Bundesamt für Umwelt BAFU
Tripartite Konferenz TK

Instrumente und Prozesse zur Förderung von Landschaftsqualität und Biodiversität in Agglomerationen: Potenziale, Herausforderungen und Weiterentwicklung

Zürich, 01.02.2021

Projektteam

Dr. Reto Nebel
Dr. Christof Abegg
Valentina Grazioli
Tobias Tschopp

EBP Schweiz AG
Mühlebachstrasse 11
8032 Zürich
Schweiz
Telefon +41 44 395 16 16
info@ebp.ch
www.ebp.ch

Projektbegleitung

Dr. Claudia Moll (Projektleitung), BAFU
Séverine Evéquoz, BAFU
Matthias Stremlow, BAFU
Christine Winkelmann, TK
Georg Tobler, BHP Raumplan AG

Die Tripartite Konferenz hat am 2. Juli 2021 vom Bericht Kenntnis genommen.

Der Bericht gibt die Auffassung des Projektteams wieder, die nicht notwendigerweise mit derjenigen des Auftraggebers bzw. der Auftraggeberin oder der Begleitorgane übereinstimmen muss.

Zusammenfassung

Ziele und Vorgehen

Projektziele

Das Pilotprojekt «Biodiversität und Landschaftsqualität in Agglomeration fördern» ist Teil des Aktionsplans zur «Strategie Biodiversität Schweiz» (AP SBS). Die vorliegende Studie entstand im Rahmen dieses Projektes und fokussiert auf die (Planungs-)Instrumente und Prozesse auf Stufe der Agglomerationen. Ziel ist es aufzuzeigen,

— welche Planungs- und weiteren Instrumente auf welche Art Landschaftsqualität und Biodiversität in den Agglomerationen fördern können,

— welche Prozesse und Funktionsweisen für das Zusammenspiel der Instrumente in den Agglomerationen verantwortlich sind.

Qualitätsziele als Zielbild

Als Zielbild für Landschaftsqualität und Biodiversität in den Agglomerationen dienen die Qualitätsziele, welche im «Referenzrahmen Biodiversität und Landschaftsqualität in Agglomerationen» (BAFU 2020) beschrieben sind.

Agglomerationen im Fokus

Im Zentrum der Untersuchung stehen die Agglomerationen. Sie werden zum einen als funktionale Räume verstanden, mit einem dichten Agglomerationskern sowie einem mittels Pendlerbeziehungen auf den Kern ausgerichteten Agglomerationsgürtel. Zum anderen wurden die Agglomerationen mit der Agglomerationspolitik des Bundes auch zu einem Handlungsraum.

Einbettung im föderalistischen System

Das Projekt wirft den Blick über die Agglomerationen hinaus auf das horizontale Zusammenspiel der Agglomerationen mit weiteren regionalen Strukturen und Organisationen. Zudem ist die Betrachtung der Agglomerationen eingebettet ins Gesamtgefüge des föderalen Staatsaufbaus, mit dem vertikalen Zusammenspiel «nach oben» auf Bundes- und Kantonsebene und «nach unten» auf die Gemeindeebene.

Betrachtung von fünf Agglomerationen

Im Rahmen des Projektes wurde die Wirkungsweise der Planungsinstrumente und ihres Zusammenspiels anhand von Fallbeispielen in fünf Agglomerationen geprüft: Grand Genève, Langenthal, Limmattal, Mendrisiotto und Valais Central.

Desk-Research und Fokusgruppen

Basis der Analyse bildete eine Desk-Research der relevanten Dokumente aus den einzelnen Agglomerationen. Dies waren in erster Linie die Agglomerationsprogramme Verkehr und Siedlung aber auch weitere regionale Instrumente. Mit Ausnahme der Agglomeration Langenthal, wo das in Erarbeitung befindliche Agglomerationsprogramm der vierten Generation betrachtet wurde, stützte sich die Analyse auf die Programme der dritten Generation. In jeder Agglomeration wurde ein Fokusgruppengespräch durchgeführt, mit Teilnehmenden, welche sich auf unterschiedlichen Ebenen mit Landschaft und Biodiversität beschäftigen; von den Kantonen, den Agglomerationen bzw. den Regionen, den Gemeinden sowie weiteren Akteuren, wie Natur- und Landschaftsschutzorganisationen.

Fazit: Instrumente und Prozesse zur Förderung von Landschaftsqualität und Biodiversität in den Agglomerationen

Bund und Kantone

Eine Stärkung der Landschaftsqualität und Biodiversität durch die Instrumente von Bund und Kantonen erfolgt zumeist nicht direkt agglomerationsbezogen. Für eine Koordination und agglomerationsspezifische Mitgestaltung von Projekten im Bereich Landschaft und Biodiversität fehlt eine sektoralpolitisch übergreifende Übersicht auf Ebene Agglomeration sowie konkrete und verbindliche Vorgaben in den Gesetzen.

Agglomerationsprogramme Verkehr und Siedlung

Die Agglomerationsprogramme Verkehr und Siedlung werfen eine wertvolle integrale Perspektive auf die gesamträumliche Entwicklung der Agglomeration, mit dem Zusammenspiel von Verkehr und Siedlung unter Berücksichtigung der Landschaft. Der vorhandene Spielraum wird von den Trägerschaften genutzt, um ihre Schwerpunkte individuell festzulegen. Die konkrete Wirkung auf Landschaftsqualität und Biodiversität ist jedoch sehr gering.

Regionalplanung

Ohne eine verbindliche regionale bzw. überkommunale Planung ist eine zielgerichtete und abgestimmte Stärkung von Landschaftsqualität und Biodiversität schwierig zu erreichen. Angesichts der kantonal unterschiedlichen Ausgestaltung der regionalen Ebene kann das Zusammenspiel von Agglomeration und Region nur individuell festgelegt werden.

Gemeinden

Nur mit mehr Aktivitäten und Projekten in den Gemeinden werden sich Landschaftsqualität und Biodiversität in den Agglomerationen substanziell stärken lassen. Ohne eine stärkere Unterstützung, Begleitung und Vernetzung werden die Gemeinden aber kaum in der Lage sein, künftig einen grösseren Beitrag zur Erreichung der übergeordneten Ziele zu leisten.

Koordination

Die Ziele zur Landschaftsentwicklung in den Agglomerationsräumen sind meist nicht sehr vertieft abgestimmt zwischen den Verantwortlichen für Raum- und Verkehrsplanung sowie Landschaft/Natur und Landwirtschaft. Damit wird eine stärkere Koordination der Aktivitäten zur Förderung von Landschaftsqualität und Biodiversität und deren Ausrichtung auf die erwünschte räumliche Entwicklung einer Agglomeration erschwert.

Handlungsfähigkeit

Koordination und Initiative brauchen Ressourcen und fachspezifische Kompetenzen. Ohne Investition in eine erhöhte Handlungsfähigkeit auf Agglomerationsebene können die Potenziale der Instrumente zur agglomerationsspezifischen Stärkung von Landschaftsqualität und Biodiversität nur beschränkt genutzt werden.

Empfehlungen

Handlungsbedarf

Die Themen der Landschaftsqualität und Biodiversität in den Agglomerationsräumen besitzen heute noch nicht die notwendige Bedeutung. Das Idealbild, wie es in den Qualitätszielen abgebildet ist, wird heute deutlich verfehlt. Auch das Ziel einer verstärkten Förderung der Biodiversität im Siedlungsraum, wie es in der Strategie Biodiversität Schweiz 2012 formuliert ist, wurde bisher nicht erreicht. Die aktuellen und künftigen Herausforderungen lassen somit eine stärkere Gewichtung in den (Planungs-)Instrumenten und Prozessen als sinnvoll erscheinen.

Kurz- und mittelfristige Stossrichtungen

In einer kurz- bis mittelfristigen Perspektive und im bestehenden gesetzlichen Rahmen werden folgende drei Stossrichtungen zur Stärkung der Landschaftsqualität und Biodiversität in Agglomerationen formuliert:

— Kohärente und integrierte Qualitätsziele für Landschaft und Biodiversität auf Agglomerationsebene entwickeln
— In den Agglomerationsräumen verstärkt Projekte in den Bereichen Landschaft und Biodiversität realisieren und dabei vorhandene Fördermöglichkeiten bündeln und kombinieren
— Handlungsfähigkeit der Agglomerationen stärken und die Akteure in den Themen Landschaft und Biodiversität befähigen

Beiträge unterschiedlicher Akteure

Entlang dieser drei Stossrichtungen sind Empfehlungen formuliert, die sich an den Bund mit seinen Sektoralpolitiken, die Kantone, die Gemeinden, aber auch die Trägerschaften der Agglomerationsprogramme Verkehr und Siedlung richten.

Stossrichtungen bedingen einander

Die drei Stossrichtungen wirken im Zusammenspiel und bedingen einander. Eine zentrale Voraussetzung für alle Stossrichtungen bildet das Bewusstsein für die Bedeutung von Landschaftsqualität und Biodiversität.

Langfristige Stärkung notwendig

Die bestehenden gesetzlichen Rahmenbedingungen dürften jedoch nicht genügen, um der wachsenden Bedeutung des Themas ausreichend Rechnung zu tragen, Denn es lässt sich konstatieren, dass die Thematik der Biodiversität und der Landschaftsqualität im Siedlungsgebiet in den gesetzlichen Grundlagen noch zu wenig klar und verbindlich verankert ist. Für eine Stärkung bestehen zwei Ansatzpunkte: Einerseits kann die Querschnittsthematik in den relevanten Politikbereichen rechtlich stärker verankert werden. Andererseits soll geprüft werden, ob und in welcher Form eine gezielte Förderung von Biodiversität und Landschaftsqualität im Rahmen eines «grünes Agglomerationsprogramms» möglich ist.

Bewusstsein als Voraussetzung
Stossrichtung 1
Kohärente und integrierte Qualitätsziele für Landschaft und Biodiversität auf Agglomerationsebene entwickeln
Stossrichtung 2
In den Agglomerationsräumen verstärkt Projekte in den Bereichen Landschaft und Biodiversität realisieren und dabei vorhandene Fördermöglichkeiten bündeln und kombinieren
Stossrichtung 3
Handlungsfähigkeit der Agglomerationen stärken und die Akteure in den Themen Landschaft und Biodiversität befähigen
Stossrichtung 4
Langfristige Stärkung von Landschaftsqualität und Biodiversität im Agglomerationsraum

Résumé

Objectifs et approche

Objectifs du projet

Le projet pilote « Développer la biodiversité et la qualité paysagère dans les agglomérations » est partie intégrante du plan d'action « Stratégie Biodiversité Suisse ». Menée dans le cadre du projet, la présente étude traite en particulier des processus et des instruments pertinents pour les agglomérations, notamment en matière de planification. Il s'agit de montrer :

— quels instruments de planification peuvent renforcer la biodiversité et la qualité du paysage dans les agglomérations et dans quelle mesure,

— quels processus et mécanismes favorisent l'interaction entre les instruments utilisés dans les agglomérations.

Atteindre les objectifs de qualité

Les objectifs de qualité sont formulés dans le cadre de référence de l'OFEV (2020) « Développer la biodiversité et la qualité paysagère dans les agglomérations ».

À l'échelle des agglomérations

L'étude se propose d'examiner les agglomérations, considérées comme des espaces fonctionnels dotés d'un centre urbain dense marqué par la migration pendulaire de et vers la ceinture urbaine. Les agglomérations figurent aussi parmi les territoires d'action de la Politique des agglomérations de la Confédération.

Rattachement au système fédéraliste

Au-delà des agglomérations, le projet permet de considérer les interactions horizontales qu'elles ont avec d'autres structures ou organisations régionales. Il touche aussi à la structure de l'État fédéral avec ses interactions verticales entre les différents échelons – « vers le haut » pour l'échelon fédéral ou cantonal, « vers le bas » pour l'échelon communal.

Analyse de cinq agglomérations

Afin de vérifier l'efficacité des instruments de planification et de leurs interactions, une étude de cas a été réalisée avec cinq exemples : Grand Genève, Langenthal, Limmattal, Mendrisiotto et Valais Central.

Recherche documentaire et groupes de discussion

Partant d'une recherche documentaire, l'étude s'est basée sur les programmes de chaque agglomération dans le domaine du transport et de l'urbanisation mais aussi sur d'autres instruments régionaux. L'analyse a porté sur les programmes de troisième génération, à l'exception de Langenthal où un programme de quatrième génération est en cours d'élaboration. Dans chaque agglomération, un groupe de discussion a réuni des spécialistes du paysage et de la biodiversité de différents échelons : cantons, agglomérations ou régions, communes et communautés d'intérêt (organisations de protection de la nature ou du paysage par ex.).

Synthèse de l'étape « Instruments et processus : analyse du potentiel et développement d'instruments de planification destinés à promouvoir la biodiversité et la qualité paysagère »

Confédération et cantons

La grande majorité des instruments de la Confédération et des cantons ne permettent pas un renforcement ciblé de la qualité paysagère et de la biodiversité dans les agglomérations. La coordination et l'élaboration de projets dans le domaine du paysage et de la biodiversité sont rendues d'autant plus difficiles en l'absence d'un inventaire global couvrant les différentes politiques sectorielles ou de directives précises et contraignantes inscrites dans une loi.

Projets d'agglomération transports et urbanisation

Les projets d'agglomération transports et urbanisation proposent une perspective intéressante et complète sur le développement global des agglomérations, en s'intéressant particulièrement à la cohérence entre les offres de transport et l'urbanisation, tout en tenant compte du paysage. La marge de manœuvre prévue par les projets permet aux organismes porteurs de définir leurs priorités en fonction de leurs spécificités. Les effets concrets sur la qualité paysagère et la biodiversité restent toutefois très modestes.

Planification régionale

Un renforcement ciblé et coordonné de la qualité paysagère et de la biodiversité est difficilement réalisable sans planification régionale ou supracommunale contraignante. La forme concrète des interactions entre les agglomérations et les régions ne peut être définie qu'au cas par cas du fait des différentes conceptions de l'échelon régional dans les cantons.

Communes

La biodiversité et la qualité paysagère ne peuvent être renforcées de manière significative dans les agglomérations qu'à travers le développement d'activités et de projets dans les communes. Ces dernières ne pourront toutefois guère être en mesure de contribuer réellement à la réalisation d'objectifs plus généraux sans davantage de soutien, d'accompagnement et de mise en réseau.

Coordination

Les objectifs du développement du paysage dans les agglomérations font rarement l'objet d'une concertation approfondie entre les responsables de l'aménagement du territoire et de la planification des transports, ceux de la protection de la nature et du paysage, et ceux de l'agriculture. Il apparait dès lors difficile de renforcer la coordination des activités visant à développer la qualité paysagère et la biodiversité et de mieux cibler le type de développement territorial souhaité dans une agglomération.

Capacité d'action

Toute initiative ou mesure de coordination nécessite des ressources et des compétences précises. Le potentiel des instruments destinés à renforcer spécifiquement la qualité paysagère et la biodiversité dans les agglomérations ne peut être pleinement exploité sans une amélioration de la capacité d'action à l'échelle des agglomérations.

Recommandations

Besoins

Les questions de la qualité paysagère et de la biodiversité dans les agglomérations ne jouissent pas encore de l'importance qu'elles méritent. La situation idéale, formulée dans les objectifs de qualité, n'existe à l'heure actuelle que sur le papier et l'objectif visant à renforcer la biodiversité dans les

zones urbaines consacré dans la Stratégie Biodiversité Suisse 2012 n'a pas encore été atteint. Au vu des défis d'aujourd'hui et de demain, il semble opportun de renforcer la prise en compte de cette thématique dans les processus et les instruments, notamment dans le domaine de la planification.

Orientations à court et moyen termes

L'analyse réalisée dans le cadre de la présente étude a permis de formuler trois orientations destinées à renforcer la qualité paysagère et la biodiversité dans les agglomérations, dans une perspective à court à moyen terme et dans le cadre juridique existant :

— Développer des objectifs de qualité cohérents et intégrés pour le paysage et la biodiversité à l'échelon des agglomérations ;

— Réaliser davantage de projets concernant le paysage et la biodiversité dans les agglomérations, en regroupant et en combinant les différentes aides possibles ;

— Renforcer la capacité d'action des agglomérations et développer les compétences des acteurs dans le domaine du paysage et de la biodiversité.

