschaftens. Der Begriff ist dort bezeichnend und zutreffend, wenn Landschaften oder Elemente unter den gegenwärtigen wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Bedingungen nicht wieder entstehen würden. Das entspricht der denkmalpflegerischen Forderung nach einer abgeschlossenen Geschichtsepoche, über welche erst in einem gewissen Abstand zutreffend beurteilt werden kann. Die Strukturen können in verschiedenen zeitlichen Schichten entstanden sein, was ebenfalls kein Widerspruch zum denkmalpflegerischen Mainstream ist. In der Theorie wie im allgemeinen Sprachgebrauch sollte die Landschaft bedeutsam von historischen Strukturen und Elementen geprägt sein, es müssen also die historisch-landschaftlichen Bezüge optisch oder inhaltlich dominieren (J. Blucha et. al. 2009: 56).

V. Geschichtlicher Kontext

Wie eingangs erörtert, bestimmt sich der Denkmalwert der Kulturlandschaft massgebend durch das Zusammenwirken der einzelnen Teile in einem grossräumlichen Zusammenhang. Kulturtechniken haben die Landschaft geprägt und ihr eine spezifische Gestalt verliehen. Der Wandel der Landschaft darf dabei nicht ausgeblendet werden. Im Folgenden wird die Entwicklung grob skizziert und kontextualisiert.

Landwirtschaft

Bei einer vergleichenden Betrachtung agrarischer Zivilisationen fallen zahlreiche Unterschiede auf. Gerade das Gebiet der Schweiz zeichnet sich durch eine enorme kulturräumliche Vielfalt aus. Die unterschiedlichen Böden, geomorphischen Profile und die differenzierten klimatischen Verhältnisse bilden Basis für die räumlichen Prägungen. Die generelle Rede von der Agrargesellschaft und ihrer Geschichte kann also problematisch sein, da zu allgemein. Zumindest für das Schweizer

Mittelland können doch generelle Entwicklungslinien beschrieben werden: Bis ins Altertum überwog die Viehhaltung kombiniert mit etwas Getreideanbau. Die Flächen wurden durch Brandrodungswirtschaft (Schwendbau) dem Wald abgerungen. Bei der archaischen Zweifelderwirtschaft wechselte man zwischen Getreideanbau und Brache von Jahr zu Jahr. Im Mittelalter wurde der Getreideanbau auf der Basis der Dreifelderwirtschaft intensiviert. Die Feldflur wurde in drei Abschnitte unterteilt, die jährlich rotierten: Sommerfeld (Hafer), Winterfeld (Roggen) und Brache. Dazu kamen Extensivflächen wie Wiesen, Weiden und Wälder. Aus Gründen der Flächenökonomie verlangte dies eine gemeinschaftliche Organisation des Feldbaus und des Weidegangs. Der daraus resultierende Flurzwang drückte sich räumlich in der Gewinnflur (Langstreifenflur) und der Gemengelage der Äcker (verstreuter Besitz) aus (Sieferle). Die dörfliche Grenze (Dorfbann) war gekennzeichnet durch Grenzzeichen wie z.B. Kreuze. Der innere Bezirk hatte seine sichtbare Grenze im Dorfetter, einem Zaun, der sich rund ums Dorf zog. Dieser hielt das Weidevieh von den Gemüse- und Baumgärten, welche die Häuser umgaben, fern. Ausserhalb des Etters war in ackerbäuerlichen Dörfern das Bauen verboten, innerhalb des Etters wurde sie durch die «Dorfgerechtigkeit» beschränkt. Das sind meist an die Häuser gebundenen Nutzungsrechte an Wald und Weide. Nur derjenige, der eine «Dorfgerechtigkeit» besass, durfte Gebäude errichten (Weiss, 297).

Im Gegensatz dazu erwiesen sich die Einzelhofsiedlungen als eine typische Form des späteren Ausbaus oder Kolonialsiedlung am Alpennordrand, Jura und in den inneralpinen Walserkolonien. Die Blockfluren waren hier charakteristisch, d.h. grössere, rechteckige Parzellenstrukturen. Während sich die Lagen der Dorfsiedlungen im Mittelland mit Vorliebe an die weiten Mulden im Tal hielten, waren für die Lokalitäten alpiner Dörfer (sonnenwarme) Schuttkegel- und Terrassendörfer charakteristisch. Die Talgründe wurden wegen der Gefährdung durch Hochwasser allgemein gemieden (Weiss, 291).

Bis ins 18. Jahrhundert wies das Landschaftsbild immer noch einen traditionellen Charakter auf. Der einzelne Landwirt war in den dörflichen Kontext eingebunden. Zwischen der Siedlung und den Flurformen blieb ein relativ enger Zusammenhang. Entsprechend zeichnete sich dies in der Flur ab: je konzentrierter die Siedlung, desto parzellierter die Flur. Durch das Mittelland zog sich ein Gürtel mit Dorfsiedlungen (Haufen- und Strassendörfer, sowie Weiler). Hof und Streusiedlungen prägten hingegen die voralpine Zone (Geschichte Schweiz, 109). Kennzeichnend für das Mittelland war der hohe Anteil des Ackerlandes mit knapp 50% der individuell bewirtschafteten Flächen, die grosse Bedeutung des

Rebbaus und die starke Verbreitung des extensiv genutzten Weidelandes (Graber, 1997: Schweizerische Zeitschrift für Geschichte).

Das Grossvieh (Ochsen, Pferde) wurde als Zugtiere für den Ackerbau oder den Warentransport eingesetzt. Die Viehhaltung war nicht primär auf die Produktion von Nahrung und Rohstoffen ausgerichtet, sondern hatte einen multifunktionalen Charakter (primär Zugkraft, Düngung). Zudem spielten sie für die Nutzungsoptimierung von Flächen, die für den Ackerbau nicht geeignet waren, eine wichtige Rolle.

Im 18. Jahrhundert setzten dann allmählich Bestrebungen ein, die Natur grundlegend und systematisch umzugestalten, um sie für den Menschen besser nutzbar zu machen (Kissling et. al., 35).

Die Landwirtschaft im 19. Jahrhundert war von einem enormen Produktionszuwachs gekennzeichnet, was namentlich auf geänderte gesellschaftliche Rahmenbedingungen zurückzuführen ist. Wesentlich für diese erste Agrarrevolution war der Übergang von feudalen Abhängigkeitsverhältnissen zu einer Eigentümergesellschaft, sowie die einhergehende Auflösung der genossenschaftlichen Organisationsstruktur. Hinzu kamen die agrotechnischen Neuerungen, wie die weitgehende Abschaffung der Brache, der Anbau neuer Feldfrüchte (v.a. Kartoffel, Futterklee, Zuckerrüben) und die Etablierung einer weitgehenden Stallfütterung (Kissling et. al., 173). Es dominierte das Bestreben nach Profitmaximierung und die allgemeine Verwissenschaftlichung. Bürgerliche Reformer betrachteten die Natur als eine widerspenstige Ressource, deren Widerstand zu überwinden und die nach menschlichen Bedürfnissen zu formen sei. Insbesondere die Beherrschung des Wassers stand im Fokus, und so kam es im 19. Jahrhundert zu einer ganzen Reihe umfassender Eingriffe in natürliche Wasserläufe, sowie die systematische Entwässerung von Mooren und Feuchtgebieten. Die Allmendteilung und die Vermehrung von Kulturland hatten eine starke Veränderung des Landschaftsbildes zur Folge.

Bereits 1738 publizierte der Züricher Pfarrer Johann Caspar Nägeli eine erste volksaufklärerische Schrift, mit dem Ziel, die beginnende naturwissenschaftliche Erforschung der Landwirtschaft an den «Landmann» weiterzugeben.



Quelle: Zentralbibliothek Zürich

Generell nahm das Schrifttum in der zweiten Hälfte des 18. Jh. stark zu. Die Autoren folgten einem internationalen Diskurs und bezeichneten sich als «ökonomische Patrioten». Der Landwirt «Kleinjogg» mit bürgerlichem Namen Jakob Gujer verkörperte als Leitfigur und «philosophischer Musterbauer» die Agrarrevolution. Der tatsächliche Produktionszuwuchs basierte auf einer Zunahme der bebauten Flächen (u.a. Trockenlegung von Sümpfen) und einer Intensivierung der Anbaumethoden. Die gemeinschaftliche Nutzungsformen wurden von einer individualistischen Landwirtschaft abgelöst. Die Dorfgemeinschaft verlor langsam an Bedeutung und die restriktiven, teils jahrhundertealten Flurreglementierungen wurden abgebaut. So wurde beispielsweise der Häuserbau ausserhalb des Gemeindebann erlaubt. Nach 1850 waren die Zehnten in allen Kantonen weitgehend abgelöst, weshalb sie kaum mehr ein Hemmnis für den marktorientierten, individuellen Landbau darstellten (Historisches Lexikon).

Die entstehende bürgerliche Gesellschaft gründete auf Privatbesitz. Die Teilung der Allmende (alemannisch: «Gemeinsam genutztes Gut») entzog den unterbäuerlichen Dorfbewohnern (Landlose oder Landarme) die Möglichkeit zur Selbstversorgung. Hinzu kam, dass die Gruppe der Hofbesitzer sich sozial abschloss und Bauernsöhne fast ausschliesslich Bauerntöchter heirateten (Kießling et. al., 177). Zusätzlich löste sich die vielfach typische Verflechtung von Heimgewerbe und Landwirtschaft auf. Die gewerbliche Produktion wurde zunehmend rationalisiert; erste Fabriken entstanden. Ein grosser Teil der Dorfbewohner wanderte ab den 1860er-Jahren in die aufstrebenden urbanen Zentren ab, wo sie bessere Lebensbedingungen fanden als in den Dörfern (ebd., 181). Im Unterschied zu den vorherigen Jahrhunderten, in denen die Bevölkerungszahl v.a. auf dem Land anstieg, wurde die

Bevölkerungszunahme im 19. Jahrhundert durch ein starkes Städtewachstum getragen. Ein immer kleiner werdender Anteil der Bevölkerung war in der Landwirtschaft beschäftigt. Dieser musste ein immer grösserer Überschuss produzieren, um die im zweiten Wirtschaftssektor tätige Bevölkerung zu ernähren (ebd.,149).

Der Bau der Eisenbahn führte zu einer Ausweitung des Marktgebietes und steigerte damit die ökonomischen Aktivitäten. Neben dem Kartoffelanbau dehnte sich der Anbau von Klee, Raps und Zuckerrüben weiter aus. Ab 1870er-Jahren begann dann der endgültige Übergang zu einer kapitalistischen Landwirtschaft.

Die dörfliche Gemeinschaft spielte noch im 19. Jahrhundert eine zentrale Rolle (vgl. Seite 22). Die Güterzusammenlegungen und die Aussiedlung von Höfen aus den Dörfern machten im ausgehenden Jahrhundert den Einzelhof vollends zum vorherrschenden Siedlungstyp (historisches L.).

Die Zeit zwischen 1860 und 1910 war wie gesagt durch ein beispielloses Wachstum der Städte gekennzeichnet. Der Urbanisierungsprozess trieb die Nachfrage nach tierischen Produkten an, und folglich nahm die Bedeutung der Getreideproduktion zu Gunsten der Milchwirtschaft ab. Entsprechend veränderte sich das Bild des Mittellandes, wo das Dauergrasland die Ackerflächen immer mehr ablöste (J. Mathieu ad al: 115). Die Ackerfläche, die Mitte des 19. Jh. mit über 500'000 ha noch rund die Hälfte der landwirtschaftlichen Nutzfläche beschlagen hatte, schrumpfte auf 200'000 ha vor dem 1. Weltkrieg. Mit der Verkehrsrevolution (Strassenbau, Bahn) wurde die landwirtschaftliche Produktion in den Globalisierungsprozess eingebunden (Kissling, 12). Unter den Bedingungen der internationalen Arbeitsteilung eignete sich ein Grossteil der landwirtschaftlichen Flächen in der Schweiz mehr zur Viehzucht als für den Ackerbau (Ueli Haefeli 704). Mit dem industriellen Wachstum wurde die Landwirtschaft, trotz oder gerade wegen ihrer Produktivitätsfortschritte, zum schrumpfenden Sektor: Die Zahl der Beschäftigten, die 1860 etwa 0,5 Mio. ausmachte, begann ab 1880 langsam zurückzugehen.

	1885	1911
Getreidebau	7,2	2,6
Kartoffelbau	4,5	3,7
Weinbau	9,1	3,3
Obstbau	9,1	8,1
Gemüsebau	4,8	7,4
übrige pflanzl. Produktionszweige	1,2	0,9

Total Pflanzenbau	35,9	26,0
Milch/Molkerei	32,5	38,5
Rindviehmast	17,7	18,2
Schweine	7,0	10,9
übrige Produktionszweige	7,0	6,5
Total Tierproduktion	64,2	74,1

Abbildung 2, Produktionsstruktur, Quelle: *Historsches Lexikon*

Nach dem Zweiten Weltkrieg erlaubte die fossile Energie erstmals in der Geschichte der Landwirtschaft mit einer negativen energetischen Erntefaktor zu arbeiten. Der landwirtschaftliche Betrieb beruhte nicht mehr auf einem geschlossenen Nährstoffkreislauf, in dem Ackerbau und Viehzucht notwendigerweise integriert sein musste. Im Zuge dieses Prozesses setzte sich die Marginalisierung der Landwirtschaft weiter fort, bis sie nur noch einige Prozentpunkte der Wirtschaftsleistung betrug. Dies bedeutete aber nicht, dass die Landwirtschaft gesellschaftlich bedeutungslos wurde. Siefertle führt dies darauf zurück, dass, weil die Landwirtschaft die Physiognomie der Landschaft stark prägt, ihr noch immer eine grössere öffentliche Aufmerksamkeit zuteilwird, als ihre geringe ökonomische Bedeutung erwarten liesse (Siefertle 2006, 297).

Vor allem in der 2. Hälfte des 19. Jh. avancierte das idealisierte und idyllisierte Bauern- und Hirtenbild zum Prototyp des freiheitlichen demokratischen Schweizers. Die Nationalgeschichtsschreibung und die Schulbuchpädagogik halfen entscheidend bei der Konstruktion eines Bauernbildes. Der 1897 gegründete Schweizerische Bauernverband (SBV) trug wesentlich zur Verbreitung dieser Bauernideologie bei. Den Höhepunkt erlebte sie zur Zeit der geistigen Landesverteidigung. Mit einer nationalen Kampagne, bekannt als Anbauschlacht, wurde die materielle Notwendigkeit der Landwirtschaft zelebriert, und die Bauern erlebten ihre höchste Wertschätzung.

Marginalisierung und Idealisierung

Die Veränderungen in der Landschaft waren also sichtbare Zeichen einschneidender wirtschaftlicher, sozialer, politischer und kultureller Umstrukturierungsprozesse, die mit der Industrialisierung in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts ihren Anfang nahm. Als Reaktion auf diesen sozialökonomischen Umwandlungsprozess bildeten sich unterschiedliche Bestrebungen, die den «kulturellen Niedergang» aufhalten wollten. Zu Beginn stand die Landschaftsschutzbewegung im

Lichte der «konservativen Revolution», die sich nach einer Gesellschaft des Ancient régimes zurücksehnte. Für die Vertreter dieser Position verkörperte die Stadt einmal mehr alle gesellschaftlichen Missstände dieser Zeit. Das Bauerntum wurde idealisiert und glorifiziert (F. Walter 1996:84). Durch den Rückgriff auf vorindustrielle Lebens- und Arbeitsbedingungen sowie architektonische und städtebauliche Leitbilder wie Familie, Dorf, Kleinstadt, Einfamilienhaus bzw. Eigenheim und handwerkliche Produktionsbedingungen sollten auch die «wurzellosen» städtischen Massen wieder die «Bodenständigkeit» zurückerhalten (J. Petsch, werk-archithese 27-28). Die Bestrebungen, die Grossstädte in Kleinstädte umzuwandeln (Entballung der Städte), orientierte sich am Typus des Wohnens in von einem Garten umgebenden Haus. Das dies zum heute grössten Problem für die Siedlungsgestalt, wie für den ganzen Landschaftsraum und mithin der Kulturlandschaft werden würde, wurde noch nicht erkannt. Beeinflusst durch die Gegenüberstellung der städtischen und der ländlichen Schweiz, wie sie vor allem an der Landesausstellung von 1939 in Zürich zum Ausdruck kam (mit einer modern-industriell-kulturvielfältigen Schweiz am einen Seeufer und einer ländlichen, traditionellen am anderen), wurde das Postulat der Trennung von Bau- und Nichtbaugebiet, von Siedlungs- und Nichtsiedlungsgebiet, von Bau- und Landwirtschaftszone zum Kernanliegen der späteren Raumplanung (TEC21:2012). Erst ab den 30er Jahren wuchs unter dem Druck der angespannten Internationalen Lage die Schicksalsgemeinschaft der urbanen und ruralen Bevölkerung wieder zusammen. Es entstanden Visionen von einem durchgrünten urbanen Mittelland, also einer Synthese von Stadt und Land.

Historische (Agrar-)Landschaften im Wandel der Zeit

Die traditionelle, historische Kulturlandschaft, wie wir sie heute verstehen, stellt den Landschaftszustand dar, der in der Schweiz im 18. Jahrhundert allgemein verbreitet war (Ewald 1978). Diese Kulturlandschaft ist Resultat eines jahrhundertelangen Schaffens, vom Hochmittelalter (11.-13. Jh.) bis ins 18. Jahrhundert. „Vielerorts hat sich dieser Landschaftszustand samt der traditionellen Bewirtschaftung bis weit ins 19. Jahrhundert und gebietsweise bis zur Mitte des 20. Jahrhunderts gehalten“ (Ewald 1978).

Die Oberflächenbeschaffenheit des Kulturlandes wird bestimmt von der Nutzweise. Weiden haben andere Oberflächen als Wiesen, Äcker haben wiederum andere Konturen. Geländeterrassierungen zum Beispiel können lange überdauern, auch wenn sie längst nicht mehr angelegt oder durch Bewirtschaftungsformen entstehen. Wichtige, heute noch sichtbare Landschaftsrelikte, können eine Landschaft als Ganzes noch

immer prägen. Die Geschichte hat sich auch in die Struktur, beispielsweise im Mosaik von Wald und Kulturland, ins Landschaftsbild eingepreßt. Die Parzellenstruktur und die damit verbundenen Feldmuster sind ebenfalls persistente Formen. Materialentnahmeort für Baumaterial überdauern im Gelände. Die Bewässerung und die Mahd haben Spuren im Gelände und in der Vegetation hinterlassen. Gleiches gilt für die Baumgärten, die offenen Rietwiesen, die Hecken und Raine.

Unbesehen der Entstehungsgeschichte und der Wandlungsdynamik, besteht im Allgemeinen die Tendenz, sich von einem statischen Verständnis leiten zu lassen, namentlich bei der Bewertung der ästhetischen Kategorie. Oder mit anderen Worten: „Der Schutzgegenstand der Erhaltung der historischen Kulturlandschaft ist ein Bild“ (Heiland: 58). Ein Beispiel hierfür liefert die Entwaldung, in der Forschung als Landesausbau bezeichnet. Dieser war ein über Jahrhunderte stattfindender Prozess, der sich vor allem ab dem frühen Mittelalter einsetzt, bis die Bewaldung der Schweiz im 19. Jahrhundert den geringsten Bestand aufwies und sich von da an wieder ausbreitete (Kissling:90). Auch der heute viel beklagte Rückgang der Obstgärten, spiegelt diese an einem Bild fixierte Wahrnehmung. Die Existenz von landschaftsprägenden Obstbaugärten ist aber tatsächlich ein zeitliches Kulturphänomen, welches erst ab dem 17. Jahrhundert entstand (Kissling: 261). Siedlungsumgebende Obstgärten prägten das Landschaftsbild im Mittelland vor allem in 19. und 20. Jahrhundert (statistisch ist bis ins Jahr 1950 eine Zunahme der Anzahl Hochstammobstbäume belegbar).

