

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 3. September 2019

787. Aktualisierung Landschaftskonzept Schweiz (Anhörung)

Mit Schreiben vom 20. Mai 2019 eröffnete das Eidgenössische Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation die Anhörung und öffentliche Mitwirkung zur Aktualisierung des Landschaftskonzepts Schweiz (LKS) nach Art. 19 der Raumplanungsverordnung (RPV; SR 700.1).

Das LKS legt als Planungsinstrument des Bundes den Rahmen für eine zusammenhängende und qualitätsbasierte Entwicklung der Schweizer Landschaften fest. Seit seiner erstmaligen Verabschiedung durch den Bundesrat im Jahr 1997 haben sich die politischen, wirtschaftlichen und technischen Rahmenbedingungen verändert. Deshalb hat der Bundesrat die Aktualisierung des LKS an die Hand genommen. Sie erfolgte in einer breit abgestützten Zusammenarbeit unter Federführung des Bundesamts für Umwelt. Einbezogen waren alle Bundesstellen mit Verantwortung für landschaftsrelevante Sektoralpolitiken, Kantonsvertreterinnen und Dritte aus Forschung, Praxis und Interessenorganisationen.

In den strategischen Zielsetzungen und den Landschaftszielen des aktualisierten LKS, die durch raumplanerische Grundsätze und Sachziele für die einzelnen Sektoralpolitiken des Bundes konkretisiert werden, wird die übergeordnete Ausrichtung auf eine zusammenhängende Landschaftspolitik des Bundes behördenverbindlich festgelegt.

Auf Antrag der Baudirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Schreiben an das Eidgenössische Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (Zustelladresse: Bundesamt für Umwelt, Landschaftskonzept Schweiz, Daniel Arn, Abteilung Arten, Ökosysteme, Landschaften, 3003 Bern; Zustellung auch per E-Mail [einschliesslich Vernehmlassungsformular] als PDF- und Word-Version an daniel.arn@bafu.admin.ch):

A. Grundsätzliche Bemerkungen

Das Landschaftskonzept Schweiz (LKS) von 1997, das in Absprache mit den Partnerämtern erarbeitet wurde, hat wesentlich zur heutigen Landschaftsqualität beigetragen. Eine Aktualisierung des LKS wird ausdrücklich begrüsst. Im Vergleich zum LKS von 1997 erfolgt neu eine Klä-

zung des Landschaftsbegriffs und der gesetzlichen Rahmenbedingungen. Die Gliederung erfolgt durch klare Zielhierarchien von der Vision über die strategischen Zielsetzungen zu den Landschaftsqualitätszielen und Sachzielen. Die übergeordnete Zielsetzung des LKS unterstützt die interdisziplinäre Zusammenarbeit der Sektoralpolitiken und die gesamtgesellschaftliche Betrachtung der Landschaft, indem sie die einzelnen Sachziele und Landschaftstypen zusammenbringt und allgemein gültige Grundsätze festhält. Das überarbeitete LKS ist in seinem Aufbau klarer, kompakter und übersichtlicher. Die Bedeutung der Landschaft wird insgesamt gestärkt.

Das zur Anhörung vorgelegte Landschaftskonzept entspricht dem aktuellen gesellschaftlichen Anspruch an die Landschaft. Landschaft wird ganzheitlich betrachtet und als Verbundaufgabe verschiedener Akteure im Landschaftsraum wahrgenommen. Durch die ganzheitliche Definition bezieht sich der Begriff «Landschaft» auf die gesamte Landesfläche, einschliesslich stark überbauter Gebiete und Zentren und berücksichtigt auch die Landschaftsleistungen. Im modernen, umfassenden Landschaftsverständnis sind auch ökologische, soziale und ökonomische Komponenten enthalten. Die Gewichtung liegt insgesamt jedoch stark auf den ökologischen Aspekten der Landschaft. Die sozialen und kulturellen Aspekte (z. B. Landschaft als identitätsstiftendes Element) sowie die ästhetischen und gestalterischen Aspekte sind eher untervertreten. Sie werden zwar in der ausführlichen und wissenschaftlichen Herleitung thematisiert, finden sich anschliessend jedoch wenig im eigentlichen Konzeptteil, was zu bedauern ist.