Contribution des différents acteurs

Chaque orientation s'accompagne ci-après de recommandations, portant notamment sur les possibles contributions des différents acteurs que sont la Confédération, à travers ses politiques sectorielles, les cantons et les communes.

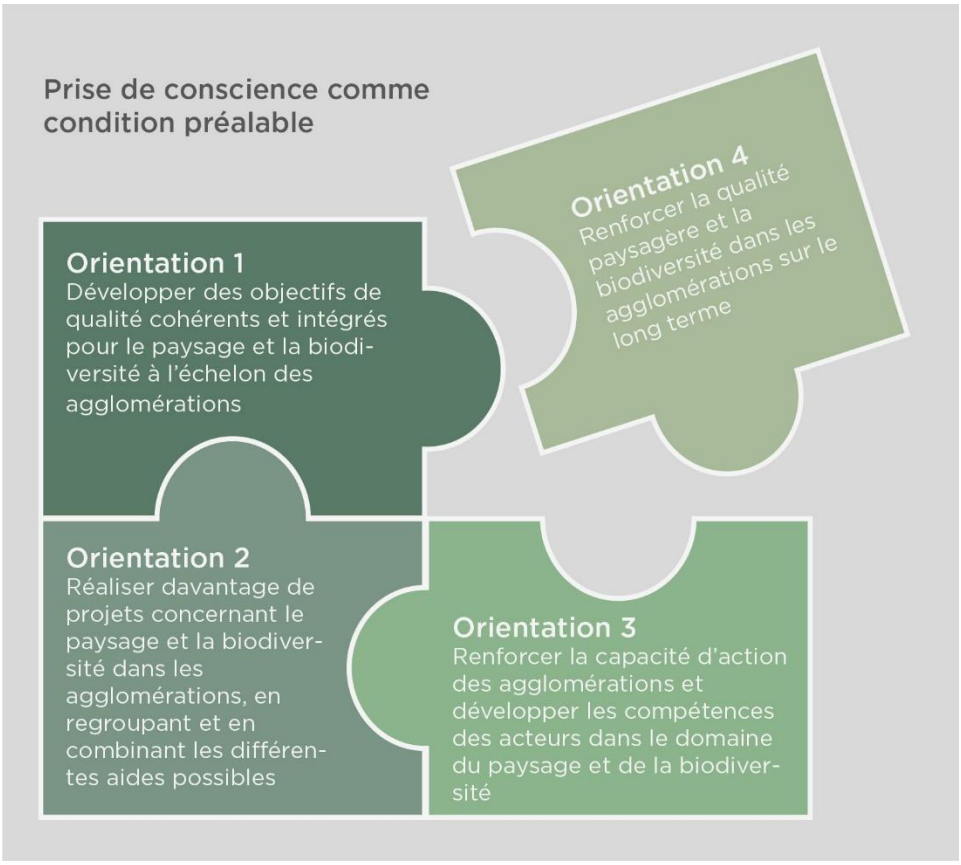
Interdépendance des orientations

Ces trois orientations sont interdépendantes. La prise de conscience de l'importance de la qualité paysagère et de la biodiversité est une condition préalable essentielle au renforcement des activités dans ce domaine.

Nécessité d'un soutien à long terme

Le dispositif législatif existant ne permet néanmoins pas de tenir compte de manière satisfaisante de l'importance croissante de cette thématique. En effet, biodiversité et qualité du paysage en zones à bâtir sont des sujets qui gagneraient à être mieux définis et encadrés par la loi. Deux pistes sont envisageables pour pérenniser cette thématique transversale : lui donner une forme juridique appropriée et la promouvoir de manière ciblée dans le cadre d'un « projet d'agglomération vert ».

Les instruments de mise en œuvre restent à préciser dans le cadre d'une analyse approfondie. Si l'utilisation des projets d'agglomération transports et urbanisation au profit d'un renforcement de la qualité paysagère et de la biodiversité a été jugée inadaptée (voir point 5.2.1), il convient toutefois d'examiner les modalités d'une éventuelle extension de cet instrument à d'autres thèmes. L'un des principaux points forts de ce dernier réside dans son aptitude à réunir sous un seul et même objectif des domaines aussi variés que la planification, le financement ou le contenu.


Prise de conscience comme condition préalable
Orientation 1
Développer des objectifs de qualité cohérents et intégrés pour le paysage et la biodiversité à l'échelon des agglomérations
Orientation 2
Réaliser davantage de projets concernant le paysage et la biodiversité dans les agglomérations, en regroupant et en combinant les différentes aides possibles
Orientation 3
Renforcer la capacité d'action des agglomérations et développer les compétences des acteurs dans le domaine du paysage et de la biodiversité
Orientation 4
Renforcer la qualité paysagère et la biodiversité dans les agglomérations sur le long terme

Compendio

Obiettivi e procedimento

Obiettivi del progetto

Il progetto pilota «Promozione della biodiversità e della qualità del paesaggio negli agglomerati» è parte integrante del piano d'azione inerente alla «Strategia Biodiversità Svizzera» (PA SBS). Il presente studio nasce nel quadro di tale progetto e si focalizza sui processi e sugli strumenti (di pianificazione) a livello di agglomerato nell'intento di determinare:

— quali strumenti di pianificazione o di altro tipo possono promuovere le qualità paesaggistiche e la biodiversità negli agglomerati e in che modo;

— quali processi e modalità di funzionamento influiscono sull'interazione degli strumenti negli agglomerati.

Obiettivi qualitativi

Gli obiettivi qualitativi definiti per gli agglomerati in fatto di paesaggio e biodiversità sono descritti nel «Quadro di riferimento per la biodiversità e la qualità del paesaggio negli agglomerati» (UFAM 2020).

Focalizzazione sugli agglomerati

La ricerca si concentra sugli agglomerati, intesi in primo luogo come spazi funzionali costituiti da un nucleo denso e da una cintura tenuti insieme da relazioni pendolari. La Politica degli agglomerati della Confederazione definisce inoltre gli agglomerati come aree di intervento.

Interazioni all'interno del sistema federale

Il progetto analizza gli agglomerati in particolare per quanto riguarda l'interazione orizzontale con altre organizzazioni e strutture regionali. Sono inoltre presi in considerazione i loro rapporti con la struttura federale nel suo insieme, ossia l'interazione verticale «verso l'alto» con Confederazione e Cantoni e «verso il basso» con i Comuni.

Studio di cinque agglomerati

Nel quadro del progetto è stata verificata l'efficacia degli strumenti di pianificazione e della loro interazione sulla base di cinque esempi: gli agglomerati Grand Genève, Langenthal, Limmattal, Mendrisiotto e Valais Central.

Desk research e workshop

Lo studio ha preso il via dall'analisi della documentazione rilevante messa a disposizione dagli agglomerati partecipanti (desk research), in particolare dei programmi di agglomerato trasporti e insediamenti, ma anche di altri strumenti regionali. Fatta eccezione per l'agglomerato di Langenthal, per il quale è stato preso in considerazione il programma di agglomerato di quarta generazione in corso di elaborazione, sono stati analizzati i programmi di terza generazione. In ciascun agglomerato si è svolto un workshop al quale hanno partecipato persone che si occupano di paesaggio e biodiversità a vari livelli istituzionali (cantonale, di agglomerato, regionale o comunale) o altri attori quali le organizzazioni di protezione della natura e del paesaggio.

Conclusioni: strumenti e processi per la promozione della qualità del paesaggio e della biodiversità negli agglomerati

Confederazione e Cantoni

Nella maggior parte dei casi, la promozione della qualità del paesaggio e della biodiversità perseguita tramite gli strumenti federali e cantonali non ha un effetto diretto sugli agglomerati. Il coordinamento e lo sviluppo di progetti a livello di agglomerato in materia di paesaggio e biodiversità sono resi particolarmente difficili dall'assenza di un approccio trasversale alle politiche settoriali come anche di disposizioni di legge concrete e vincolanti.

Programmi di agglomerato trasporti e insediamenti

I programmi di agglomerato trasporti e insediamenti offrono una prospettiva integrale importante sullo sviluppo territoriale complessivo degli agglomerati, concentrandosi in particolare sull'interazione tra la mobilità e gli insediamenti e tenendo conto del paesaggio. Il margine di manovra previsto dai programmi consente agli enti responsabili di fissare le priorità in funzione delle proprie specificità. Gli effetti concreti sulla qualità del paesaggio e la biodiversità sono però estremamente limitati.

Pianificazione regionale

Un rafforzamento mirato e concertato delle qualità paesaggistiche e della biodiversità è difficilmente realizzabile senza una pianificazione regionale o sovracomunale vincolante. Date le differenze a livello regionale tra un Cantone e l'altro, la modalità concreta dell'interazione tra gli agglomerati e le regioni può essere stabilita solo caso per caso.

Comuni

La qualità del paesaggio e la biodiversità possono essere rafforzate in modo significativo negli agglomerati solo attraverso lo sviluppo di attività e progetti a livello comunale. I Comuni non potranno però fornire un contributo sostanziale al raggiungimento di obiettivi sovraordinati senza essere maggiormente sostenuti, accompagnati e interconnessi.

Coordinamento

Gli obiettivi in materia di sviluppo del paesaggio negli agglomerati non sono in genere oggetto di una concertazione approfondita tra i responsabili della pianificazione del territorio e della mobilità, quelli della protezione della natura e del paesaggio e quelli dell'agricoltura. Risulta quindi difficile potenziare il coordinamento delle attività volte a promuovere le qualità paesaggistiche e la biodiversità e orientarle in modo più mirato allo sviluppo territoriale auspicato a livello di agglomerato.

Capacità di intervento

Ogni iniziativa o misura di coordinamento richiede risorse o competenze specifiche. Senza un miglioramento della capacità di intervento a livello di agglomerato, il potenziale degli strumenti destinati a rafforzare la qualità del paesaggio e la biodiversità non può essere sfruttato pienamente.

Raccomandazioni

Necessità d'intervento

Ai temi della qualità del paesaggio e della biodiversità negli agglomerati non viene attualmente attribuita l'importanza necessaria. La situazione ideale descritta negli obiettivi qualitativi è lontana dal concretizzarsi. Nemmeno l'obiettivo di una maggiore promozione della biodiversità nello spazio urbano fissato nella Strategia Biodiversità Svizzera 2012 è stato finora raggiunto. In considerazione delle sfide attuali e future appare quindi opportuno attribuire maggior peso a questi temi nei processi e negli strumenti (di pianificazione).

Orientamenti a breve-medio termine

Adottando una prospettiva a breve-medio termine e tenendo conto dell'attuale quadro normativo sono formulati i seguenti orientamenti per il rafforzamento delle qualità paesaggistiche e della biodiversità negli agglomerati:

— Sviluppare obiettivi qualitativi coerenti e integrati per il paesaggio e la biodiversità a livello di agglomerato
— Realizzare un numero maggiore di progetti riguardanti il paesaggio e la biodiversità negli agglomerati, raggruppando e combinando i diversi strumenti e risorse disponibili
— Potenziare la capacità d'intervento degli agglomerati e favorire lo sviluppo delle competenze dei diversi attori in materia di paesaggio e biodiversità

Raccomandazioni ai diversi attori

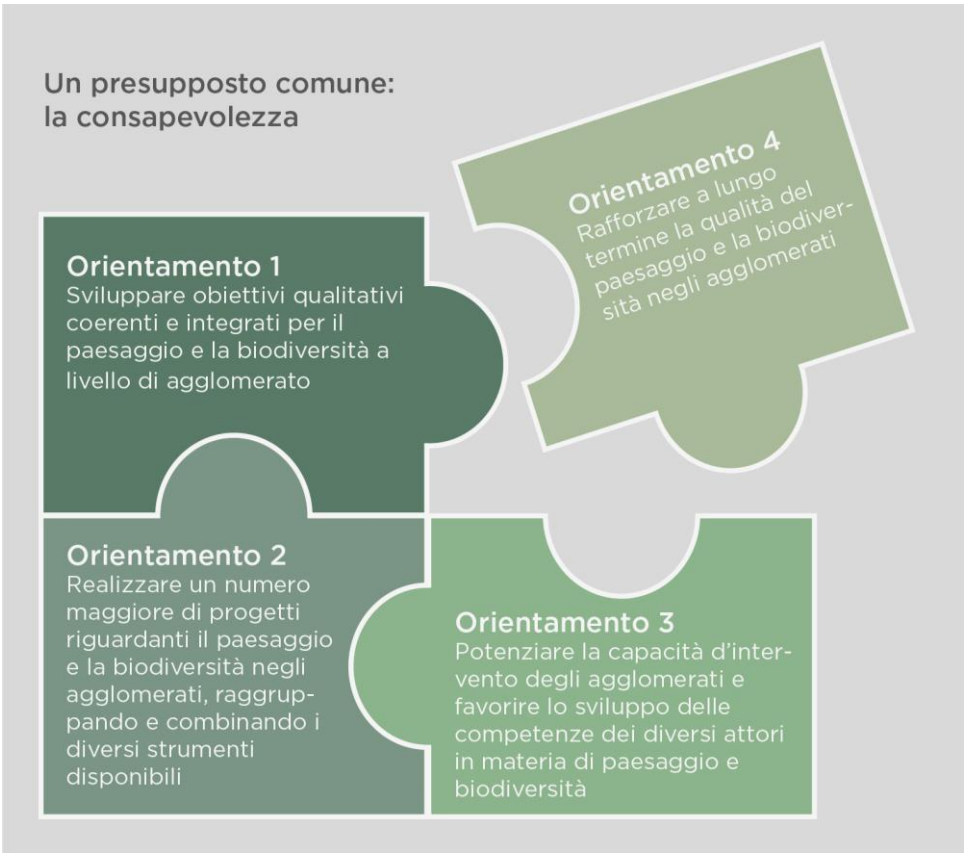
Per ciascuno degli orientamenti sono formulate raccomandazioni rivolte alla Confederazione con le sue politiche settoriali, ai Cantoni, ai Comuni, ma anche ai responsabili dei programmi di agglomerato trasporti e insediamenti.

Interdipendenza degli orientamenti

I tre orientamenti interagiscono tra loro e sono interdipendenti. Un importante presupposto comune è rappresentato dalla consapevolezza dell'importanza della qualità del paesaggio e della biodiversità.

Necessità di un rafforzamento a lungo termine

Il quadro normativo attualmente in vigore potrebbe tuttavia non consentire di tenere sufficientemente conto dell'importanza crescente della biodiversità e della qualità del paesaggio negli insediamenti. Questi temi non sembrano infatti essere sanciti in modo abbastanza chiaro e vincolante dalle basi legali. Nell'ottica di un rafforzamento vanno presi in considerazione due diversi approcci: da un lato è necessario ancorare maggiormente a livello normativo la biodiversità e la qualità del paesaggio quali temi trasversali negli ambiti politici rilevanti e dall'altro va verificato se e in che forma questi possano essere promossi in modo mirato nell'ambito di un «programma di agglomerato verde».