Besonders in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts fanden grossflächige Landschaftsveränderungen statt. Der ländliche Raum wurde völlig neu gestaltet und viele Kulturelemente wurden dezimiert oder gingen verloren. Die Monotonisierung entsprechender Landschaftstypen in der Phase der Mechanisierung und Rationalisierung waren derart rapide und augenfällig, dass sie Anlass für präventive und konservierende Schutzbestrebungen boten.

Wo genau die Abgrenzung zwischen historischer Kulturlandschaft und der allgemeinen Kulturlandschaft gezogen werden soll, ist nicht absolut zu beantworten. Von wesentlicher denkmalpflegerischer Relevanz dürfte sein, dass sie unter gegenwärtigen wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Bedingungen nicht wieder entstehen würden (vgl. Abschnitt «historischen Kulturlandschaft»). Die Bedrohungslage und die Gefährdung durch neue oder andere Nutzungen, sind an sich die Bedingung für ihr entstehen. Hier beginnt das eigentliche Dilemma der Denkmalpflege.

Denkmalpflege

Bis in die Mitte des 18. Jahrhunderts ging man von der «absoluten Unveränderbarkeit der Natur» aus. Spätestens seit den Evolutionstheorien anerkannte man die langsame Veränderung der Natur, und dass auch diese eine Geschichte hatte (Walter, 39). Es entstand das Bewusstsein von Systemzusammenhängen, in denen Mensch und Natur gleichermaßen stehen. Vor diesem Hintergrund konnte nicht mehr auf das harmonische Gleichgewicht vertraut werden. Die ethischen Prinzipien schwankten zwischen zwei Haltungen: einerseits die Beherrschung der Natur durch den Menschen, die andere betonte die Harmonie mit der Natur. Letztere legte die Basis, dass überhaupt Erhaltungs- und Schutzbemühungen entstehen konnten. Die Erhaltung des Schönen war zentrales Anliegen und stellte ein Novum dar. Es wurde festgestellt, dass die ehemals malerische Schweiz im Begriff sei, langweilig und banal, d.h. gleichförmig zu werden.

Die Ideen des Denkmalschutzes sind einiges älter als ihre Institutionen. Im Jahr 1815 wurde die Schweizerische naturforschende Gesellschaft (heute Schweizerische Akademie der Naturwissenschaften SCNAT) gegründet, welche sich u.a. um den Schutz von Naturschönheiten bemühte. Durch sie wurde 1914 der Nationalpark, ein Gebiet, das jeglichem menschlichen Einfluss entzogen werden sollte, initiiert.

Natur- und Heimatschutz

Als eigentlicher Anfang der Denkmalpflege wird das Engagement von Karl Friedrich Schinkel (1781-1841) in Preussen angesehen (Naturschutz und Denkmalpflege: 68). Der Begriff Heimatschutz wird in den 1880er Jahren durch Ernst Rudorff (1840-1916) geprägt. Die Bewahrung von Landschaft und Siedlungsweise, lokale Sitten und Traditionen waren dabei Gegenstand des Interesses. Folglich geraten nebst der freien Landschaft auch Häuser, Gärten, Schlösser, Dörfer und Städte in den Fokus. Werte der Ästhetik, der Harmonie, des Bildhaften, sowie des Erzieherischen, zusammen mit dem vorgenannten integralen Landschaftsansatz, fanden später Eingang in denkmalpflegerische Konzepte wie dem Umgebungs- oder dem Ensembleschutz (J. Blucha et al, 2009: 48). Erst rund hundert Jahre später, nämlich 1905 wurde die Schweizerische Vereinigung für Heimatschutz gegründet, 1909 der Schweizerische Bund für Naturschutz (heute Pro Natura). Ab 1917 wurde vom Bund eine Expertengruppe für Denkmalpflege eingesetzt (EDK).

Die Institutionalisierung der Denkmal- und Naturschutzbestrebungen verliefen also mehr oder weniger parallel und gleichzeitig. Für beide Organisationen diente die Landschaft als Träger des national building (Geschichte der Landschaft: 208). Die Landschaft, im höchsten Mass

symbolisch besetzt, wurde zum Kern des neuen patriotischen Gefühls. Sie wurde als Projektionsfläche (wieder-)entdeckt und mit einheimischen traditionellen Sitten und Stilen in Verbindung gebracht. Bezeichnend ist die Entstehung von Nationalparks auf der ganzen Welt. An den jeweils spezifischen Landschaftstypen sollte sich eine Nation identifizieren und verwurzeln können.

Eng verbunden mit dem Heimatschutz war der Heimatstil. Die Erforschung heimischer Bautypen und Bauformen ist auf den Zeitkontext zurückzuführen. Zur Programmatik gehörte die nationale und lokaltraditionalistische Bauweise (z.B. Fachwerk – handwerkliche Produktion), Bauformen (Dachformen) und Baustoffe (Holz, Ziegel). Die Wurzeln des Heimatstils liegen in der Hirten- und Agrarromantik des 19. Jahrhunderts. Als spätromantische Reaktion auf die moderne Industriegesellschaft durchzog den Heimatschutz ein patriotischer, grossstadtfeindlicher "Dörfligeist". Die Idealisierung des traditionellen Landlebens und der Landwirtschaft spiegelte die bürgerliche Sehnsucht nach den eigenen ländlichen Wurzeln (Historisches Lexikon).

Die bedrohte Natur wurde damals – wie zum Teil noch heute – meist mit der Alpenregion in Verbindung gebracht. Die Alpen wurden als Reliquien der Vergangenheit verehrt. Der anfangs des 20. Jh. einsetzende Tourismus und der einhergehende Bum der Bergbahnen lösten Kampagnen von Landschaftsschutzorganisationen aus. In der Architektur hielt der Chaletstil Einzug und in der Gartenkultur fand der Alpengarten Verbreitung. Ein eigentlicher Kult wurde mit den Findlingen betrieben. So wurde ein Findling bei Monthey zum Ausgangspunkt der Naturschutzbewegung.

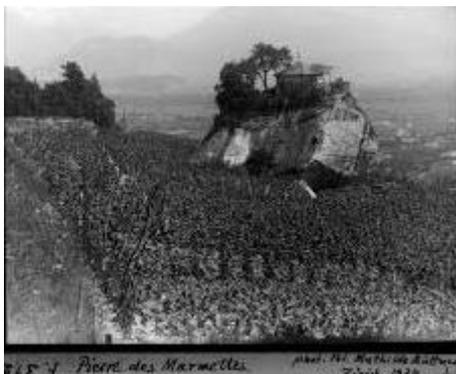


Abbildung 3: Findling von Marmettes, Quelle ETH

Im Zentrum der Naturschutzbewegung stand zu Beginn nicht die Natur (Fauna, Flora), sondern das ästhetische und patriotische Empfinden der Zeit. Die Verschandelung und Zerstörung von Natur und Heimat wurde beklagt. Nicht der haushälterische Umgang mit Ressourcen war das

vordringliche Anliegen, sondern der Schutz gefährdeter Objekte. Im Zentrum des Interesses standen auch ausgewählte Einzelschöpfungen der Natur und auffällige oder seltene Arten, wie zum Beispiel Orchideen oder besonders alte Eichen. In diesem Sinne kann auch von einer Naturdenkmalpflege gesprochen werden. Dies ist bezeichnend für das wissenschaftliche Interesse zu dieser Zeit. Erste Erfolge erzielten die Natur- und Heimatschutzorganisationen sodann im Kampf um den Erhalt von Findlingen und markanten Einzelbäumen. In seinen Anfängen unternahm der Heimatschutz zahlreiche Einsprachen zum Schutz der Landschaft, insbesondere gegen neue Bergbahnprojekte und Eisenbahn-Linienführungen. Die kantonalen Sektionen des Heimatschutzes strebten schon früh die gesetzliche Verankerung des Schutzgedankens an. Im ländlichen und städtischen Siedlungsgebiet konzentrierte sich das Engagement auf die Erhaltung der historischen Bausubstanz. Mit der ab 1906 lancierten Zeitschrift ‚Heimatschutz‘ konnte der Verein sein Gedankengut breiter streuen. Schon früh beliebt war die Methode, gute und schlechte Beispiele von Eingriffen in die Landschaft oder von architektonischen Bauten gegenüberzustellen.

Die Anfänge der Landschaft als Gegenstand von Wissenschaft, Politik und Planung reichen in die Zeit des klassischen Natur- und Heimatschutzes im 19. Jahrhundert zurück. Damals entwickelte sich als Gegenreaktion auf Industrialisierung, grossflächige Abholzungen und Städtewachstum eine bürgerliche Heimatschutzbewegung mit einem spätromantischen und anti-urbanen Landschaftsverständnis. Landschaftsforschung und Landschaftsplanung sind aber ein Produkt der jüngeren Zeit (F. Walter 1996).

Eine analoge Entwicklung lässt sich sodann in der Gesetzgebung beobachten. 1962 wurde eine Ergänzung der Bundesverfassung um einen Artikel über den Natur- und Heimatschutz angenommen. Die Kantone waren fortan für den Natur- und Heimatschutz zuständig. Mit dem Verfassungsartikel erhielten ökologische Argumente gegenüber ästhetischen mehr Gewicht. 1967 trat das Natur- und Heimatschutzgesetz in Kraft. Ein eigenes Denkmalschutzgesetz gibt es nicht. In der eidgenössischen Gesetzgebung konnte schliesslich der Naturschutz dem Denkmalschutz den Rang ablaufen.

Aktuell scheint es wieder zu einer Annäherung bzw. zu einer engen Verknüpfung von Naturschutz, Kulturlandschaftsschutz und Landschaftsästhetik zu kommen, was sich in integralen Modellen wie den Landschaftsentwicklungskonzepten, Raumentwicklungsstrategien, den Landschafts- und Naturpärken etc. offenbart. Überlebt hat das Zusammenspiel von repräsentativen Schutzgebietssystemen bis hin zu

Objekt- oder Einzelercheinungen mit dualer Intention (Kultur- wie auch Naturdenkmalschutz) in den modernen Planungsinstrumenten.

Gegenstand des modernen Naturschutzes sind nicht mehr ausschliesslich konkrete Objekte, wie bestimmte Tiere oder Pflanzen, Biotope oder Lebensgemeinschaften, sondern zusätzlich weitere Landschaftsfunktionen. Die Landschaft wird ganzheitlicher als natürliche Ressource verstanden, im Unterschied zur Denkmalpflege, der es primär um herausragende, eben denkmalwerte Objekte und in vielen Fällen auch um deren Umfeld geht (Naturschutz und Denkmalpflege: 129).

Heimat- und Naturschutzbewegungen haben zwar einen gemeinsamen Ursprung, aber eine unterschiedliche Entwicklungsgeschichte. Aufgrund neuer Gefährdungsbilder definieren beide Richtungen ihre Aufgaben immer umfassender. Gerade in der Denkmalpflege hat sich der Fokus von herausragenden Einzelobjekten auf den Schutz von Objektgruppen ausgedehnt. Damit soll den räumlichen, funktionalen, sozialen und wirtschaftlichen Aspekten mehr Gewicht beigemessen werden. Der Kontext und die Umgebung gewinnen an Bedeutung.

In der Erhebung von historischen Kulturlandschaften kann zwischen einem elementorientierten und einem flächenbezogenen Ansatz unterschieden werden. Der elementorientierte Ansatz stellt punkthafte, lineare oder flächenhafte, abgrenz- und benennbare Objekte in den Mittelpunkt. Damit steht er in der Tradition der denkmalpflegerischen Inventarmethodik, die zumeist von Einzelobjekten ausgeht. Der flächige Ansatz geht in der Regel von einem Zentrum aus, welches gegen aussen abzugrenzen ist. Beispielsweise die UNESCO-Welterbe-Landschaften sind auf diese Weise definiert. Aber auch Ortsbild- und Landschaftsinventare können hier dazugezählt werden.

Die Komplexität der Kulturlandschaft wird in der Regel dadurch verringert, indem sie in unterschiedliche Funktionsbereiche aufgetrennt wird. So werden auf Bundesebene die Bereiche Ortsbildschutz (ISOS), Landschaftsschutz (BLN) und Verkehrswege (IVS) separat behandelt.

Raumplanung

Die Schweiz lässt sich thematisch in verschiedene Raumtypen unterteilen. Schlüsselrollen fielen schon früh den Gewässern, dem Wald und der offenen Landschaft zu.

Die offene Landschaft prägt das umfassende Landschaftsbild; sie strukturiert zudem das Verhältnis zu den Siedlungen und begünstigt die landwirtschaftliche Nutzung. Generalisiert betrachtet entstanden die Landschaftsstrukturen im Wesentlichen durch die Dörfer, geprägt durch

den Getreideanbau sowie durch Streusiedlungen mit vornehmlicher Milchwirtschaft. Herausragend für die Siedlungs- und Landschaftsentwicklung waren auch die Alpenübergänge. Darauf ausgerichtet entstanden Wegstationen, Klöster, Dörfer, Städte. Viele der kleinen, mittleren und grösseren Städte figurierten als zentrale Orte der umgebenden Dörfer und Streusiedlungen. Mit der grossen Zahl an Gemeinden verbindet sich ein über Jahrhunderte überdauerndes autonomes Selbstbewusstsein (Gemeindeautonomie) und eine dezentrale Besiedlungsstruktur (Lendi, 126). Es waren sodann auch die Gemeinden, die den praktischen Nutzen von planerischen Reglementierungen zuerst erkannten und gesetzgeberisch mit einer Mischung von Planungs-, Bau- und Polizeirecht wirkten. Der Bund wurde erst später, insbesondere mit der Verfassung 1874 und den ihm obliegenden Aufgaben, namentlich der PTT und der SBB, zu planerischen Aktivitäten gedrängt. Die prägende raumplanerische Kompetenzordnung von Bund, Kanton und Gemeinde in der Tradition des föderalistischen Systems ist vor dem Hintergrund dieses Entstehungsprozesse zu lesen.

Die erste grosse Intervention mit raumwirksamer Fachplanung auf Bundesebene galt dem Wald. Das Waldgesetz von 1902 hat den Wald nach Lage und Fläche integral unter Schutz gestellt. Auch die Bedeutung der Landwirtschaft für die Eigenernährung und der Respekt vor dem Städtewachstum waren wichtige Treiber einer gesamtschweizerischen Planung. Die Raumplanung stand schon zu Beginn ihrer Entstehung im Spannungsfeld von Erhalten und Gestalten, von Bewahren und aktiven Verändern, von Negativ- und Positivplanung (ebd., 91). Der Natur- und Heimatschutz einschliesslich Landschafts-, Ortsbild- und Denkmalschutz wurde zu einem Vorläufer und zu einem indirekten Träger der Landesplanung. Im Gegensatz zum Forstpolizeirecht, welches eine absolute Schutznorm erliess, führte das Natur- und Heimatschutzgesetz das Instrument der Inventare ein.

Der kriegswirtschaftliche Ernährungsplan (auch Anbauschlacht), der sogenannte «Plan Wahlen», wurde ab 1940 zu einem Leitthema und zu einem klassischen Beispiel der räumlichen Entwicklung mit Wirkung über Jahrzehnte, ablesbar am späteren Kernpostulat der bundesrechtlichen verankerten Landwirtschaftszone¹¹ als Element der Trennung von Siedlungs- und Nichtsiedlungsgebiet (Lendi, 71).

Zentrale Themen der ersten Etappe der Teilrevision des Raumplanungsgesetzes (2012) waren die Förderung der

¹¹ Art. 16 RPG: Landwirtschaftszonen dienen der langfristigen Sicherung der Ernährungsbasis des Landes, der Erhaltung der Landschaft und des Erholungsraums oder dem ökologischen Ausgleich und sollen entsprechend ihren verschiedenen Funktionen von Überbauungen weitgehend freigehalten werden.

Siedlungsentwicklung nach innen und die Reduktion überdimensionierter Bauzonen. Mit der bevorstehenden zweiten Etappe (RPG II) sollen insbesondere die Bestimmungen über das Bauen ausserhalb der Bauzonen weiterentwickelt werden. Damit wird auf den aktuellen Strukturwandel in der Landwirtschaft reagiert, bei welchem in Zukunft wohl zahlreiche landwirtschaftlich genutzte Gebäude aufgegeben werden. Die Frage, wie mit diesen Bauten umgegangen wird, ist von erheblicher Relevanz für die Kulturlandschaft¹².

Abgrenzung Landschaftsschutz und Naturschutz

Landschafts- und Ortsbildschutz ist eine raumwirksame Tätigkeit und unterliegt daher den Grundsätzen des Raumplanungsgesetzes; insbesondere besteht für die zu treffenden Massnahmen eine Planungspflicht (Griffel, 336). Für die Bereiche des Landschafts-, Ortsbilds- und Denkmalschutzes sind die Kantone zuständig, während für den Naturschutz eine umfassende Gesetzgebungskompetenz des Bundes verankert ist (Griffel, 332). Rechtlich und sachlich lässt sich Ortsbildschutz und die Denkmalpflege nicht strikt trennen. Während der Ortsbildschutz primär die äussere, optisch wahrnehmbare räumliche Erscheinung der Siedlung im Visier hat, verlangt der Denkmalschutz den Schutz der historischen Substanz (Griffel, 338). Die Schutzzwecke müssen dabei nicht notwendigerweise übereinstimmen. Ortsbildschutz kann aber ein Umgebungsschutz von Denkmalschutzobjekten bewirken und der Denkmalschutz ist wiederum aufgrund eines Veränderungsverbot es ortsbildrelevant. Analog kann auch der Landschaftsschutz verstanden und eingeordnet werden. Auch da spielt das Zusammenwirken der einzelnen Teile und die davon ausgehende optische Gesamtwirkung im Gegensatz zum ungeschmälerten Substanzschutz eine bedeutendere Rolle.

Wie erwähnt ist im Bereich Landschaftsschutz, Ortsbild- und Denkmalschutz die Bundeskompetenz eingeschränkt. Den drei Bundesinventaren BLN, ISOS und IVS kommt deshalb keine direkte Verbindlichkeit zu. Sie sind für die Interessenabwägung bei Abweichungen von den darin enthaltenen Schutzzielen jedoch von Relevanz.

¹² Siehe Botschaft zur zweiten Teilrevision des Raumplanungsgesetzes von 31. Oktober 2018.

Konsequenz der Planung auf die Kulturlandschaft

«In den letzten 50 Jahren wurde in der Schweiz ebenso viel Fläche für Siedlungszwecke beansprucht wie seit der Sesshaftwerdung des Menschen bis zur Mitte des 20. Jahrhunderts» (Muggli, 43).

Die Siedlungsausdehnung ist für die offenen und traditionell bewirtschafteten Landschaften von besonderer Brisanz, da die Nutzungsänderung und die damit verbundenen Landschaftsveränderungen irreversibel sind. Ein zurückführen in die ursprüngliche landwirtschaftliche Nutzung wird unmöglich. Die Zersiedelung ist ganz klar als Versagen der Raumplanung zu betrachten. Boden wird verschwendet und es wird zu wenig kompakt und zudem am falschen Ort gebaut (Muggli).

Die Raumplanung will die Nachfrage nach Bauland nicht beeinflussen, sondern nur die Bedarfsdeckung in geordnete Bahnen lenken. Sie ist ganz allgemein keine finalisierte, endzustandsorientierte Planung, sondern ein offenes, prozesshaftes Regelwerk. Auf Fragen nach den Grenzen des Wachstums wird nicht eingegangen (Muggli, 55). Die unterschiedliche Bodenmärkte zwischen Landwirtschaftsland und Bauland (der Geldwert von Bauland übertrifft dasjenige von Landwirtschaftsland um ein Vielfaches) befördern die wirtschaftlichen Triebkräfte und die Neigung den Boden der intensivsten Nutzung zuzuführen. Der Druck auf die politischen Akteure immer mehr Land einzuzonen wächst dabei. Oder wie Muggli erwägt: indem jede Gemeinde für sich je eigene Wachstumschancen sichern wollen, führe im Resultat zu übers Land gestreute und zu gross dimensionierte Bauzonen (ebend, 104).

