

REGIERUNGSRAT

Regierungsgebäude, 5001 Aarau
Telefon 062 835 12 40, Fax 062 835 12 50
regierungsrat@ag.ch
www.ag.ch/regierungsrat

A-Post Plus
Bundesamt für Umwelt
Landschaftskonzept Schweiz
Herr Daniel Arn
Abteilung Arten, Ökosysteme,
Landschaften
3003 Bern

4. September 2019

Aktualisierung Landschaftskonzept Schweiz LKS; Vernehmlassung

Sehr geehrte Herr Arn
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 20. Mai 2019 hat das Eidgenössische Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) die Kantone informiert, dass der Bundesrat das Vernehmlassungsverfahren zum überarbeiteten Landschaftskonzept Schweiz (LKS) eröffnet hat. Gleichzeitig wurden die Kantone eingeladen, zum Entwurf des LKS Stellung zu nehmen. Wir danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme und äussern uns wie folgt:

1. Ausgangslage

Das LKS legt als Planungsinstrument des Bundes den Rahmen für eine kohärente Entwicklung der Landschaft fest. Das LKS wurde mit Bundesratsbeschluss vom 19. Dezember 1997 als Konzept gemäss Art. 13 des Bundesgesetzes über die Raumplanung (Raumplanungsgesetz, RPG) gutgeheissen. 2012 erteilte der Bundesrat dem UVEK den Auftrag, das Konzept zu aktualisieren. Die Federführung liegt beim Bundesamt für Umwelt (BAFU). Die Aktualisierung erfolgte in Zusammenarbeit mit dem Bundesamt für Raumentwicklung (ARE), dem Bundesamt für Kultur (BAK) und dem Bundesamt für Strassen (ASTRA). Daneben waren in einer Begleitgruppe die landschaftsrelevanten Sektoralpolitiken des Bundes, Vertreterinnen und Vertreter der Kantone sowie aus Forschung und Praxis sowie von Nichtregierungsorganisationen miteinbezogen.

Das UVEK führt zum überarbeiteten Landschaftskonzept eine Anhörung und öffentliche Mitwirkung durch (Art. 19 Raumplanungsverordnung [RPV]). Angehört werden die Kantone und Gemeinden. Die Gemeinden werden via die gesamtschweizerischen Dachverbände angeschrieben. Die Mitwirkung läuft bis zum 15. September 2019.

2. Allgemeine Einschätzung

Eine Aktualisierung des bestehenden LKS wird begrüsst. Im Vergleich zum LKS von 1997 erfolgt neu eine umfassende Einordnung der Thematik mit Klärung des Landschaftsbegriffs und der gesetzlichen Rahmenbedingungen. Die Zielhierarchie von Vision – strategische Zielsetzungen – Landschaftsqualitätszielen – Sachzielen ist klar gegliedert. Das überarbeitete LKS erscheint kompakter und übersichtlicher. Wir begrüssen, dass das LKS explizit von einem dynamischen Landschaftsver-

ständnis ausgeht, eine kohärente Landschaftsentwicklung angestrebt wird und neu die Baukultur thematisch eingebunden ist. Die Stärkung der partnerschaftlichen Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen ist zu begrüßen. Zentral ist aber nach wie vor auch die Vorbildwirkung des Bundes.

Die zentralen Stossrichtungen der Aktualisierung des LKS erachten wir mehrheitlich als zweckmässig. Die Ausrichtung des LKS auf den Landschaftsdruck und Umgang mit neuen Herausforderungen, die qualitätsorientierte Weiterentwicklung und Gestaltung der Landschaft sowie die stärkere Abstimmung mit der Raumplanung erachten wir als sinnvoll.

Das LKS ist ein Raumplanungsinstrument des Bundes. Die Ziele sind behördenverbindlich für Bundesstellen, die mit landschaftsrelevanten Aufgaben betraut sind. Die Kantone berücksichtigen das LKS in ihren Richtplänen in dem ihnen zustehenden Ermessensspielraum. Die Forderung, dass die Gemeinden in ihren Nutzungsplanungen das LKS direkt berücksichtigen müssen, ist deshalb abzulehnen. Dasselbe gilt für allfällige regionale Richtpläne beziehungsweise deren Planungsträger (Regionen). Das LKS darf die Richtplanung nicht übersteuern, dies stünde im Widerspruch zum in der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (BV) verankerten Grundsatz, dass die Raumplanung den Kantonen obliegt (Art. 75 Abs. 1 BV). Es liegt an den Kantonen, in ihren Richtplänen oder anderen Umsetzungsinstrumenten entsprechende Aufträge an die Gemeinden zu verankern. Nur so kann den regionalen Gegebenheiten angemessen Rechnung getragen werden.

