

Staatskanzlei, Regierungsgebäude, 8510 Frauenfeld

Eidgenössisches
Departement für Umwelt, Verkehr, Energie
und Kommunikation UVEK
Frau Simonetta Sommaruga
3003 Bern

Frauenfeld, 10. September 2019

Aktualisierung Landschaftskonzept Schweiz LKS

Vernehmlassung

Sehr geehrte Frau Bundesrätin

Mit Schreiben vom 20. Mai 2019 haben Sie uns in eingangs erwähnter Angelegenheit zur Vernehmlassung eingeladen. Wir danken Ihnen für die Möglichkeit zur Stellungnahme. Gerne beantworten wir die im Dokument zur Erfassung der Stellungnahme gestellten Fragen wie folgt:

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

Grundsätzlich erachten wir die Aktualisierung und Konkretisierung des Konzeptes inkl. Abstimmung auf mittlerweile publizierte Dokumente des Bundes (u.a. Energiestrategie, Aktionsplan Biodiversität) als sinnvoll. Denn es konkretisiert die Anforderungen des NHG für die betroffenen Sektoralpolitiken des Bundes und ist für den Bund verbindlich.

Die (durch die Aktualisierung unveränderte) Relevanz für die Kantone bei delegierten Bundesaufgaben sowie – nach deren Ermessen – bei der Erstellung von kantonalen Landschaftskonzepten und Richtplänen erachten wir ebenfalls als sinnvoll und nicht als Einschränkung der Kantone. Im Vergleich zum LKS von 1997 erfolgt neu eine umfassende Einordnung der Thematik, inkl. Klärung des Landschaftsbegriffs und der gesetzlichen Rahmenbedingungen. Auch die Zielhierarchien "Vision-Strategische Zielsetzungen-Landschaftsqualitätsziele-Sachziele" sind klar gegliedert. Das überarbeitete LKS ist vom Aufbau her klarer, kompakter und übersichtlicher. Dies begrüssen wir.

Wesentlich ist auch, dass ausdrücklich festgehalten wird, dass das LKS explizit von einem dynamischen Landschaftsverständnis ausgeht und dass eine kohärente Land-

2/9

schaftsentwicklung angestrebt wird. Weiter ist zu begrüssen, dass die Baukultur thematisch eingebunden wird, da sie Bestandteil der Landschaft bzw. Landschaftsqualität ist.

Die Stärkung der partnerschaftlichen Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen ist zu begrüssen. Zentral ist aber nach wie vor auch die Vorbildwirkung des Bundes. Für die Akteure in den Kantonen bietet das LKS eine wichtige Grundlage und einen Bezugsrahmen für die kantonalen Konzepte.

Allerdings baut das LKS unter anderem auf dem "Raumkonzept Schweiz" auf (Seite 7/48 des Erläuterungsberichts), das so einmal mehr in den Fokus rückt – auch wenn es keine Behördenverbindlichkeit hat. Wir weisen zum wiederholten Mal auf die schleichende "Akzeptanz" des Raumkonzeptes hin, welche der Kanton Thurgau nicht teilt.

2. Sind die zentralen Stossrichtungen der Aktualisierung LKS zweckmässig?

- Ausrichtung auf den Landschaftsdruck und Umgang mit neuen Herausforderungen

Teilweise.

- Qualitätsorientierte Weiterentwicklung und Gestaltung der Landschaft

Teilweise.

- Stärkerer Einbezug und Abstimmung mit der Raumplanung

Teilweise.

- Stärkerer Einbezug der Kantone und Gemeinden in der Umsetzung

Teilweise.

Das Landschaftskonzept soll eine Unterstützung bieten, wie gewünschte Veränderungen der Landschaft möglichst optimal umgesetzt werden können. Diese aus unserer Sicht zentrale Stossrichtung kommt im vorliegenden Konzept nicht zum Ausdruck. Der Einfluss des Klimawandels auf die Landschaft kommt zudem zu kurz. So fehlt die Klimastrategie des Bundes (Mitigation/Adaptation) in der Aufzählung der Grundlagen.

Die Forderung, dass die Gemeinden in ihren Nutzungsplanungen das LKS direkt berücksichtigen müssen, geht aus unserer Sicht zu weit. Dasselbe gilt in Bezug auf allfällige regionale Richtpläne bzw. deren Planungsträger (Region). Es ist die Rolle der Kantone, in den Richtplänen oder anderen Umsetzungsinstrumenten entsprechende Auf-

3/9

träge an die Gemeinden zu verankern und dann auch einzufordern. Nur so kann auch den regionalen Gegebenheiten gebührend Rechnung getragen werden.