Der Föderalismus ist in der Raumplanung wichtig. Dieser ist über lange Zeit historisch gewachsen. Immer ging es um Machtteilung zwischen Stadt und Land, zwischen wirtschaftsstarken und wirtschaftsschwachen Regionen. Das politische Übergewicht der ländlichen Gebiete ist gerade in Bezug auf die Zersiedelung ein wichtiger Treiber. Namentlich die kleinräumigen Gemeindestrukturen führen dazu, den Baulandbedarf nur lokal zu bestimmen. Zudem widerspiegelt sich die «ländliche» Dominanz in den wiederholten – den Zielen der Raumplanung widersprechenden – Beschlüssen zur Lockerung des Bauverbotes ausserhalb der Bauzonen.

Die Konsequenzen der Zersiedelung auf die Landschaft sind folgenreich. Sie beeinträchtigt die optische Landschaftsqualität, degradiert das symbiotische Siedlungs-Landschaftsgefüge zu gesichtslosem und

auswechselbarem «Siedlungsbrei», offene Landschaften verschwinden und bewirtschaftbares Kulturland geht verloren.

VI. Übersicht über Gesetze und Instrumente zum Schutz der traditionellen Kulturlandschaften

Instrumente auf Bundesstufe

Für eine aktive Rolle der Behörden fehlte es zu Beginn des Landschafts- und Denkmalschutzes erst noch an den gesetzlichen Grundlagen. Auch auf kantonaler Ebene übernahmen zuerst private Vereine denkmalpflegerische Aufgaben.

Immerhin verfügten gemäss einer Aufstellung des Frostinspektorates im April 1935 alle Kantone über Bestimmungen zum Schutz der Fauna und der Flora. Die schönen Naturlandschaften, die Aussichtspunkte und die Seeufer hatten zwölf Kantone beschäftigt. Über einen Ortsbildschutz verfügten elf Kantone und die Naturdenkmäler schliesslich waren in 16 Kantonen geregelt.

Das 1967 in Kraft getretene und 1996 revidierte Bundesgesetz über den Natur- und Heimatschutz (NHG) ermöglichte dem Bund ab 1973 die Erstellung des Inventars der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz (ISOS) und 1984-2003 des Inventars der historischen Verkehrswege der Schweiz (IVS) (historisches Lexikon). Damit wurde das Ziel das heimische Landschaftsbild zu schützen verfolgt. Die Umsetzung der Inventare ist Aufgabe der Kantone, die in der Regel über die Gemeinden für den grundeigentümerverbindlichen Schutz sorgen. Die zwei wichtigsten Instrumente zum Erreichen der Schutzziele sind vertragliche Abmachungen (Bewirtschafterverträge) sowie der Erlass von planerischen Bestimmungen (Schutzzonen). Zu unterscheiden sind Schutzgebiete für Tier- und Pflanzenarten (Biotopschutz) nach Artikel 18 NHG.

Von 1954 an, nach der gescheiterten Rheinau-Initiative, wurde durch private Verbände (Heimatschutz, Naturschutz und Alpenclub) in Konstitution einer «Kommission zur Erstellung einer Liste der zu erhaltenden Landschaften und Naturdenkmäler von nationaler Bedeutung», kurz KLN, die Inventarisierung von Landschaften und Naturdenkmäler an die Hand genommen. Erst 1977 wurde das mehrfach überarbeitete Inventar vom Bund in Erfüllung von Artikel 5 des Natur- und Heimatschutzgesetzes übernommen. Fortan unter dem Titel

«Bundesinventar der Landschaften und Naturdenkmäler von nationaler Bedeutung (BLN)» wurde in drei Etappen (1983, 1996 und 1998) Ergänzungen vorgenommen. Mittlerweile umfasst es 162 Objekte und macht 19% der Schweizer Landesfläche aus. 43 % der BLN-Fläche liegen oberhalb von 2600 Metern über Meer und etwas mehr als 10 % tiefer als 600 Meter. Nach wie vor ist das Mittelland flächenmässig untervertreten. Dieser Umstand ist sicherlich auf eine Pfandabhängigkeit und auf die Ursprünge des Inventars zurückzuführen. Dem Zeitgeist entsprechend stand das Alpengebiet im besonderen Fokus (vgl. Abschnitt «Kulturl. i. d. Denkmalpflege).

Es umfasst vier Arten von Objekten: einzigartige Landschaften, für die Schweiz typische Landschaften, grossräumige Erholungslandschaften und Naturdenkmäler. Schon früh wurde aber erkannt, dass die Schutzwirkung mangelhaft war. Bei den schädigenden Eingriffen handelt es sich nicht um offensichtlich grobe Verschandlungen (Edward 2009: 569). Die letzte Revision, die 2017 abgeschlossen wurde, hatte eine inhaltliche Verbesserung zum Gegenstand. Mit den präzisierten Objektbeschreibungen inklusive einer können fortan die Interessen von Schutz und Nutzung noch besser als bisher abgewogen werden (amin.ch, Zugriff Nov. 2018).

Bis 1980 gab es kein Raumplanungsgesetz und folglich keine weitergehenden planerischen Verpflichtungen. Das BLN-Inventar verpflichtete zu Beginn primär den Bund bei seiner eigenen Tätigkeit Rücksicht zu nehmen. Heute stellt das BLN für alle Bundesstellen mit raumwirksamer Tätigkeit eine streng verbindliche Richtlinie dar. Das Bundesinventar ist auch dann zu berücksichtigen, wenn nicht direkt eine Bundesaufgabe (z.B. Eisenbahn- oder Nationalstrassenbau) tangiert ist. Dem BLN-Inventar, aber auch dem ISOS und IVS, kommt der Charakter von Sachplänen und Konzepten im Sinne von Art. 13 RPG zu. Somit ist es ein Instrument der Raumplanung. Die Schutzanliegen der Bundesinventare müssen Eingang in die Richt-, Nutzungs- und Sondernutzungsplanung finden (Rat für Raumordnung).

Das frühere Bundesamt für Forstwesen und Landschaftsschutz (heute BAFU) beschloss 1980, ein Inventar der schützenswerten historischen Verkehrswege zu erstellen, das den mit der Raumplanung betrauten Behörden Entscheidungshilfen zur Verfügung stellen soll. Nach längeren Vorbereitungsarbeiten wurde das Geographische Institut der Universität Bern 1983 beauftragt, das „Inventar historischer Verkehrswege der Schweiz (IVS)“ zu erarbeiten (Cornel Doswald 2003). Diese Arbeiten wurden Ende 2003 abgeschlossen. Das Inventar enthält auch Informationen zu Verkehrswegen von regionaler oder lokaler Bedeutung.

Der Schutz der historischen Verkehrswege ist einerseits Teil der Denkmalpflege, andererseits in bedeutendem Masse Landschaftsschutz. Der Schutz kann die bauliche Substanz umfassen, oder, wenn nicht mehr vorhanden, den historischen Verlauf betreffen. Im Schutzzumfang können auch Wegbegleiter (Bildstöcke, Kapellen usw.) mit funktionalem Zusammenhang enthalten sein. Bei historischen Verkehrswegen handelt es sich um lineare Schutzobjekte. Der Bund leistet Finanzhilfe an die Erhaltung, den Erwerb, die Pflege, die Erforschung und die Dokumentation (Astra 2018).

Das Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz von nationaler Bedeutung (ISOS) umfasst in der Regel schützenswerte Dauersiedlungen, welche auf der ersten Ausgabe der Siegfriedkarte enthalten sind. Das Bundesinventar berücksichtigt keine nutzungsmässigen, ökonomischen, soziologischen oder politischen Gesichtspunkte, ausser wenn sich diese Aspekte baulich eindeutig im Siedlungsbild niedergeschlagen haben. Das Inventar enthält, im Gegensatz zum IVS, nur Ortsbilder von nationaler Bedeutung. Die ergänzende Liste der Ortsbilder von regionaler und lokaler Bedeutung entfaltet für sich keine Rechtswirkung. Für die nationale Bedeutung der Ortsbilder sind topografische, räumliche und architekturhistorische Qualitäten ausschlaggebend: Das ISOS beurteilt die Ortsbilder in ihrer Gesamtheit bzw. nach dem Verhältnis der Bauten untereinander sowie der Qualität der Räume zwischen den Häusern und dem Verhältnis der Bebauung zur Nah- und Fernumgebung. Nach alter Methode hat das schützenswerte Ortsbild aufgrund nicht klar limitierbarer Bereiche, den sog. Umgebungsrichtungen (U-Ri), keinen klar begrenzten Perimeter. Das Objekt hat nebst dem baulichen in der Regel auch einen landschaftlichen Anteil. Im Kontext des Landschaftsschutzes betrachtet, ist von einem punktuellen Erhebungsansatz zu sprechen, während sich das IVS naturgemäss auf lineare Strukturen beschränkt.

Subventionen

Die Negativplanungen, verstanden als Rahmenordnung mit Ausschluss von nicht erlaubten Nutzungen, hat naturgemäss nur eine begrenzte Steuerungsfähigkeit. Sie können nicht gewährleisten, dass die vorgesehenen Nutzungen tatsächlich realisiert werden. Staatliche Regulierungen mittels Gebote und Verboten stösst so gesehen an Grenzen. Die mangelnde Steuerungsfähigkeit der hoheitlich-einseitigen Planungen kann durch anreizbildende Kooperationen zwischen Staat und Privaten entgegengewirkt werden.

Die Subventionspolitik ist eine der zentralen Instrumente des Staates zur Förderung von bundesrechtlich vorgeschriebenen oder wünschbaren Aufgaben. Im Rahmen der Subventionspolitik ist das staatliche Handeln in fachlich getrennte Sektoren unterteilt (Landwirtschaft, Strassen- und Wasserbau, Meliorationen, Wald und Forstwirtschaft, etc.). Darin liegt – aus Sicht des Natur- und Landschaftsschutzes – das Kernproblem. Denn diese Separierung widerspricht dem Charakter der Landschaften, die in sich komplex ist und einer ganzheitlichen Betrachtungsweise bedarf. Nur unter dieser Prämisse kann der jeweiligen Eigenart Rechnung getragen werden. Andernfalls besteht die Gefahr, dass staatliche Finanzhilfen das Gegenteil bewirken; sie können die Veränderung und die Auflösung der gewachsenen Landschaft beschleunigen. Durch den Erlass von Normen kann unter Umständen eine gewisse Uniformität produziert werden (Rodewald: 27). Die Direktzahlungsbeiträge an die Landwirte sind wohl das bedeutendste landschaftsrelevante Subventionsinstrument. Die finanziellen Mittel für die Landwirtschaft in Form von Direktzahlungen belaufen sich für die Periode von 2014-2017 in eine Höhe von 11'256 Millionen Franken. Zur Erhaltung einer offenen Kulturlandschaft werden Kulturlandschaftsbeiträge ausgerichtet, was aber nicht mit einer Kulturlandschaftsförderung wie sie hier behandelt wird zu verwechseln ist. Es handelt sich primär um allgemeine Bewirtschaftungszuschüsse, sogenannte Offenhaltungsbeiträge. Der Offenhaltungsbeitrag ist nach Zone abgestuft und wird für Flächen im Hügel- und Berggebiet ausbezahlt. Voraussetzung ist, dass die Flächen nicht verbuschen oder verwalden. Der Hangbeitrag, der Hangbeitrag für Rebflächen und der Steillagenbeitrag fördern die Bewirtschaftung der Flächen in Hanglagen, welche besonders von der Verwaldung bedrohten sind. Zur Sicherstellung der Sömmerungsbetriebe (Alpen) wird ein Alpungsbeitrag ausgerichtet. Die nachhaltige Bewirtschaftung und Pflege der Sömmerungsflächen wird durch den Sömmerungsbeitrag unterstützt (admin.ch/direktzahlungen).

Kernelement der letzten Agrarreform (AP 2014-17) war die Weiterentwicklung des Direktzahlungssystems. Unter anderem wurde das System dahingehend korrigiert, dass für die in der Bundesverfassung verankerten Zielsetzungen (Art.104 BV) spezifische Direktzahlungsinstrumente entwickelt wurden¹³.

¹³ Art. 104 BV: Der Bund sorgt dafür, dass die Landwirtschaft durch eine nachhaltige und auf den Markt ausgerichtete Produktion einen wesentlichen Beitrag leistet zur: Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen und zur Pflege der Kulturlandschaft (lit. b)

Im Weiteren werden Landschaftsqualitätsbeiträge zur Erhaltung, Förderung und Weiterentwicklung vielfältiger Kulturlandschaften gewährt (Art. 74 LwG). Der Landschaftsqualitätsbeitrag (LQB) ist eine regionalisierte Direktzahlungsart. Beiträge werden projektbezogen und überbetrieblich für die gezielte Pflege traditioneller Kulturlandschaften und die nachhaltige Gestaltung „neuer“ Landschaften ausgerichtet (Richtlinie Landschaftsqualitätsbeitrag, 2017). Dieser Aspekt der Steuerung wird in den folgenden Fallbeispielen noch eingehender besprochen.

Nebst der Agrarpolitik, werden auch in der Wasserbaupolitik oder in der Waldpolitik landschaftsgenerierende oder -reproduktive Tätigkeiten finanziell abgegolten und gefördert (Revitalisierung von Fliessgewässern, Waldreservate). Eine weitere vom Bund gegründete Institution, welche mit Geldanreizen auf die Landschaftsgestalt einwirkt, ist der Fonds Landschaft Schweiz (FLS). Er gibt finanzielle Anreize für freiwillige Massnahmen zur Erhaltung und Wiederherstellung von Landschaften, Natur- und Kulturdenkmälern (fls-fsp.ch).

Instrumente auf Stufe Kanton und Gemeinde

Schutzwürdige Objekte werden je nach ihrer Bedeutung in nationale, regionale oder lokale Schutzobjekte unterteilt. Die Biotopie von nationaler Bedeutung werden vom Bund inventarisiert, jene von regionaler Bedeutung durch die Kantone. Für den Schutz und den Unterhalt, also für den Vollzug, sind bei beiden Schutzobjekt-Kategorien die Kantone verantwortlich. Hier zeigt sich eine systematische Problematik: Das NHG unterteilt die Inventare nach Art. 5 NHG, in heimatliche Landschafts- und Ortsbilder, geschichtliche Stätten sowie in Natur- und Kulturdenkmäler und nach Art. 18a NHG in den Schutz der einheimischen Tier- und Pflanzenwelt. Bei Letzteren ist dann auch der Unterhalt Bestandteil der gesetzlichen Regelungen. Dieser Umstand führt dazu, dass beim Kulturlandschaftsschutz, wie übrigens auch beim Denkmalschutz, die Pflege und der Unterhalt zumindest auf Bundesebene nicht ausdrücklich vorgeschrieben ist. Eine Entschädigung für die Pflege und den Unterhalt u.a. von Kulturlandschaften ist also freiwillig und kantonal verschieden. Anhand der nachfolgenden Fallbeispiele wird dies noch verdeutlicht.

Auf der Stufe der Kantone und Gemeinden gehören die Richtpläne, namentlich die «Gebiete mit Vorrang Landschaft» zu den wichtigsten behördenverbindlichen Planungsinstrumenten. Sie sind meist mit Zielen, d.h. Schutz- und Entwicklungszielen umschrieben (Beispiel Thurgau). Im Richtplan des Kantons Zürichs wird für die zukünftige Raumentwicklung

festgehalten: «Die intakte Landschaft wird zunehmend zu einem wichtigen Standortfaktor. Von besonderer Attraktivität sind grössere, zusammenhängende Landschaftskammern mit hohem Natur- und Erlebniswert und traditionelle Kulturlandschaften.» Unter den fünf Handlungsräumen ist auch die Kulturlandschaft als ein eigener Raumtyp definiert. Der Richtplan enthält im allgemeinen Landschaftsschutz- und Landschaftsfördergebiete. Die Fördergebiete unterscheiden sich von den Schutzgebieten, indem ein multifunktionaler Förderschwerpunkte in den Bereichen Landwirtschaft, Naturschutz, Erholung und Landschaftsbild angestrebt wird, während die Schutzgebiete meist durch Verordnungen konkretisiert werden.

Schutzverordnungen dienen der langfristigen Sicherung. Sie sind im Gegensatz zum Richtplan eigentümergebunden. Sie kommen in der Regel in Gebieten mit mehreren Eigentümern zur Anwendung. Der Schutz beinhaltet dabei nicht nur die Verhinderung von Beeinträchtigungen durch Gebote und Verbote, sondern es stellt auch den Unterhalt, die Pflege und allenfalls die Wiederherstellung eines Objekts sicher. Die Schutzverordnung gewährleistet die Rechtsgleichheit und Verbindlichkeit gegenüber Dritten (aln.zh.ch).

Daneben existieren in vielen Kantonen Natur- und Landschaftsschutzinventare. Naturschutz beinhaltet dabei primär den Schutz von Fauna und Flora inklusive deren Lebensräume. Der Landschaftsschutz umfasst in der Regel geologische-, geomorphologische Objekte, Findlinge und Einzelbäume.

Ergänzend zu den agrarpolitischen Beiträgen des Bundes (Direktzahlungen) können in den Kantonen und Gemeinden Beiträge für Schutzleistungen entrichtet werden. Diese können, wie zum Beispiel bei der Unterstützung von Hochstammobstgärten oder Feuchtwiesen, auch kulturlandschaftliche Komponente betreffen. Im Zusammenhang mit Biotopschutz erlangen Private gar Anspruch auf Abgeltung, vorausgesetzt sie erbringen Leistungen im Sinne der Gebietspflege ohne wirtschaftlichen Ertrag¹⁴.

Ein Landschaftsentwicklungskonzept (LEK) zeigt die Entwicklung einer bestimmten Landschaft bezüglich ihrer nachhaltigen Nutzung sowie ihrer ökologischen und ästhetischen Aufwertung auf. Es ist ein Koordinationsinstrument, um die verschiedenen Aktivitäten in der

¹⁴ Art. 18 c Abs. 2 NHG: Grundeigentümer oder Bewirtschafter haben Anspruch auf angemessene Abgeltung, wenn sie im Interesse des Schutzzieles die bisherige Nutzung einschränken oder eine Leistung ohne entsprechenden wirtschaftlichen Ertrag erbringen.

offenen Landschaft zu steuern. Es umfasst alle landschaftsrelevanten Sachbereiche. Es gehört zu den partizipativen und zugleich persuasiven Instrumenten, d.h. es ist kein allgemeinverbindliches Planungsinstrument. Die Ergebnisse fliessen aber häufig in die formellen Richt- und Nutzungsplanungen ein.

Regionale Bewirtschaftungsbeiträge

Der Charakter der Landschaft setzt sich aus der regionalen Eigenart, Schönheit und Vielfalt zusammen. Der Charakter wiederum hängt wesentlich von den naturräumlichen Begebenheiten und der Landnutzung ab. Ein Wesensmerkmal der historischen Kulturlandschaft ist, dass sie unter gegenwärtigen Verhältnissen nicht mehr neu entstehen würde (vgl. Abschnitt «historischen Kulturlandschaft»). Zudem könnten sich ohne eine angepasste, tradierte Bewirtschaftung (Landnutzung) die daraus entstandenen Eigenarten nicht erhalten. Anreizsystemen, die eine entsprechende Pflege respektive Nutzung alimentieren, kommt demnach eine zentrale Stellung zu (vgl. Kapitle Subventionen, 40).