Der Massnahmenplan (vgl. Antwort zur Frage 7) und Aussagen im Erläuterungsbericht scheinen die kantonalen Raumplanungskompetenzen teilweise ebenfalls zu beschneiden (zum Beispiel gelten laut Erläuterungsbericht, nicht aber laut dem revidierten Konzept, einzelne Sachziele auch auf Stufe der Kantone und Regionen). Analog zu obigen Ausführungen ist eine Einschränkung der kantonalen Selbstbestimmung bei der Raumplanung abzulehnen.

Entsprechend der nachfolgenden Beantwortung des Fragenkatalogs ist generell anzustreben, die Ziele auf eine vergleichbare, eines Konzepts des Bundes entsprechende Flughöhe zu bringen und in ihrer Anzahl, zum Beispiel durch Streichung von Redundanzen, zu reduzieren.

3. Fragenkatalog

Zu den im Fragenkatalog aufgeworfenen Punkten nehmen wir folgendermassen Stellung:

Zur Frage 1

"Woraus besteht aus Ihrer Sicht der Mehrwert des aktualisierten Landschaftskonzepts Schweiz (LKS)?"

Vgl. Kapitel "Allgemeine Einschätzung".

Zur Frage 2

"Sind die zentralen Stossrichtungen der Aktualisierung LKS zweckmässig?"

Vgl. Kapitel "Allgemeine Einschätzung".

Zur Frage 3

"Sind Sie mit der Vision, den strategischen Zielsetzungen und den raumplanerischen Grundsätzen des LKS einverstanden?"

Grundsätzlich sind wir einverstanden. Der Raumplanung kommt bei der Umsetzung des LKS eine zentrale Rolle zu. Wir begrüßen deshalb, dass das neue Kapitel 2.3 zu den raumplanerischen Grundsätzen die wichtige Querschnittfunktion der Raumplanung verdeutlicht. Bei den Sachzielen in

Kapitel 4.7 steht folglich nicht die Rolle der Raumplanung im Fokus, sondern es werden Ziele der Siedlungsentwicklung festgehalten. Der Titel des Kapitels 4.7 ist dahingehend zu präzisieren.

In Kapitel 2.3 ist bei Grundsatz iii der Begriff "umfassend" zu streichen. Eine "umfassende Interessenabwägung" muss auch noch andere Interessen einbeziehen. Weiter bestehen bei gewissen Grundsätzen Redundanzen zur bestehenden Gesetzgebung. Grundsatz ii (Raum nachhaltig nutzen) ist bereits durch Art. 1 Abs. 1 RPG abgedeckt; ein Verweis auf die entsprechende Gesetzesgrundlage würde genügen.

Zur Frage 4

"Sind Sie mit den Landschaftsqualitätszielen des LKS einverstanden?"

Die Landschaftsqualitätsziele werden grundsätzlich als sinnvoll beurteilt (vgl. Kapitel "Allgemeine Einschätzung"). Die nachfolgenden Kommentare beschränken sich auf einzelne Landschaftsqualitätsziele.

Ziel 4 (Eingriffe sorgfältig und qualitätsorientiert ausführen)

Die Forderung, dass der Boden haushälterisch genutzt wird, ist redundant und kann gestrichen werden. Sie ist bereits durch die geltende Gesetzgebung (Art. 1 Abs. 1 RPG) und den raumplanerischen Grundsatz ii (Raum nachhaltig nutzen) in Kapitel 2.3 abgedeckt.

Ziel 7 (Natürliche Dynamik zulassen)

Landschaften, in denen die Entwicklungsdynamik natürlich ablaufen kann, sollen gefördert werden. Die Interessen der Landwirtschaft, zum Beispiel der Erhalt der Fruchtfolgeflächen, sind dabei zu berücksichtigen.