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

Ja.

Wir sind mit der Vision und den strategischen Zielsetzungen einverstanden. Unbestritten ist, dass die Raumplanung eine Querschnittsaufgabe ist, ebenso, dass das LKS mit raumplanerischen Instrumenten umgesetzt werden soll. Das Kapitel 2.3 raumplanerische Grundsätze wurde neu eingefügt, um die wichtige Querschnittsfunktion der Raumplanung zu verdeutlichen.

Bei den Sachzielen unter 4.7 ist dann entsprechend nicht die Rolle der Raumplanung im Fokus, sondern es werden Ziele der Siedlungsentwicklung formuliert. Diese Präzisierung wird ausdrücklich begrüsst. Es wird jedoch vorgeschlagen, dies entsprechend im Titel des Kapitels 4.7 zu präzisieren – also beispielsweise den Titel zu ergänzen: "Raumplanung (Siedlungsentwicklung)".

4. Sind Sie mit den Landschaftsqualitätszielen des LKS einverstanden?

Teilweise.

Ziel 3: Der Wald bedeckt einen Drittel der Schweizer Landesfläche. Die Pflege und Nutzung des Waldes ist in Artikel 20 des Waldgesetzes und den dazugehörigen Ausführungsvorschriften in der Waldverordnung umfassend geregelt. Es fragt sich deshalb, was die Kantone bei der Waldbewirtschaftung aus Gründen des LKS zusätzlich zu beachten haben. Das LKS ist an geeigneter Stelle sinngemäss wie folgt zu ergänzen: "Im Wald stellen die geltenden gesetzlichen Grundlagen sicher, dass die Anforderungen des Landschaftsschutzes berücksichtigt werden".

Ziel 7: Dieses Ziel darf eine nachhaltige Wasserkraftnutzung nicht verhindern.

Ziel 8: Qualitätsorientiert verdichten bedeutet für uns auch die Reduktion des Energieverbrauchs (Gebäude, Mobilität), die Nutzung erneuerbarer Energien und die Stromerzeugung auf Dächern und an Fassaden.

Die Ziele 10 bis 12 stehen im Widerspruch zu einer Energieversorgung, die gemäss Energiestrategie 2050 in Zukunft erneuerbarer und dezentraler erfolgen soll. Windenergieanlagen bspw. sind gemäss Windenergiekonzept des Bundes in ländlich geprägten Landschaften, hochalpinen oder landwirtschaftlich genutzten Standorten zu erstellen.

4/9

Etwas anderes lassen die Ausschlusskriterien nicht zu. Das Gleiche gilt für Biogasanlagen. Solarstromanlagen in hochalpinen Gebieten (z.B. touristisch genutzte Gebiete) könnten für die zukünftige Stromversorgungssicherheit eine wichtige Rolle spielen.

Ziel 14 steht ebenfalls im Widerspruch zur aktuellen Anpassung des Windkonzepts. BLN-Gebiete gelten neu als "Gebiete mit Interessenabwägung bei nationalem Interesse". Das nationale Interesse ist gemäss EnG/EnV bei einer Jahresproduktion von 20 GWh und mehr gegeben.

5. Sind die mit den zuständigen Bundesämtern erarbeiteten Sachziele zweckmässig?

Teilweise.

Es ist wünschenswert, dass – im Sinne einer qualitätvollen Landschaftsentwicklung – die Sachziele zu Gunsten des Landschaftsschutzes bestimmter formuliert werden. Allerdings erscheint uns die Zahl der Ziele in der Tendenz zu hoch, und die Ziele sind zum Teil nicht stufengerecht oder redundant.

Zu den einzelnen Kapiteln bzw. Zielen erlauben wir uns folgende Bemerkungen:

Ziel 2.B Landschaftsschutz:

Auch in bundesrechtlich geschützten Landschaften sind Energieerzeugungsanlagen möglich (s. Überarbeitung Windkonzept des Bundes), sofern das Interesse an der Stromerzeugung höher gewichtet wird als das Interesse an der Erhaltung. In diesem Fall ist eine Beeinträchtigung unvermeidbar.