Der von der Bundesverfassung formulierte Leistungsauftrag erwähnt neben der durch eine nachhaltige und auf den Markt ausgerichtete Produktion auch prominent den Beitrag zur Pflege der Kulturlandschaft (Art. 104 Abs. 1 Bst. b BV). Kulturlandschaftspflege wurde lange nur unter dem Blickwinkel der Offenhaltung von Flächen (Hangbeiträge, Sömmerungsbeiträge) oder Vielfalt der Lebensräume (Vernetzungsbeiträge) mit Direktzahlungen gefördert. Regionale Anliegen und landschaftliche Kulturwerte, wie beispielsweise den Erhalt von Ackerterrassen, die Kulturenvielfalt in der Fruchtfolge oder die Erhaltung und Pflege von Wegen mit Naturbelag, konnten dabei nicht berücksichtigt werden. Zur Erhaltung, Förderung und Weiterentwicklung attraktiver, regionaltypischer Landschaften wurden im weiterentwickelten Direktzahlungssystem deshalb Landschaftsqualitätsbeiträge als neue Direktzahlungsart eingeführt (blw.admin.ch). Gemäss einer vom Bund durchgeführten Evaluation würde ein Drittel der realisierten Massnahmen ohne Landschaftsqualitätsbeiträge nicht mehr umgesetzt.

Landschaftsqualitätsbeiträge (LQB) werden projektbezogen ausgerichtet. Voraussetzung und Grundlage ist ein in den jeweiligen Regionen entwickeltes Konzept mit Ziel und Massnahmen. Die betroffenen Landnutzer, in der Regel die Landwirte, wirken mit. Landschaftsqualitätsprojekte werden mit Bewirtschaftungsvereinbarungen zwischen Kanton und Bewirtschaftern umgesetzt.

Zwischen 2014-17 wurden in der ganzen Schweiz flächendeckend 139 regionale LQP entwickelt. Diese Leistungen werden gesamtschweizerisch mit jährlich ca. 142 Mio. CHF honoriert. Im Vergleich: Der Bund entrichtet den Kantonen Beitragszahlungen im Bereich der Denkmalpflege, Archäologie und Ortsbildschutz in der Höhe von jährlich 26 Mio. CHF (Schwenkel et. al.).

VII. Fallstudien

Einleitung

Im vorangegangenen Kapitel wurden die als relevant identifizierten Steuerungsinstrumente diskutiert. Im dritten Teil der Arbeit sollen nun die Vollzugsvoraussetzungen untersucht werden.

In der Schweiz ist die Raumplanung föderal organisiert; sie liegt in der Verantwortung der Kantone. Dies ergibt sich verfassungsrechtlich aus Artikel 78 Absatz 1 BV, wonach die Kantone für den Natur- und Heimatschutz zuständig sind. Nur die Grundlagen, u.a. betreffend den Schutz von historischen Kulturlandschaften, werden auf Bundesebene im Raumplanungsgesetz und im Natur- und Heimatschutzgesetz vorgegeben. Das führt dazu, dass es theoretisch bis zu 26 unterschiedliche Lösungen und Umsetzungspraxen geben kann.

Die Bundesinventare nach Artikel 5 NHG sind bei Erfüllung raumwirksamer Aufgaben immer zu berücksichtigen. Für die Kantone und Gemeinden bedeutet dies, dass sie die Schutzziele zu den einzelnen Bundesinventarobjekten auch ausserhalb der Erfüllung von Bundesaufgaben im kantonalen und kommunalen Recht – wozu im Grundsatz die Richt- und Nutzungsplanung zählt – berücksichtigen müssen. Auf welche Art und Weise sie das tun, ist grundsätzlich ihnen überlassen. Die Umsetzung der Schutzziele im kantonalen Richtplan ist Teil der landschaftsbezogenen Aufgaben der Kantone (u. a. Festlegung von kantonalen Landschaftsschutz- oder Vorranggebieten). Aufgrund der Behördenverbindlichkeit der Richtplanung finden die Schutzanliegen der Bundesinventare Eingang in die Nutzungsplanung, namentlich über die Ausscheidung von Schutzzonen (Art. 17 Abs. 1 RPG)¹⁵ oder die Anordnung anderer Schutzmassnahmen (Art. 17 Abs. 2 RPG)¹⁶. Daraus

¹⁵ Geeignet für Objekte (z.B. Landschaftsschutz) über ein grösseres Gebiet und bisweilen über mehrere Gemeinden. Kann auch andere Zonen, wie z.B. Bau- und Landwirtschaftszonen, überlagern.

¹⁶ Zum Beispiel Schutz durch Schutzverordnung, Schutzverfügung oder Vertrag. Letzteres geeignet für Einzelobjekte.

folgend, sind also kantonal unterschiedliche Ansätze zu erwarten, selbst dort, wo der Bund selbst bereits konkrete Inventare erarbeitet hat.

Im Rahmen der Fallbeispiele kann gleichzeitig die Kohärenz als auch die Variabilität untersucht werden. Während Ersteres für die Wirksamkeit der Schutzmassnahmen wichtig ist, ist Zweiteres für die örtlich abgestimmte, individuell zugeschnittene Massnahme verantwortlich. Im Speziellen stellen sich folgende Fragen:

Sind die Schutzanliegen in die Erstellung der Richtpläne eingeflossen, und hat eine hinreichende Umsetzung in Nutzungs- oder Schutzplanung stattgefunden?

Ist sichergestellt, dass die Schutzziele und damit die Schutzinteressen für den Bereich von kulturhistorischer Relevanz sach- und fachgerecht bestimmt und gewichtet werden?

Auswahlkriterien

Als Fallbeispiele werden Kantone ausgewählt, die für das Thema besonders relevant sind. Besonders unter Druck ist der ackerbaulich nutzbare Boden in den Agrarkantonen des Mittellandes. Dazu kommt der hohe Siedlungs- und Infrastrukturdruck. Ausgangslage und Erhebungsbasis bilden die BLN-Objekte, da diese einheitlich und systematisch erhoben wurden und einer übergeordneten nationalen Kategorie zugehören, in unterschiedlichsten Kantonen vorhanden sind und auf das Thema der hier zu interessierenden Kulturlandschaft am offenkundlichsten zugeschnitten ist. Die Auswahl soll sich auf Gebiete beschränken, die durch den kulturlandschaftlichen Aspekt bestimmt werden und nicht etwa hauptsächlich als Geotope einzustufen sind. Für einen aussagekräftigen Vergleich ist die Auswahl sowie die Anzahl von Bedeutung. Es wird angenommen, dass der Einbezug von vier Kantonen sowie zwei BLN-Objekten dafür ausreichen. Aus arbeitsökonomischer Sicht wurden die BLN-Gebiete so gewählt, dass deren Perimeter jeweils zwei Kantonsgebiete überlagen. Ein zusätzliches Auswahlkriterium waren die Flächengrösse der Objekte; kleine Perimeter können zielgerichteter untersucht werden.

Objekte

BLN 1413 Thurgauisch-fürstenländische Kulturlandschaft mit Hudelmoos



Kantone: St. Gallen und Thurgau

Gemeinden: Muolen (SG), Amriswil (TG), Zihlschlacht-Sitterdorf (TG)

Fläche: 1271 ha

Gemäss Inventarblatt ist das BLN-Objekt in Zusammenhang mit der historischen Kulturlandschaft von besonderer Relevanz. Auszug aus Inventarblatt:

- 1.1 Gut erhaltene, für die Nordostschweiz typische Kulturlandschaft mit Kleinsiedlungen, Obstgärten und ehemaligen Hochäckern;
- 1.3 Kulturhistorisch und geschichtlich bedeutende Siedlungen und Einzelbauten.

Die Schutzziele lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- 3.1. vielfältig strukturierte und unverbaute Kulturlandschaft mit ihrem Mosaik von Ackerfluren, Wiesen und Obstgärten, kleinen Wäldern und Weilern;
- 3.8. das Relief der ehemaligen Hochäcker;
- 3.9. Die standortangepasste landwirtschaftliche Nutzung erhalten und ihre Entwicklung zulassen;
- 3.11. Die Dörfer, Weiler und Einzelhöfe mit ihrer typischen Bauweise in der Substanz und mit ihrem Umfeld erhalten;
- 3.12. Die historischen Verkehrswege in ihrer Substanz und ihrer Einbettung in die Landschaft.

Chronologische Entwicklung des Schutzgebietes

1972: provisorisches Schutzgebiet für das Gebiet Hudelmoos (aufgrund Bundesbeschlusses über dringliche Massnahmen auf dem Gebiet der Raumplanung).

1974-76: Erarbeitung einer Schutzverordnung.

1977: Inkraftsetzung der Schutzverordnung.

1984: Aufnahme ins Bundesinventar der Landschaften und Naturdenkmäler von nationaler Bedeutung (BLN).

1990: Aufnahme ins Bundesinventar der Hoch- und Übergangsmoore von nationaler Bedeutung.

Entstehungsgeschichte und Bedeutung

Als Ackerterrassen werden treppenartig an Hängen angeordnete Ackerflächen bezeichnet, welche durch das Zusammenwirken von hangparallelem Pflügen und talseitiger Bodenerosion entstanden sind (Wikipedia). Im Gegensatz zu den Weinbauterrassen sind die Ackerterrassen unscheinbarer. Das fehlende Bewusstsein und Wissen darüber machen die Ackerterrassen zu einem vergessenen und verkannten Kulturgut.

Als das Bevölkerungswachstum im Mittelalter einen grösseren Bedarf an Nahrungsmitteln und dadurch an mehr kultivierbarem Land hervorrief, begann man in Hanglagen und auf ackerfähigen Böden die Erde zu bearbeiten und mit dem neu entwickelten Wendepflug zu pflügen (Begleitheft Inventar). Durch hangparalleles Pflügen verschob sich die Erde talwärts und die sanften Geländestufen der Ackerterrassen wurden geschaffen. Neben Getreide wurden Flachs und Hanf angebaut und zu Leinen verarbeitet (historisches L.). Die Ackerflächen waren in Gewanne aufgeteilt. Gewanne waren Parzellen, die alle in gleicher Richtung gepflügt wurden.

In der damals vorherrschenden Dreizelgenwirtschaft wurden vornehmlich Hafer und Dinkel angebaut. Im Kanton Thurgau kann die Auflösung des Dreizelgensystems seit 1770 nachgewiesen werden (Pfaffhauser 1990). 1806 wurde der „allgemeine Weidegang“ (Benutzung der Allmend) aufgelöst (Schmid 1918). 1834 machten diese Flächen noch 49,9% der Kulturlandfläche aus (Wiesen und Weiden 26,8%, die Reben 3,6% und der Wald 19,7%). Ab 1850 stellte die Landwirtschaft von Getreidebau zu Milchwirtschaft und Futterbau um. Bis 1890 war der Strukturwandel vollzogen: Das Ackerland war auf 27,4% der landwirtschaftlichen Nutzfläche geschrumpft, während der Anteil des Wieslands umgekehrt auf 66,2% angestiegen war (hist. L.).

Die Ackerterrassen sind Teil der traditionellen Kulturlandschaft, Zeugen einer vergangenen, kleinstrukturierten landwirtschaftlichen Nutzung und damit ein landwirtschaftliches Kulturgut von hohem Wert. Im Vergleich zu anderen Regionen des Mittellands zeugen im Kanton Thurgau noch zahlreiche Ackerterrassen von einem ehemals stark verbreiteten Ackerbau.

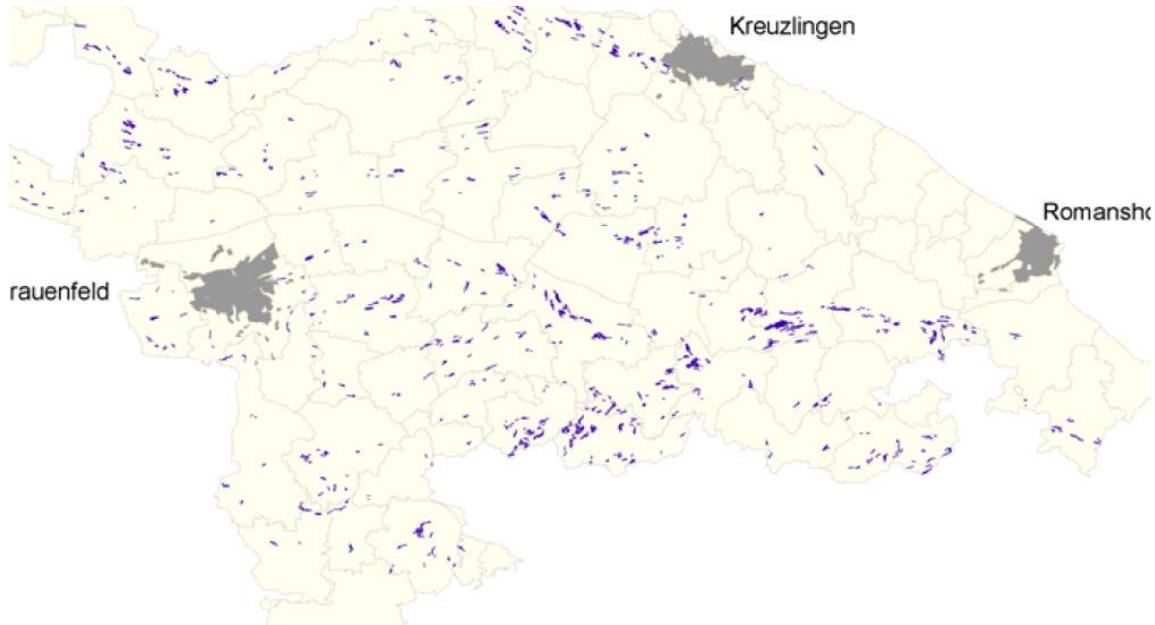


Abbildung 4, Kartierte Ackerterrassen im Kanton Thurgau, Quelle: Begleitheft zum Inventar der Ackerterrassen im Kanton Thurgau

Das kulturhistorische Landschaftselement «Ackerterrasse» wurde lange nicht beachtet. Erst zu Beginn dieses Jahrhunderts, also in den Nullerjahren, wurde der Wert der Terrassenlandschaften und Ackerterrassenfluren sowie deren Gefährdung erkannt¹⁷. Aufgrund fehlender Kenntnis und mangels Bewusstseins über die Bedeutung ihres kulturhistorischen Wertes, sind die ehemaligen Ackerterrassen als wertvolles Element der traditionellen Kulturlandschaft zunehmend gefährdet. Für die heutig gängige maschinelle Bewirtschaftung stellen die Terrassenstrukturen ein Hindernis dar. Das Kleinrelief, geprägt durch feingliedrige Terrassen, wird zudem auch durch Nutzungsänderungen langsam zerstört, zum Beispiel durch Trittschäden als Folge der Beweidung sowie durch fluviale Erosion.

¹⁷ Aufnahme des waadtländischen Terrassenlandschaft Lavaux 2007 als Unesco-Weltkulturerbe.



Abbildung 5, Die Hangparallele Geländestufen sind anthropogen entstanden

Übersicht über die Konzepte, Sachpläne, Verordnungen usw.

Im Folgenden werden für jeden Kanton separat die relevanten Instrumente und Gesetze auf ihre Bedeutung bezüglich der historischen Kulturlandschaft analysiert.

Übersicht der Vollzugsvoraussetzungen in den beiden betroffenen Kantonen, unterteilt nach den drei Staatsebenen Bund, Kanton, Gemeinde.

	Thurgau	St. Gallen
Bund	1983 ins BLN aufgenommen, Inventar Hoch- und Flachmoor von nat. Bedeutung	1983 ins BLN aufgenommen, Inventar und Hoch- Übergangsmoore, Flachmoor von nat. Bedeutung

Kanton	<ul style="list-style-type: none"> • Richtplan: Landschaftsvorranggebiet • Gesetz und Verordnung zum Schutz und zur Pflege der Natur und der Heimat, 1994 • Kantonales Landschaftsentwicklungskonzept, 2001 • Bauminventar, 2006 • Inventar Ackerterrassen, 2010 • Regionales Landschaftsqualitätsprojekt, 2015 	<ul style="list-style-type: none"> • Raumkonzept • Richtplan: Vorranggebiet Natur und Landschaft; Kategorie Landschaftsschutzgebiete • Naturschutzverordnung für das Naturschutzgebiet Hudelmoos der Gemeinde Muolen, 1976 • Regionales Landschaftsqualitätsprojekt, 2016
Gemeinde	Zonenplan Amriswil, 2009: Landschaftsschutzzone Naturschutzzone	<ul style="list-style-type: none"> • Schutzverordnung Gemeinde Muolen, 2004 • Zonenplan: Grünzone, Weilerzone

Kanton Thurgau

Richtplan

In den Gebieten mit «Vorrang Landschaft» gelten erhöhte Anforderungen an den Standort und an die Gestaltung von bewilligungspflichtigen baulichen Eingriffen. Landwirtschaftszonen mit besonderen Nutzungen (gemäss Art. 16a Abs. 3 RPG) werden nur in Ausnahmefällen zugelassen.

Landschaftsentwicklungskonzept

Die Resultate des kantonalen Landschaftsentwicklungskonzeptes (LEK) wurde in den kantonalen Richtplan aufgenommen und politisch verankert. Es bildet Basis für das Ausscheiden des «Vorranggebietes Landschaft».

Schutzverordnung Hodelmoos

Das Hudelmoos ist eines der ältesten Naturschutzgebiete im Kanton und seit 1977 unter Schutz. Es ist zudem Hochmoor, Flachmoor und Amphibienlaichgebiet von nationaler Bedeutung.



Inventar der Ackerterrasse im Kanton Thurgau

Mit der Inventarisierung der Ackerterrassen im Kanton Thurgau in den Jahren 2009-10 wurde ein erster wichtiger Schritt getan, um das wertvolle Kulturgut zu erhalten und zu fördern. Das erarbeitete Inventar beleuchtet eingehend den historischen Kontext und die Entstehungsgeschichte. Ziel des Inventars ist, eine Übersicht über alte Kulturformen zu gewinnen und die bereits vorhandenen Inventare im Bereich Natur, Landschaft und Geotope sinnvoll zu ergänzen. Der Thurgau leistet hier, bezogen auf die Schweiz, Pionierarbeit.

Das Inventar der Ackerterrassen des Kantons Thurgaus beschreibt den Erhaltungsgrad und die Qualität der Ackerterrassen sowie den Handlungsbedarf. Die Übersicht soll ein Arbeitsinstrument für die Raumplanung schaffen. Zwölf Ackerterrassen-Flure liegen im BLN-Gebiet. Es wird festgestellt, dass nicht jedem inventarisierten Objekt einen verbindlichen planerischen Schutzstatus zukommt, d.h. einzelne Ackerterrassen weder durch ein «Vorranggebiet Landschaft» im Richtplan noch durch eine Landschaftsschutzzone auf kommunaler Ebene überlagert wird.

Thurgauer Bauminventar

Das Thurgauer Bauminventar gibt einen Überblick über besonders schöne Einzelbäume in der Kulturlandschaft. Das Inventar umfasst das gesamte Kantonsgebiet und wird ergänzt durch die kommunalen Schutzpläne.

Kantonale Gesetzgebung betreffend Schutz der hist. Kulturlandschaft

Erhaltenswerte Objekte können namentlich besondere Landschaften wie Hochäcker- und Drumlinlandschaften, seltene Obst- und andere Gärten

sowie Stätten von historischer Bedeutung sein (§ 2 des Gesetzes zum Schutz und zur Pflege der Natur und der Heimat).

Kantonale Verordnung zum Schutz und Pflege von Natur und Heimat

Marginalie: Beitragsarten, Beitragsberechtigte Massnahmen
Beiträge werden geleistet für): die Bewirtschaftung und Pflege von
erhaltenswerten Objekten [...] (§ 11.

Beiträge werden in der Regel jährlich wiederkehrend geleistet.

Bei Objekten von nationaler Bedeutung trägt der Kanton die vollen nach
Abzug der Bundesbeiträge verbleibenden Kosten (§ 19).