Gewässer sollen über ausreichend Raum verfügen und sich natürlich oder naturnah entwickeln können. Die Gewässerräume sind bereits gemäss Gewässerschutzgesetzgebung umfassend geschützt. Auf landwirtschaftlich genutzten Flächen muss die natürliche oder naturnahe Entwicklung innerhalb des Gewässerraums stattfinden und darf nicht zu zusätzlichem Verlust von landwirtschaftlichen Flächen führen. Das muss im Erläuterungsbericht präzisiert werden.

Ziel 8 (Städtische Landschaften – qualitätsorientiert verdichten, Grünräume sichern)

Bezüglich den Forderungen zum Stadtklima besteht eine inhaltliche Überschneidung mit Sachziel 3.C (Verbesserung Mikroklima). Es ist zu prüfen, ob Sachziel 3.C nicht besser in Ziel 8 integriert wird (vgl. dazu auch die Hinweise zu Sachziel 3.C).

Ziel 12 (Hauptsächlich landwirtschaftlich genutzte Landschaften – Kulturland erhalten und ökologisch aufwerten)

Die geforderte nachhaltige Nutzung des Kulturlands soll nicht zu Einschränkungen in der landwirtschaftlichen Bewirtschaftung führen. Bestehende Landwirtschafts- und Fruchtfolgeflächen sollen der Produktion nicht entzogen werden. Vorgängig hat eine umfassende Interessenabwägung zu erfolgen. Bodenbewirtschaftung und Qualitätsverluste sind nicht zwingend miteinander verbunden. Dies muss im Erläuterungsbericht präzisiert werden.

Die Vorgaben bezüglich Standort und angestrebter räumlicher Konzentration von Speziallandwirtschaftszonen müssen auf Stufe RPG geregelt werden und sind aus dem LKS zu streichen.

Zur Frage 5

"Sind die mit den zuständigen Bundesämtern erarbeiteten Sachziele zweckmässig?"

Grundsätzlich werden die Sachziele als zweckmässig befunden. Die Ziele weisen allerdings unterschiedliche Flughöhen auf. Einzelne Sachziele gehören allenfalls sogar zu den übergeordneten strategischen beziehungsweise Landschaftsqualitätszielen. Es bestehen Doppelspurigkeiten, deren Bereinigung das Kapitel konsistenter machen würde. Zudem erscheint die Anzahl der Ziele eher hoch und die Ziele scheinen teilweise nicht stufengerecht oder redundant. Die nachfolgenden Hinweise beschränken sich auf einzelne Kapitel beziehungsweise Sachziele.

Sachziele Gesundheit, Bewegung und Sport (Kapitel 4.3)

Mit Ausnahme des Ziels 3.D (Anregung zu schonendem Verhalten) unterstützen die Sachziele zwar die zuständigen Bundesämter für Gesundheit (BAG) und Sport (BASPO) argumentativ, jedoch dürften die Ziele ausserhalb deren direkten Einflussmöglichkeiten liegen.

Ziel 3.A (Gesundheitsrelevante Landschaftsqualitäten) müsste den allgemeinen Landschaftsqualitätszielen zugewiesen werden. Ziel 3.B (Gesundheitsförderung im Siedlungs- und Naherholungsraum) ist bereits durch das Landschaftsqualitätsziel 9 abgedeckt, Ziel 3.C (Verbesserung Mikroklima) durch das Landschaftsqualitätsziel 8. Dafür wird das Ziel vermisst, die schweizweite Koordination von landschafts- und naturrelevanten Sportnutzungen und Nutzergruppen zu thematisieren. Hier läge eine wichtige Aufgabe der Bundesämter. Insbesondere Ziel 3.C müsste einem anderen Sachbereich (sinnvollerweise Raumplanung) zugeordnet werden oder es wird gestrichen, weil es bereits durch das Landschaftsqualitätsziel 8 abgedeckt ist.

Sachziel 4.C (Zivile Nachnutzung)

Gemäss Erläuterungsbericht (Seite 21) haben die Kantone ein Vorkaufsrecht. Die offenen Fragen zu den – teilweise noch zu schaffenden – gesetzlichen Grundlagen für Vorkaufsrechte, sind durch den Bund zu klären.