Ziel 2.E Schutz der Avifauna:

Dieses Ziel ist zu überarbeiten, da es in dieser Absolutheit nicht erreichbar ist. Es würde bedeuten, dass sämtliche Freileitungen verkabelt werden müssen, was den Zielen des Bodenschutzes widersprechen würde.

Ziel 2.F Photovoltaikanlagen:

Dieses Ziel widerspricht im Teilsatz "sind.... landschafts- und ortsbildverträglich gestaltet" dem Artikel 18a RPG Abs. 3 (Denkmäler nicht wesentlich beeinträchtigen) und 4 (Interessen Sonnenenergienutzung gehen ästhetischen Anliegen grundsätzlich vor). Zudem sollen Solarstromanlagen auf Freiflächen (z.B. sinnvolle Kombination mit extensiver landwirtschaftlicher Nutzung, hochalpine Standorte mit hoher Winterstromproduktion) ermöglicht werden.

5/9

Ziele 3 A – D Gesundheit, Bewegung und Sport:

Die positiven Eigenschaften der Naturräume und Landschaften auf die Gesundheit sind ausgewiesen. Gleichzeitig werden durch das Bevölkerungswachstum verbunden mit dem Klimawandel mittelfristig noch mehr Menschen ihre Freizeit im "kühlen" Lebensraum Wald und entlang der Gewässer verbringen. Das gesetzlich statuierte Waldbetretrungsrecht gilt für die ruhige Erholung im Wald.

Antrag: Analog Ziel 3.D ist die "schonende Nutzung" als zwingende Voraussetzung zum Schutz vor Störungen der Wildlebensräume zu erwähnen.

Zu Kap. 4.3 Gesundheit, Bewegung und Sport:

Mit Ausnahme des Ziels 3.D unterstützen die Sachziele zwar die zuständigen Bundesämter argumentativ, gleichzeitig liegen die Ziele jedoch ausserhalb der direkten Einflussmöglichkeiten des BAG und BASPO. Ziel 3.A müsste sogar den allgemeinen Landschaftsqualitätszielen zugewiesen werden. Ziel 3.B ist bereits durch Ziel 9 abgedeckt, Ziel 3.C durch Ziel 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.

Zu Kap. 4.5 Landschaftspolitik, Natur und Heimatschutz:

In diesem Unterkapitel ist eine breite Palette an Zielen versammelt. Es fragt sich, ob die Ziele 5.H "Völkerrechtliche Übereinkommen" und 5.I "Kohärente Politik durch solide Rahmenbedingungen" nicht zu den strategischen Zielen gehören, da sie übergeordneter Natur sind. Dies würde die übrigen Ziele in Kap. 4.5 konsistenter machen.

Ziel 5.A Ökologische Infrastruktur:

Das Ziel ist grundsätzlich wichtig. Die Formulierung erachten wir jedoch als schwerfällig und nicht leicht verständlich.

Antrag: Straffung und klareres Herausarbeiten des Zielzustandes.

Zu Kap. 4.6 Landwirtschaft:

In diesem Unterkapitel wird eine Einleitung analog aller anderen Sektoralpolitiken vermisst. Ansonsten sind die Ziele 6.A. bis 6.1 sehr zu begrüßen und werden ausdrücklich unterstützt.

Zu 4.7 Raumplanung:

Die Ziele sind nun so formuliert, dass der Beitrag der raumplanerischen Prozesse zur Stärkung des regionalen Landschaftscharakters im Fokus steht, insbesondere in Zusammenhang mit der Siedlungsentwicklung. Dies ist zu begrüßen. Eine wichtige Ziel-

6/9

setzung der Raumplanung, die Eindämmung des Landschaftsverbrauchs durch die häusliche Bodennutzung, fehlt bei den Zielen und sollte ergänzt werden.

Beim Ziel 7.B werden "Räume von hoher akustischer Qualität" aufgeführt. Diese Formulierung ist unverständlich bzw. missverständlich. Bei diesem Schwerpunkt geht es um Qualitäten von Ruhe und (relativer) Ungestörtheit. Dies sollte spezifisch formuliert werden.

Ziele 9 A – D Tourismus:

Die Sachziele Tourismus werden von uns unterstützt. Voraussetzung hierzu ist jedoch, dass die Störungen von Wildlebensräumen minimiert werden, wie das in Ziel 9.B postuliert wird.

Antrag: Analog Ziel 9.B ist die Minimierung von Störungen der Wildlebensräume zu nennen.