Kommunale Bestimmungen

Schutzverordnung Naturschutzgebiet Hudelmoos von 1976:

Enthält Bestimmungen zum Schutz und Pflege der Moorgebiet und
dessen Umgebungsschutz (Pufferzonen). Die Verordnung gilt
kantonsübergreifend.

Baureglement am Beispiel der Gemeinde Amriswil (TG):

Naturschutzzone:

- Die Naturschutzzone umfasst Gebiete, die wegen ihrer Eigenart oder ihrer besonderen Pflanzen- oder Tiergesellschaften schützenswert sind. Bauten und Anlagen sind untersagt, wenn sie nicht zur Wartung oder Bewirtschaftung des Gebietes notwendig sind oder im Widerspruch zu den Schutzbestimmungen des Natur- und Heimatschutzrechtes stehen.
- Massnahmen wie z.B. Entwässerungen, Terrainveränderungen oder Bodenverbesserungen sind nur zulässig, wenn sie dem Zonenzweck entsprechen.
- Für das Gebiet Hudelmoos gilt die übergeordnete Schutzverordnung.

Landschaftsschutzzone:

- Die (überlagerte) Landschaftsschutzzone dient der Erhaltung und Wiederherstellung von besonders schönen und wertvollen Landschaften in ihrer Vielfalt und Eigenart.
- Bauten und Anlagen sind nur zulässig, wenn sie auf diesen Standort angewiesen oder zur Wartung und Bewirtschaftung des Gebietes notwendig sind. Solche Bauten und Anlagen sind besonders gut zu gestalten und in die Landschaft einzugliedern.
- Nicht zulässig sind insbesondere grössere Glashäuser, Folientunnels oder ähnliche Anlagen sowie ausschliessliche, bodenunabhängige Tierzucht- oder Mastbetriebe, wesentliche Terrainveränderungen und Deponien.

Im Vergleich zu den Gebieten mit «Vorrang Landschaft» können in Landschaftsschutzzonen Einschränkungen und Vorschriften bezüglich Bewirtschaftung erlassen werden, was einen effektiven Schutz der Terrassen bedeuten würde. Ein solcher, im Zonenplan festgehaltener Schutz, erlaubt es auch, Entschädigungen für erschwerte Bewirtschaftungsbedingungen zu entrichten (AfR Thurgau, 34).

Landschaftsqualitätsprojekt

Um vom Instrument der Landschaftsqualitätsbeiträge zu profitieren, wurde vom Verband Thurgauer Landwirtschaft VTL und dem Landwirtschaftsamt mehrere regionale LQ-Projekte erarbeitet. Auf den Kanton Thurgau entfallen rund 3 Mio. CHF. Die ausgerichteten Subventionsbeiträge der ersten vier Jahre beziffern sich wie folgt:

Qualitätsbeiträge	2014	2015	2016	2017
in CHF	11'644'968	12'308'714	12'032'394	12'364'603

Quelle: Dienststelle für Statistik Thurgau

Ganz konkret sind die Konzepte im Kanton Thurgau auf die regionalen landschaftlichen Kulturwerte abgestimmt. Das LQP stützt sich explizit auf die im kantonalen Richtplan definierten Beschriebe und Ziel der ausgeschiedenen Vorranggebiete. Die darin festgelegten Beurteilungsmassstäbe werden gebietsweise analysiert und in das Landschaftsqualitätsprojekt adaptiert. Beispielsweise wurden die Ackerterrassen im Gebiet Hudelmoos und Umgebung als Landschaftstyp definiert. Das LQP behandelt die ehemaligen Ackerterrassen als Einzelelement, womit für deren Pflege eine Beitragsberechtigung geschaffen wird.

Nach dem Gesagtem sind längst nicht alle Beiträge von kulturlandschaftlicher Relevanz. Immerhin sind die historischen Aspekte ein integrativer Bestandteil. Und das Projekt ist offensichtlich gut mit den übergeordneten Planungsinstrumenten abgestimmt.

Kanton St. Gallen

Raumkonzept

Das Raumkonzept des Kantons St. Gallen zeigt eine Gesamtschau der künftigen räumlichen Ordnung des Kantons und dient u.a. als strategische Orientierungshilfe bei der Koordination der raumwirksamen Tätigkeiten. Es soll die Zusammenarbeit über räumliche, sektorielle und institutionelle Grenzen hinweg fördern.

Das Untersuchungsgebiet ist dem Raumtyp «Kultur- und Agrarlandschaft» zugeordnet. Strategische Kernaussagen sind:

- Insgesamt zurückhaltende Siedlungsentwicklung im Einklang mit den Bedürfnissen von Land- und Forstwirtschaft
- Bestehende Gebäudesubstanz erneuern, landschaftsverträglich umnutzen oder rückbauen.
- Verkehrliche Erschliessung sicherstellen und Anbindung an Klein- und Regionalzentren optimieren.
- Touristische Potenziale stärker in Wert setzen und infrastrukturellen Ausbau landschaftsverträglich gestalten.

Richtplan

Vorranggebiete Natur und Landschaft

Der Richtplan führt jene Schutzgebiete auf, welche aus kantonaler Sicht besonders wertvoll sind. Bei diesen als «Vorranggebiete Natur» und Landschaft bezeichneten Gebieten handelt es sich einerseits um besonders wertvolle Lebensräume für Tiere und Pflanzen, andererseits um Landschaften, welche sich durch ihre Ursprünglichkeit, Vielfalt und Schönheit oder durch ihre erdgeschichtliche Bedeutung auszeichnen.

Schutzziel Allgemein

Als Schutzziele für Landschaftsschutzgebiete gelten folgende Grundsätze:

- Keine Beeinträchtigung der die Landschaft prägenden Elemente, wie Hecken und Feldgehölze, sowie von Geländeformen, Gewässern und ihrer natürlichen Entwicklung;
- Besonders sorgfältige Einpassung von Bauten und Anlagen;
- Vermeidung von stark in Erscheinung tretenden, den Landschaftscharakter verändernden Bauten und Anlagen sowie Terrainveränderungen;
- Keine Intensiv-Landwirtschaftszonen.

Das Kantonsgebiet ist nach Teilgebieten differenziert beschrieben. Das Schutzziel für das Vorranggebiet Hudelmoos und Umgebung (Objektnummer 118) lautet konkret:

- Freihalten der noch weitgehend unberührten Bereiche von Hochbauten und negativ in Erscheinung tretenden Anlagen (insbesondere Ortsbild Umgebung Zihlschlacht);
- Erhalten der Hochäckerstrukturen und Hochstammobstgärten;
- Konzentration der Hochbauten auf die Weiler und Dörfer.

Kantonale Gesetzgebung betreffend Schutz der hist. Kulturlandschaft

Gemäss Art. 115 des Planungs- und Baugesetzes: Schutzobjekte sind besonders schöne und naturkundlich oder kulturgeschichtlich wertvolle Landschaften (lit. b) und Naturdenkmäler (lit. d).

Naturschutzverordnung

Der Kanton St. Gallen verfügt nur über eine Naturschutzverordnung, die sich auf den Schutz von Fauna und Flora beschränkt. Abgeltungen sind ebenfalls an die ökologischen Rahmenbedingungen geknüpft (Verordnung zum Gesetz über die Abgeltung ökologischer Leistungen, 671.71).

Der Natur und Heimatschutz ist innerhalb des Planungs- und Baugesetzes geregelt (731.1 ,Art. 114 ff). Der Kanton kann im Rahmen der vom Kantonsrat bewilligten Kredite Beiträge ausrichten (Art. 117).

Kommunale Bestimmungen

Baureglement der Gemeinde Muolen (SG):

Weilerzone:

- Die Weilerzone dient der Erhaltung der bestehenden Baustruktur, der zweckmässigen Umnutzung, der Erweiterungsmöglichkeit von bestehenden Betrieben, den sachgerechten Unterhalt der vorhandenen Bausubstanz, der Sicherung der charakteristischen Umgebung und Freiräume sowie der sorgfältigen Eingliederung von Neu-, Um-, und Erweiterungsbauten in das bestehende Landschafts- und Weilerbild.
- Es sind nur standortheimische Pflanzen zulässig. Vorplätze und Abstellplätze sind mit einem wasserdurchlässigen Belag auszuführen. Die Umgebungsgestaltung hat sich in das Weilerbild einzupassen.

Grünzone Schutz:

- Die im Zonenplan mit "Schutz S" bezeichneten Grünzonen dienen der Erhaltung von Lebensräumen geschützter Tiere und Pflanzen. Es ist unzulässig, deren Lebensbedingungen durch Massnahmen oder Eingriffe zu beeinträchtigen.
- Neue Bauten und Anlagen sind nur zulässig, soweit es der Schutzzweck erfordert.

Kommunale Schutzverordnung Muolen (SG) von 2004

Das Gebiet umfasst eine Fläche von 142'204 m² mit mehrheitlich offenem Kulturland. Die Verordnung ist unterteilt in die Themen Kultur-, Natur-

und Landschaftsobjekte. Zu den jeweiligen Bereichen sind Listen mit Einzelobjekten aufgeführt. Sie enthalten Objekte wie Einzelgebäude, Wegkreuze und Bildstöcke, Gehölze, Weiher sowie Aussichtspunkte.

Schutzverordnung Naturschutzgebiet Hudelmoos von 1976

Enthält Bestimmungen zum Schutz und Pflege des Moorgebietes und dessen Umgebungsschutz (Pufferzonen). Die Verordnung gilt kantonsübergreifend.

Schutzverordnung über das Beizugsgebiet der Melioration Muolendorf von 1999

Bezeichnet u.a. einen erweiterten Perimeter (auch ausserhalb des BLN-Perimeters) die Hochäcker und Obstbaumgärten und erlässt entsprechende Schutzbestimmungen.

Zusammenfassung der Gebietsuntersuchung

Zusammengefasst zeigt exemplarisch, wie sich die verschiedenen Instrumente und Gesetze und Verordnungen überlagern. Einerseits wurden behördenverbindliche sowie eigentümerverbindliche Instrumente festgesetzt, andererseits werden diese durch freiwillige Anreizsystem ergänzt. Direktverbindlich sind vorliegend die kommunalen Schutzverordnungen. Diese beinhalten einen integralen Schutz, d.h. sie umfassen Landschafts-, Ortsbildschutz- und Naturschutzaspekte. Hinsichtlich des Unterhaltes und der Pflege wurden nur, – aber immerhin –, ansatzweise Bestimmungen erlassen. Das Instrumentarium wird laufend weiterentwickelt und neue Instrumente werden implementiert, wie z.B. das Inventar der Ackerterrassen zeigt. Generell wird eine nachvollziehbare historische Analyse vermisst. Eine Ausnahme bildet das Inventar zu den ehemaligen Ackerterrassen. Damit wurde dem förmlich verankerten Aspekt doch noch nachgekommen, wenn auch nur teilweise und relativ spät.

BLN (1312) Wässermatten in den Tälern der Langete, der Rot und der Önz



Kantone: Bern, Luzern

Gemeinden: Aarwangen, Bettenhausen, Herzogenbuchsee, Langenthal, Lotzwil, Madiswil, Melchnau, Roggwil, Rohrbach, Rütshelen, Wynau und Altbüron, Grossdietwil, Pfaffnau

Fläche: 986 ha

Gemäss Inventarblatt ist das BLN-Objekt in Zusammenhang mit der historischen Kulturlandschaft von besonderer Relevanz. Auszug aus Inventarblatt:

- 1.1 Parkähnliche Landschaften, geprägt durch die Wässermatten und ein Mosaik von Bächen, Gräben, Streuflächen, Baumreihen aus Eschen, Eichen und Erlen, markante Einzelbäume, Kopfweiden sowie Hecken und Gebüschgruppen;
- 1.2 Gut erhaltene Zeugen der einst weitverbreiteten Kulturform der Wiesenbewässerung mit den technischen Einrichtungen wie Schwellen und Schleusen.

Die Schutzziele lassen sich diesbezüglich wie folgt zusammenfassen:

- 3.1 Die parkähnliche Kulturlandschaft der Wässermatten mit den Wiesen, Hecken, Gebüsch, Einzel- und Kopfbäumen sowie Baumreihen erhalten;
- 3.2 Die noch aktiven Wässermatten mit ihrer charakteristischen Nutzung in Fläche und Qualität erhalten.
- 3.6 Die für die Wässerung notwendigen Systeme sowie die Relikte der historischen Bewässerungsanlagen erhalten.
- 3.7 Die standortangepasste landwirtschaftliche Nutzung und die charakteristischen Strukturelemente der Landschaft erhalten.

Entstehungsgeschichte und Bedeutung

Die Wässermatten stellen eine der ältesten und eigenartigsten bäuerlichen Kulturlandschaften der Schweiz dar. Sie sind Beispiel eines hochentwickelten Bewässerungssystems für einen reinen Grasanbau. Die Wässermatten in den oberaargauischen Flusstälern der Langete, Oenz und Rot sind die letzten Reste einer im Schweizer Mittelland ehemals verbreiteten Kulturform der genossenschaftlichen Wiesenbewässerung und -düngung, andernorts auch Rieselwiesen genannt. Die Praxis lässt sich bis ins 9. Jahrhundert zurückverfolgen und wurde im 13. Jahrhundert durch die Zisterziensermönche des Klosters St. Urban im Rahmen der Massnahmen zur Bodenverbesserung gefördert. Von natürlichen Flüssen oder Bächen aus wird mittels Schleuseneinrichtungen das Wasser in ein angelegtes Netz von Kanälen geleitet und dort zur Überflutung und Überrieselung der Matten gebracht. Dafür wurde ein weit verzweigtes System aus Kanälen und Gräben geschaffen, Dämme geschüttet und Hauptbewässerungsgräben mit «Brütschen» (Schleusen), Seitengräben mit «Ablissen» (Wasserauslassen), «Wuhren» (Wehre) sowie Staubrettern angelegt. Die Wässermatten werden mehrmals im Jahr gewässert. Die mitgeschwemmten Schwebstoffe düngten zugleich die Matten. Charakteristisch ist die zusammenhängende Wiesenlandschaft, ein weitverzweigtes Grabensystem, differenzierte Schleusenanlagen und eine weitgehend genossenschaftliche Nutzung. In den teils jahrhundertealten Wässermatten konnte sich eine aussergewöhnlich starke Grasnarbe bilden, da der Boden grundsätzlich nie zu Ackerland umbrochen wurde. Die Urkunden sprechen bezeichnenderweise von den «ewigen Wiesen».

In der alten Dreizelgenwirtschaft war die Viehhaltung abhängig vom verfügbaren Winterfutter. Schon die ältesten Urkunden des Ob- und Nid- u. aargaus (Zollinger 1906) unterscheiden «prata et pasqua»: Wiesen und Weiden. Je höher der Ertrag der Wiesen an Heu und Emd, desto mehr Vieh konnte gehalten werden. Durch vermehrte Viehhaltung wiederum wurde die Mistproduktion gesteigert, und damit konnte das Ackerland intensiver gedüngt werden (V. Binggeli und Chr. Leibundgut).

Die Anbauschlacht im Zweiten Weltkrieg, der Intensivanbau, die Mechanisierung und der Kunstdüngereinsatz haben zum drohenden Untergang der Wässermatten geführt. Von den ehemals rund 700 Hektaren im Langetental war 1980 kaum ein Zehntel übriggeblieben.

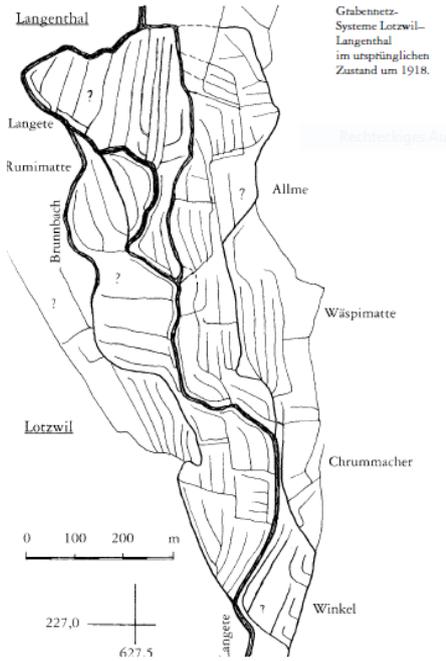
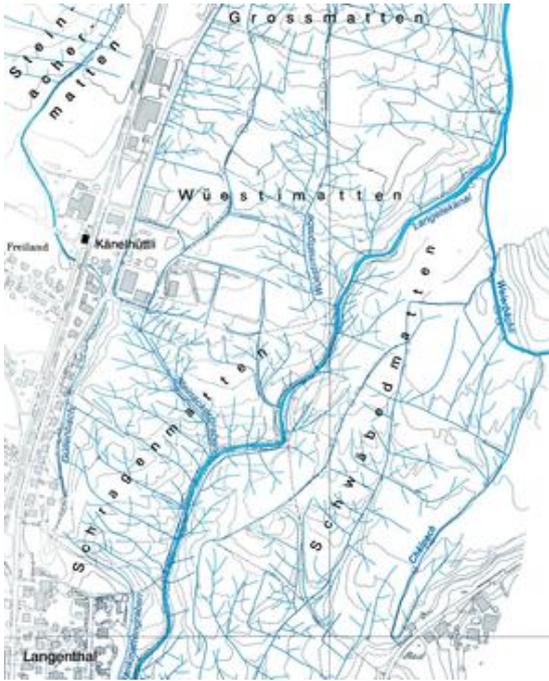


Abbildung 6, Karl Zollinger, Das Wasserrecht der Langeten, 1906

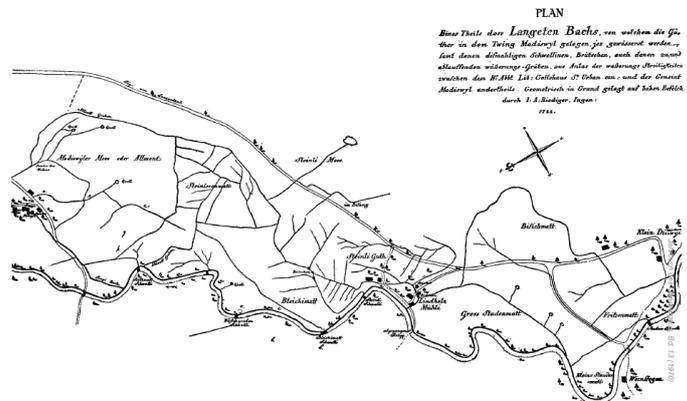


Abbildung 7, Madswiler Wässermatten, 1724 (Staatsarchiv Bern)



Abbildung 8, Staubretter in der heutigen Form



Abbildung 9, Franz Hodler "Der Mäher", in den Wässermatten 1879

Chronologische Entwicklung des Schutzgebietes

Die Naturforschende Gesellschaft Bern veröffentlichte 1949 einen Bericht über die Wässermatten. Darin wurden die Bewirtschaftung sowie die Pflanzengesellschaft nach wissenschaftlicher Manier beschrieben.

Abbildung 10: Mitteilungen der Naturforschenden Gesellschaft Bern 4/6, Bern, 1949

Walter Bieri

Die Wässermatten von Langenthal

Wer im Mai mit dem Zug von Bern nach Olten fährt, durchquert unterhalb Langenthal ausgedehnte Flächen von blühenden Beständen des Wiesenkerbels. Das sind die Wässermatten von Langenthal. Es gibt zwar an der Langeten Wässermatten bis nach Rohrbach hinauf, aber der grösste und ausgeprägteste Teil liegt doch zwischen Langenthal und Roggwil, weshalb wir uns hier auf diesen Teil beschränken wollen. Diese Wässermatten verdienen es, einem grösseren Interessentenkreis bekannt gemacht zu werden.

1. Geschichtliches

Der Anfang der Bewässerung an der Langeten liegt im unbekanntem Dunkel. Nach Zollinger (Das Wasserrecht der Langeten)

Naturschutzkreise forderten schon früh den Schutz der verbleibenden Wässermatten. Bereits in den 1970er-Jahren wurde die Gefährdung der Wässermatten erkannt, und die Forderung nach Unterschutzstellung wurde breit unterstützt.