Un presupposto comune:
la consapevolezza
Orientamento 1
Sviluppare obiettivi qualitativi coerenti e integrati per il paesaggio e la biodiversità a livello di agglomerato
Orientamento 2
Realizzare un numero maggiore di progetti riguardanti il paesaggio e la biodiversità negli agglomerati, raggruppando e combinando i diversi strumenti disponibili
Orientamento 3
Potenziare la capacità d'intervento degli agglomerati e favorire lo sviluppo delle competenze dei diversi attori in materia di paesaggio e biodiversità
Orientamento 4
Rafforzare a lungo termine la qualità del paesaggio e la biodiversità negli agglomerati

Inhaltsverzeichnis

1.	Einleitung	1
	1.1 Ausgangslage: Landschaft in der Agglomeration	1
	1.2 Projekt «Biodiversität und Landschaftsqualität in Agglomerationen fördern»	2
	1.3 Ziele	3
	1.4 Agglomerationen im Fokus	3
	1.5 Vorgehen: Fallbeispiele in fünf Agglomerationen	6
2.	Analyserahmen Landschaftsqualität und Biodiversität	8
	2.1 Definitionen	8
	2.2 Qualitätsziele	9
3.	Fallstudien	12
	3.1 Agglomeration Grand Genève	12
	3.2 Agglomeration Langenthal	15
	3.3 Agglomeration Limmattal	17
	3.4 Agglomeration Mendrisiotto	19
	3.5 Agglomeration Valais Central	22
4.	Erkenntnisse: Die Qualitätsziele in den Agglomerationen	25
	4.1 Themen der Landschaftsqualität und Biodiversität auf Agglomerationsebene	25
	4.2 Räumliche Governance	33
5.	Fazit und Empfehlungen	42
	5.1 Fazit: Förderung von Landschaftsqualität und Biodiversität in Agglomerationen	42
	5.2 Empfehlungen	47

Anhang

A1	Teilnehmende Fokusgruppen	63

1. Einleitung

1.1 Ausgangslage: Landschaft in der Agglomeration

Biodiversität und Landschaftsqualität nehmen ab

Eine hohe Lebensqualität ist untrennbar verbunden mit einer vielfältigen und langfristig funktionsfähigen Biodiversität als Lebensgrundlage des Menschen sowie mit einer guten Landschaftsqualität. Konträr zu dieser Grunderkenntnis steht die Feststellung des Bundesrates im Umweltbericht 2018, in dem er auf den unbefriedigenden Zustand der Biodiversität und den stetigen Rückgang landschaftlicher Qualitäten in der Schweiz hinweist.[1] Auch oder gerade in den sich dynamisch verändernden Agglomerationen stehen Biodiversität und landschaftliche Qualitäten unter Druck.

Hohe Bedeutung auf der Agglomerationsebene

Die Stärkung der Biodiversität und die Schonung von qualitätsvollen Landschaften sind auf allen Staatsebenen eine grosse Herausforderung und ein wichtiges Ziel. Die Agglomeration spielt diesbezüglich eine bedeutende Rolle. Mit der angestrebten Innenentwicklung wird die Qualität der offenen Landschaft zwar geschont, gleichzeitig gehen dadurch aber innerhalb der Siedlungen wichtige Grünräume verloren. Gerade mit der baulichen Verdichtung steigt ihre Bedeutung einerseits als Orte für Naturerlebnisse, sowie als Erholungs- und Bewegungsräume für den Menschen, andererseits aufgrund ihres Beitrags zu angenehmen klimatischen Verhältnissen, einem ausgeglichenen Wasserhaushalt und zur Artenvielfalt. Die Diskussionen rund um die Innenentwicklung haben in den letzten Jahren verdeutlicht, dass die Qualität der Grünräume für die Akzeptanz baulicher Verdichtung durch die Bevölkerung sehr wichtig ist.

Beitrag zu Wohlbefinden und Standortattraktivität

Die aktuelle Qualität, Quantität und die Vernetzung vieler Lebensräume reichen in der Schweiz nicht aus, um die Biodiversität mit ihren Ökosystemleistungen langfristig zu erhalten.[2] Gerade den Grünräumen in Agglomerationen kommt – sofern sie von ausreichender Qualität sind – beim Aufbau einer Ökologischen Infrastruktur zur langfristigen Sicherung des Raumes für die Biodiversität sowie bei der Förderung der Biodiversität im Siedlungsraum eine wichtige Rolle zu.[3] Eine hohe Qualität der Landschaften unterstützt ein höheres Wohlbefinden der Menschen sowie durch die Steigerung der Standortattraktivität die Wohlfahrt. Die Förderung von Biodiversität und Landschaftsqualität ist damit immer auch eine Förderung der Lebensqualität. Entsprechend hat der Bundesrat dieses Thema sowohl im Landschaftskonzept Schweiz als auch in seiner gesundheitspolitischen Strategie 2030 verankert.

[1] Bundesrat (2018): Umwelt Schweiz 2018. Bericht des Bundesrates.

[2] ARE, BWO (2014): Freiraumentwicklung in Agglomerationen, Bern.

[3] Gemäss Berechnungen des BAFU befinden sich in den Agglomerationen der Schweiz proportional mehr Biotope von nationaler Bedeutung als ausserhalb. Auf rund 32% der Landesfläche, welche zum Agglomerationsperimeter gemäss BFS gehören befindet sich ein Flächenanteil von 35% der Biotope von nationaler Bedeutung.

1.2 Projekt «Biodiversität und Landschaftsqualität in Agglomerationen fördern»

Pilotprojekt

2012 hat der Bundesrat die «Strategie Biodiversität Schweiz» (SBS) verabschiedet. Mit dem Aktionsplan zu deren Umsetzung (AP SBS) hat er dem Bundesamt für Umwelt 2017 ein Paket von Massnahmen zur Erreichung der in der Strategie festgelegten zehn strategischen Zielen in Auftrag gegeben.[4] Das Pilotprojekt «Biodiversität und Landschaftsqualität in Agglomeration fördern» ist Teil des Aktionsplans. Die vorliegende Studie entstand im Rahmen dieses Projektes (als Projektschritt 2).

Erarbeitung im Rahmen der Tripartiten Konferenz

Die Stärkung von Biodiversität und Landschaftsqualität in Agglomerationen ist eine Aufgabe, die alle Staatsebenen gleichermassen betrifft. Aus diesem Grund wird das Pilotprojekt «Biodiversität und Landschaftsqualität in Agglomerationen fördern» im Rahmen der Tripartiten Konferenz (TK) erarbeitet. Die TK ist die politische Plattform von Bund, Kantonen, Städten und Gemeinden zur Förderung der Zusammenarbeit zwischen den staatlichen Ebenen und zwischen urbanen und ländlichen Räumen.

Ziele

Unter Einbezug einer breit abgestützten Begleitgruppe verfolgt das Projekt die folgenden übergeordneten Ziele:

— Sensibilisieren von Akteuren auf allen staatlichen Ebenen sowie solchen der regionalen Zusammenarbeit für die Relevanz der Thematik.

— Aufzeigen von Spannungsfeldern, insbesondere jenem zwischen den räumlichen Ansprüchen von Biodiversität und Landschaftsqualität und denen der Siedlungsentwicklung nach innen.

— Aufzeigen von Wegen, wie sich die verschiedenen Zielsetzungen vereinbaren lassen.

— Klären der Rollen und des jeweiligen Beitrags von Akteuren auf allen staatlichen Ebenen sowie solchen der regionalen Zusammenarbeit im Hinblick auf eine Stärkung von Biodiversität und Landschaftsqualität in Agglomerationen.

Referenzrahmen als Basis

Das Grundlagenpapier «Referenzrahmen Biodiversität und Landschaftsqualität in Agglomerationen» bildet die inhaltliche Basis für das TK-Projekt «Biodiversität und Landschaftsqualität in Agglomerationen fördern». Es entstand in Zusammenarbeit mit ausgewählten Expertinnen sowie Akteuren, die in unterschiedlichen Rollen im Agglomerationsraum tätig sind. Der Referenzrahmen formuliert ein gemeinsames Problem-, Begriffs- sowie Ziel- und Handlungsverständnis. Er steckt den Projektrahmen ab und zeigt Spannungsfelder auf. Der Referenzrahmen basiert auf weiteren Studien, die im Auftrag des BAFU in den letzten Jahren entstanden sind.[5]

[4] Strategie Biodiversität Schweiz. In Erfüllung der Massnahme 69 (Ziel 13, Art. 14, Abschnitt 5) der Legislaturplanung 2007–2011, vom 25. April 2012.
Aktionsplan Strategie Biodiversität Schweiz. Vom Bundesrat am 06.09.2017 genehmigt.

[5] Z.B: Brandl, Fausch (2016): Brandl, Anne und Ursina Fausch, Agglomeration von der Landschaft her denken, Thesenpapier im Auftrag des BAFU, Zürich.
Brandl, Fausch, Moser (2018): Brandl, Anne, Ursina Fausch, Lino Moser, Agglomeration von der Landschaft her planen, Thesenpapier im Auftrag des BAFU, Zürich 2018

1.3 Ziele

Projektfokus: Instrumente und Prozesse

Das Pilotprojekt der TK will Voraussetzungen schaffen, um Biodiversität und Landschaftsqualität als gesellschaftlich und ökonomisch relevante und wirkungsvolle Elemente verstärkt in der Agglomerationspolitik zu etablieren. Das vorliegende Teilprojekt fokussiert dabei auf die (Planungs-)Instrumente und Prozesse auf Stufe der Agglomerationen. Ziel ist es aufzuzeigen,

— welche Planungs- und weiteren Instrumente auf welche Art Biodiversität und Landschaftsqualität in den Agglomerationen fördern können,

— welche Prozesse und Funktionsweisen für das Zusammenspiel der Instrumente in den Agglomerationen verantwortlich sind.

Von der Analyse zu Empfehlungen

Die Analyse bildet die Basis für Schlussfolgerungen zu den bestehenden Instrumenten und ihrem Zusammenspiel. Ziel ist es, daraus praxistaugliche Empfehlungen für deren Anpassung, Optimierung oder Ergänzung abzuleiten.

Qualitätsziele als Zielbild

Als Zielbild für Landschaftsqualität und Biodiversität in den Agglomerationen dienen die im Referenzrahmen beschriebenen Qualitätsziele (siehe Kapitel 2). Sie konkretisieren das strategische Ziel 8 der bundesrätlichen Strategie Biodiversität Schweiz: «Die Biodiversität im Siedlungsraum wird bis 2020 so gefördert, dass der Siedlungsraum zur Vernetzung von Lebensräumen beiträgt, siedlungsspezifische Arten erhalten bleiben und der Bevölkerung das Naturerlebnis in der Wohnumgebung und im Naherholungsgebiet ermöglicht wird».[6]

Potenzial- und nicht Wirkungsanalyse

Das Projekt nimmt eine Potenzial- und keine Wirkungsanalyse vor. Es wird betrachtet, in welcher Form Landschaftsqualität und Biodiversität in den Instrumenten und Prozessen behandelt und Projekte auf den Weg gebracht werden. Damit wird analysiert, welche potenziellen Wirkungen entstehen können. Die konkreten Wirkungen auf die Landschaftsqualität und Biodiversität werden hingegen nicht im Einzelnen untersucht.

1.4 Agglomerationen im Fokus

Stufengerechte und zielführende Förderung

Im Zentrum der Untersuchung stehen die Agglomerationen. Betrachtet werden zwei Fragen:

— Welche Aspekte von Landschaftsqualität und Biodiversität werden stufengerecht auf der Ebene der Agglomerationen behandelt?

— Wie können Biodiversität und Landschaftsqualität auf der Ebene der Agglomerationen zielführend gefördert werden?

Agglomeration als funktonaler Raum

Dazu gilt es, die «Ebene der Agglomeration» zu definieren. Dabei spielen zwei Dimensionen zusammen. Zum einen werden Agglomerationen als funktionale Räume verstanden, mit einem dichten Agglomerationskern sowie einem mittels Pendlerbeziehungen auf den Kern ausgerichteten Agglomerationsgürtel.[7]

[6] Bundesrat (2012): Strategie Biodiversität Schweiz.

[7] BFS (2014): Raum mit städtischem Charakter der Schweiz 2012.

Agglomerationen als Handlungsraum

Zum anderen wurden die Agglomerationen mit der Agglomerationspolitik des Bundes auch zu einem Handlungsraum. Zusammen mit der Politik für die ländlichen Räume und Berggebiete bildet die Agglomerationspolitik einen wesentlichen Bestandteil der schweizerischen Raumentwicklung. Abgeleitet von den aktuellen urbanen Herausforderungen bestimmen sechs Themenfelder das inhaltliche Spektrum der Agglomerationspolitik des Bundes.[8]

Programm Agglomerationsverkehr (PAV)

Ein zentrales Instrument der Agglomerationspolitik, gerade mit Bezug zur Landschaftsqualität und Biodiversität, bildet das Programm Agglomerationsverkehr (PAV). Das PAV ermöglicht Städten und Agglomerationen, die grossen Herausforderungen des Verkehrs und Siedungswachstums besser zu meistern und Verkehrsinfrastrukturen durch den Bund subsidiär mitfinanzieren zu lassen. Dank den klaren planerischen Vorgaben und den Mitfinanzierungen des PAV werden Projekte realisiert, die langfristig die beste Wirkung entfalten. Die Finanzierung wurde im Februar 2017 mit der Zustimmung von Volk und Ständen zur Schaffung des Nationalstrassen- und Agglomerationsverkehrsfonds langfristig gesichert.

Vier Programmgenerationen

Seit 2007 reichen die Agglomerationen alle vier Jahre Agglomerationsprogramme Verkehr und Siedlung ein, die der Bund überprüft und gegebenenfalls mitfinanziert. Die Agglomerationsprogramme der ersten und zweiten Generation sind bereits in der Umsetzung, während die Realisierung der dritten Generation 2019 begann. Am 25. September 2019 hat das Parlament Bundesmittel über 1,41 Milliarden Franken für die dritte Generation der Agglomerationsprogramme freigegeben. Damit werden 35 Agglomerationsprogramme mitfinanziert. Landschaftsmassnahmen werden jedoch nicht mitfinanziert (siehe Kap. 4.1.2).

Trägerschaften der Agglomerationsprogramme als Akteure

Gemäss Anforderung des Bundes ist eine Trägerschaft für die Planung und die Umsetzung der Agglomerationsprogramme zuständig. Damit treten sämtliche am Agglomerationsprogramm beteiligten Akteure gegenüber dem Bund mit einer Stimme auf. Mit einer solchen Trägerschaft wird die «Agglomeration» auch zu einem Akteur.

Perimeter der Agglomerationen

Städte und Agglomerationen im sogenannten «BeSA-Perimeter“[9] sind im Rahmen des Programms Agglomerationsverkehr beitragsberechtigt. Die Festlegung des Perimeters eines Agglomerationsprogramms liegt jedoch in der Kompetenz der jeweiligen Trägerschaft. Der exakte Perimeter einzelner Agglomerationen ist für das Projekt nicht von Bedeutung. Eine trennscharfe Abgrenzung ist zur Gewinnung relevanter Erkenntnisse nicht notwendig.

Betrachtung von Themen und Governance

Im Projekt geht es darum, Landschaftsqualität und Biodiversität in einem spezifischen, von urbanen Strukturen geprägten Landschaftsraum zu betrachten. Und dies unter Berücksichtigung der institutionellen Strukturen und Handlungsmöglichkeiten in diesen Räumen. Diese Zweigliederung in inhaltliche Betrachtung und Analyse der Governance – und das Zusammenspiel dieser beiden Elemente – bildet die analytische Basis für das gesamte Projekt.

[8] Schweizerischer Bundesrat (2015): Agglomerationspolitik des Bundes 2016+. Für eine kohärente Raumentwicklung Schweiz. Bericht vom 18. Februar 2015.

[9] Art. 19 sowie im Anhang 4 der MinVV

Agglomeration als Landschaftsraum

Die Agglomeration ist kein homogener Landschaftsraum, sondern ein Konglomerat unterschiedlicher Landschaftstypen in einem jeweils spezifischen Gesamtsetting. Der Erläuterungsbericht zum Landschaftskonzept Schweiz sagt dazu: «Die Agglomerationen werden nicht separat angesprochen, da sie städtische, periurbane und teilweise auch ländlich geprägte Gebiete umfassen.»[10] Das Konzept sagt auch, dass die auf Bundesebene bestehenden räumlichen Festlegungen (Perimeter BFS, Perimeter Agglomerationsprogramme) nicht auf einer landschaftlichen Herleitung basieren.

Bezug zur regionalen Ebene

Die vorliegende Analyse wirft den Blick über die Agglomerationen hinaus auf die regionale Ebene, als institutionalisierte Stufe zwischen Kanton und Gemeinden. Die regionale Ebene mit ihren sich überlagernden Kooperationsformen, Instrumenten und Handlungsmöglichkeiten ist bedeutsam, da sie ebenfalls potenzielle Wirkungen auf Landschaftsqualität und Biodiversität in den Agglomerationen entfalten kann. Das horizontale Zusammenspiel der Agglomerationen mit weiteren regionalen Strukturen und Organisationen ist zum Verständnis der Situation wie für Weiterentwicklungsmöglichkeiten unabdingbar.

