



Schweizerischer Gemeindeverband
Association des Communes Suisses
Associazione dei Comuni Svizzeri
Associazion da las Vischnancas Svizras

Bundesamt für Umwelt
Landschaftskonzept Schweiz
Abteilung Arten, Ökosysteme, Land-
schaften
3003 Bern

Per E-Mail an:
daniel.arn@bafu.admin.ch

Bern, 13. September 2019

Landschaftskonzept Schweiz (LKS) Stellungnahme des Schweizerischen Gemeindeverbands (SGV)

Sehr geehrte Frau Bundesrätin Sommaruga
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 20. Mai 2019 haben Sie dem Schweizerischen Gemeindeverband (SGV) das oben erwähnte Geschäft zur Stellungnahme unterbreitet. Für die Gelegenheit, uns aus Sicht der rund 1600 dem SGV angeschlossenen Gemeinden äussern zu können, danken wir Ihnen.

I. Grundsätzliche Bemerkungen

Seit der Verabschiedung des LKS durch den Bundesrat 1997 haben sich die raumwirksamen Gesetze und insbesondere auch die Haltung der Bevölkerung bezüglich Landschaftsentwicklung, Raumnutzung und -gestaltung stark verändert. Deshalb begrüsst der SGV im Grundsatz die Aktualisierung des LKS und die angestrebte Ausrichtung auf eine kohärente Raumentwicklung in der ganzen Schweiz.

Für den SGV ist es allerdings nicht nachvollziehbar, warum die beiden nationalen Kommunalverbände nicht in die Überarbeitung des LKS miteinbezogen wurden. Die Verantwortung der konkreten Umsetzung der Raumplanung liegt hauptsächlich bei den Gemeinden: Erst durch ihre Nutzungspläne, welche durch die Bevölkerung verabschiedet werden müssen, wird die Raumplanung auch eigentümergebunden.

Das Bundesrecht geht auf Gesetzesebene davon aus, dass die Gemeinden Planungsträgerinnen sind und im Rahmen relativ grober Vorgaben diesbezüglich über einen erheblichen Handlungsspielraum verfügen müssen. Das LKS ist ein Konzept gemäss Art. 13 des Raumplanungsgesetzes (RPG), und somit sind die darin definierten Planungsgrundsätze und Ziele für alle drei Staatsebenen behördenverbindlich.

Der vorliegende Entwurf des LKS enthält beinahe 100 äusserst detailliert definierte Ziele, welche oft auch bereits die umzusetzenden Massnahmen enthalten. Diese Dichte an behördenverbindlichen Vorgaben nimmt den zuständigen Planungsbehörden (insbesondere den Gemeinden) praktisch jegliche Gestaltungsfreiheit.

Im Weiteren sind in der aktuellen Vorlage sogar einzelne Teilziele formuliert, welche zurzeit noch mitten im Gesetzgebungs- oder in einem partizipativen Klärungsprozess stecken und zum Teil politisch sehr umstritten sind (z.B. Speziallandwirtschaftszonen, Umgang mit ISOS).

Mit dem Erlass des LKS in der aktuellen Form würden – ausserhalb eines Rechtsetzungsverfahrens – rechtlich verbindliche Vorgaben geschaffen, welche den Handlungsspielraum der Planungsbehörden in unzulässiger Weise einschränken und aktuell hängige, politisch umstrittene Gesetzgebungs- und Klärungsprozesse übersteuern würden.

Der SGV lehnt das LKS in der vorliegenden Form daher entschieden ab.

II. Stellungnahmen zum Fragenkatalog BAFU

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

Grundsätzlich begrüsst der SGV die Überarbeitung des LKS und die zugrundeliegende Zielsetzung, die kohärente Raumentwicklung in der Schweiz mittels einer ganzheitlichen Zukunftsvision der Landschaftsentwicklung zu fördern. Es scheint uns zwingend, dass die verschiedenen landschaftsprägenden Politikbereiche besser aufeinander abgestimmt werden. Der Einbezug der verschiedenen Bundesämter und kantonalen Fachkonferenzen ist somit ein Schritt in die richtige Richtung und hat sicher zu einem besseren gegenseitigen Verständnis geführt.

Das LKS definiert „Landschaft“ im umfassenden Sinn und erhebt für sich den Anspruch, alle Funktionen der Landschaft im Sinne von Lebensumfeld und die Ansprüche der Wirtschaft, Gesellschaft und Umwelt umfassend aufzunehmen, abzubilden und in behördenverbindlichen Zielen festzuschreiben. Der vorliegende Entwurf erfüllt diesen Anspruch aber in keiner Weise: Einerseits vernachlässigt er die Sicht wichtiger Akteure insbesondere bezüglich der Nutzung der Landschaft, und andererseits enthält er bereits eine erschlagende Dichte an Informationen und Vorgaben, welche in ihrer Unübersichtlichkeit die Komplexität der Planungen in der Praxis noch erhöhen wird.