1980: Erste Planungsergebnisse liegen im beschlossenen «Gesamtrichtplan» des Regionalplanungsverbandes Oberaargau vor, in welchem die Wässermatten in vollem Umfange als «schützenswerte Landschaftsteile» ausgeschieden wurden.

1983 wurden die Wässermatten in den Tälern der Langete, der Rot und der Önz ins Bundesinventar der Landschaften und Naturdenkmäler (BLN-Inventar, Objekt 1312) aufgenommen.

1985 erfolgte der entscheidende Regierungsratbeschluss zum Schutz der Wässermatten.

1991: Der bernische Grosse Rat beschloss über Kredite und eine Wässermatten-Stiftung, die schliesslich am 14. Februar 1992 gegründet wurde. Die Stiftung sichert seither auf rund 105 Hektaren die Wasserwirtschaft mit all ihren Elementen. Dafür hat sie mit rund sechzig Bauern Bewirtschaftungsverträge abgeschlossen und richtet ihnen Entschädigungen für Mehrarbeit und Minderertrag aus.

Übersicht über die Konzepte, Sachpläne, Verordnungen usw.

Im Folgenden werden für jeden Kanton separat die relevanten Instrumente auf ihre Bedeutung bezüglich der historischen Kulturlandschaft analysiert.

Die nachfolgende Tabelle bietet eine Übersicht der Vollzugsvoraussetzungen im Untersuchungsgebiet in den beiden betroffenen Kantonen, unterteilt nach den drei Staatsebenen: Bund, Kanton, Gemeinde.

	Bern	Luzern
Bund	1983 ins BLN aufgenommen	1983 ins BLN aufgenommen
Kanton	<ul style="list-style-type: none"> • Verordnung über die Erhaltung der Lebensgrundlagen und der Kulturlandschaft (LKV), 1997 • Richtplan: BLN Gebiete werden übernommen • Raumkonzept Kanton Bern, 2015 • Kantonale Überbauungsordnung Wässermatten (KÜO), 2019 • 1992 Gründung der Stiftung zum Schutz der Wässermatten • Kantonale sowie regionale Landschaftsentwicklungskonzepte, 2010 • Regionales Landschaftsqualitätsprojekt, 2015 	<ul style="list-style-type: none"> • Gesetz über den Natur- und Landschaftsschutz (NLG), 1991 • Richtplan: BLN Gebiete werden übernommen • Strategie Landschaft, 2018 • Verordnung zum Schutz der Wässermatten an der Rot in den Gemeinden Grossdietwil, Altbüron und Pfaffnau, 1996 • 1994 schloss sich der Kanton Luzern mit rund 15 Hektaren Wässermatten im Rottal, in der Gemeinde Altbüron • Regionales Landschaftsqualitätsprojekt, 2014
Gemeinde	Gemeinde Lotzwil: Zonenplan, 2013: Landschaftsschutzzone	Gemeinde Altbüron: Baureglement verweist auf die Bestimmungen der kantonalen Schutzverordnung

Kanton Bern

Richtplan

Der Kanton fördert mit einem gezielten und differenzierten Einsatz der agrarpolitischen Instrumente und der dafür zur Verfügung stehenden Bundes- und Kantonsmittel eine leistungsfähige, markt- und umweltgerechte Landwirtschaft. Damit sollen in den von Abwanderung betroffenen Gebieten die dezentrale Besiedlung erhalten und die Pflege der vielfältigen traditionellen Kulturlandschaft sichergestellt werden.

Der Kanton will besonders schöne oder kulturgeschichtlich wertvolle Landschaften erhalten und mehr Gewicht legen auf den schonenden Umgang mit der ganzen Landschaft.

Die grosse naturräumliche Vielfalt und die regionalen Eigenarten der traditionellen Kulturlandschaften sind für die kommenden Generationen zu erhalten.

Der Kanton kann im Rahmen von Projekten zur Erhaltung, Förderung und Weiterentwicklung vielfältiger Kulturlandschaften Landschaftsqualitätsbeiträge ausrichten.

Raumkonzept

In national bzw. kantonale geschützten Gebieten hat der Schutz Vorrang; Nutzungen sind soweit möglich, wie sie mit den Schutzziele vereinbar sind.

Gesetzgebung Kanton Bern betreffend Schutz der hist. Kulturlandschaft

Gemäss Art. 86 Baugesetz: Als Schutzgebiete bezeichnen die Gemeinden Landschaften oder Landschaftsteile und Siedlungen oder Siedlungsteile von besonderer Schönheit, Eigenart, geschichtlichem oder kulturellem Wert sowie von ökologischer oder gesundheitlicher Bedeutung, wie See-, Fluss- und Bachufer, Baumbestände, Hecken, Aussichtslagen, Orts- und Strassenbilder, sowie einzelne schützenswerte Objekte mit ihrer Umgebung.

Kantonale Überbauungsordnung Wässermatten

Die kantonale Überbauungsordnung KÜO bildet die Grundlage für den Schutz der Wässermatten. In ihr wird der Wirkungssperimeter sowie die zulässigen und verbotenen Nutzungen festgehalten. Der Schutz der Wässermatten ist ein landschaftsästhetisches und kulturelles Anliegen. In der KÜO wird der Landschaftsschutz formell umgesetzt, damit das Erscheinungsbild der Wässermatten nicht beeinträchtigt wird. Die traditionelle Nutzung mit der aktiven Wässerung der Matten konnte hingegen nicht in der KÜO geregelt werden. Dazu brauchte es ergänzende Verträge mit den Bewirtschaftenden (vgl. Stiftung). Mit dem Regelwerk wurden die Voraussetzungen geschaffen, um die historische Kulturlandschaft zu erhalten und die traditionelle Wassernutzung auch in Zukunft sicherzustellen.

Im Planungsprozess wurde darauf geachtet, dass die betroffenen Bewirtschaftenden, Grundeigentümer und Gemeinden in der Projektorganisation vertreten waren und so ihre Anliegen direkt einbringen konnten. Die für die KÜO relevanten Massnahmen aus dem LEK 2010 wurden in die aktuelle Planung einbezogen. Das Projekt umfasst nur die an der Langeten und Rot gelegenen Wässermatten, also nicht die gesamten im BLN Inventar enthaltenden Flächen.

Wässermatten-Stiftung

Seine Aufgaben enthält der RRB 1985, der im Wortlaut im Jahrbuch Oberaargau 1985 wiedergegeben ist. Im Kern waren es die Folgenden:

- Es sind Erlasse vorzubereiten betreffend Schutzgebiete und -bestimmungen und die dazu nötigen Untersuchungen durchzuführen.
- Es sind Kosten und Verteiler aufzustellen und eine regionale Trägerschaft vorzubereiten.

Das Geographische Institut der Universität Bern wurde als Erstes damit beauftragt, eine detaillierte Bestandaufnahme und Bewertung der relativen Schutzwürdigkeit der Wässermatten aus landschaftlicher Sicht durchzuführen. Darin sollen die im regionalen Richtplan vorgegebenen Ziele zum Schutze der Wässermatten-Landschaft soweit konkretisiert werden, dass die erforderlichen Massnahmen im Sinne einer Nutzungsplanung vorgeschlagen werden konnten. In der Studie wurden die Schutzziele formuliert und die Schutzgebiete abgegrenzt. Die Aufarbeitung historischer Quellen (Pläne, Karten, Fotos, Berichte, Reglemente, Verordnungen) waren genauso Bestandteil der Untersuchung, wie die Interpretation der aktuell noch vorhandenen Wässermatten-Landschaft (Jahrbuch des Oberaargau, 1987).

Um die Kulturlandschaft zu erhalten und deren traditionelle Bewirtschaftung zu sichern, unterstützt die Stiftung die Bewirtschafter mit dem Ausrichten von Beiträgen. Unter Berücksichtigung der Ziele und Rahmenbedingungen des KÜO wird die aktive Wässerung der Matten in einem Vertrag zwischen der Stiftung und den Bewirtschaftenden geregelt. Der Vertrag enthält Bestimmungen über den Unterhalt der Wässergräben und die dazu nötige Finanzierung. Er enthält die Abgeltung der Wässerbauern. Die Beiträge entschädigen u.a. den Ertragsausfall für die reine Grünlandbewirtschaftung und den Mehraufwand, der durch das Wässern der Matten entsteht. Zum ersten Mal in dieser Form eines integralen Landschaftsschutzes wird nicht nur ein Gebiet geschützt, sondern auch die zu ihm gehörende Nutzungsart.

LEK Oberaargau

Das Regionale Landschaftsentwicklungskonzept ergänzt das Raumentwicklungskonzept Oberaargau und löst nach der Genehmigung den Teilbereich Landschaftsschutz des Gesamttrichtplans von 1980 ab. Das Regionale Landschaftsentwicklungskonzept (R-LEK) basiert auf dem Inventar der schutzwürdigen Lebensräume und dem Inventar der schützenswerten Geotope. Die beiden Inventare wurden vorgängig ausgearbeitet.

Kommunale Bestimmungen

Baureglement der Gemeinde Lotzwil (BE):

Das Landschaftsschutzgebiet „Wässermatte“ bezweckt die ungeschmälerte Erhaltung der Kulturlandschaft in der Ebene von Lotzwil. Zudem dient es dem Schutz naturnaher Lebensräume für einheimische Tier- und Pflanzenarten und fördert den ökologischen Ausgleich.

Bauten, Anlagen und andere bauliche Massnahmen sind nicht zugelassen, es sei denn, diese dienen dem Hochwasserschutz oder der Pflege der Kulturlandschaft.

Tätigkeiten und Nutzungen, welche den Schutzzweck gefährden oder beeinträchtigen, sind untersagt.

Kanton Luzern

Richtplan

Das BLN-Gebiet wurde im Richtplan als solches übernommen.

Richtplantext: Der Kanton erarbeitet gestützt auf die Vorgaben aus nationalen und regionalen Landschaftsinventaren [...] eine Landschaftsstrategie.

Für schutzwürdige Landschaften von nationaler oder regionaler Bedeutung stimmen Kanton und Gemeinden die erforderlichen Schutzmassnahmen aufeinander ab und legen diese fest.

Strategie Landschaft Kanton Luzern

Die kantonale Landschaftsstrategie ist ein Koordinationsinstrument, das hilft, die landschaftsrelevanten Aufgaben aufeinander abzustimmen, den Handlungsbedarf zu formulieren und Synergien zu erkennen. Grundlage der Strategie Landschaft war eine präzise Analyse der charakteristischen Landschaften im Kanton Luzern. Es wurden verschiedene Landschaftstypen (Gebirgs-, Gewässer-, Wald-, Agrar-, Siedlungs- und Kulturerbelandschaften) definiert. Daraus wurden Handlungsgrundsätze abgeleitet. Für die einzelnen Landschaftstypen sind Landschaftsqualitätsziele festgelegt und mögliche Massnahmen formuliert. Die Landschaftsstrategie soll als Konzept in die nächste Revision des Richtplans implementiert werden.

Gesetzgebung Kanton Luzern betreffend Schutz der hist. Kulturlandschaft

Gemäss § 60 Planungs- und Baugesetz: Schutzzonen dienen dem Schutz von besonders schönen sowie naturkundlich oder kulturgeschichtlich wertvollen Landschaften (lit b) und bedeutenden Ortsbildern, geschichtlichen Stätten sowie Natur- und Kulturdenkmälern (lit. c).

Gesetz über den Natur- und Landschaftsschutz

Schutzwürdig können insbesondere folgende Landschaften sein:
[...] Landschaftselemente von historischer Bedeutung (§ 14 lit. h).

Die zuständigen Behörden des Kantons und der Gemeinden prüfen, ob und welche Massnahmen zum Schutz und Unterhalt der Objekte von nationaler, regionaler und lokaler Bedeutung erforderlich sind (§ 21 Schutz- und Unterhaltserfordernis).

Verordnung zum Schutz der Wässermatten an der Rot in den Gemeinden Grossdietwil, Altbüren und Pfaffnau

Die Verordnung bezweckt die Erhaltung der Wässermatten als Kulturlandschaft besonderer Prägung mit ihren artenreichen Lebensgemeinschaften und ihren typischen Bewässerungssystemen sowie die Wiederaufnahme der Wässermattenbewirtschaftung. Der Kanton Luzern hat sich am Stiftungskapital der Wässermatten-Stiftung beteiligt und ist im Stiftungsrat vertreten.

Kommunale Bestimmungen am Beispiel der Gemeinde Altbüren (LU)

Das im Zonenplan als Übriges Gebiet C (ÜG C) bezeichnete Gebiet umfasst die Wässermatten. Dazu gilt die kantonale Schutzverordnung „Wässermatten“.

Die Bau- und Zonenordnung bezeichnet schützenswerte Naturobjekte (i.d.R. Bäume, Findlinge u.ä.) und regelt Erhaltungs- und Ersatzmassnahmen.

Zusammenfassung der Gebietsuntersuchung Wässermatten

Das Fallbeispiel veranschaulicht, wie das BLN dazu beiträgt, dass kantonsübergreifend die Schutzanliegen berücksichtigt werden können und in diesem Fall griffig umgesetzt wurden. Miteingeschlossen sind sodann auch die Unterhaltsbeiträge, die über eine Stiftung kantonsübergreifend vereinheitlicht wurden. Bei den Instrumenten zeigen sich dennoch kantonale Unterschiede. Im Kanton Bern ist das Landschaftsentwicklungskonzept massgebend, im Kanton Luzern wird das Thema Landschaft in der «Strategie Landschaft» konkretisiert. Darüber hinaus ist auch hier eminent, dass die Instrumente angepasst und optimiert werden müssen. Deutlich wird dies durch die diesjährige Festsetzung der Kantonalen Überbauungsordnung KÜO. Im Weiteren ist bemerkenswert, dass der Kanton Bern auf das Instrument des Inventars verzichtet. Und nicht zuletzt ist festzustellen, dass bereits zu Beginn des Unterschutzstellungsprozesses historische Aspekte systematisch erhoben und einbezogen wurden.

Resultate der Gebietsuntersuchungen

Die Aufarbeitung der Planungsgeschichte in den beiden Fallbeispielen veranschaulicht zweierlei: Einerseits bestanden Planungsinstrumente bereits vor der Rahmengesetzgebung durch das RPG, die später in umgekehrter Reihenfolge in die übergeordneten Konzepte und Sachpläne

gestützt aufs RPG einbezogen wurden. Die frühen Planungsinstrumente wurden sodann von unten nach oben und entgegengesetzt, also im Gegenstromprinzip, aufeinander abgestimmt. In der Vertikalen, d.h. zwischen Bund, Kanton und Gemeinde zeigen sich dadurch keine offensichtlichen Widersprüche. Andererseits zeigt sich, dass die Instrumente im zeitlichen Verlauf weiterentwickelt und ergänzt wurden. Die aktuellen Modifikationen veranschaulichen, dass der Prozess noch nicht abgeschlossen ist. Des Weiteren sind die Instrumente aufeinander abgestimmt und nehmen namentlich in der örtlichen Konkretisierung sachgerecht zu; sie sind somit geeignet einen wirkungsvollen Schutz zu gewährleisten. Was die inhaltliche Konkretisierung betrifft, lässt sich pauschal sagen, dass in Bezug zur historischen Kulturlandschaft eine sachliche, auf objektiven Kriterien beruhende Differenzierung nicht durchwegs gegeben ist. Auch verfolgen die Instrumente unterschiedliche Ziele. Sie beinhalten Ortsbildschutz, Naturschutz und Landschaftsschutz gleichermassen. Kulturgeschichtlich bedeutende Fakten finden zwar hie und da Erwähnung, werden aber dann in der Regel ungenügend substantiiert. Was bereits beim BLN-Inventar beginnt, nämlich die Nennung verallgemeinernden Eigenschaften wie Schönheit und Eigenart, ist am Ende unbehilflich für eine objektive Schutzbegründung. Die Kriterien hinsichtlich des kulturhistorischen Aspektes bleiben somit abstrakt und diffus. Das erschwert bei Abwägungsentscheiden, wie sie häufig in planerischen Verfahren vorkommen, die Begründungspflicht (vgl. nachfolgendes Kap.). Ebenso sind solch offene Rechtsbegriffe bei der Rechtsanwendung, z.B. im Bewilligungsverfahren, auslegebedürftig und somit schlecht durchsetzbar. Bemerkenswert ist die etablierte und institutionalisierte Finanzhilfe über Bewirtschafterbeiträge, ohne diese, die allein auf Gebote und Verbote beruhenden breit angelegten Steuerungsinstrumente, sachbezogen wohl nicht wirkungsvoll genug wären.

VIII. Diskussion und Synthese

Beantwortung der Forschungsfragen

Im Rahmen dieser Masterarbeit wurden verschiedene Forschungsfragen untersucht (vgl. Kap. 2). Sie werden in diesem Kapitel mit Hilfe der wichtigsten Erkenntnisse kurz beantwortet. Zusätzlich wird nach dem Nutzen dieser Masterarbeit gefragt.

Vergleich des Begriffs Ortsbildschutz (Ensembleschutz) in Verbindung mit historischer Kulturlandschaft

Das Natur- und Heimatschutzgesetz reit die Objekte in heimatliche Landschafts- und Ortsbilder, geschichtliche Stätten sowie Natur- und Kulturdenkmäler ein (Art. 4 NHG). Bereits dieser Wortlaut bringt den politischen Willen zum Ausdruck, indem das symbolisch Bildhafte und somit das visuell Wahrnehmbare implizit in den Vordergrund gestellt wird. Die Attribute «heimatlich» und «Bilder» lassen einen grossen interpretationsspielraum. Von dieser Begriffsdefinition ausgehend, kann auf ein nicht zu eng gefasster Landschaftsraum geschlossen werden. Oder mit anderen Worten: eine Landschaft ist mehr als die Summe seiner Teile; sie ist das Ergebnis deren Zusammenwirkens. Die Erkenntnis, dass der Schutz eines Baudenkmals fragwürdig und unvollständig bleibt, wenn seine Umgebung nicht mit einbezogen wird, ist konstituierend für den Ensembleschutz. Die Prämisse im Ortsbildschutz lautet demnach auch: Nicht nur der Eigenwert der Ortsteile bestimmt die Qualität des Orts, sondern auch auf welche Weise die Quartiere und Grünanlagen miteinander räumlich und historisch zusammenhängen. Auf die Landschaft übertragen, wird eine kontextuelle Wertung auf eben diese Qualitäten in der Regel vermisst.

Das Augenmerk im Ortsbildschutz liegt im Unterschied zum individuell-konkreten Einzelschutzobjekt auf dem Ganzen, dem Zusammenhängenden. Einzelheiten für sich allein haben weniger Gewicht. Das ISOS, aber auch des BLN-Inventar bringt das Denken in räumlichen Zusammenhängen und in Strukturen ein (flächendeckender Ansatz, integrierter Ansatz des Lesens einer baulichen Entwicklung von zusammenhängenden Ortsteilen und deren Beziehung untereinander). Damit schaffen die Bundesinventare Verständnis und Sensibilität für historische Entwicklungen und Strukturen und eine Messlatte für den Umgang mit Ästhetik und Geschichte bei Ortsbildthemen.