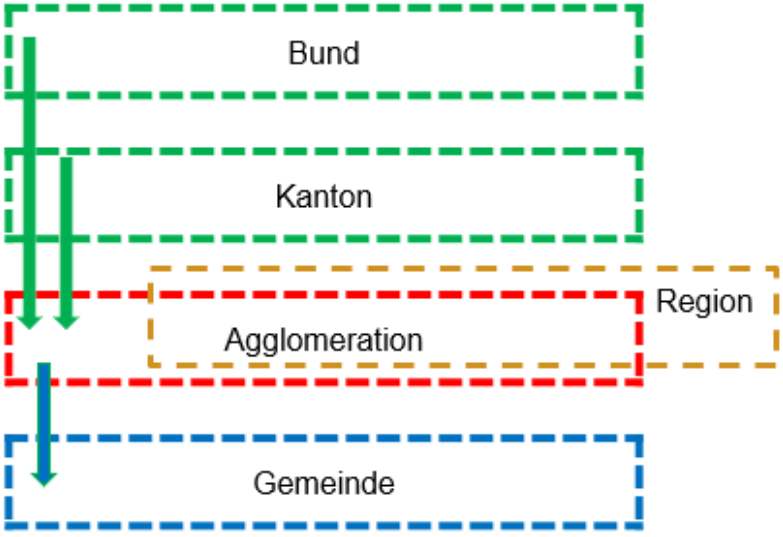


Abbildung 1: Betrachtungsebenen des Projektes

Agglomerationen im föderalen Gesamtgefüge

Die Betrachtung der Agglomerationen ist eingebettet ins Gesamtgefüge des föderalen Staatsaufbaus der Schweiz. Ausgehend von den Agglomerationen analysiert das Projekt das vertikale Zusammenspiel «nach oben» und «nach unten».

— Wie wirken die Instrumente auf Ebene Bund und Kantone auf die Förderung von Landschaftsqualität und Biodiversität im Agglomerationsraum?

— Wie wirken sich die auf Agglomerationsstufe gefassten Ziele und Massnahmen auf die Gemeinden aus?

Kommunale Ebene nicht systematisch betrachtet

Die Gemeinden werden im Projekt hinsichtlich ihres Bezugs zur Agglomerationsebene betrachtet. Eine vertiefte und systematische Betrachtung der kommunalen Handlungsmöglichkeiten war nicht Bestandteil des Projektes.

[10] BAFU (2020): Landschaftskonzept Schweiz.

Hierzu werden im Rahmen anderer Massnahmen und Pilotprojekte des AP SBS vertiefte Analysen durchgeführt[11].

1.5 Vorgehen: Fallbeispiele in fünf Agglomerationen

Fünf Fallbeispiele

Im Rahmen des Projektes wird die Wirkungsweise der Planungsinstrumente und ihres Zusammenspiels anhand von Fallbeispielen in fünf Agglomerationen geprüft. Betrachtet wurden die durch die Projektträgerschaft ausgewählten Agglomerationen: Grand Genève, Langenthal, Limmattal, Mendrisiotto und Valais Central.

Differenzierte Betrachtung

Die Auswahl berücksichtigt die Vielfalt der Agglomerationen in der Schweiz. Mit Blick auf die 49 Agglomerationen gemäss BFS ist es nicht möglich, eine repräsentative Abbildung aller Agglomerationen zu erreichen. Die ausgewählten Agglomerationen unterscheiden sich hinsichtlich ihrer Landschaftsräume, ihrer Grösse, ihrer Verortung (kantons-, landesgrenzenübergreifend) sowie ihrer Institutionalisierung. Im Vergleich über alle Fallbeispiele hinweg können damit zentrale Einflussfaktoren eruiert und Unterschiede herausgearbeitet werden. Auf diese Weise wird eine hohe Aussagekraft der Analyse für die Gesamtheit aller Agglomerationen angestrebt.

Lernen von guten Beispielen

Die ausgewählten Agglomerationen kennzeichnen sich ebenfalls durch eine vertiefte Auseinandersetzung mit dem Thema Landschaft in ihren Agglomerationsprogrammen. Dies macht es möglich, von den Erfahrungen dieser Agglomerationen zu profitieren.

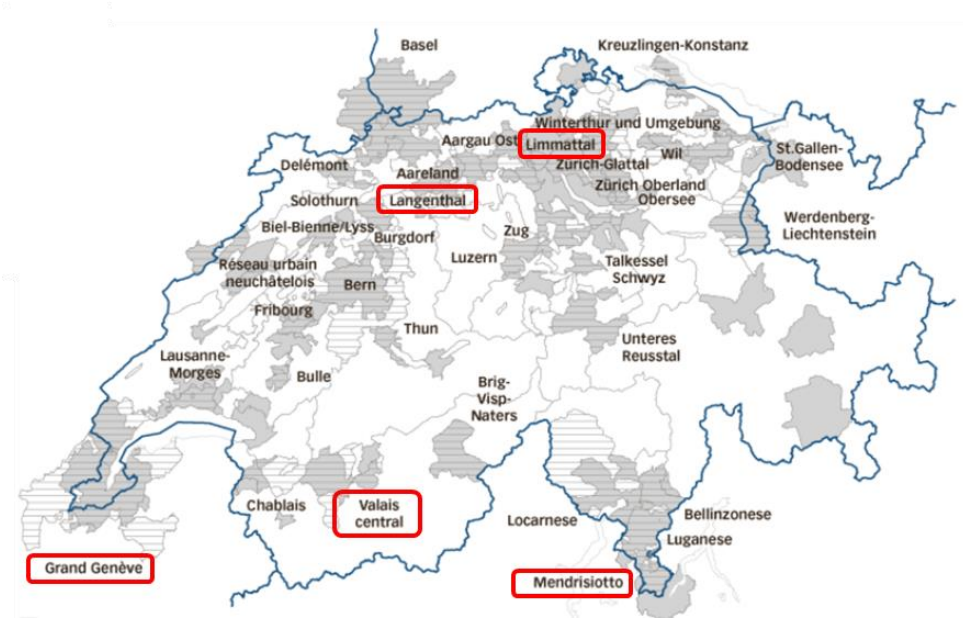


Abbildung 2: Ausgewählte Fallstudien-Agglomerationen

Übersicht der agglomerationsbezogenen Instrumente

Basis der Analyse bildete eine Desk-Research der relevanten Dokumente aus den einzelnen Agglomerationen. Als Ergebnis resultierte für jede Agglomeration eine Übersicht der landschaftsbezogenen räumlichen Instrumente auf den Ebenen von Kanton sowie Agglomeration und Region. Zusätzlich

[11] U.a. die Massnahme «Musterbaureglemente» (AP SBS, Massnahme 4.2.7), s. dazu: ILF-HSR (2020): Konzeptstudie. Bausteine für die Integration von Biodiversität in Musterbaureglemente. Schlussbericht. Im Auftrag des Bundesamtes für Umwelt (BAFU), Bern.

wurden auch grössere überkommunale Projekte betrachtet, ohne diesbezüglich eine Vollständigkeit anzustreben. Die kommunale Ebene wird als weitere relevante Ebene ebenfalls berücksichtigt, ohne in der Analyse auf einzelne Gemeinden bzw. Vorhaben einzugehen. Eine kurze Beschreibung der Fallstudien findet sich in Kapitel 3.

Analyse regionaler Instrumente

Die Ergebnisse aus der Dokumentenanalyse wurden in jeder Agglomeration in einem Gespräch mit einer oder mehreren Schlüsselpersonen diskutiert, bereinigt und ergänzt. Gemeinsam mit den Schlüsselpersonen wurden auch agglomerationsspezifisch die relevanten regionalen Instrumente definiert, die näher analysiert wurden. Einbezogen wurden Instrumente, welche den gesamten Perimeter der Agglomeration oder massgebliche Teile davon umfassen und mit ihren Aussagen zu Landschaftsqualität und Biodiversität eine Wirkung im Raum erzielen. Dies waren in erster Linie die Agglomerationsprogramme. Mit Ausnahme der Agglomeration Langenthal, wo das in Erarbeitung befindliche Agglomerationsprogramm der vierten Generation betrachtet wurde, stützte sich die Analyse auf die Programme der dritten Generation. Soweit vorhanden wurden aber auch weitere regionale Instrumente berücksichtigt. Analysiert wurde, inwieweit die Instrumente einen Beitrag zu den Qualitätszielen leisten (siehe Kapitel 4.1.2).

Fokusgruppengespräche

Die Potenziale der Instrumente sowie insbesondere das Zusammenspiel lassen sich nur beschränkt aus Dokumenten ablesen. Deshalb wurde in jeder Agglomeration ein Fokusgruppengespräch durchgeführt. Dazu wurde in Absprache mit den Schlüsselpersonen ein Kreis von Teilnehmenden zusammengestellt, welche sich auf unterschiedlichen Ebenen – und mit durchaus unterschiedlichen Perspektiven – mit Landschaft und Biodiversität beschäftigen; von den Kantonen, den Agglomerationen bzw. den Regionen, den Gemeinden wie auch weitere Akteure. Zusätzliche Inputs wurden in bilateralen Gesprächen abgeholt.

Erkenntnisse aus dem Quervergleich der Fallstudien

Angepasst auf den jeweiligen Kontext diskutierten die Teilnehmenden der Fokusgruppengespräche die Fragen einer stufengerechten bzw. zielführenden Förderung von Landschaftsqualität und Biodiversität auf der Ebene der Agglomerationen. Basierend auf dem summarischen Quervergleich von vergleichbaren, aber auch abweichenden Einschätzungen wurden die Erkenntnisse in Kapitel 4 formuliert. Daneben sind aus den Fokusgruppen auch konkrete Hinweise auf Anpassungs- und Optimierungsmöglichkeiten in die Empfehlungen miteingeflossen.

Begleitgruppe

Erkenntnisse, Fazit und Empfehlungen wurden in zwei Sitzungen mit der Begleitgruppe des TK-Projektes besprochen und aus einer breiten fachlichen Sicht kommentiert und ergänzt.

Strategischer Projektausschuss

Der strategische Projektausschuss des Pilotprojektes «Biodiversität und Landschaftsqualität in Agglomerationen fördern», bestehend aus Vertreterinnen und Vertretern von BAFU, ARE, KDK, BPUK, Städte- sowie Gemeindeverband, hat (Zwischen-)Erkenntnisse und Empfehlungen in zwei Sitzungen besprochen.

2. Analyserahmen Landschaftsqualität und Biodiversität

Referenzrahmen als Basis

Der «Referenzrahmen Biodiversität und Landschaftsqualität in Agglomerationen» bildet die inhaltliche Basis für den vorliegenden Bericht. Er beschreibt Zustand und Bedeutung von Landschaftsqualität und Biodiversität in Agglomerationen und benennt Spannungsfelder, Synergien und Handlungsmöglichkeiten.

2.1 Definitionen

Landschaft

Mit dem aktualisierten Landschaftskonzept Schweiz beauftragt der Bundesrat die raumrelevanten Sektoralpolitiken damit, die Landschaft mit ihren regionalen natürlichen und kulturellen Eigenarten bei ihren Entscheiden konsequent zu berücksichtigen. Das behördenverbindliche Konzept gemäss Art. 13 RPG lehnt sich bei der Definition seines Landschaftsverständnisses dem an, das dem Europäischen Landschaftsübereinkommen ELK zugrunde liegt. Es definiert «Landschaft [als] Produkt der jeweiligen physischen Umgebung und Art und Weise wie Menschen diese wahrnehmen und erleben.» Demzufolge umfasst «Landschaft […] den gesamten Raum, also sowohl die ländlichen als auch die verstädterten und städtischen Gebiete der Schweiz».[12] Dieses umfassende Landschaftsverständnis schafft das notwendige Bewusstsein für die Alltagslandschaften und ist deshalb auch für den Schutz und die Entwicklung der bislang eher als Restfläche klassifizierten unbebauten Flächen in den Siedlungsgebieten von Bedeutung.

Landschaftsqualität

Die Qualität einer Landschaft zeigt sich darin, in welcher Weise ihre besonderen Werte und Eigenarten ausgebildet sind und wie sie die vielfältigen Ansprüche von Mensch und Umwelt erfüllen.

Biodiversität

Die Biodiversität umfasst die Arten (Artenvielfalt), die Vielfalt ihrer Gene (genetische Vielfalt), die Vielfalt der Ökosysteme (Ökosystem) sowie die Wechselwirkungen innerhalb und zwischen diesen einzelnen Ebenen[13].

Ökologische Infrastruktur

Die Ökologische Infrastruktur trägt als Lebensnetz für die Schweiz massgeblich zur Sicherung der zentralen Leistungen der Ökosysteme für Gesellschaft und Wirtschaft bei. Sie besteht aus Kern- und Vernetzungsgebieten, welche in ausreichender Qualität, Quantität und geeigneter Anordnung im Raum verteilt sowie untereinander und mit den wertvollen Flächen des grenznahen Auslands verbunden sind. Sie trägt den Entwicklungs- und Mobilitätsansprüchen der Arten in ihren Verbreitungsgebieten Rechnung, auch unter sich verändernden Rahmenbedingungen wie dem Klimawandel. Sie sichert langfristig funktions- und regenerationsfähige Lebensräume und bil-

[12] Bundesrat (2020): Landschaftskonzept Schweiz, in Abstimmung mit ELK 2012, Art. 5d.

[13] Bundesrat (2012): Strategie Biodiversität Schweiz.

det damit zusammen mit einer schonenden Nutzung der natürlichen Ressourcen auf der ganzen Landesfläche die Basis für eine reichhaltige, gegenüber Veränderungen reaktionsfähige Biodiversität.[14]

Landschaftskonzept Schweiz

Mit dem Landschaftskonzept Schweiz (LKS) hat der Bundesrat am 27. Mai 2020 behördenverbindliche Ziele für Natur und Landschaft beschlossen. Insbesondere die Qualitätsziele 8 «Städtische Landschaften – qualitätsorientiert verdichten, Grünräume sichern» und 9 «Periurbane Landschaften – vor weiterer Zersiedlung schützen, Siedlungsränder gestalten» sind für das vorliegende Projekt handlungsleitend.[15]

2.2 Qualitätsziele

Operationalisierung anhand einzelner Themen

Die im Referenzrahmen formulierten Qualitätsziele beschreiben einen «Idealzustand». Für eine vergleichende Analyse über alle regionalen Planungsinstrumente hinweg wurde eine Operationalisierung der vier Ziele vorgenommen. Für jedes Qualitätsziel wurden Themen benannt, welche dazu einen Beitrag leisten. Damit kann detailliert beschrieben werden, welche Ziele bzw. Themen davon in den einzelnen Instrumenten auf welcher Ebenen (Ziele, Strategien, Massnahmen) behandelt werden.

Vergleichende Betrachtung

Eine solche Analyse bleibt vage und wird der inhaltlichen Komplexität und Tiefe der einzelnen Instrumente nicht gerecht. Sie ermöglicht aber eine vergleichende Betrachtung zur Bedeutung der einzelnen Qualitätsziele bzw. Themen in unterschiedlichen Instrumenten. Ziel war es, Fokus und Charakter der Instrumente erfassen zu können und dies als Basis zu nutzen für eine qualitative Betrachtung im Rahmen der Fokusgruppen.

Inhaltliche und prozessuale Ziele

Die Qualitätsziele 1, 2 und 3 definieren inhaltliche Ziele, Qualitätsziel 4 bezieht sich auf den Planungsprozess. Die diesbezüglichen Erkenntnisse werden in den Kapiteln 4.1 (Inhalte) sowie 4.2 (Prozess) behandelt.

2.2.1 Qualitätsziel 1

Vielfältige vernetzte Grün- und Freiräume leisten einen Beitrag zur Ökologischen Infrastruktur

Vision gemäss Referenzrahmen

Gewässer, Wälder, Landwirtschaftsflächen, Allmende, Naturschutzgebiete und Verkehrsbegleitflächen sowie Parks, Plätze oder das Wohn- und Arbeitsumfeld strukturieren das Siedlungsgebiet und leisten einen wichtigen Beitrag zur Ökologischen Infrastruktur. Ein Netzwerk von ausreichenden und funktional miteinander verzahnten Grün- und Freiräumen ist aufgebaut und wird stetig weiterentwickelt. Wichtige Vernetzungsachsen sind erhalten und gestärkt. Dabei gilt dem Gewässerraum sowie dem Siedlungsrand mit seinen landwirtschaftlichen Flächen und Wäldern besondere Aufmerksamkeit. Die Gebäudebegrünung leistet einen Beitrag zur Biodiversität. Die naturnahe

[14] BAFU (2020): Ökologische Infrastruktur. Arbeitshilfe für die kantonale Planung im Rahmen der Programmvereinbarungsperiode 2020-24. Dazu auch: Fachgruppe Ökologische Infrastruktur (www.oekologische-infrastruktur.ch).