Sachziel 5.B (Landschaften von nationaler Bedeutung)

Die Fläche und die Qualität der Landschaften von nationaler Bedeutung sollen mindestens erhalten und räumlich gesichert werden. Diese Formulierung ist nicht korrekt. Im Unterschied zu einem Biotopinventar kann es beim Bundesinventar der Landschaften und Naturdenkmäler von nationaler Bedeutung nicht darum gehen, die Fläche zu sichern. Es geht um den Erhalt der Eigenart und um eine qualitätsvolle Weiterentwicklung dieser Landschaften.

Sachziel 6.C (Ökologisch qualitativ wertvolle Flächen)

Die vorgeschlagenen zonenspezifischen Anteile der landwirtschaftlichen Nutzfläche mit "ökologisch qualitativ wertvollen Flächen" sind ersatzlos zu streichen. Ziel 6.C ist das einzige quantitativ beziferte landwirtschaftliche Sachziel. Die vorgeschlagenen Werte entsprechen weder der Agrarpolitik ab 2022 (AP22+) noch den "Umweltzielen Landwirtschaft". Die Erreichung der "Umweltziele Landwirtschaft" im Bereich Landschaft und Biodiversität ist bereits im Sachziel 6.A aufgeführt, Sachziel 6.C kann daher ersatzlos gestrichen werden.

Sachziel 6.G (Feuchtflächen und Entwässerung)

Neue Drainagen und Erneuerung bestehender Drainagen sollen in erster Linie Flächen mit hohem landwirtschaftlichen Nutzen, insbesondere den Fruchtfolgeflächen, zugutekommen.

Die Wiedervernässung landwirtschaftlicher Nutzflächen soll hauptsächlich in den dafür geeigneten Fällen und nach umfassender Interessenabwägung auf Böden mit geringerem landwirtschaftlichem Nutzen zulässig sein. Die hohe Bedeutung für die Arten- und Lebensraumvielfalt und die Vernetzung im Sinne der ökologischen Infrastruktur müssen überwiegen, um eine Wiedervernässung von landwirtschaftlichen Nutzflächen zu begründen. Das Sachziel 6.G ist entsprechend anzupassen.

Sachziel 6.I (Schutz des Kulturlandes)

Die Einschränkung betreffend landwirtschaftliche Bauten und Anlagen sowie Anlagen für die boden-unabhängige Produktion, die erforderlichen Infrastrukturen möglichst auf Böden mit geringer landwirtschaftlicher Eignung und ökologischer Priorität zu erstellen, ist ersatzlos zu streichen. Diese Aspekte können lediglich als mögliche Kriterien bei der Standortwahl berücksichtigt werden. Vorgaben zum Standort zonenkonformer Bauten und Anlagen müssen auf Gesetzesstufe (vornehmlich RPG) geregelt werden.

Die Forderung, dass nicht mehr benötigte, die Landschaft beeinträchtigende landwirtschaftliche Bauten und Anlagen zu entfernen seien, müsste auf Gesetzesstufe (vornehmlich RPG) geregelt werden. Die Forderung ist hier zu streichen.

Der Schutz des Kulturlandes sowie ein minimaler Landverbrauch werden auch bei landwirtschaftlichen Bauvorhaben unterstützt, ist jedoch in allen betroffenen Bereichen (zum Beispiel Verkehr, etc.) angemessen zu berücksichtigen.

Sachziel 7.B (Freiräume und Siedlungsränder)

Es werden "Räume mit hoher akustischer Qualität" aufgeführt. Diese Formulierung ist schwer verständlich. Bei diesem Ziel geht es um Qualitäten von Ruhe und Ungestörtheit. Dies sollte präzisiert werden beziehungsweise die Formulierung kann gestrichen werden, weil dieses Ziel bereits unter der Forderung nach "qualitativ hochwertigen Freiräumen" subsumiert ist. Analog soll beim Ziel 10.D (Lärmschutz und Räume mit akustischen Qualitäten) die Formulierung angepasst werden.

Sachziel 7.C (Bauten und Anlagen ausserhalb des Baugebiets)

Die Forderung, dass der Boden haushälterisch genutzt wird, ist redundant und kann gestrichen werden. Sie ist bereits durch die geltende Gesetzgebung (Art. 1 Abs. 1 RPG), das Landschaftsqualitätsziel 4 (Eingriffe sorgfältig und qualitätsorientiert ausführen) und den raumplanerischen Grundsatz ii (Raum nachhaltig nutzen) in Kapitel 2.3 abgedeckt.