Die Methode bei der Erarbeitung des ISOS beschränkt sich auf das Erfassen der äusseren Erscheinung eines Ortes zum Zeitpunkt der Aufnahme. Dabei wird bewusst auf die für Denkmalschutzobjekte

wichtige Erarbeitung von Grundlageinformation in Archiven und im Feld verzichtet. Die Erfassungsmethodik dürfte verfahrensökonomisch bedingt sein und lässt sich nicht aus fachlicher Sicht rechtfertigen. Tatsächlich lassen sich methodisch und inhaltlich diverse Parallelen zwischen Landschafts- und Ortsbildschutz erkennen

Ein weiterer Grundsatz im Ortsbildschutz lautet, dass die heutige Ortsgestalt mehr zähle, als die Geschichte. Das ISOS stellt in erster Linie auf das Heutige ab. Es wird demnach eine gewisse optische (architektonische oder städtebauliche) Qualität verlangt. Es ist nicht die Authentizität und die originale Substanz, mithin der geschichtliche Zeugniswert, der im Vordergrund steht, sondern eher die Erscheinungsmerkmale wie Struktur und Morphologie, die Typologie und deren Bezüge zur Umgebung. Die Wertung stellt hier vornehmlich auf die Gestaltungspsychologie¹⁸ ab. Nutzungsmässige Gesichtspunkte und andere Aspekte werden hingegen vernachlässigt. Eingang ins Inventar finden funktionelle, ökonomische und soziale Faktoren nur dann, wenn sie baulich das Siedlungsbild massgebend geprägt haben und noch heute ablesbar sind. Erfasst werden gleiche Gestaltmerkmale, die folglich gleichartige Erhaltung verlangen.

Im Landschaftsschutz spielt die heutige Erscheinung ebenfalls eine zentrale Rolle. Folglich kommt der Landschaftsästhetik, aber auch der Ökologie, eine zentrale Stellung zu. Der geschichtliche Gesichtspunkt ist nur einer unter andern. Ein Landschaftsschutzgebiet muss nicht zwingend ein Zeugnis einer vergangenen Epoche ablegen. Allein topografische Zusammenhänge können zum Beispiel eine Schutzfähigkeit begründen. Beim Ortsbild- wie beim Landschaftsschutz stellen Ergänzungen und Beseitigungen von Elementen, ergo die Weiterentwicklung des Bestehenden bis hin zu Neuschaffungen, eine integrale und konforme Massnahme dar. Aus dieser Perspektive hat Landschaftsschutz mehr Gemeinsamkeiten zum Ortsbildschutz als zum Denkmalschutz. Das mag unter anderem an der Massstäblichkeit des Gegenstandes liegen. Dennoch unterscheidet sich die Methode der Landschaftsschutzbewertung von derjenigen des Ortsbildschutzes. Im Ortsbildschutz hat sich eine konsequente Aufnahmemethode herausgebildet. Trotz der Vielzahl der einzubeziehenden Kriterien und deren unterschiedlichen Gewichtung, die im Einzelfall zu stark variierenden Ergebnissen führen können, ist eine kohärente Praxis im Landschaftsschutz nicht vorhanden. Die Frage der Dringlichkeit eines

¹⁸ Als Gestaltpsychologie wird eine Richtung innerhalb der Psychologie bezeichnet, die die menschliche Wahrnehmung als Fähigkeit beschreibt, Strukturen und Ordnungsprinzipien in Sinneseindrücken auszumachen.

einheitlichen Bewertungsmaßstabes drängt sich auf. Wegen der Komplexität und der bereits gefestigten Praxis, wäre diesbezüglich eher mit ergänzenden Instrumenten, wie z.B. Spezialinventare, beizukommen. Neue zusätzlichen Instrumente, zu den, wie gesehen, bereits vielfältig Vorhanden, erhöht wiederum die formal-administrative Komplexität. Es bleibt also fraglich, wie am besten Abhilfe geschafft werden könnte. Eine Beantwortung würde den Rahmen dieser Arbeit sprengen. Zumindest kann festgestellt werden, dass es, was eine plausible Aufnahmemethodik betrifft, bereits in den Grundzügen krankt.

Zusammenwirken der raumplanerischen Steuerungsinstrumente

Die heute eher verpönte Negativplanung im Sinne einer Verbotspannung hat, frühzeitig injiziert, konzentriert eingesetzt und langfristig ausgelegt, überraschende Erfolge eingebracht: integraler Schutz des Waldes, Freihalte- und Grünzonen, Schutzverordnungen, auch in Verband mit parallel abgestimmten Entwicklungs- und Gestaltungsplanungen zugunsten angrenzender Gebiete.

Die Negativplanungen, verstanden als Rahmenordnung mit Ausschluss von nicht erlaubten Nutzungen, hat naturgemäss nur eine begrenzte Steuerungsfähigkeit. Sie können nicht gewährleisten, dass die vorgesehenen Nutzungen tatsächlich realisiert werden. Staatliche Regulierungen mittels Geboten und Verboten stossen so gesehen an Grenzen. Die mangelnde Steuerungsfähigkeit der hoheitlich-einseitigen Planungen kann durch anreizbildende Kooperationen zwischen Staat und Privaten kompensiert werden (z.B. Subventionen).

Es zeigt sich auch, dass nebst dem normativen Schutz und der planerischen Sicherung zahlreiche Möglichkeiten bestehen, die von Unterhaltsförderung über Bewirtschaftungslenkung bis zu Management, Projektkoordination und -kooperation reichen.

Am Beispiel der inventarisierten Ackerterrassen lässt sich exemplarisch zeigen, dass allein durch planerischen Schutz, deren Erhaltung noch nicht garantiert werden kann. Eine auf Dauer ausgerichtete Erhaltung eines bestimmten Landschaftstyps kann nur dann Erfolge erzielen, wenn die Landnutzung sichergestellt ist. Das kann einerseits durch Unterhaltsbeiträge durch den Staat, also gezielte Subventionen erfolgen, und/oder die Landnutzung mit spezifischer Pflege wird durch verbesserte Absätze der Produkte ergänzt. Als geeignete Anreize, um die Bewirtschaftung solcher Landschaften weiterzuführen, kommen dabei Labels für besondere regionale Produkte, Unterstützung von Massnahmen zur Sicherung und Erleichterung der Bewirtschaftung sowie Inwertsetzung der attraktiven Landschaften und anderer

touristischer Dienstleistungsangebote in Frage. Entsprechende Förderinstrumente sind zahlreich vorhanden. Bekanntlich ist das Angebot aber unübersichtlich, was für eine klare Ausrichtung und strategischen Steuerung für die Ziele des Landschaftsschutzes eher hinderlich sein dürfte. Zielkonflikte im Zusammenhang mit der Subventionstätigkeit des Bundes sind ohnehin latent. Zumindest kann gesagt werden, dass die finanziellen Mittel für die Pflege und den Unterhalt – im Vergleich zu den Beiträgen an den denkmalpflegerisch motivierten Gebäudeunterhalt – als substantiell bezeichnet werden kann.

Interessenabwägung

Die Güterabwägung zwischen denkmalpflegerischen Zielen und andere öffentliche und private Interessen hat die Besonderheit des Einzelfalls zu berücksichtigen. Andere Zielbereiche (namentlich Landwirtschaftspolitik, Raumordnungspolitik, Energiepolitik) können die Erhaltung des kulturhistorischen Erbes konkurrenzieren und übersteuern. Wenn andere Interessen stärker gewichtet werden, entsteht ein Abbau des Schutzgedankens, mit unumkehrbaren Folgen für die Kulturlandschaft. Dies setzt voraus, dass die Gewichtung der Interessen transparent dargelegt und begründet werden muss, was fundierte Abklärungen voraussetzt.

Im Rahmen von Inventarisierungen sollen Interessenabwägungen noch nicht erfolgen. Sie erfolgen erst bei definitiven Schutzentscheiden, soweit die offizielle Auffassung. Am Beispiel der Entstehung des BLN-Inventars wird die politische Einflussnahme deutlich. Der Harmonisierungsprozesses mit den Kantonen dauerte 30 Jahre. Das ursprüngliche Inventar (KLN-Inventar) wurde bei Weitem nicht vollständig in das BLN überführt: Gewisse Objekte wurden von den Kantonen verworfen, andere wiederum wurden in ihrer Ausdehnung stark verkleinert oder in mehrere Objekte aufgeteilt¹⁹. Daraus kann gefolgert werden, dass die vorangehenden Vernehmlassungsprozesse die Festsetzungen von Inventaren – und auch andere Planungsinstrumente – zwar demokratisch legitimieren, im Zuge dessen aber bereits Interessenabwägungen stattfinden können. Unter Umständen führt dies dazu, dass ein schutzwürdiges Objekt aufgrund anderer Interessen nicht berücksichtigt wird. Das Dilemma dabei: die festgesetzten Inventare werden sodann nicht als Resultat einer Interessenabwägung anerkannt, sondern als Grundlage derselben. Noch gravierender ist, wenn die Schutzwürdigkeit wegen fehlender oder mangelnder Erforschung der

¹⁹ Vgl. BAFU, BLN Entstehungsgeschichte, 2017

kulturhistorischen Werte nicht erkannt wurde. Denn wenn die entsprechenden Argumentarien fehlen oder nicht überzeugend belegt werden, findet bereits in einer frühen Phase eine unausgewogene und unzureichende Abwägung statt. Es ist also bedeutsam, die kulturhistorische Erforschung systematisch und frühzeitig in die Planungen einzubeziehen. Die Fallbeispiele zeigen diesbezügliche Lücken respektive eine nicht kohärente Praxis. In der Denkmalpflege hat sich das Vorgehen einer flächendeckenden Inventarisierung von potenziellen Schutzobjekten, mit systematischer Klassierung in kantonale, regionale und lokale Bedeutung, bewährt. Analoges könnte auch hier Anwendung finden. Die Erarbeitung solcher Inventare erfordert Fachwissen, das noch nicht weit verbreitet ist. Und wie bereits erwähnt, fehlt in der Regel der historisch versierte Sachverständige.

Es ist festzustellen, dass zwar Landschaftsinventare auf kantonaler Ebene vorhanden sind, sich diese aber inhaltlich vornehmlich auf den Biotopschutz und die Geomorphologie beschränken. Gleiches kann den kommunalen Inventaren zugeschrieben werden. Sowohl die kommunale Schutzverordnung der Gemeinde Muolen, wie das kantonale Inventar der Ackerterrassen dürften eher die Ausnahme als die Regel sein.

Kohärenz

Während für den Naturschutz (Biotopschutz) eine umfassende Gesetzeskompetenz des Bundes verankert ist, obliegt der Bereich des Landschaftsschutzes den Kantonen. Der Bund verfügt über keine integrale Landschaftsschutzpolitik. Was dabei die Vor- und Nachteile sein könnten, kann dahingestellt bleiben. Immerhin wird unter diesem Gesichtspunkt nachvollziehbar, weshalb der Biotopschutz eine konsequente planerische Umsetzung bis auf die kommunale Stufe aufweist, wo hingegen der Landschaftsschutz doch sehr unterschiedlich gehandhabt wird. Dazu kommt, dass bereits auf Bundesebene die Fachstellen auf unterschiedliche Ressorts verteilt sind. So sind gemäss NHV die Fachstellen für Natur-, Heimatschutz und Denkmalpflege unterteilt in:

- a. das BAFU für die Bereiche Natur- und Landschaftsschutz;
- b. das BAK für die Bereiche Denkmalpflege, Archäologie und Ortsbildschutz.

Die Organisation auf Bundesebene führt unter anderem dazu, dass die fachliche Ausrichtung des Landschaftsschutzes bereits aus organisatorisch-administrativen Gründen im Bereich des Naturschutzes und nicht bei der Denkmalpflege angesiedelt ist. Eine Zusammenarbeit mit Denkmalpflege, Archäologie und Ortsbildschutz muss daher

sektorübergreifend erfolgen, was sich in der Praxis erschwerend auswirken dürfte.

Die grosse Breite des Denkmalbegriffs kann zu einer entsprechend breiten gesetzlichen Definition führen. Bei allen untersuchten Kantonen zeigt sich jedoch eine klare Benennung in den Planungs- und Baugesetzen oder in den Natur- und Heimatschutzgesetzen. Die historischen Kulturlandschaften gelten als Schutzobjekte. Einmal wird sie als «kulturgeschichtlich wertvolle Landschaft» genannt, ein andermal wird sie unter «Landschaft von besonderer Schönheit, Eigenart, geschichtlichem oder kulturellem Wert» erwähnt. Es ist folglich nicht so, dass eine gesetzliche Grundlage zum Schutz der historischen Kulturlandschaften fehlen würde.

In den Untersuchungsgebieten wird das BLN-Inventar in den nachfolgenden Planungen stufengerecht berücksichtigt. Das mag einerseits daran liegen, dass die kantonalen Richtpläne erst vor kurzem revidiert wurden. Der Genehmigungsvorbehalt des Bundes wird diesbezüglich in jüngerer Zeit stärker beachtet²⁰. Andererseits kann die planerische Übereinstimmung auch darin liegen, dass die ausgewählten Gebiete durch ihre besondere Eigenart schon früh in den Fokus der Schutzgebietsplanung gelangten, und dies sich früh auch auf lokaler Ebene verankerte.

Bewertung der Instrumente

Der Untersuchungsgegenstand dieser Arbeit zeichnet sich durch ein hohes Mass an Variabilität aus, was sich als Folge in der Vielfalt der Instrumente ausdrückt. Der Beweis dafür liefern ganz konkret die Fallbeispiele. In der Praxis bedient man sich offenbar einer Vielzahl von Instrumenten, die sowohl planungsrechtlichem Schutz, als auch individuell-konkretem Einzelobjektschutz, behörden- wie eigentümerverbindliche Massnahmen, Unterschutzstellungen durch Verordnungen, Verfügung und Verträge beinhalten. Einmal werden vorsorgliche Schutzmassnahmen durch Inventare angeordnet oder freiwillige Massnahmen gestützt auf Landschaftsentwicklungskonzepte (LEK), Landschaftsqualitätsprojekte und Subventionen entwickelt. Die differenzierten Handlungsspielräume, offenbaren hingegen auch die Komplexität der formalen Zuständigkeiten und die Fragmentierung der Sachbereiche. Trotz allem wurden im Rahmen der Fallbeispiele keine

²⁰ Mit dem BGE Rütli aus dem Jahr 2009 hat das Bundesgericht bestätigt, dass «für die Kantone (und Gemeinden) eine Pflicht zur Berücksichtigung von Bundesinventaren» auch «bei der Erfüllung von kantonalen (und kommunalen) Aufgaben» besteht.

offensichtlichen Widersprüche festgestellt. Komplexe, unübersichtliche Strukturen können aber zu einer Machtverlagerung von den Bürgern zur Regierung und zur Verwaltung führen.

Mit der Beschränkung auf Fallstudien, die inhaltlich als Positivbeispiele in Bezug auf den Untersuchungsgegenstand gelten, können Informationen zum jeweiligen Kontext der Planungen gewonnen werden. Inwiefern sich dies jedoch auf Fälle in anderen Kontexten übertragen lässt, ist schwer zu beurteilen. Ganz generell kann gesagt werden, dass die top down Planung im Gegenstromprinzip am Schluss genügend konkret und verbindlich ausgestattet sein muss, um Wirkung zu entfalten. Für die Eigentümerverbindlichkeit und den Vollzug ist noch immer die kommunale Ebene entscheidend. Fehlen hier die entsprechenden Instrumente, wirken die übergeordneten Planung und Strategien wenig. Anhand der Fallbeispiele wird deutlich, dass Landschaftstypen regional verbreitet sind und demzufolge eine auf Gemeindegrenzen fokussierte Regelung häufig nicht zweckmässig ist. Die Instrumente dafür wurden eigens entwickelt, namentlich durch Schutzverordnungen, Landschaftsentwicklungskonzepte und -Qualitätsprojekte oder mittels kombinierter Konstrukte, die Schutz- und Pflegeverpflichtungen miteinander verbinden (z.B. Überbauungsordnung Wässerwiesen). Die etablierte Subventionspraxis wirkt darüber hinaus einer überinstrumentierten Planungstendenz entgegen, indem sie nicht auf Gebote und Verbote beruht, die für sich allein möglicherweise ergebnislos blieben. Den Anreizsystemen kommen eine wichtige korrektive Funktion zu, indem sich zu konkreten Massnahmen in der Ausführung beitragen.

Berücksichtigung der kulturhistorischen Komponente

Bei der Beantwortung der Frage, ob im Allgemeinen bei der Bewertung von Kulturlandschaften die Entstehungsgeschichte und somit der historische Zustand ausgewogen berücksichtigt wird, ist eine Aussage aus einem Interview mit dem Architekten und Professor Gian A. Caminada in der Zeitschrift Schweizer Heimatschutz (2/2019) bezeichnend. Er kritisiert, dass sich die gängige Sicht auf Kulturlandschaften primär an dem orientiere, was einmal war, und nicht an dem, was heute sei.

Expliziter Gestaltungswille ist bei allen Planungen und Konzepten ein integrales Element. Es liegt in der Natur der Sache, dass ein Architekt und Planer eine bestehende Situation verändern und entwickeln will. Es entspricht dem Selbstverständnis eines Architekten, an eine Entwicklung beizutragen, die insbesondere den heutigen Ansprüchen gerecht wird. Demgegenüber wird der Schutzgedanke mehr vom Erhalt von Werten

geleitet, die evt. in Zukunft wieder von Bedeutung sein könnten. Diese Maxime gründet auf der Erfahrung der Kurzlebigkeit von so genannten Ansprüchen der heutigen Nutzenden. Dass sich diese Sichtweise nicht durchsetzen kann und scheinbar nicht mehrheitsfähig ist, liegt möglicherweise auch daran, dass die direkten Nutzer durch Konsequenzen von Planung in ihren (allg. wirtschaftlichen) Interessen unmittelbar berührt werden. In der Regel sind sie stärker als die Allgemeinheit motiviert und besser organisiert, um ihre Anliegen durchzusetzen. Dieser Umstand führt dazu, dass sich die besten mobilisierten Kräfte am meisten Gehör verschaffen können. Folge ist eine Asymmetrie in der politischen Interessendurchsetzung. Hinzu kommt, dass eine Entwicklungsstrategie in einem stärkeren Masse Investitionen auslösen, als eine am Erhalt und Schutz orientierte Planung, was im Umkehrschluss die Veränderungsprozesse aufgrund der ökonomischen Triebkräfte zusätzlich befeuert und somit den Landschaftswandel beschleunigt. Die Raumplanung jedoch nur als positive Entwicklungsplanung auszurichten, verfehlt unter Umständen wichtige Ziele. Diesen Planungen haftet der Mangel an, dass sie aus einem momentanen Anlass heraus entstand und je nach dem nicht immer langfristig gesichert ist. Der Verlust an kulturgeschichtlich relevanten Artefakten ist hingegen irreversibel und in einseitig auf Entwicklung angelegte Planungen potentiell immanent.

Im Resultat zeigen sich in der Mehrheit der kulturlandschaftsschützenden Massnahmen ein Defizit bei der Erforschung der geschichtlichen Aspekte. Diese beschränken sich vornehmlich auf die Erhebung des Bestandes. Der Mangel scheint aber mancherorts erkannt und die Aufarbeitung wurde vereinzelt nachgeholt, was sich an den aktuellen Beispielen, wie der Erarbeitung des Inventars der Ackerterrassen, in der Konkretisierung der Schutz- und Unterhaltsregelungen bei den Wässerwiesen (revidierte Überbauungsordnung) oder an der Präzisierung der Schutzziele bei den Bundesinventaren bestätigen lässt.