[15] BAFU (Hrsg.) (2020): Landschaftskonzept Schweiz. Landschaft und Natur in den Politikbereichen des Bundes. Bundesamt für Umwelt, Bern, Umwelt-Info Nr. 2011, S. 23.

Gestaltung und Pflege der Freiräume ist so umfassend wie möglich anzustreben und ermöglicht eine dynamische Entwicklung der Natur. Die kommunalen Ebene unterstützt die Umsetzung dieser Anliegen wirkungsvoll.

Themen zu Qualitätsziel 1

Dem Qualitätsziel 1 werden folgende Themen zugeordnet: Vernetzungskorridore, Vernetzungsachsen, Flächen für Biodiversität, Naturschutzinventare / -objekte / -biotope, Fliessgewässer und Revitalisierungen, Siedlungsränder, Förderung Flora und Fauna, Grün- und Freiräume in Siedlungen (Fokus Biodiversität)

2.2.2 Qualitätsziel 2

Der Umgang mit Natur- und Landschaftswerten sowie mit identitätsstiftenden Orten ist sorgfältig

Vision gemäss Referenzrahmen

Jeder Ort trägt ein Stück Geschichte in sich. Naturräumliche und landschaftliche Merkmale wie auch kulturhistorische Bezüge bilden dafür die Basis. Eine qualitätsvolle Siedlungsentwicklung erfasst diese unterschiedlichen Werte. Sie geht sorgfältig mit den Naturwerten um, insbesondere mit schützenswerten und alten Beständen, und integriert diese bei der Neu- und Umgestaltung von Arealen und Quartieren in die Planungsschritte und Umsetzung.

Themen zu Qualitätsziel 2

Dem Qualitätsziel 2 werden folgende Themen zugeordnet: Vernetzte Landschaften, Landschaftsschutzinventare / -objekte, Ortsbildschutz, Identitätsstiftende Orte, Kulturobjekte, Belastung von Erholungs- und Schutzgebieten.

2.2.3 Qualitätsziel 3

Multifunktional gestaltete Freiräume werden den vielfältigen Ansprüchen gerecht

Vision gemäss Referenzrahmen

Im Zuge der Innenentwicklung sind grosszügige Grün- und Freiräume für die Nächst- und Naherholung gesichert und aufgewertet. Eingriffe in den Natur- und Wasserhaushalt erfolgen sorgfältig und qualitätsorientiert. Das Potenzial von Gebäudebegrünungen ist wirkungsvoll genutzt. Genügend Bodenraum ist sichergestellt, insbesondere für grosskronige Bäumen. Grundsätzlich steht die Förderung nach einer widerstandsfähigen Natur im Vordergrund, die viele Nutzungen zulässt, erlebbar und zugänglich und dennoch auch ökologisch funktionsfähig ist und damit zur Förderung der Biodiversität und einer funktionsfähigen Ökologischen Infrastruktur beiträgt. Eine geschickte, multifunktionale Gestaltung ermöglicht ein konfliktarmes Nebeneinander von Mensch und Natur und deckt die unterschiedlichen Ansprüche über Mehrfachnutzungen ab. Die Freiräume sind in Fussdistanz erreichbar, fördern Naturerlebnis, Bewegung und Entspannung und bilden ein Freiraumnetz für Mensch und Natur, welches auch für die Klima-, Gesundheits- und Standortpolitik wertvoll ist.

Themen zu Qualitätsziel 3

Dem Qualitätsziel 3 werden folgende Themen zugeordnet: Naherholung und Naturerlebnis, Landwirtschaft, Arten / Funktionen / Erreichbarkeit von Freiräumen, Fliessgewässer (Erholungsfunktion), Grün- und Freiräume in Siedlungen, Nutzungskonflikte.

2.2.4 Qualitätsziel 4

Ökosystem- und Landschaftsleistungen sind anerkannt und Teil integrierter Planungsprozesse

Vision gemäss Referenzrahmen

Gestalterische Qualität ist ein Schlüsselfaktor in der Siedlungsentwicklung. Hohe Natur- und Landschaftswerte zeichnen sich durch das Zusammenwirken von Stadtnatur, Gestaltung und Nutzbarkeit aus. Um diese Werte mit ihren sozialen, gesundheitsfördernden, ökologischen und ökonomischen Funktionen und Leistungen zu erhalten und laufend neu zu schaffen, bedarf es der Sensibilisierung sowie eine integrale Planung: Gut abgestützte Planungsprozesse integrieren alle relevanten Themen und vernetzen die relevanten Akteure. Die Bevölkerung hat die Möglichkeit, sich aktiv einzubringen.

Themen zu Qualitätsziel 4

Dem Qualitätsziel 4 werden folgende Themen zugeordnet: *Horizontale Koordination, vertikale Integration,* Zuständigkeit, Verbindlichkeit, *Umsetzung, Handlungsfähigkeit,* Partizipation. Die kursiv markierten Themen werden in eigenen Kapiteln betrachtet.

3. Fallstudien

Die nachfolgende Beschreibung der Fallstudien stützt sich weitgehend auf Textelemente aus den einzelnen Agglomerationsprogrammen.

3.1 Agglomeration Grand Genève

Die Beschreibung der Agglomeration Grand Genève stützt sich auf das Agglomerationsprogramm 3. Generation[16].

Kurzbeschrieb

Agglomération transfrontalière dynamique, le Grand Genève compte plus d'un million d'habitants entre Annemasse, Meyrin, Nyon, Bonneville, Thonon-les-Bains, Valserhône et Genève. Pour leurs déplacements, leur logement, leur travail, leurs loisirs ou leur consommation, les habitants dépassent les logiques de frontière. Le Grand Genève, un bassin de vie transfrontalier en plein essor où la volonté politique est de maintenir une qualité de vie, sur un territoire équilibré.

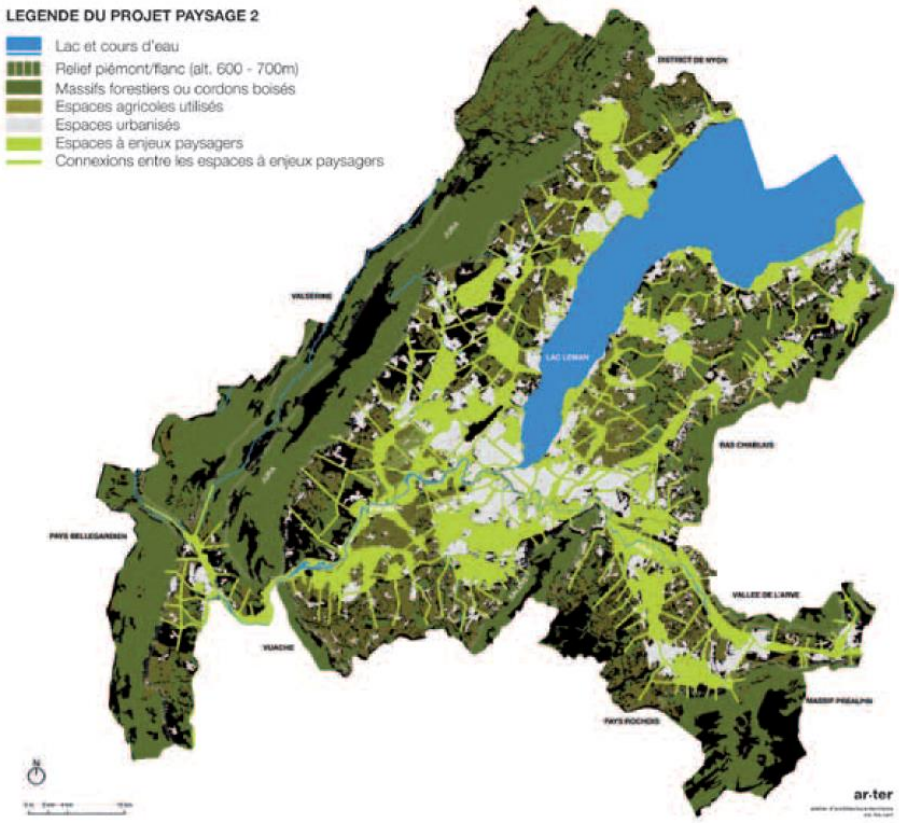


Abbildung 3: Agglomeration Grand Genève – Project paysage (AP, S.61)

Landschaftsraum

La structure du grand paysage de l'agglomération s'appuie sur une charpente paysagère composée des principaux marqueurs de la topographie du Grand Genève que sont:

— la topographie: Salève, Jura, Vuache, Voirons;

[16] Projet de territoire Grand Genève 2016-2030. Projet d'agglomération de 3ème génération (PA3). Décembre 2016.

— l'hydrographie : lac Léman, Rhône, Arve et leurs bassins versants ;

— la végétation, y compris les grands espaces agricoles et les massifs forestiers et cordons boisés.

Cette charpente paysagère, à forte dimension identitaire constitue le socle et la matrice du Projet de territoire du Grand Genève et a vocation à être conservée, réhabilitée et mise en valeur par des actions spécifiques. Le Projet paysage s'appuie également sur un principe de maillage aux différentes échelles (régionale jusqu'à celle des quartiers) permettant de projeter un système de connectivité et de perméabilité généralisé entre les éléments de la charpente paysagère et les secteurs urbanisés ou en voie de l'être, notamment via la valorisation des espaces publics urbains et ruraux.

Landschaft im AP

Der Schwerpunkt liegt auf den qualitativen Zielen 1 und 2. Im Vergleich mit den übrigen betrachteten Agglomerationsprogrammen bemerkenswert ist der grosse Stellenwert von Qualitätsziel 1, das sich aus der Bedeutung der Contrats corridors ergibt. Daneben sind aber auch landwirtschaftliche Aspekte von Bedeutung, insbesondere im AP2. Das Agglomerationsprogramme benennt fünf Hauptkategorien von Landschaftsmassnahmen, die in den Massnahmenblättern im Einzelnen beschrieben sind.

— Mise en œuvre des contrats corridors biologiques

— Mise en œuvre des projets de paysage prioritaires

— Qualification des espaces publics

— Nature en ville

— Espace cours d'eau

Contrats corridors

Les contrats corridors ont un poids important. Les corridors (ou couloirs) biologiques, sont des éléments de liaison indispensables entre les différents milieux qui permettent le déplacement des espèces, par exemple : bandes boisées, haies, cours d'eau, pont ou passage sous les voies de communication.17 Le "contrat corridors biologique"/"Vert et bleu" est un outil créé en juillet 2006 par la Région Rhône-Alpes. Le contrat corridors biologiques est une convention entre partenaires privés, collectivités et associations, qui propose un programme d'actions planifié sur 5 ans divisé en quatre volets, réglementaire (REG), travaux (TRA), étude (ETU) et animation (ANI). Chaque porteur d'action (Communautés de communes, communes, syndicats, associations, etc.) finance au moins 20 % du coût de la mesure. Depuis 2010, le Grand Genève porte l'élaboration des contrats corridors (définition du programme d'actions) au travers d'un travail multipartenarial. La mise en oeuvre est réalisée par différents porteurs d'action. Aujourd'hui, la majorité du territoire du Grand Genève est couverte par des contrats Corridors / Vert et Bleu.

Relevante regionale Instrumente und Organisationen

Betrachtet wurden die Agglomerationsprogramme der 2. und 3. Generation. Programm und Organisation sind kantons- und landesgrenzenübergreifend.

[17] www.grand-geneve.org/contrats-corridors

Trägerschaft

Le Groupement de coopération transfrontalière (GLCT) est l'organe de coopération transfrontalière du Grand Genève. Son rôle principal est d'assurer la gouvernance du Grand Genève pour « réaliser, organiser et gérer le lancement des études et démarches nécessaires à la réalisation du Projet d'agglomération franco-valdo-genevois et à son approfondissement » (article 1). Il est compétent dans trois domaines : la mobilité, l'aménagement du territoire et l'environnement. Structure de droit public suisse, il dispose de la capacité juridique et de l'autonomie budgétaire. Le GLCT Grand Genève peut fonctionner en tant que « entité responsable », selon la Confédération suisse, au titre de sa politique des agglomérations. Il constitue ainsi le premier GLCT de droit suisse. Les collectivités membres du Groupement Local de coopération transfrontalière (GLCT) du Grand Genève sont : le Canton de Genève, le Canton de Vaud, le District de Nyon, l'ArC Syndicat Mixte (Assemblée régionale de coopération du Genevois), regroupant les intercommunalités du Genevois français et la Ville de Thonon-les-Bains, la Ville de Genève, la région Auvergne Rhône-Alpes, le Département de l'Ain, le Département de la Haute-Savoie.

Plan d'action biodiversité (VD)

Le Plan d'action biodiversité du Canton de Vaud vise la période 2019-2030 et est centré sur l'action des services de l'État. Comme le relève le Forum Biodiversité suisse, pour enrayer la perte constante de biodiversité, des efforts accrus sont nécessaires non seulement dans le domaine de la protection de la nature, mais aussi dans tous les secteurs touchant de près ou de loin à l'utilisation des ressources naturelles et à l'occupation du territoire.[18]

Stratégie biodiversité (GE)

La Loi sur la biodiversité du Canton de Genève, entrée en vigueur en 2012, prévoit la mise en place d'une « Stratégie Biodiversité ».[19] La stratégie Biodiversité a été élaborée par l'État de Genève avec l'appui de la Commission consultative de la diversité biologique (CCDB) et en intégrant une très large consultation des milieux concernés. Son contenu doit permettre d'orienter les politiques publiques du Canton de Genève et, plus largement, d'encourager les bonnes pratiques de tous les acteurs potentiels, en cohérence avec les autres documents stratégiques cantonaux. Validée par le Conseil d'État et intégrée dans les cadres de décision pertinents, elle définit également jusqu'en 2030 les orientations de plans d'actions remis à jour tous les 5 ans et approuvés par le Grand Conseil. Pour relever les défis du canton de Genève dans le maintien de la qualité de son cadre de vie, trois axes stratégiques sont proposés par la Stratégie Biodiversité Genève 2030. Sur cette base, la Stratégie Biodiversité Genève 2030 examine plus spécifiquement 12 domaines clés en proposant une vision pour l'horizon 2030 maximisant les prestations écosystémiques correspondantes, avec une série d'orientations permettant de concrétiser cette perspective favorable, notamment dans le cadre des plans d'actions cantonaux successifs. Outil fédérateur et dynamique, la Stratégie Biodiversité Genève 2030 offre ainsi un cap à l'échelle cantonale et transfrontalière pour concilier développement de long terme et préservation de nos ressources les plus vitales.

[18] Synthèse du Plan d'action biodiversité 2019-2030

[19] Stratégie Biodiversité Genève 2030, L'essentiel en bref.

3.2 Agglomeration Langenthal

Die Beschreibung der Agglomeration Langenthal stützt sich auf das Agglomerationsprogramm Langenthal 4. Generation.[20]

Kurzbeschrieb

Als Besonderheit besteht die Agglomeration Langenthal einzig aus der Stadt Langenthal. Ziel der der Agglomeration ist es jedoch, mit dem Programm der 4. Generation den Nutzen des Agglomerationsprogramms für den Raum Langenthal und die Nachbargemeinden aufzuzeigen. Mit der Eingabe des Agglomerationsprogrammes will man beispiel-/pionierhaft aufzeigen, wie die Agglomeration Langenthal neu, statt des bisherigen Begriffs der Einzelstadt, erweitert im Kontext von Landschaft-Siedlung-Verkehr verstanden und weiterentwickelt werden kann. Daher wird der Betrachtungsperimeter im Agglomerationsprogramm der 4. Generation auf einen Gesamtbetrachtungsraum, welcher auch die Nachbargemeinden der Stadt umfasst, ausgedehnt. Die Nachbargemeinden bilden zusammen mit der Stadt Langenthal das zentrale Element einer künftigen Agglomeration.