Aus Sicht des SGV kann ein Konzept gemäss Art. 13 RPG diesen umfassenden Anspruch nicht erfüllen. Es ist nicht möglich und nicht zielführend, sämtliche gesetzlichen Rahmenbedingungen für alle raumprägenden Politikbereiche in einem behördenverbindlichen Konzept zusammenzufassen.

Der SGV würde es aber durchaus begrüssen, wenn in tripartiter Zusammenarbeit und unter Einbezug wichtiger Akteure eine Zukunftsvision der Landschaften in der Schweiz entwickelt würde, welche bei der Entwicklung kantonalen und kommunalen Landschaftskonzepte als Leitbild dienen könnte.

2. Sind die zentralen Stossrichtungen der Aktualisierung LKS zweckmässig?

- Ausrichtung auf den Landschaftsdruck und Umgang mit neuen Herausforderungen
- Qualitätsorientierte Weiterentwicklung und Gestaltung der Landschaft
- Stärkerer Einbezug und Abstimmung mit der Raumplanung
- Stärkerer Einbezug der Kantone und Gemeinden in der Umsetzung

Die Stossrichtungen sind im Grundsatz zweckmässig. Der SGV beurteilt aber die im LKS formulierten Ansätze zur Umsetzung in allen vier aufgeführten Stossrichtungen als nur teilweise zweckmässig.

Eine engere Abstimmung zwischen den verschiedenen landschaftsprägenden Politikbereichen ist zu begrüssen. Das vorliegende LKS legt den Fokus aber zu einseitig auf den Schutz der Landschaft und vernachlässigt die Nutzung. Um eine kohärente Raumentwicklung umzusetzen, braucht es eine gesamtheitlichere Sicht. In Art. 1 RPG sind die Ziele der Raumplanung aus dieser gesamtheitlichen Sicht formuliert. Diese müssten im LKS ebenfalls umfassend abgebildet werden.

Aus Sicht des SGV ist das Konzept somit zu wenig auf die Raumplanung abgestimmt (es würde das RPG sogar in gewissen Teilen übersteuern) und lässt den Planungsbehörden zudem kaum Spielraum zu einer tatsächlichen Weiterentwicklung der Landschaft.

Die kommunale Ebene (SGV und SSV) wurde bisher nicht offiziell in die Erarbeitung des LKS einbezogen. Dieses Vorgehen ist vollkommen unverständlich, zumal die Hauptverantwortung in der konkreten Umsetzung der Raumplanung bei den kommunalen Planungsbehörden liegt. Sie sind durch behördenverbindliche Vorgaben in ihrer Arbeit direkt betroffen.

Der SGV fordert daher, dass die nationalen Kommunalverbände zwingend in die Erarbeitung der behördenverbindlichen Ziele und Massnahmen sowie der Umsetzungsplanung und des Wirkungscontrollings einbezogen werden.

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

Der SGV ist mit der Vision und den strategischen Zielsetzungen des LKS einverstanden.

Er lehnt aber entschieden ab, dass im LKS raumplanerische Grundsätze festgehalten werden. Im RPG sind bereits umfassende Planungsgrundsätze festgehalten, welche auch das Element „Landschaft“ einbeziehen. Diese Grundsätze wurden in einem breit abgestützten politischen Prozess erarbeitet und durch die Stimmbevölkerung verabschiedet. Sie dürfen nicht einseitig ergänzt werden, und der Handlungsspielraum darf dadurch nicht eingeengt werden. Insbesondere der im LKS formulierte Grundsatz iii) zur Interessensabwägung würde den Handlungsspielraum weiter beschränken und die bereits komplexen Verfahren im Bereich der inneren Verdichtung zusätzlich erschweren.

4. Sind Sie mit den Landschaftsqualitätszielen des LKS einverstanden?

Nein.

Der SGV unterstützt die in den Überschriften der Landschaftsqualitätsziele formulierten Visionen zur Landschaftsentwicklung in der Schweiz. Diese sind aber in ihrer absoluten Form in der Praxis kaum umsetzbar.

Wie oben erwähnt, sind die Ziele zu detailliert formuliert und engen dadurch den Handlungsspielraum der Planungsbehörden in unzulässiger Weise ein. In den Zielformulierungen werden wiederholt bereits Umsetzungsmassnahmen festgeschrieben. Dadurch wird die Entwicklung von unterschiedlichen, innovativen Lösungsvarianten verhindert.

Zum Teil werden sogar Teilziele formuliert, welche zurzeit mitten im Gesetzgebungsprozess stecken und politisch hoch umstritten sind (bspw. die Formulierungen zu Speziallandwirtschaftszonen in Ziel 12).

Der SGV lehnt die Landschaftsqualitätsziele in dieser Form entschieden ab und verzichtet daher auf eine detaillierte Rückmeldung zu den einzelnen Zielen.

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

Nein.

Auch die Sachziele lassen den Planungsbehörden kaum Handlungsspielraum.