IX. Nutzen der Arbeit

Die beteiligten Akteure in der Kulturlandschaft sind vielfältig. Im Speziellen soll die vorliegende Arbeit einen Überblick aus dem Standpunkt der Denkmalpflege verschaffen. Sie ist als Beitrag zu verstehen, durch einen historischen Zugang zu Landschaft die komplexen Beziehungen über die einzelnen Fachbereiche hinweg aufzuzeigen und zu verorten. Es ist ein Annäherungsversuch ans Thema, das nach weitergehender Vertiefungsarbeiten verlangt.

x. Ausblick

Nach allgemeiner Lehrmeinung soll die Landschaft möglichst von Bauten freigehalten werden, und die standortgebundenen Infrastrukturanlagen haben sich gut darin einzufügen. Komplementär zu der aktuellen Thematik der Innenverdichtung und der proklamierten qualitätvollen Entwicklung innerhalb des bestehenden Siedlungsgebietes, sind die Bestrebungen hin zu einer klar organisierten und konsolidierten Landschaftsgestaltung ein Gebot der Stunde. Kulturlandschaft ist das Gegenteil von Zersiedelung, ist die Antithese zum Siedlungsbrei. Wird über die Landschaft geredet, geht und ging es bisher meist um die Produktion von Nahrungsmitteln und generell um die Landwirtschaftspolitik. Dies hat sich jedoch in letzter Zeit geändert, zugunsten einer umfassenden Würdigung der Landschaftsleistungen. Der Erholungs- und Identifikationswert und mithin die Standortattraktivität spielt darin zunehmend eine wichtige Rolle. In dieser Tendenz liegt ein grosses Potential, die traditionelle Landschaft verstärkt in den Fokus der Diskussionen zu rücken. Und wie sich gezeigt hat, besteht ein erheblicher Aufholbedarf, was die wissenschaftliche Aufarbeitung des Themas betrifft. Es ist daher davon auszugehen, dass sich die Denkmalpflege und die ihr nahestehenden Fachbereiche in Zukunft verstärkt diesem Bereich zuwenden werden. Diese Annahme wird durch die Tatsache gestärkt, dass erhebliche finanzielle Mittel in den Strukturerhalt und somit in die Landschaftspflege investiert werden, und die Debatte über deren zielgerichtete Verwendung nicht abgeschlossen ist. Die Zeit scheint gekommen, sich an diesem transdisziplinären Thema zu beteiligen. Darin aber allein die Aussicht und Chance für neue Betätigungsfelder zu erblicken, greift zu kurz. Es ist dringend, sachlich wie objektiv, sich diesem Allgemeingut anzunehmen, andernfalls droht das Kulturerbe schleichend unterzugehen. Der Transformationsprozess ist teils unbemerkt im Gange. Auch darin unterscheidet sich die Thematik von der klassischen Denkmalpflege, deren Objekte doch viel augenfälliger bedroht sind und sich die Notwendigkeit für deren Erhaltung schon stärker im kollektiven Bewusstsein verankert haben. Die komplexen Zusammenhänge, in denen Kulturlandschaft entsteht und an denen natürliche Prozesse ebenso beteiligt sind wie menschliche Eingriffe, werden an die Disziplin neue Herausforderungen stellen. Und die Techniken und Methoden dazu werden erst noch zu entwickeln sein.

XI. Bibliographie:

Bluma J., Körner S., Nagel A., Wiersbinski N.. 2009: Denkmalschutz und Naturschutz - voneinander lernen und Synergien nutzen. Bonn-Bad Godesberg. Bundesamt für Naturschutz

Doswald C.. 2008: Das Inventar historischer Verkehrswege der Schweiz (IVS) in der Anwendung: Forschung, Landschaftspflege, Raumentwicklung, Tourismus.

Egli H.R., 2006: Die Kulturlandschaft in der schweizerischen Raumordnung, in: U. Matthiesen, R. Danielzyk, S. Heiland, S.Tzschaschel: Kulturlandschaften als Herausforderung für die Raumplanung. Hannover, Akademie für Raumforschung und Landesplanung, 274 -287.

Eidgenössische Kommission für Denkmalpflege, 2007: Leitsätze zur Denkmalpflege in der Schweiz, vdf Hochschulverlag.

Ewald K.C., Klaus G. 2009: Die ausgewechselte Landschaft – vom Umgang der Schweiz mit ihrer wichtigsten natürlichen Ressource. Haupt Verlag, Bern.

Ewald K.C., 1978. Der Landschaftswandel. Zur Veränderung schweizerischer Kulturlandschaften im 20. Jahrhundert. Berichte Nr. 191. Eidg. Anstalt für das forstliche Versuchswesen. Birmensdorf.

Griffel A. et. al., 2016: Öffentliches Baurecht. Schulthess.

Haefeli U., 2012. Umwelt, Raum, Verkehr, in: P. Halbeisen, M. Müller, B. Veyrassat: Wirtschaftsgeschichte der Schweiz im 20. Jahrhundert, Basel: Schwabe, 703-752..

Heiland S.. 2006: Zwischen Wandel und Bewahrung, zwischen Sein und Sollen: Kulturlandschaft als Thema und Schutzgut in Naturschutz und Landschaftsplanung. in: U. Matthiesen, R. Danielzyk, S. Heiland, S. Tzschaschel: Kulturlandschaften als Herausforderung für die Raumplanung. Hannover, Akademie für Raumforschung und Landesplanung, S. 43 bis 70.

Kießling R., Konersmann F., Troßbach W.. 2016: Grundzüge der Agrargeschichte. Band 1-3. Köln: Böhlau Verlag.

Konold W. 1996: Naturlandschaft – Kulturlandschaft. Die Veränderung der Landschaften nach der Nutzbarmachung durch den Menschen. Ecomed Verlagsgesellschaft, Landsberg.

Kowarik I., Schmidt E., Siegel B.. 1998: Naturschutz und Denkmalpflege. Wege zu einem Dialog im Garten. Vdf Hochschulverlag AG, Zürich.

Kühn M., Danielzyk R.. 2006: Der Stellenwert der Kulturlandschaft in der Regional- und Raumplanung. in: U. Matthiesen, R. Danielzyk, S. Heiland, S. Tzschaschel: Kulturlandschaften als Herausforderung für die Raumplanung. Hannover, Akademie für Raumforschung und Landesplanung, 288-296.

Lendi M., 2018: Geschichte und Perspektiven der schweizerischen Raumplanung. Vdf Hochschulverlag an der ETH Zürich.

Mathieu J., Backhaus N., Hürlimann K., Bürgi M.. 2016: Geschichte der Landschaft der Schweiz: von der Eiszeit bis zur Gegenwart, Orell Füssli, Zürich.

Meier Ch., Bucher A.. 2010: Die zukünftige Landschaft erinnern. Eine Fallstudie zu Landschaft, Landschaftsbewusstsein und landschaftlicher Identität in Glarus Süd, Bristol-Schriftenreihe 27, Bern: Haupt Verlag.

Muggli R.. 2014: Ist der Föderalismus an der Zersiedelung schuld? Pilotstudie und Thesen. Verlag Neue Züricher Zeitung, Zürich.

Nationale Informationsstelle zum Kulturerbe NIKE / Bundesamt für Kultur BAK / ICOMOS Suisse. 2012: Netzwerk Kulturlandschaft - Auch eine Aufgabe für Archäologie und Denkmalpflege, Schwabe.

Rodewald R.. 2011: Ihr schwebt über dem Abgrund. Rotten Verlag AG, Visp.

Rodewald R., Ch. Neff. 2001: Bundessubventionen – landschaftszerstörend oder landschaftserhaltend? Stiftung Landschaftsschutz Schweiz, Bern.

Tätigkeitsbericht der Naturforschenden Gesellschaft Baselland. 1975-1977: Wandel der Naturlandschaft zur traditionellen oder historischen Kulturlandschaft

Petsch J., 1979: Heimatkunst – Heimatschutz. Werk – Archithese (66)

Sager F, Ingold K., Balthasar A.. 2018: Policy-Analyse in der Schweiz. NZZ Libro, Zürich.

Schwarz M., 1985: Die Erhaltung traditioneller Kulturlandschaften. Schweizerische Stiftung für Landschaftsschutz und Landschaftspflege. Bern.

Schwenkel et. al.. 2018: Evaluation der Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen im Bereich Heimatschutz und Denkmalpflege. Interface Politikstudien Forschung Beratung, Luzern.

Sieferle R. P., Krausmann F., Schandl H., Winiwarter V., 2006: Das Ende der Fläche. Zum gesellschaftlichen Stoffwechsel der Industrialisierung. Böhlau Verlag.

Sieferle R. P., 2004: Die totale Landschaft. In: Topos 47, S. 6-13.

Steiger U., 2016: Den Landschaftswandel gestalten. Überblick über landschaftspolitische Instrumente. Bundesamt für Umwelt, Bern.

StremLOW M., Iselin G., Kienast F., Kläy P., M. Maibach. 2003: Landschaft 2020 – Analysen und Trends. Grundlagen zu Leitbild des BUWAL für Natur und Landschaft. Schriftenreihe Umwelt Nr. 352, Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft, Bern.

Walter F., 1996: Bedrohliche und bedrohte Natur. Umweltgeschichte der Schweiz seit 1800. Chronos Verlag, Zürich.

Weiss R., 2017: Häuser und Landschaften der Schweiz; mit 233 Zeichnungen und Karten von Hans Egli. Eugen Rentsch Verlag, Zürich.

Amt für Raumplanung Thurgau, 2011: Ackerterrassen ein vergessenes Kulturgut, Frauenfeld.

BLN und Raumordnung. 2012: Position des Rats für Raumordnung.

Eidgenössische Kommission für Denkmalpflege. 2008: Schutz der Umgebung von Denkmäler. Grundsatzpapier.

Informationsheft Forum Raumentwicklung, 2011: Landschaftswandel – Kulturlandschaften weiterentwickeln 11(2)

Landschaftsentwicklung. 1999: Raumbbeobachtung Kanton Zürich. Amt für Raumordnung und Vermessung, Zürich.

Raumbbeobachtung Kanton Zürich, 2000: Gebäudeentwicklung in der Landschaft. Amt für Raumordnung und Vermessung, Zürich.

Umweltstatistik Schweiz Nr. 13. Nationale Schutzgebiete und ihre Nutzung. Bundesamt für Statistik, Neuchâtel.

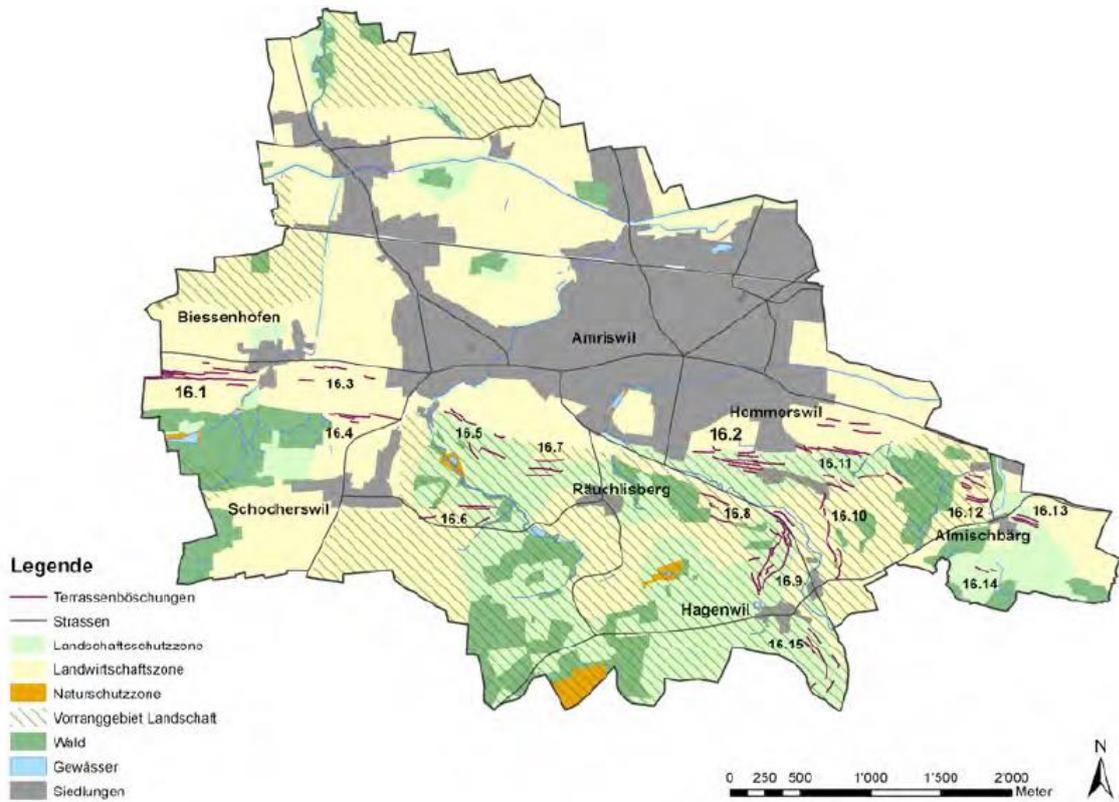
XII. Selbstständigkeitserklärung

Ich, Dominic Caspani, erkläre, dass in der vorliegenden Abschlussarbeit die von mir benutzten Hilfsmittel und die mir persönlich zuteil gewordene Hilfe ordnungsgemäss angegeben sind.

Zürich, September 2019

Dominic Caspani

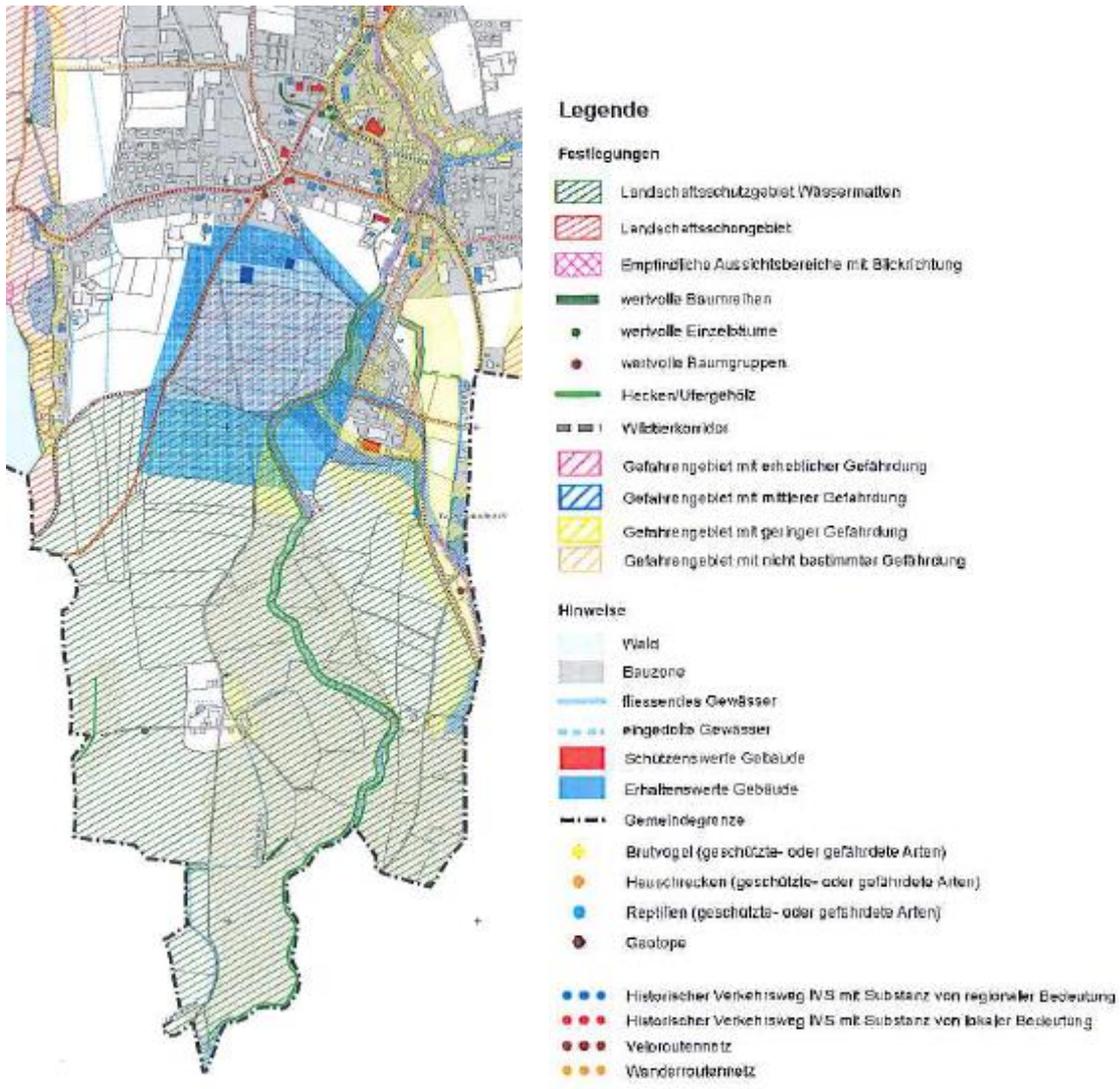
Anhang



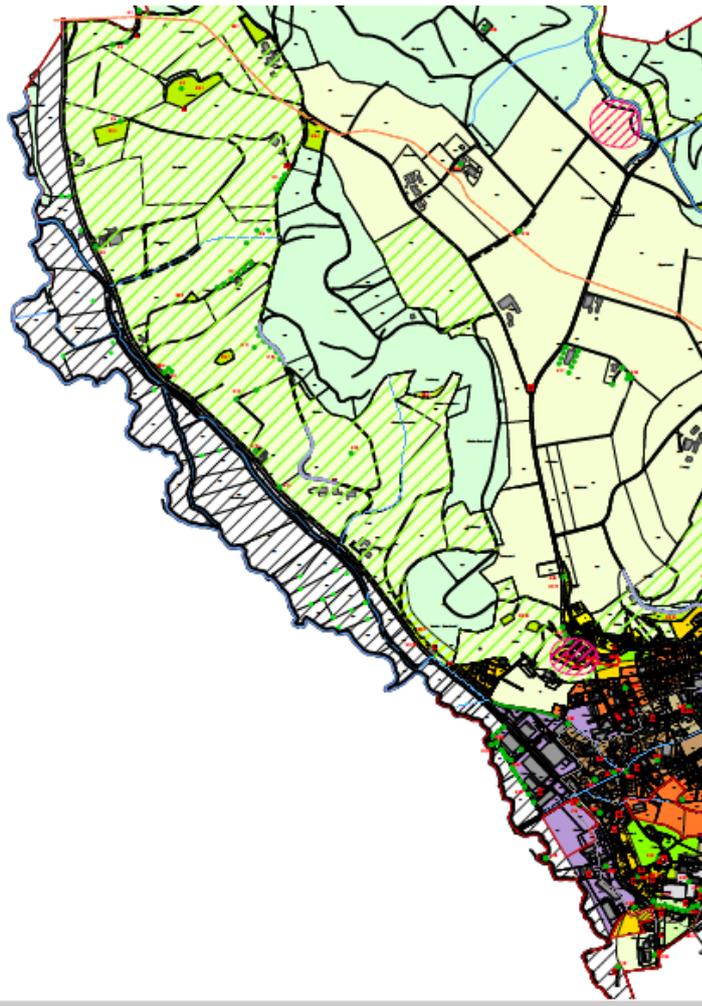
Ackerterrassen Gemeinde Amriswil (TG), 2010



Schutzverordnung für das Naturschutzgebiet Hudelmoos (SG), 1976



Zonenplan Landschaft und Freizeit Gemeinde Lotzwil (BE), 2013



2. Nichtbauzonen

-  OG A Übriges Gebiet (gemäss §56 Abs. 1a)
-  OG B Übriges Gebiet (gemäss §56 Abs. 1b)
-  OG C Übriges Gebiet C (Schutzverordnung Wässerematten)
-  LW Landwirtschaftszone

3. Schutzzonen

-  O Ortsbildschutzzone (überlagert)
-  Kernbereich
-  LS Landschaftschutzzone (überlagert)
-  NS Naturschutzzone
-  SE Schutzzone für die Eisenbahnanlage
-  AS Archäologische Schutzzone (überlagert)
-  NS Naturschutzzone (überlagert)

4. Schutzobjekte

-  N 1 Naturobjekte, Nr. gemäss BZR Anhang 6
-  K Kulturobjekte, Nr. gemäss BZR Anhang 7

Zonenplan Landschaft Gemeinde Altbüron (LU), 2006