Landschaftsraum

Landschaftlich ist die Stadt Langenthal klar getrennt von den benachbarten Siedlungen. Die Umgebung der Kleinstadt prägt eine grosse landschaftliche Vielfalt mit den Wässermatten, Wäldern und landwirtschaftlichen Fluren. Diese sind über sogenannte «Grünfinger» entlang der Gewässer mit dem Stadtkern verbunden. Die landschaftliche Umgebung ist deshalb für die Naherholung und unterschiedliche Freizeitaktivitäten sehr wichtig.

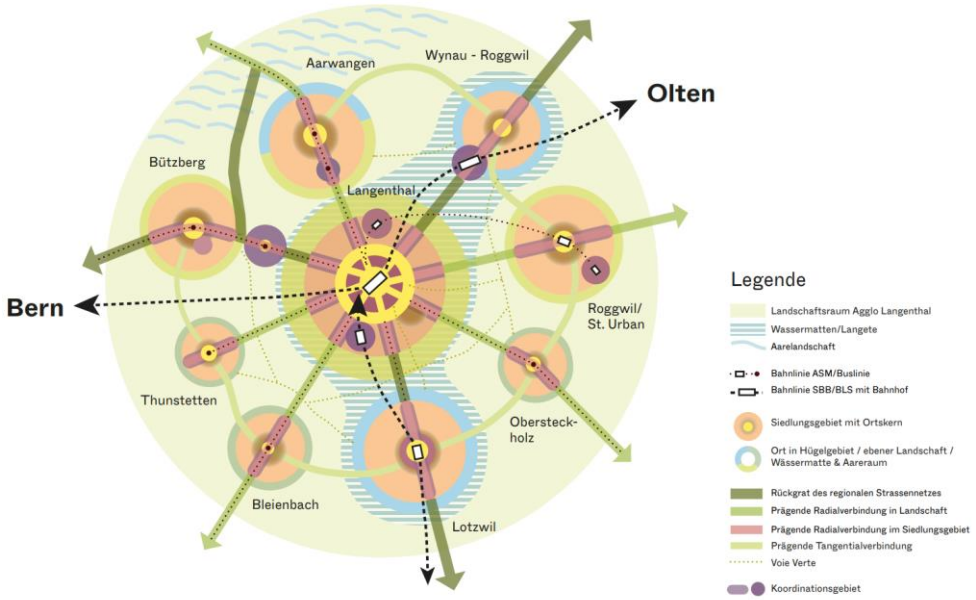


Abbildung 4: Agglomeration Langenthal – Schematisches Zukunftsbild Gartenagglo

Landschaft im AP

Der Fokus im Agglomerationsprogramm liegt auf den Qualitätszielen 2 und 3. Die Bedeutung des Themas Landschaft kommt bereits in der Bezeichnung «Gartenagglo Langenthal» zum Ausdruck. Sie ist das Ergebnis eines Prozesses, in den auch die Nachbargemeinden von Langenthal als Gesamtbe-

[20] Agglomeration Langenthal – Gartenagglo. Agglomerationsprogramm 4. Generation. Vorprüfung.

trachtungsraum eingebunden waren. «Die Lebensader der Gartenagglo stellen die Wasserlandschaften mit der Aare, der Langete und den Wässermatten dar. Die Gartenagglo definiert sich damit nicht nur über die Bereiche Siedlung und Verkehr, sondern dem Landschaftsraum kommt eine entscheidende Rolle zu.» Der Landschaft kommt in den neun Leitideen der Gartenagglo eine wichtige Funktion zu, mit den «Gewässern als identitätsstiftende Elemente der Landschaftsrräume», einem «grünen Ring mit Grünfingern als attraktive Freizeit-, Erholungs- und Naturräume» oder die «Voie Vertes», welche die Erholungs- und Freizeiträume in unmittelbarer Nähe des Siedlungsraums vernetzen und den Freizeitverkehr gezielt lenken. Diese Elemente werden in der Teilstrategie Landschaft wieder aufgegriffen und konkretisiert. Eingeflossen ist dabei auch ein Grundlagenbericht zum «Zukunftsbild Freiraum und Landschaft».

Relevante regionale Instrumente und Organisationen

Region

Langenthal und die Nachbargemeinden sind Teil der Region Oberaargau. Der Verein Oberaargau als privatrechtliche Organisation umfasst insgesamt 49 Gemeinden.

Zusammenspiel AP und RGSK

Alle 4 Jahre wird das Regionale Gesamtverkehrs- und Siedlungskonzept (RGSK) der Region Oberaargau zeitgleich zum Agglomerationsprogramm Langenthal überarbeitet. Das RGSK hat für den Kanton Bern die Funktion eines regionalen Teilrichtplans. Die grundsätzlichen Stossrichtungen und wichtigsten Inhalten fliessen schliesslich in den übergeordneten Kantonalen Richtplan ein. Das RGSK bildet den behördenverbindlichen Rahmen für das vorliegende Agglomerationsprogramm. Die Inhalte des Agglomerationsprogrammes der 4. Generation werden in das RGSK 2021 integriert und damit die Behördenverbindlichkeit des Agglomerationsprogrammes sichergestellt.

Smaragd-Gebiet Oberaargau

Der Verein Smaragd-Gebiet Oberaargau hat zum Ziel, eine vielfältige und attraktive Kulturlandschaft im bislang grössten Smaragd-Gebiet der Schweiz zu fördern[21]. Ehemals häufige und nun selten gewordene oder ganz verlorene Landschaftselemente werden neu geschaffen oder wieder aufgewertet. Der Verein Smaragdgebiet Oberaargau ist auch Träger des Modellvorhabens «Den Garten der Agglomeration Langenthal gemeinsam gestalten». Das Modellvorhaben (2020-24), welches vom Bund unterstützt wird, dürfte einen wichtigen Beitrag zur weiteren Entwicklung im Landschafts- und Freiraumbereich leisten. Entstehen soll mit dem Modellvorhaben ein Umsetzungsprogramm «Landschaft », das mit 10 bis 20 Initialprojekten möglichst konkret zur Aufwertung der Landschaft als «grosser Garten» und Lebensraum vor der eigenen Haustüre beiträgt. Modellvorhaben und das Agglomerationsprogramm Langenthal der 4. Generation werden in Abstimmung miteinander er- bzw. bearbeitet.

[21] www.smaragdoberaargau.ch

3.3 Agglomeration Limmattal

Die Beschreibung der Agglomeration Limmattal stützt sich auf das Agglomerationsprogramm Limmattal 3. Generation[22].

Kurzbeschrieb

Das Limmattal gehört zum Metropolitanraum Zürich und nimmt als bedeutende grenzüberschreitende Region der Kantone Zürich und Aargau auch im nationalen Kontext einen besonderen Stellenwert ein. Der als Transitkorridor und Verstädterungsachse der Stadt Zürich bekannte Raum besitzt eine vielfältige Nutzungsstruktur auf verschiedenen Massstäben. Neben Grossanlagen wie Shopping-Center und Autobahnkreuz, finden sich gewachsene Ortskerne, Freizeitangebote und die Flusslandschaft der Limmat. Die ausgezeichnete Lage und Erschliessung des Limmattals lassen einen erheblichen Anstieg der Einwohner- und Beschäftigtenzahlen erwarten.

Landschaftsraum

Topografisch ist das Limmattal zwischen Zürich und Killwangen durch zwei Endmoränenkränze mit geringer Höhe gegliedert. Zu den primären Landschafts- und Freiraumstrukturen gehören die bewaldeten Höhenzüge Gubrist/Altberg und Heitersberg sowie die Gewässer Limmat und Reppisch. Sie enthalten gleichzeitig die grösseren zusammenhängenden Natur- und Landschaftsschutzgüter. Sekundär wird der Freiraum von Kulturlandschaft geprägt, die an das Siedlungsgebiet grenzen. Grössere zusammenhängende Landschaftsräume sind nicht mehr vorhanden. Der Limmatraum ist wichtig sowohl für die Naherholung im dicht besiedelten Limmattal wie auch als ökologisches Vernetzungselement. Mehrere Seitenbäche der Limmat weisen ein hohes Erholungs- und Vernetzungspotenzial auf. Fuss- und Velowege werten die Gewässer für die Naherholung auf. An zwei Orten wirkt die Landschaft ansatzweise als Siedlungstrenngürtel, jedoch sind durchgehende Quervernetzungen zwischen den Hanglagen nicht mehr vorhanden. Siedlungen und Infrastrukturanlagen üben eine starke Barrierewirkung unter anderem auf einen grösseren Wildtierkorridor aus.

[22] Agglomerationsprogramm Limmattal. 3. Generation. 30. November 2016.

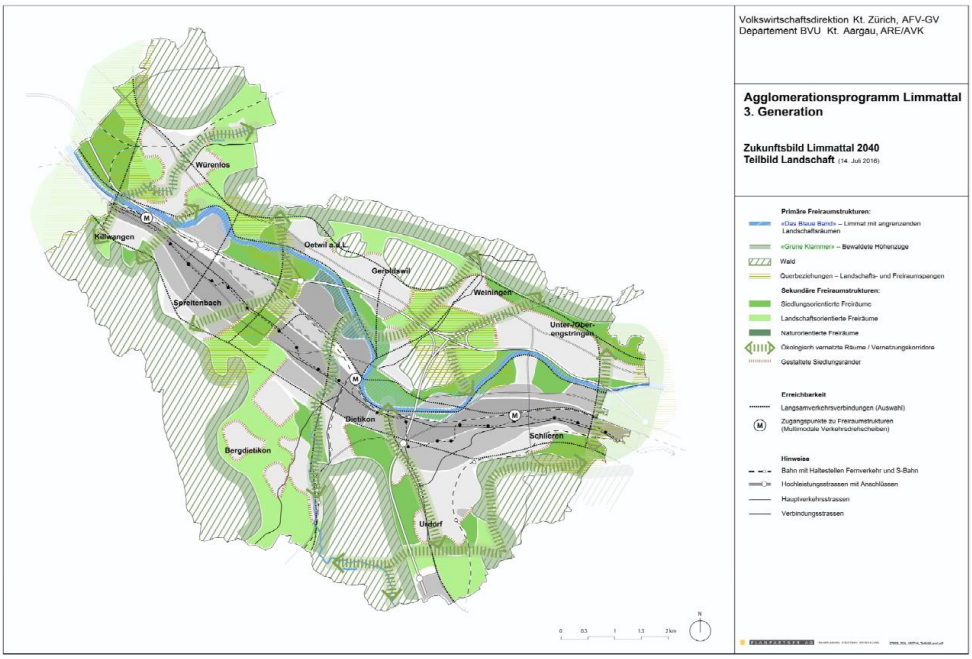


Abbildung 5: Agglomeration Limmattal – Zukunftsbild Limmattal 2040, Teilbild Landschaft

Landschaft im AP

Der Fokus im Agglomerationsprogramm liegt auf den Qualitätszielen 2 und 3. Eingeflossen in die Erarbeitung des Agglomerationsprogramms ist ein Konzept «Natur – Landschaft – Freiraum», welches die wesentlichen Grundlagen aufgezeigt und daraus ein Konzept mit Zielbild 2040 entwickelt. Formuliert sind zwei landschaftsbezogene Teilstrategien, «Landschaft/Natur» und «Siedlung/Landschaft». Die erste Teilstrategie thematisiert die offene Landschaft, u.a. mit dem Freiraumkonzept «Agglomerationspark Limmattal» und der Entwicklung und Umsetzung der Projekte für die Gewässerrevitalisierung sowie für die Landschafts- und Freiraumspangen. Währenddem zielt die zweite Teilstrategie auf die Begrenzung des Siedlungsgebiets. Grün- und Freiräume in der Siedlung sind hingegen kaum explizit angesprochen.

Bei den Massnahmen im AP3 erfolgt eine konzeptionelle Konkretisierung der Freiraumstruktur (Massnahme L1), wie sie im AP2 beschrieben und im Zukunftsbild Landschaft/Natur enthalten war. Darauf basierend werden anschliessend Projekte definiert, welche zur Schonung und Erhaltung der Landschafts- und Naturräume wirksame Beiträge leisten.

Relevante regionale Instrumente und Organisationen

Betrachtet wurde das Agglomerationsprogramm 3. Generation. Die Agglomeration reicht auch in der vierten Generation ein Programm ein. Programm und Organisation sind kantonsübergreifend.

Grundlagen für das Agglomerationsprogramm

Das Agglomerationsprogramm basiert auf den übergeordneten Richtplänen und Konzepten. Es sind dies insbesondere die kantonalen Richtpläne Zürich und Aargau mit dem ROK Zürich und dem Raumkonzept Aargau, der regionale Richtplan Limmattal und das REK Baden Regio.

Trägerschaft

Träger des AP Limmattal sind der Kanton Zürich und der Kanton Aargau. Massnahmenträger sind Gemeinden und Städte sowie die Kantone, vertreten durch das Amt für Verkehr (AFV) und das Tiefbauamt (TBA) des Kantons Zürich und die Abteilung Raumentwicklung (ARE AG) sowie die Abteilung

Tiefbau (ATB) des Kantons Aargau sowie verschiedene Transportunternehmen.

Zwei Planungsregionen

Zu den gebietsspezifischen Akteuren gehören die Planungsregionen, welche im Agglomerationsperimeter tätig sind. Einerseits ist dies die Zürcher Planungsgruppe Limmattal (ZPL), andererseits der Regionalplanungsverband Baden Regio.

Zürcher Planungsgruppe Limmattal

Die Zürcher Planungsgruppe nimmt als gemeindeübergreifender Zweckverband die Interessen der Region wahr und fördert eine geordnete räumliche Entwicklung im Verbandsgebiet. Sie übernimmt die Aufgabe des regionalen Richtplans.

Regionaler Richtplan

Der regionale Richtplan ist eine planungsrechtliche Zwischenstufe zwischen dem kantonalen Richtplan und den kommunalen Planungsinstrumenten. Die gesetzliche Grundlage dazu liefert das PBG Kanton Zürich. In § 13 werden die Aufgaben der Planungsregionen (nicht abschliessend) definiert. Der regionale Richtplan definiert als behördenverbindliches Instrument einen mittel- bis langfristig ausgelegten räumlichen Handlungsrahmen in der Region, der die rechtlichen Rahmenbedingungen und die Interessen von Bund, Kanton, Gemeinden, aber auch nebengelagerten Planungskörperschaften berücksichtigt.

Baden Regio

Baden Regio' ist ein Zusammenschluss von 26 Gemeinden des Kantons Aargau in einem öffentlich-rechtlichen Gemeindeverband. Die Regionalplanungsverbände im Kanton Aargau haben unterschiedliche Aufträge zu erfüllen. Daneben übernimmt Baden Regio weitere Koordinationsaufgaben und vertritt die Interessen der Region in verschiedenen Belangen.

Regionales Entwicklungskonzept

Mit dem Regionalen Entwicklungskonzept Baden Regio (REK) wurden die wichtigsten Stossrichtungen der räumlichen Entwicklung festgelegt. Es dient als Grundlage und Orientierungsrahmen für die künftigen Raum- und Verkehrsplanungen sowie für die regionale Abstimmung der kommunalen Planungen. Es ist jedoch nicht behördenverbindlich.

Regionale 2025

Hinter der Regionalen 2025 steht der Verein Regionale Projektschau Limmattal. Er wurde 2015 gegründet und wird von 16 Limmattaler Gemeinden und Städten sowie von den Kantonen Aargau und Zürich getragen. Der Verein verfolgt das Ziel, das Image des Limmattals aufzuwerten und die verschiedenen Projekte zu koordinieren. «Freiraum» ist eines von drei Entwicklungsfeldern, welches die Regionale mit Projekten voranbringen will.