Sachziel 7.E (Regionale Landschaftsqualitätsziele)

Dieses Sachziel entspricht bereits ausreichend definierten Aufgaben der Richtplanung und ist deshalb ersatzlos zu streichen.

Sachziel 10.D (Lärmschutz und Räume mit akustischen Qualitäten)

Das Ziel ist schwer verständlich formuliert. Was hat die Forderung "Beleuchtung optimiert" mit dem Zieltitel "Lärmschutz und Räume mit akustischen Qualitäten" gemeinsam? Erst der Erläuterungstext zeigt, dass mit der "Beleuchtungsoptimierung" eine Minimierung der Lichtemissionen zum Schutz vor der Lichtverschmutzung gemeint ist. Das Ziel ist entsprechend anzupassen.

Sachziel 10.E (Landschaft und Biodiversität in Agglomerationen)

Das Sachziel thematisiert die Agglomerationsprogramme. Der im Erläuterungsbericht verwendete Text entspricht nicht der aktuellen Richtlinie und Verordnung. Der Erläuterungstext ist diesbezüglich zu prüfen.

Sachziel 10.F (Reduktion der Trennwirkungen)

Es leuchtet nicht ein, weshalb die Reduktion der Trennwirkung von Verkehrsinfrastrukturen nur für Um- und Ausbauten, nicht aber für Neubauten gefordert wird. Das Sachziel ist entsprechend anzupassen.

Sachziele Wald (Kapitel 4.11): Allgemeine Bemerkungen

Im einführenden Abschnitt ist die Reihenfolge der erwähnten Punkte anzupassen: Prioritär ist – auch aus Sicht Landschaft – die Sicherung des Waldes in seiner Fläche. Gewisse Sachziele überschneiden sich inhaltlich. Die Ziele 11.C bis 11.E können beispielsweise folgendermassen zusammengefasst werden: Landschaftlich relevante Waldlebensräume sind in allen Regionen der Schweiz gemäss ihrem natürlichem Potenzial angemessen vorhanden.

Sachziel 11.A (Naturnaher Waldbau)

Dieses Sachziel stellt einen durch die Waldgesetzgebung bereits sichergestellten Ist-Zustand dar. Es ist daher ersatzlos zu streichen.

Sachziel 11.B (Stärkung der landschaftlichen Vielfalt)

Das Ziel der geplanten Waldflächenentwicklung ist nicht realistisch. Eine Waldflächenverminderung oder Umlagerung ist gemäss Waldgesetzgebung nicht zulässig. Bei der planbaren Neuanlage von Waldflächen, dem Rodungsersatz, sind nicht nur die Belange des Bundesgesetzes über den Natur- und Heimatschutz (NHG) zu berücksichtigen. Neben ökologischen und landschaftlichen sind auch waldwirtschaftliche Aspekte zu berücksichtigen. Mit der Revision des Waldgesetzes 2013 wurde diesen Aspekten Rechnung getragen. Das Sachziel 11.B ist sinngemäss anzupassen oder zu streichen.

Sachziel 11.C (Kulturlandschaftlich wertvolle Wälder)

Das Sachziel ist zu absolut formuliert. Traditionelle Bewirtschaftungsformen haben nicht in allen Regionen überdauert. Es ist nicht sinnvoll, unter dem Aspekt des Landschaftsschutzes solche Bewirtschaftungsformen zwingend zu fordern. Bewirtschaftungsformen wie Mittelwald oder vor allem Niederwald sind aus landschaftlicher Sicht nicht nur positiv zu werten. Das Ziel ist ersatzlos zu streichen.

Sachziel 11.D (Waldreservate) und Sachziel 11.E (Ökologisch wertvolle Waldlebensräume)

Die gewählten Begriffe "Waldreservate" und "ökologisch wertvolle Waldlebensräume" entsprechen nicht der üblichen Terminologie des BAFU. Es ist fraglich, ob biologische Werte als Mass für Landschaftswerte beigezogen werden können. Die Begriffe sind zu überdenken.