Im neuen LKS werden besonders die Kantone, nach Möglichkeit auch die Regionen und Gemeinden, im Sinne der Zusammenarbeit deutlich stärker mitangesprochen. Die Stärkung der partnerschaftlichen Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen ist zu begrüßen. Der Beitrag der Kantone liegt gemäss Punkt 1.7 vor allem in der Erarbeitung kantonaler Landschaftskonzeptionen, in der Überprüfung der kantonalen Richtpläne, in der gleichwertigen Berücksichtigung im Rahmen der Interessenabwägung sowie in der Sensibilisierung der Gemeinden. Für die Akteure in den Kantonen bietet das LKS eine wichtige Grundlage und einen Bezugsrahmen für die kantonalen Konzepte. Das neue LKS nimmt die nachgelagerten Planungsträger stärker in die Pflicht, jedoch stets im Rahmen ihres Ermessens. Ein starkes Nahelegen von Abläufen und Massnahmen wie beispielsweise das Erarbeiten einer kantonalen Landschaftskonzeption – ohne absolute Vorschriften zu erlassen – wird begrüsst. Zudem erachten wir es als wichtig, dass Konzeptionen stufenweise verfeinert, konkretisiert und in der nachgelagerten Planung berücksichtigt werden.

Nachfolgend werden allgemeine Anträge und Anträge zu Landschaftsqualitätszielen und Sachzielen formuliert. Sie beziehen sich jeweils auf die oberste inhaltliche Ebene der einzelnen Kapitel. Anträge zu Zielen, die sich den Landschaftsqualitätszielen und Sachzielen unterordnen, werden im beiliegenden Vernehmlassungsformular aufgeführt.

B. Anträge zum LKS

Allgemeine Anträge

Der umfassende Landschaftsbegriff wird begrüsst, weil er neben den natürlichen Landschaftselementen die Prägung durch den Menschen miteinschliesst. Ausdrücklich erwähnt wird der Aspekt, dass die Landschaft wesentlich durch den Menschen geprägt ist, jedoch nicht.

Antrag 1: Die Prägung der Landschaft durch den Menschen ist im Landschaftskonzept noch umfassender aufzunehmen.

Landschaft wird im Konzept richtigerweise ganzheitlich definiert. Es werden umfassende Schutz- und Nutzungsinteressen in allen Räumen der Schweiz thematisiert. Eine Typisierung von einzigartigen Landschaften mit grossen Schutzinteressen wird allerdings nicht vorgenommen. Der Schutz einzigartiger Landschaften, die häufig durch das Relief und andere naturräumliche Faktoren geprägt sind, ist ein zentrales gesellschaftliches Anliegen. In diesen einzigartigen Landschaften überwiegen die Schutzinteressen in der Regel die Nutzungsinteressen.

Antrag 2: Der Landschaftsschutz einzigartiger, durch naturräumliche Faktoren geprägter Landschaftsräume ist im LKS umfassender zu thematisieren.

Allgemeine Landschaftsqualitätsziele

Die allgemeinen Landschaftsqualitätsziele fokussieren auf die Nutzung der Landschaft sowie auf kulturelle und biotische Faktoren. Allerdings ist es eine Tatsache, dass Landschaftsräume primär durch abiotische Faktoren definiert und abgegrenzt werden. Tektonik und Gestein sowie geomorphologische Prozesse unter dem Einfluss von Wasser definieren die primären Merkmale von Landschaftsräumen. Sie sind die zentralen landschaftsformenden Faktoren und können negativ verändert oder zerstört werden, weshalb ihnen ein entsprechendes Gewicht im LKS gegeben werden sollte.

Antrag 3: Bei den Landschaftsqualitätszielen sollte als Ausgangslage ein allgemeines Ziel ergänzt werden, um dem ursprünglichen Charakter der Landschaften gerecht zu werden, zum Beispiel: «Die durch naturräumliche Prozesse entstandenen einzigartigen Landschaften der Schweiz mit ihrer charakteristischen Geomorphologie sind zu bewahren.»

Bei den allgemeinen Landschaftsqualitätszielen geht es um die Neugestaltung, die Förderung und die Stärkung der Landschaft. Wir vermissen eine Aussage zum Erhalt von bestehenden qualitativ hochstehenden Landschaften. Kulturgeschichtliche Aspekte in den Landschaftsqualitätszielen kommen zu kurz, da allgemein der Fokus auf «Aufwertungen» liegt und die Pflege des Bestandes in den Hintergrund gerät. Im Weiteren ist ein neues Landschaftsqualitätsziel aufzunehmen, welches sich mit der Beseitigung von bestehenden landschaftlichen Beeinträchtigungen auseinandersetzt.