3.4 Agglomeration Mendrisiotto

Die Beschreibung der Agglomeration Mendrisiotto stützt sich auf das Agglomerationsprogramm 3. Generation. [23]

Kurzbeschrieb

L’agglomerato del Mendrisiotto e del Basso Ceresio, con i suoi 12'661 ettari, su cui si distribuiscono 2'100 insediamenti, rappresenta l’area più a Sud all’interno del Cantone Ticino. A Nord, il confine con l’agglomerato Luganese è dato dal Lago Ceresio e dell’unico passaggio esistente verso il resto del Cantone: il ponte-diga di Melide, che rappresenta il punto di transito per tutte

[23] Programma die agglomeratio del Mendrisiotto. Terza Generazione. 31 ottobre 2016.

le componenti della mobilità (ferroviaria, autostradale e stradale cantonale, ciclabile e pedonale). A Nord di Bissone l'agglomerato del Mendrisiotto confina anche con l'enclave italiana di Campione d'Italia, così come a Nord di Pugerna (frazione di Arogno) esso confina con il territorio comunale di Lugano. A Sud il confine è con l'Italia, attraverso le Province di Como e Varese. Le relazioni con l'Italia sono molto forti specie per il gran numero di lavoratori frontalieri che ogni giorno varcano la frontiera. L'agglomerato presenta circa 54'500 abitanti e circa 40'100 addetti. I principali campi di impiego riguardano l'industria ed il terziario. Il Mendrisiotto si caratterizza e qualifica, oltre che come cerniera fra Svizzera e Lombardia, anche come piattaforma delle relazioni Est-Ovest della fascia pedemontana a Nord di Milano.

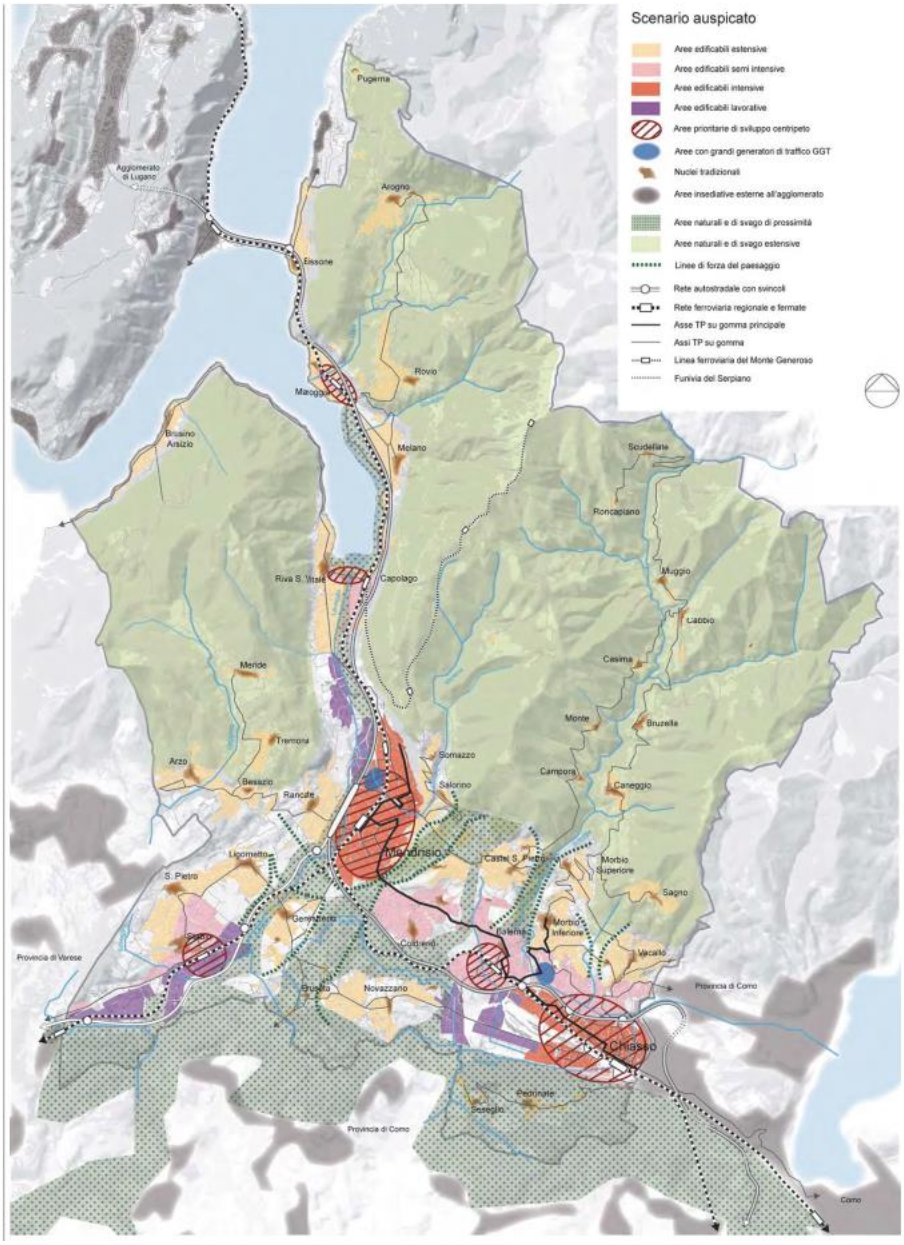


Abbildung 6: Agglomeration Mendrisiotto – Scenario auspicato PAM 3

Landschaftsraum

L'orografia del Mendrisiotto ha fortemente determinato il suo importante sviluppo urbano man ne determina anche le sue qualità paesaggistiche. Si individuano due componenti orografiche: Il fondovalle delle pianure del Laveggio e del Faloppia-Breggia e lo spazio in continuità a Nord posto tra montagna e riva lago, che porta all'unico collegamento terrestre con il luganese, il ponte-diga di Melide. Il Mendrisiotto presenta una variegata gamma di componenti naturalistiche e paesaggistiche, Vi sono due tipologie di aree pregiate dal punto di vista naturalistico e paesaggistico:

— Le aree montane e pedemontane di grande interesse naturalistico del Monte San Giorgio e del Monte Generoso, con i loro contenuti particolari.

— Le aree collinari e di pianura; anche se frammentate dallo sviluppo recente degli insediamenti e delle infrastrutture correlate, esse hanno un grande valore naturalistico, paesaggistico e di svago.

La grande qualità del paesaggio del Mendrisiotto è data, sia dalle peculiarità naturalistiche e geologiche del suo territorio, sia dall'impronta antropica conferita al territorio dalle tradizionali attività rurali e dalla disposizione dei borghi, dei villaggi e degli edifici di culto.

La copertura boschiva è importante non solo nel comparto montano, ma anche nelle fasce collinari e di rilievo sulla frontiera. I vigneti rappresentano un importantissimo elemento paesaggistico, economico ed identitario per la regione. Le aree agricole sono molto frammentate. L'idrografia nel suo insieme è chiaro fattore di modellazione dello spazio geografico. Essa presuppone l'esistenza delle valli dell'agglomerato e di importanti risorse paesaggistiche, naturalistiche e di svago, a Nord legato principalmente al lago Ceresio, a Sud al fiume Laveggio ed al fiume Breggia. È da sottolineare l'evidente impatto negativo delle infrastrutture stradali e ferroviarie sul suolo non edificato, e l'importante frammentazione degli spazi liberi, conseguenza della dispersione degli insediamenti.

Le principali componenti naturalistiche e paesaggistiche del Mendrisiotto danno conto dell'alto valore delle alture prealpine e delle fasce collinari meridionali, dell'importanza dei transetti che collegano la montagna con il piano (linee di forza del paesaggio) nonché delle diversità e della frammentarietà delle aree naturali libere negli spazi planiziali.

Landschaft im AP

Der Fokus im Agglomerationsprogramm liegt auf den Qualitätszielen 2 und 3. Ein grosses Gewicht liegt auf den Themen der Vernetzung sowie der Erreichbarkeit der Freiräume bzw. der Naherholung. Dies mit folgenden Strategien:

— Coordinamento e concretizzanzione delle misure che scaturiscono dal progetto "Parco del Laveggio"

— Attuazione delle pianificazioni e dei progetti cantonali e comunali riguardanti la riva lacustre, da Riva San Vitale al Melano, allo scopo di migliorare l'accessibilità, la percorrenza e la fruibilità per lo svago delle rive del Ceresio

— Pianificazione e attuazione dei progetti concernenti i comprensori di svago di prossimità stabiliti nella relative scheda R9 de Piano direttore cantonale

Auch die Massnahmen setzen einen Schwerpunkt bezüglich Naherholung und Erreichbarkeit der Räume (Vernetzung, Umgang mit Naturwerte, Umgang mit Schutzgebieten).

Relevante regionale Instrumente und Organisationen
Betrachtet wurde das Agglomerationsprogramm 3. Generation. Neben dem Agglomerationsprogramm existieren keine relevanten regionalen Instrumente.

Trägerschaft

Oltre al Cantone, rappresentato dal Consiglio di Stato, un ruolo prominente nel processo di allestimento ed attuazione di un Programma di agglomerato spetta alla Commissione Regionale dei Trasporti (CRT), che assieme al Cantone e alla Confederazione sottoscrive le convenzioni sulle prestazioni, per la formale accettazione dell'attuazione delle misure. La Commissione Regionale dei Trasporti, priva di carattere giuridico e non competente in materia di deliberazioni finanziarie, istituita grazie alla legge cantonale sul coordinamento pianificatorio in materia di infrastrutture e di servizi di trasporto, rappresenta dunque l'ente operativo nell'allestimento dei PA, coadiuvato in questo senso dal Cantone attraverso il Dipartimento del Territorio ed in stretta collaborazione con le singole municipalità. La CRT si avvale di una Direzione Generale di Progetto (DGP) e di operatori esterni. La DGP si compone di un rappresentante tecnico della CRT con funzioni di capo progetto, di un massimo di 5 rappresentanti politici della CRT e di 3 delegati del DT del Cantone. Il ruolo della DGP è quello di guidare il lavoro degli operatori esterni, garantire il rispetto degli obiettivi, esercitare un controllo sulle scadenze e sui contenuti del programma. La DGP riferisce direttamente alla CRT. Nel caso del Mendrisiotto va menzionata anche la collaborazione con le istituzioni italiane e relativi enti pubblici, ovvero la Regione Lombardia, le province di Como e Varese e l'Agenzia per il trasporto pubblico locale del bacino di Como, Varese e Lecco.

3.5 Agglomeration Valais Central

Die Beschreibung der Agglomeration Valais Central stützt sich auf das Agglomerationsprogramm 3. Generation.[24]

Kurzbeschrieb

Ancrée au cœur du Valais, l'agglomération du Valais central est connectée aux centres économiques et politiques de Suisse et d'Italie du Nord. Cette proximité se matérialise par la route et les liaisons autoroutières, mais également, et surtout, par le rail, avec les tunnels du Simplon et du Lötschberg. Sans oublier l'aéroport civil de Sion, qui représente un potentiel de liaisons avec les centres européens. L'agglomération du Valais central représente le tiers de la force démographique et économique du canton. La forte augmentation de la population et des emplois prévue selon les projections entraînera de nouveaux défis en termes de logements et de déplacements. Les deux principales villes du Valais central Sion et Sierre sont liées par des interactions fortes, de par leur proximité et leur bassin de population. Les communes peuvent se répartir en deux groupes distincts : les communes de

[24] Agglo Valais central. Rapport PA3. Décembre 2016.

plaine et celles du coteau. Elles affichent des caractéristiques très différentes en matière d'habitants et d'emplois, et sont touchées par des problématiques spécifiques.

Landschaftsraum

Malgré la multiplication des usages ainsi que l'augmentation de la population et des emplois, les espaces naturels représentent encore la part la plus importante du périmètre de l'agglomération. Cependant, la pression du développement urbain ne cesse de s'accroître, gagnant peu à peu du terrain. L'espace naturel est de plus en plus morcelé et fragmenté, ce qui atténue ses fonctions biologiques. Cet accroissement du mitage provoque une diminution de la lisibilité du territoire.

Le périmètre de l'agglomération se compose de plusieurs éléments marquants comme le réseau hydrographique, avec le Rhône qui son relief et les bisses sur les coteaux, qui irriguent les surfaces agricoles et sont en même temps utilisés par les randonneurs. Très important, du point de vue économique et paysager est le côteau viticole, qui s'étend principalement en rive droite. Le périmètre d'agglomération comprend de nombreux sites naturels et paysagers, notamment le parc naturel régional de Finges, la réserve naturelle de Pouta-Fontana, la réserve de Montorge, les différentes gorges creusées par les affluents et les châteaux moyenâgeux. La forêt se localise principalement sur les reliefs et marque une coupure entre zones constructibles. Enfin, le paysage en plaine est également caractérisé par des grandes entités agricoles, qui subissent toutefois des fortes pression par les extension des zones à bâtir, espaces de loisirs, etc.

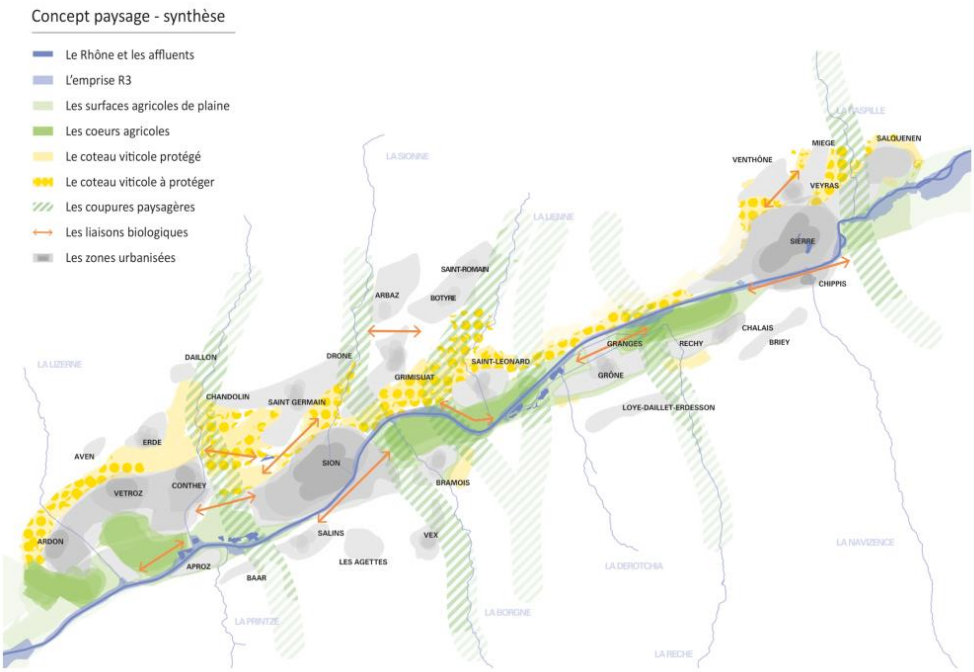


Abbildung 7: Agglomeration Valais central – Concept paysage

Landschaft im AP

Der Fokus im Agglomerationsprogramm liegt auf den Qualitätszielen 2 und 3. Das Concept paysage ist entlang folgender fünf, sich überlagernder Elemente gegliedert:

— Le Rhône et ses affluents

— Les cœurs agricoles

— Le vignoble

— Les coupures paysagère

— Les liaisons biologiques

Im Vergleich mit den anderen betrachteten Agglomerationen hervorzuheben gilt es die Bedeutung, welche der landwirtschaftlichen Nutzung mit ihren charakteristischen Elementen der Bewässerungskanäle («bisses»), der Weinberge aber auch der intensivlandwirtschaftlichen Nutzung der Ebene beigemessen wird. Im Weiteren ergeben sich auch interessante Verbindungen zu den Arbeiten im Rahmen der 3. Rhonekorrektur.

Relevante regionale Instrumente und Organisationen

Betrachtet wurde das Agglomerationsprogramm 3. Generation. Die Agglomeration reicht in der vierten Generation kein Programm ein. Neben dem Agglomerationsprogramm existieren keine regionalen Instrumente.

Trägerschaft

Le périmètre de l'agglomération du Valais central regroupe les agglomérations de Sion et de Sierre. L'agglomération du Valais central a été constituée pour élaborer le PA3 du même nom. Elle est composée des 12 communes d'aggloSion et de 8 communes de la région sierroise. Le projet est placé sous la responsabilité d'un Comité de pilotage (COPIL). Les vingt Présidents des communes participant au projet sont également membres du Comité de pilotage. Les services cantonaux concernés y sont représentés par le chef du Service du développement territorial (SDT), l'adjoint au chef du Service des routes, transport et cours d'eau (SRTCE) et deux de leurs collaborateurs.