Sachziel 11.F (Nutzung Synergien mit Raumplanung und Agrarpolitik)

Dieses Ziel ist zu abstrakt formuliert. Die Abstimmung von Waldplanung, Raumplanung und Landwirtschaft ist bereits durch die bestehenden Rechtsgrundlagen sichergestellt. Das Ziel ist zu streichen.

Sachziel 12.F (Vegetation entlang der Gewässer)

Hier wird ein Detailspekt als eigenes Ziel formuliert, welcher bereits durch die Ziele 12.B (Stärkung der natürlichen Dynamik) und 12.D (Ökologische Vernetzung) abgedeckt ist. Deshalb sollte das Ziel gestrichen werden.

Sachziel 13.G (ökologischer Ausgleich)

Das Ziel "ökologischer Ausgleich" ist wichtig und wird unterstützt. Allerdings ist es kaum stufengerecht, in einem Konzept Prozentangaben für zu sichernde Flächen festzulegen. Insbesondere ist nicht ersichtlich, weshalb hier 12 % der Flächen gesichert werden sollen und bei Ziel 10.G (Naturnahe Grünflächen) 20 %.

Zur Frage 6

"Bestehen aus Ihrer Sicht wichtige Lücken im LKS?"

In folgenden Bereichen bestehen Lücken:

Zu den Auswirkungen des Klimawandels auf die Landschaft fehlen weitgehend Aussagen. Es gibt nur Aussagen zum Stadtklima (Sachziel 3.C "Verbesserung Mikroklima", spezifisches Landschaftsqualitätsziel 8, Massnahme 3.3 "Regulierung des städtischen Mikroklimas" im Massnahmenplan).

Die Zerschneidungswirkung nationaler Infrastrukturen wird nur für den Verkehr (Sachziel 10.F "Reduktion der Trennwirkung") thematisiert.

Zur Frage 7

"Sind die Vorschläge zur Umsetzung des LKS zweckmässig, insbesondere der Einbezug von Kantonen und Gemeinden?"

Die Umsetzung durch die Kantone erfolgt namentlich durch die Überprüfung der kantonalen Richtpläne im Sinne des LKS, in der gleichwertigen Berücksichtigung von Landschaftsaspekten in der Interessenabwägung sowie in der Sensibilisierung der Gemeinden. Dies ist in Kapitel 1.7 thematisiert. Die direkte Adressierung der Gemeinden, analog zu den Kantonen, wird abgelehnt. Sie widerspricht dem in der BV verankerten Grundsatz, dass die Raumplanung den Kantonen obliegt (Art. 75 Abs. 1 BV). Vgl. dazu auch die Ausführungen im Kapitel "Allgemeine Einschätzung".

Gemäss Massnahmenplan ist der Aufbau eines Flächenpools vorgesehen (Massnahme 5.2). Es ist fraglich, inwiefern der Aufbau eines Flächenpools Sache des Bundes sein soll. Für die Umsetzung sind die Kantone zuständig, dies gilt insbesondere für Handlungen auf Stufe Grundeigentum.

Massnahme 3.3 im Massnahmenplan sieht vor, dass Vorgaben für eine günstige Regulierung des städtischen Mikroklimas für die vom Bund beurteilten Planungen (zum Beispiel kantonale Richtpläne) entwickelt werden sollen. Die kantonale Selbstbestimmung in der Raumplanung darf dadurch nicht in Frage gestellt werden. Zudem ist es fraglich, ob mit solchen generell festgelegten Bestimmungen den regionalen Gegebenheiten gebührend Rechnung getragen werden kann.

Der Regierungsrat des Kantons Aargau legt Wert auf eine Umsetzung des LKS, die den Planungskompetenzen von Bund, Kantonen und Gemeinden entspricht und nicht durch nichtverbindliche Teile des Konzepts (wie zum Beispiel den Massnahmenplan) übersteuert wird.

Zur Frage 8

"Haben Sie eigene Vorschläge zur Umsetzung des LKS?"

Nein.

Wie danken für die Berücksichtigung unserer Vernehmlassung.

Freundliche Grüsse

Im Namen des Regierungsrats

Dr. Urs Hofmann
Landammann

Vincenza Trivigno
Staatsschreiberin

Kopie

- daniel.arn@bafu.admin.ch