Antrag 4: Bei den aufgeführten allgemeinen Landschaftsqualitätszielen ist zu prüfen, ob auch der Erhalt von bestehenden Landschaften als Ziel erforderlich ist. Im Weiteren ist ein allgemeines Landschaftsqualitätsziel aufzunehmen, welches die Beseitigung von bestehenden landschaftlichen Beeinträchtigungen thematisiert.

Das überarbeitete LKS legt den Fokus hauptsächlich auf den Landschaftsdruck, den Umgang mit neuen Herausforderungen sowie auf die qualitätsvolle Weiterentwicklung und Gestaltung der Landschaft. Zu den neuen Herausforderungen zählen aber auch die Auswirkungen des Klimawandels auf die gesamte Landschaft. Beispielsweise sollte die grosse Bedeutung von Bäumen erwähnt werden, die zur Reduktion von Wärmeinseln beitragen oder auch die Auswirkungen des Klimawandels und mögliche Massnahmen ausserhalb der städtischen Landschaften. Dieses Thema bleibt im Konzept weitgehend unbehandelt.

Antrag 5: Das Thema Klimawandel in Bezug auf die Landschaft ist umfassender abzuhandeln.

Andere Sektoralpolitiken haben erhebliche Auswirkungen auf die Landschaft. Dazu gehören auch deren Finanzflüsse und Anreizsysteme. Uns fehlen Aussagen zur Wirkung dieser Finanzflüsse und mögliche Massnahmen (z. B. Vermeidung von Fehlanreizen oder mögliche Verknüpfungen von Direktzahlungen mit Auswirkungen auf die Landschaft).

Antrag 6: Finanzflüsse anderer Sektoralpolitiken und deren Wirkung auf die Landschaft sind zu thematisieren.

Spezifische Landschaftsqualitätsziele

Mit den «spezifischen Landschaftsqualitätszielen» werden im LKS landschaftsbezogene Schwerpunkte gesetzt. Da im Konzept die Landschaft gesamträumlich betrachtet wird, sollte klar zum Ausdruck kommen, dass mit «spezifisch» nicht räumliche Festlegungen, sondern landschaftsbezogene Schwerpunktsetzungen gemeint sind.

Antrag 7: Die «spezifischen Landschaftsqualitätsziele» sind als «Qualitätsziele für spezifische Landschaften» zu bezeichnen.

Die spezifischen Landschaftsqualitätsziele wurden offensichtlich aus einer raumplanerischen Perspektive auf die Landschaft hergeleitet. Es liegt ein starker Fokus auf Besiedlung und Landnutzung. An den Beispielen «periurbane Landschaften» (Ziel 9) und «tourismusgeprägte Landschaften» (Ziel 13) wird besonders deutlich, dass kleinräumige und neuzeitliche Landnutzungsformen im Zentrum stehen. Lediglich die «hochalpinen Landschaften» stellen den Naturraum ausdrücklich in den Vordergrund. Der geografische Fokus liegt bei dieser Kategorie auf dem Gebirge. Die vielfältigen und einzigartigen Landschaften in anderen Landesteilen werden zu wenig aus der geografischen Perspektive betrachtet. So sind beispielsweise grossräumige und prägende Wald- oder Gewässerlandschaften nicht abgebildet. Diese und weitere Landschaftstypen werden im LKS ausgeklammert. Das Weglassen der naturräumlichen Grundlage und der Landschaftsqualitätsziele für grosse zusammenhängende Landschaftseinheiten (mit extensiver Landnutzung) wird als Schwachstelle des LKS angesehen.

Antrag 8: Mehrheitlich naturräumlich geprägte Landschaften aller Höhenstufen sind im LKS und den spezifischen Landschaftsqualitätszielen entsprechend abzubilden, um den gesamten Raum in den Landschaftsqualitätszielen anzusprechen. Dies könnte beispielsweise durch Änderung des Ziels 11 «hochalpine Landschaften» in «mehrheitlich naturräumlich geprägte Landschaften» vorgenommen werden.

Bei den spezifischen Landschaftsqualitätszielen 8–10 könnte der Ansatz der gesamtheitlichen Betrachtung der Landschaft noch etwas ausgeprägter sein. In diesen Zielen wird hauptsächlich der ökologische Nutzen thematisiert. Die Bedeutung dieser Landschaften aus sozialer und kultureller Sicht (z. B. der Identifikationswert) wird jedoch kaum erwähnt.