Zu 4.10 Verkehr:

Beim Ziel 10.D sollte die Formulierung analog der Bemerkung zum Ziel 7.B angepasst werden.

Ziel 10.C Bündelung der Infrastruktur:

Dieses Ziel will Infrastrukturen bündeln – das ist heute "state of the art" bei der Infrastrukturplanung. Wenn daraus aber ein Muss abgeleitet wird, ist das heikel. Das Ziel ist zu überarbeiten.

Ziel 10.F Reduktion der Trennwirkungen:

Dieses Ziel verlangt, dass Amphibiendurchlässe zu sichern seien. Nicht jede Querungsstelle rechtfertigt eine bauliche Massnahme. Die geforderten Wildwarnanlagen sind erfahrungsgemäss nach wenigen Jahren nicht mehr so wirksam wie am Anfang, weil sich die Tiere an die akustischen Warntöne gewöhnen.

Ziel 10.G Naturnahe Grünflächen:

Dieses Ziel sagt aus, dass – wo es die Verhältnisse erlauben – Grünflächen im Verkehrsbereich naturnah angelegt werden müssen – mindestens 20 %. Diese zahlenmässige Minimalgrenze ist nicht nachvollziehbar, zumal in den Erläuterungen dann ausgeführt wird, dass diese Flächen nicht als Ersatzmassnahmen nach Art. 18 Abs. 1ter NHG angerechnet werden können. Diese Absicht ist entschieden abzulehnen, weil bei Neubauten die Grünflächen (Böschungen, Flächen in Anschlussbereichen, Restflächen bei Verschnitten etc.) wertvolle Kompensationsflächen werden können.

7/9

Ziel 11.A Naturnaher Waldbau:

Die Pflege und Nutzung des Waldes ist in Artikel 20 des Waldgesetzes und den dazugehörigen Ausführungsvorschriften in der Waldverordnung umfassend geregelt. Alle landschaftsrelevanten Aspekte sind damit abgedeckt. Das Sachziel beschreibt damit einen Ist-Zustand und ist in diesem Sinne überflüssig. Hier steht die Frage im Raum, was der naturnahe Waldbau in der Schweiz – nicht nur aus Sicht der Landschaft – für einen Wert hat. Im Unterschied z.B. zur Landwirtschaft, wird diese eher extensive Form der Waldnutzung nicht finanziell unterstützt.

Antrag: Verzicht auf das Sachziel (Siehe Antrag zu Ziel 3 oben).

Ziel 11.B Stärkung landschaftlicher Vielfalt:

Auch dieses Sachziel beschreibt den Ist-Zustand. Mit der vorletzten Revision des Waldgesetzes (Waldflächenpolitik) wurde im Jahr 2013 der Artikel 7 des Waldgesetzes betreffend Rodungersatz nicht nur "hinsichtlich der Ziele des NHG optimiert", sondern auch mit Blick auf die auch landschaftlich nicht erwünschten Waldeinwuchsflächen auf Landwirtschaftsgebiet.

Antrag: Verzicht auf das Sachziel (Siehe Antrag zu Ziel 3 oben).

Ziel 11.C – E Wald:

Die drei Sachziele sind Teil der bestehenden Waldbiodiversitätspolitik von Bund und Kantonen. Es ist aus unserer Sicht kritisch, wenn biologische Kriterien (z.B. Artvorkommen) zur Begründung von Landschaftswerten herangezogen werden.

Antrag: Das Sachziel ist wie folgt anzupassen: "Landschaftlich relevante Waldlebensräume sind in allen Regionen der Schweiz gemäss ihrem natürlichen Potenzial angemessen vorhanden."

Ziel 11.F Nutzung Synergien mit Raumplanung und Agrarpolitik:

Die Synergien zwischen Raumplanung und Waldplanung sind offensichtlich. Inwiefern die Waldplanung aber Synergien mit den Instrumenten der Agrarpolitik nutzen soll, erschliesst sich auch aus dem erläuternden Bericht nicht.

Antrag: Bessere Begründung oder "Synergien mit der Agrarpolitik" streichen.