Zudem sind auch hier wiederum diverse Teilziele formuliert, welche noch mitten im Gesetzgebungsprozess oder am Anfang eines Klärungsprozesses stehen und politisch ebenfalls hoch umstritten sind (z.B. diverse Inhalte der aktuellen Vorlage zu RPG2, Festlegungen bezüglich Umgang mit ISOS o.ä.).

Aus Sicht des SGV darf es nicht sein, dass durch den Erlass eines Konzeptes die politischen Prozesse ausgehebelt und rechtlich verbindliche Vorgaben (für Behörden) festgelegt werden.

Der SGV lehnt die Sachziele in dieser Form entschieden ab und verzichtet daher auf eine detaillierte Rückmeldung zu den einzelnen Zielen.

6. Bestehen aus Ihrer Sicht wichtige Lücken im LKS?

Ja.

Durch das allumfassende Verständnis von "Landschaft" versteht sich das LKS als "Klammer-Konzept" über alle raumwirksamen Politiken. Dies bedingt aber eine umfassende Sicht auf alle Ansprüche an die Landschaft und ihre Funktion für Umwelt, Gesellschaft und Wirtschaft. Dabei können sich auch Spannungsfelder ergeben (z.B. Wirtschaftlichkeit – Schutz, Landschaftsschutz – Klimaschutz). Ein umfassendes Konzept müsste somit diese Widersprüche aufzeigen und Aussagen machen zu einem konstruktiven Umgang mit denselben.

Aus Sicht des SGV beschränkt sich das LKS aber mehrheitlich auf den Schutzaspekt und müsste somit konsequenterweise als LandschaftsSCHUTZKonzept betitelt werden.

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

Die Gemeinden werden insbesondere bei der inneren Verdichtung zunehmend mit den unterschiedlichsten Erwartungen der Investoren, der Eigentümer, der Planer, der Bevölkerung und weiterer Interessensvertreter konfrontiert. Dadurch werden die Planungsprozesse laufend komplexer, und oft wird die Erarbeitung einer mehrheitsfähigen Lösung durch die unterschiedlichsten Gesetze zusätzlich eingeschränkt.

Angesichts dieser Tatsachen wirkt es äusserst befremdend, dass im LKS beinahe 100 behördenverbindliche Ziele definiert wurden, welche in ihrer Gesamtheit so unübersichtlich und komplex sind, dass sie in der Praxis kaum mehr Raum lassen für eine kohärente Raumentwicklung.

Aus Sicht des SGV ist es symptomatisch, dass in der Massnahme 5.1. unter Punkt 1. die Vertreter der kommunalen Ebene nicht als Mitglieder der Begleitgruppe zur Umsetzung des LKS erwähnt werden. Die Gemeinden sind als dritte Staatsebene und Planungsträgerinnen direkt für die Umsetzung des LKS verantwortlich. Sie sind also in höchstem Masse landschaftsrelevant und zählen in keiner Weise zu den in der Massnahme erwähnten „Dritten“.

Der SGV fordert, dass das LKS und somit auch die Massnahmen unter Einbezug der kommunalen Ebene nochmals gründlich überarbeitet werden. Er verzichtet daher auch hier auf eine detaillierte Stellungnahme zu den einzelnen Massnahmen.

8. Haben Sie eigene Vorschläge zur Umsetzung des LKS?

Der SGV fordert mit Nachdruck, dass das LKS zurückgezogen wird und die drei Staatsebenen gemeinsam und unter Einbezug aller wichtigen Akteure nach sachgerechten Lösungen suchen.

III. Anträge

Der SGV beantragt aufgrund der genannten Punkte:

- Das LKS widerspricht in der aktuellen Form dem Willen des Gesetzgebers und ist daher zurückzuweisen.
- Der Handlungsspielraum der Gemeinden als Planungsträgerinnen innerhalb der gesetzlichen Vorgaben darf durch das LKS nicht beschnitten werden.
- Vor einer erneuten Überarbeitung des LKS müssen die drei Staatsebenen gemeinsam folgende Fragen klären:

- Welchen Zweck soll das LKS erfüllen? Welche Wirkung soll damit erzielt werden?
- Wie wird das LKS in das «Gesamtsystem» der landschaftsprägenden Gesetzes- und Politikbereiche eingebunden? Welche rechtliche Verbindlichkeit kommt ihm zu?
- Welche Politik- bzw. Landschafts-Bereiche soll das LKS umfassen bzw. welche soll es nicht umfassen?
- Basierend auf diesen Klärungen muss das LKS durch die drei Staatsebenen und unter Einbezug aller wichtigen Akteure (betroffene Politikbereiche) überarbeitet werden.

Wir danken Ihnen für die Möglichkeit zur Stellungnahme und die Berücksichtigung unserer Anliegen.

Freundliche Grüsse

Schweizerischer Gemeindeverband

Präsident



Hannes Germann
Ständerat

Direktor



Christoph Niederberger