Antrag 9: Die verschiedenen Dimensionen der Landschaft (ökologisch, geografisch, sozial, kulturell) sind im ganzen LKS gleichmässiger abzubilden.

Sachziele

Die aufgeführten Sachziele werden mehrheitlich als gut befunden. Sie sind teilweise auf unterschiedlicher Flughöhe angesiedelt, was aber vermutlich der partnerschaftlichen Erarbeitung mit den verschiedenen Bundesämtern zuzuschreiben ist. Die unterschiedliche Flughöhe führt jedoch dazu, dass die Sachziele des LKS im Bezug zu den Politikbereichen eher verhalten ausfallen. Zudem erscheint die Zahl der Ziele eher hoch und die Ziele sind zum Teil nicht stufengerecht formuliert.

Antrag 10: Die Sachziele sind – im Sinne einer qualitätsvollen Landschaftsentwicklung – bestimmter zu formulieren und auf ihre Stufengerechtigkeit zu prüfen.

Die Landschaft dient der Bevölkerung auch als Ort der Erholung. Das anhaltende Bevölkerungswachstum und die verdichtete Bauweise in den urbanen Räumen bewirken, dass die Erholung in der Landschaft als Ausgleich zum Alltag an Stellenwert gewinnt. Durch geeignete, der Erholung dienende Freizeitmöglichkeiten wird die Landschaft für die Bevölkerung erlebbar und begreifbar. Die Erholungsaktivitäten in der Landschaft sind vielfältig und reichen von Wandern, Spazieren, Fahrradfahren bis hin zur sanften Erholung an Orten, die für Ruhesuchende bestimmt sind. Die Erholung wird im LKS nicht als eigenes Sachziel aufgeführt, was wir bedauern.

Antrag 11: Es ist ein eigenes Sachziel «Erholung» aufzunehmen.

Beim Sachziel «Energie» ist auf das nationale Interesse an der Nutzung und am Ausbau der erneuerbaren Energien sowie auf die erforderliche Interessenabwägung hinzuweisen. Diesbezüglich ist nicht die Energiestrategie 2050, sondern das Energiegesetz zu nennen, da dieses nur teilweise in der Energiestrategie umgesetzt ist.

Antrag 12: Der erste Satz des Punkts 4.2 ist durch folgende Formulierung zu ersetzen: «Für Vorhaben im Energiebereich sind das Bundesamt für Energie (BFE) sowie – im Bereich der Leitungen – das Starkstrom- (ESTI) und das Rohrleitungsinspektorat (ERI) zuständig. Die Nutzung erneuerbarer Energien und ihr Ausbau sind von nationalem Interesse (Art. 12 Energiegesetz, EnG; SR 730.0). Bei landschaftsrelevanten Vorhaben im Energiebereich ist eine umfassende Interessenabwägung vorzunehmen.»

C. Weitere Bemerkungen

Das LKS enthält Aussagen zu Zweck und Inhalt sowie zu dessen Wirkung und Anwendung. Damit das LKS eine bessere Wirkung entfalten kann, empfehlen wir Aussagen zur Zielerreichung, zum Zeithorizont der Zielerreichung sowie darüber, ob eine Zwischenbilanz vorgesehen ist.

Die Massnahmen gemäss Punkt 5.2 Massnahmenplan werden unterstützt. Landschaft ist quantitativ schwer zu erfassen, deshalb ist es sinnvoll, dass nicht nur quantifizierbare Aspekte aufgeführt werden. Ein Ansatz, der die Landschaft in ausschliesslich quantifizierbaren Grössen charakterisieren würde, wird dem Thema nicht gerecht. Vielmehr sollte für eine Wirkungskontrolle eine bestmögliche Kombination von Indikatoren und Methoden angewendet werden. Ein geeigneter Ansatz stellt beispielsweise die Landschaftsbeobachtung Schweiz dar, die verschiedene Ansätze kombiniert.

Weitere detaillierte Bemerkungen zu den verschiedenen Zielen, die unter «Sachziele» aufgeführt sind, können dem beiliegenden Vernehmlassungsformular entnommen werden.

D. Fazit

Die Aktualisierung des LKS wird grundsätzlich begrüsst. Der verfolgte Ansatz ist umfassend, zeitgerecht und die Fokussierung entspricht den Kompetenzen der zuständigen Akteure im Landschaftsraum.

II. Mitteilung an die Mitglieder des Regierungsrates sowie an die Baudirektion.



Vor dem Regierungsrat
Die Staatsschreiberin:

Kathrin Arioli