Ziele 12 A – G Wasserbau und Schutz vor Naturgefahren:

Die Sachziele im Bereich Wasserbau und Schutz vor Naturgefahren werden unterstützt. Wasserbaumassnahmen sollen durchaus auch "das Landschaftserlebnis und die Erholungsnutzung ermöglichen". Dabei müssen aber die ökologischen Funktionen der Gewässer stets Vorrang haben. Mit dem Klimawandel werden Trockenperioden und Hitze

8/9

sowie andererseits Starkniederschläge zunehmen, wie wir 2018 feststellen konnten. Damit verändern sich das Abflussregime und die Durchschnittstemperatur der Gewässer. Das hat Auswirkungen auf die ökologische Funktion der Gewässer als Lebensraum, aber auch auf den Hochwasserschutz und die Nutzung der Wasserkraft.

Antrag: Die genannten Aspekte müssen noch besser in die Sachziele 12 A – G integriert werden.

Ziel 12.F Vegetation entlang der Gewässer:

In diesem Ziel wird ein Detailaspekt als eigenes Ziel formuliert, der bereits durch die Ziele 12.B und 12.D abgedeckt wird. Deshalb sollte das Ziel gestrichen werden.

Ziel 12.G Schutz vor Massengefahren: Der Begriff "Massengefahren" wird nicht ohne weiteres verstanden. Weshalb wird nicht der gängige Begriff "Naturgefahren" und zumindest "Massenbewegungen" verwendet?

Zu Kap. 4.13 Zivilluftfahrt:

Das Ziel 13.G "Ökologischer Ausgleich" ist wichtig und wird unterstützt. Der Wortlaut könnte noch verständlicher formuliert werden.

6. Bestehen aus Ihrer Sicht wichtige Lücken im LKS?

Ja, es fehlen wichtige Themen.

Landschaft umfasst Natur und Kultur. Kultur ist im Wandel und beeinflusst die Natur. In den Zielen und Massnahmen fehlt aus unserer Sicht der Wille, diesen Wandel zuzulassen und aus Landschaftssicht zu unterstützen und zu optimieren.

Das Thema Klimawandel und sein Einfluss auf die Landschaft wird nicht genügend abgedeckt. Nichts wird die Landschaft in Zukunft mehr prägen als der Klimawandel. Wie soll damit umgegangen werden? Passen wir uns so gut es geht an oder setzen wir stärker auf die Reduktion der Treibhausgasemissionen? Welche Konsequenzen hat das auf die Landschaft? Wie werden die Prioritäten aus Landschaftssicht gesetzt?

Auch zur Frage der Wirkung der Finanzströme (z.B. Vermeidung von Fehlanreizen oder mögliche Verknüpfungen von Direktzahlungen mit Auswirkungen auf die Landschaft) fehlen Aussagen.

Schliesslich sollten die Massnahmen gemäss 5.2 Massnahmenplan konkreter formuliert und messbar oder zumindest quantitativ einschätzbar sein, damit das LKS künftig einer Erfolgskontrolle unterzogen werden kann.

9/9

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

Der Beitrag der Kantone liegt v.a. in der Erarbeitung kantonaler Landschaftskonzeptionen, in der 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 Kap. 1.7 thematisiert. Die Konzeptionen sollen stufenweise verfeinert und konkretisiert sowie auf der jeweils nächsten Stufe berücksichtigt werden. Die direkte Adressierung der Gemeinden, analog zu den Kantonen, wird deshalb abgelehnt. Gemeinden sollen sich am LKS orientieren können, aber sollten es nicht berücksichtigen müssen.

Die Massnahmen im Zusammenhang mit dem Thema Energie (2.1 - 2.3) gehen sodann in die richtige Richtung. Inwiefern der Einbezug der Kantone vorgesehen ist, ist nicht ersichtlich. Aus unserer Sicht ist er zwingend. Massnahme 3.2 darf nicht im Widerspruch zu einer stärker dezentralen Energieerzeugung stehen.

8. Haben Sie eigene Vorschläge zur Umsetzung des LKS?

Die Umsetzung gemäss Punkt 7. (oben) ist aus Sicht der Kantone sinnvoll. Was das Verständnis für den regionalen Landschaftscharakter, Qualitäten und kulturelle Werte angeht, ist auf der Sensibilisierungsebene noch einiges zu leisten. Der Bereich Kommunikation ist im LKS allerdings kaum Thema.

Mit freundlichen Grüssen

Der Präsident des Regierungsrates



Der Staatsschreiber



Beilage:

Ausgefülltes Dokument zur Erfassung der Stellungnahme zur Aktualisierung Landschaftskonzept Schweiz