Un coordinateur assure le suivi des travaux de l'agglomération. C'est lui notamment qui assiste les communes pour la mise en œuvre des mesures du PA2 et qui suit le travail des mandataires en charge de l'élaboration du PA3. Afin de renforcer le rôle de passeur d'expériences entre les collectivités publiques sur les questions de méthodologie et d'organisation, l'Agglo Valais central et l'Antenne Région Valais romand (ARVr) ont regroupé leurs forces de travail au 1er novembre 2019. Concrètement, le coordinateur de l'Agglo Valais central dispose de son propre bureau au sein de l'ARVr et bénéficie ainsi d'une plateforme privilégiée d'échange avec les spécialistes de l'ARVr. De plus, une partie des tâches dédiées aux agglomérations (administration générale, communication, comptabilité ou encore gestion de données et des aspects liés à la modélisation territoriale) peut être centralisée et effectuée par des collaborateurs de l'ARVr.

4. Erkenntnisse: Die Qualitätsziele in den Agglomerationen

Betrachtung der Qualitätsziele

Die nachfolgenden Erkenntnisse basieren auf den Analysen sowie den Fokusgruppengesprächen in den fünf Fallbeispielen. Diese wurden inhaltlich verdichtet, synthetisiert und mit den Kenntnissen und Erfahrungen der Projektbearbeitenden und der Projektleitung ergänzt. Mit summarischem Blick über die fünf unterschiedlichen Fallbeispiele wird festgehalten, inwieweit die vier Qualitätsziele heute in den Agglomerationen erreicht sind, in Bezug auf:

— die Themen der Landschaftsqualität und Biodiversität auf Agglomerationsebene (Qualitätsziele 1-3, Kap. 4.1)

— die räumliche Governance (Qualitätsziel 4, Kap. 4.2), mit den vier Teilbereichen der horizontalen und vertikalen Koordination, der Umsetzung sowie der Handlungsfähigkeit..

4.1 Themen der Landschaftsqualität und Biodiversität auf Agglomerationsebene

Gliederung der Erkenntnisse

Die Qualitätsziele des Referenzrahmens wurden in verschiedene Themen gegliedert, um sie greifbar zu machen (siehe Kapitel 2.2). In allen Fokusgruppen wurden dazu drei Einschätzungen abgeholt.

— Erwünschte Bedeutung der einzelnen Themen auf der räumlich-funktionalen Ebene der Agglomeration (Idealzustand, Kap. 4.1.1)

— Heutige Bedeutung der Themen auf der räumlich-funktionalen Ebene der Agglomeration (Ist-Zustand, Kap. 4.1.2)

— Diskrepanz zwischen Idealzustand und Ist-Zustand (Handlungsbedarf, Kap. 4.1.3)

Agglomerationsprogramme im Fokus

Das Projekt richtet den Blick neben den Agglomerationen auch auf die regionale Ebene. Die Fallstudien haben jedoch gezeigt, dass in vielen Räumen bzw. Kantonen neben den Agglomerationsprogrammen gar kein anderes regionales Planungsinstrument vorhanden ist. Entsprechend werden die Agglomerationsprogramme bei der Betrachtung der heutigen Bedeutung ins Zentrum der Analyse gerückt und vertieft analysiert. Das Zusammenspiel mit weiteren regionalen Instrumenten wird, wo vorhanden, in der horizontalen Koordination betrachtet (Kap. 4.2).

4.1.1 Idealzustand

Generelle Einschätzung

Objektive Einschätzung schwierig

Die Frage nach der erwünschten Bedeutung einzelner Themen auf Ebene der Agglomeration als Funktionalraum war für die meisten Teilnehmenden der Fokusgruppen nicht leicht zu beantworten. Die individuelle Einschätzung wird durch den eigenen fachlichen Hintergrund und die institutionelle Verortung geprägt. Zudem wurde ersichtlich, dass es vielen Teilnehmenden schwerfällt, die Agglomeration als funktionalen Raum und die Agglomeration als Handlungsraum voneinander zu trennen. Man kann fast nicht über Agglomerationen sprechen, ohne das Agglomerationsprogramm zumindest mit

zu meinen. Die hohe Bedeutung eines Themas wurde von vielen Teilnehmenden gleichgesetzt mit einer (mehr oder weniger) zwingenden Behandlung im Agglomerationsprogramm.

Themen eng miteinander verbunden

In allen Fokusgruppen wurde als generelle Bemerkung eingebracht, dass es schwierig sei, eine Differenzierung in der erwünschten Bedeutung vorzunehmen. Einzelne Themen können nicht isoliert betrachtet werden. Die Themen sind eng miteinander verbunden und tragen gemeinsam und im Zusammenspiel zur Landschaftsqualität und Biodiversität (auch) in den Agglomerationsräumen bei. Auf der konzeptionellen Ebene lassen sie sich kaum voneinander trennen. Es gelte, die Thematik der Landschaftsräume in all ihren Facetten integral zu betrachten und ihre Bedeutung für den Agglomerationsraum als Ganzes darzustellen und zu kommunizieren.

Räumlich differenzierte Bedeutung

In den Fokusgruppen wurde ebenfalls darauf hingewiesen, dass die Bedeutung einzelner Themen je nach Örtlichkeit innerhalb der Agglomeration ganz unterschiedlich beurteilt wird. Dies gerade in grossen Agglomerationen, wie beispielsweise Grand Genève, mit ihren unterschiedlichen Landschaftsräumen.

Konzeptionelle Gesamtperspektive bringt Mehrwert

Bei allen Einschränkungen und Vorbehalten hat sich über alle fünf Fokusgruppen herauskristallisiert, wo der besondere Mehrwert einer Betrachtung auf Agglomerationsstufe gesehen wird. Als besonders bedeutsam wird die Agglomerationsebene dort eingeschätzt, wo eine übergeordnete konzeptionelle Betrachtung notwendig bzw. besonders wirkungsvoll ist. In diesen Themen, z.B. bei den Landschaftsverbindungen, Vernetzungen oder der ökologischen Infrastruktur, ist das Aufzeigen der grossräumigen landschaftlichen Zusammenhänge in einer Gesamtperspektive unabdingbar. Ein Agglomerationsraum hat dabei den Vorteil, dass ein funktionaler Raum betrachtet wird, der auch über Kantons- oder Landesgrenzen hinweg eine gesamtheitliche Betrachtung ermöglicht.

Zielvorstellung als Orientierungspunkt

Neben der Entwicklung einer Gesamtperspektive ist es auf Ebene der Agglomeration auch sinnvoll, eine gemeinsame Zielvorstellung zur Entwicklung der Landschaft und zur Biodiversität zu formulieren. Zentral ist dabei, dieses Ziel im räumlichen Gesamtkontext und insbesondere in Bezug zur Siedlung zu verstehen und zu definieren, ohne die Landschaft dabei nur als Ausgleichsraum zu betrachten.

Schutzaspekte tendenziell weniger bedeutsam

Wenn überhaupt eine Differenzierung zwischen den Themen wahrnehmbar ist, werden Schutzaspekte auf Ebene der Agglomeration tendenziell als weniger bedeutsam erachtet. Als Gegenposition kann die Einschätzung in der Agglomeration Grand Genève angeführt werden. Angesichts eines hohen Siedlungsdrucks wird der Wert der Landschaft sehr geschätzt und Schutzanliegen werden auch in der Bevölkerung hoch gewichtet. Auch wenn die Thematik durch Schutzgebiete auf Bundes- und Kantonsebene bestimmt wird, kann die Agglomeration einen, wenn auch eher geringen Mehrwert bieten. Dies, indem sie die Vernetzung in einem Verbund von Schutzgebieten stärkt und punktuell weitere lokale Schutzgebiete initiiert.

Unterschiede im Landschaftsverständnis

In der Diskussion zur unterschiedlichen Bedeutung einzelner Themen kam auch das Landschaftsempfinden und das Landschaftsverständnis zur Sprache. Im Mendrisiotto und in Grand Genève wurde betont, dass die Landschaft in der Verbindung zu Siedlung und Gesellschaft zu betrachten und zu behandeln sei («l'homme dans le territoire»), wie dies auch die von der Schweiz ratifizierte europäische Landschaftskonvention macht. Die Metamorphose des Raumes sei, gestützt auf ein Idealbild einer «traditionell-schönen» Landschaft, nicht gleichzusetzen mit einem Verlust an Qualität. Der Wandel in einem wachsenden Raum bietet auch die Chance, neue Qualitäten zu schaffen (Pâtrimoine bâti). Die Agglomeration könne eine wichtige Ebene zur Kreation einer neuen «guten» Landschaft darstellen. Hinter diesen Einschätzungen verbirgt sich eine unterschiedliche Gewichtung von Landschaftserhaltungs-/schutzzielen und Landschaftsentwicklungszielen. Dieses Verständnis ist auch innerhalb einer Agglomeration nicht einheitlich. In Genf wurde erwähnt, das nur schon das Landschaftsverständnis innerhalb der Agglomeration unterschiedlich sei und sich räumlich unterscheide zwischen Stadt und Agglomeration, den Kantonen Genf und Waadt wie auch zwischen der Schweiz und Frankreich.

Einschätzungen zu einzelnen Themen

Nutzungsabstimmung

Bei der Frage, ob eine Abstimmung unterschiedlicher Nutzungen auf Ebene der Agglomeration richtig angesiedelt ist, bestehen unterschiedliche Einschätzungen. Einige Teilnehmende sind der Ansicht, dass das Thema in den Agglomerationen eine höhere Bedeutung erhalten sollte. Es brauche gemeinsame Vorstellungen für eine verstärkte Koordination unterschiedlicher Nutzungen. Denn Konflikte zwischen verschiedenen Nutzungen seien nicht ausschliesslich auf der Ebene einzelner Projekte bzw. Parzellen lösbar. Andere hingegen sind der Ansicht, dass Multifunktionalität und Erreichbarkeit der Räume Themen sind, die auch schwergewichtig lokal behandelt werden können.

Naherholung

Ein wichtiges Thema an der Schnittstelle von Siedlung und Landschaft ist die Naherholung. Verschiedene Teilnehmende haben darauf hingewiesen, dass das Vorhandensein und die gute Erschliessung der Naherholungsräume, insbesondere mit dem Langsamverkehr, in Bezug auf die Sensibilisierung der Bevölkerung für Landschaftsthemen sehr wichtig sei. So wird eine Leistung der Landschaft direkt erlebbar. Gleichzeitig führt dies auch zu einer verstärkten Beanspruchung der Landschaft, mit der Gefahr einer Beeinträchtigung. Die Ebene der Agglomeration kann eine zweckmässige Ebene sein, um die notwendigen Nutzungsabstimmungen vorzunehmen und unterschiedliche Nutzungsschwerpunkte festzulegen.

Wert der Landschaft im Lockdown

In allen Agglomerationen hat die Nutzung der Landschaftsräume während des coronabedingten Lockdowns stark zugenommen. Die Bevölkerung schätzte die Qualitäten der siedlungsnahen Erholungsmöglichkeiten sehr. Die intensivierte Nutzung hat verschiedenerorts zu einem deutlich erhöhten Besucheraufkommen geführt und etwa auch verkehrliche Probleme nach sich gezogen. Ob bzw. welche Effekte daraus langfristig resultieren, kann heute nicht abgeschätzt werden.

Grün- und Freiräume in Siedlungen

Die Thematik «Grün- und Freiräume in Siedlungen» wird in ihrer Bedeutung für die Agglomeration unterschiedlich beurteilt. Mit dem Klimawandel wird die Thematik des Lokalklimas, und mit ihr die Funktion von Grün- und Freiräumen in der Siedlung weiter an Bedeutung gewinnen. Ein Mehrwert wird darin ausgemacht, dass die Agglomeration hierzu eine Koordinationsfunktion übernehmen, stärker informieren und die Gemeinden sensibilisieren sowie Umsetzungsmöglichkeiten aufzeigen könne. Denn in vielen Gemeinden sei noch kein fundiertes Wissen dazu vorhanden. Die konkrete Ausgestaltung sei, so die überwiegende Einschätzung, jedoch Aufgabe der Gemeinden.

4.1.2 IST-Zustand: Landschaft und Biodiversität in den Agglomerationsprogrammen

Geschichte der Agglomerationsprogramme

Bereits Ende 2006 hat der Bund besonders dringliche Verkehrsprojekte in Agglomerationen mit dem PAV mitfinanziert. Seit 2007 reichen die Agglomerationen alle vier Jahre Agglomerationsprogramme (AP) ein, die der Bund überprüft und darin enthaltenen Verkehrsinfrastrukturmassnahme mitfinanziert. Die Agglomerationsprogramme der ersten und zweiten Generation sind bereits in der Umsetzung, während die Realisierung der dritten Generation 2019 begann. Am 25. September 2019 hat das Parlament die Bundesmittel für die dritte Generation Agglomerationsprogramme freigegeben. Die vierte Generation Agglomerationsprogramme wird momentan durch die Trägerschaften erarbeitet und dem Bund bis am 15. Juni 2021 respektive am 15. September 2021 zur Prüfung eingereicht.

Weisungen zur dritten Generation

In den «Weisung über die Prüfung und Mitfinanzierung der Agglomerationsprogramme der dritten Generation»[25] sind die Anforderungen an die Agglomerationsprogramme auch hinsichtlich der Landschaft formuliert[26]. Gefordert ist ein «Gesamtkonzept, das Siedlungsentwicklung und Verkehr koordiniert und die Umwelt (namentlich Landschaft, Naturschutz, Luft und Lärm) mit einbezieht». Erforderlich ist ein räumlich konkretisiertes Zukunftsbild der Agglomeration, welches Verkehr, Siedlung und Landschaft umfasst. Massnahmen im Bericht Landschaft und Natur können ebenfalls hergeleitet werden, soweit sie an der Schnittstelle zur Planung von Verkehr und Siedlung liegen. Sie sind jedoch zur Erfüllung der Grundanforderungen nicht notwendig. Die Weisung enthält den Begriff «Natur», die Biodiversität wird nicht explizit erwähnt.

Richtlinien vierte Generation

Die Richtlinien Programm Agglomerationsverkehr (RPAV)[27] zur vierten Generation bezeichnen die Agglomerationsprogramme als «Koordinations- und Führungsinstrument für eine gesamträumliche Planung und Abstimmung von Verkehrs- und Siedlungsentwicklung unter Berücksichtigung der Landschaft». Landschaftsthemen sind im Zukunftsbild soweit zu behandeln, dass die Auswirkungen der Massnahmen in den Bereichen Verkehr und Siedlung auf die Landschaft beurteilt werden können. Auf Ebene der Strategie ist die Landschaft zwingend zu behandeln. Sie kann in der Teilstrategie Siedlung

[25] Bundesamt für Raumentwicklung ARE, 16.2.2015

[26] Detailliertere Ausführungen dazu in ARE, BAFU (2015): Natur und Landschaft in Agglomerationsprogrammen: Beitrag zur Umsetzung.

[27] ARE, Programm Agglomerationsverkehr, 13.Februar 2020

integriert werden, eine eigenständige Teilstrategie Landschaft ist nicht vorgegeben. Massnahmen im Bereich Landschaft sind weiterhin optional, aber vom ARE sehr erwünscht. Die Agglomeration hat auch die Möglichkeit eine eigenständige, mit Verkehr und Siedlung abgestimmte Landschaftsstrategie einzureichen. Konkrete Landschaftsmassnahmen, welche die landschaftlichen Qualitäten stärken, können die Programmbeurteilung über das WK4 positiv beeinflussen. Der Begriff «Biodiversität» wird in den Richtlinien einzig an einer Stelle erwähnt.

Anpassungen für die vierte Generation

Im Vergleich zur dritten Generation wurden die Anforderungen an das Thema Landschaft für die vierte Generation nicht erhöht. Sie wurden jedoch konkretisiert und mit Minimalanforderungen versehen, was sie aus Sicht der Agglomerationen handhabbarer gemacht hat.

Spezifische Ausgestaltung in den Agglomerationen

Die Ausgestaltung des Themas Landschaft in den betrachteten Agglomerationsprogrammen ist sehr unterschiedlich. Das Thema Landschaft hat in den Agglomerationsprogrammen stetig an Bedeutung gewonnen. in den meisten Agglomerationsprogrammen ist bezüglich Landschaft in der dritten Generation ein wichtiger inhaltlicher Schritt gemacht worden. Die inhaltlichen Schwerpunkte in den einzelnen Agglomerationsprogrammen sind stark individuell geprägt. Sie sind abhängig von der Funktion und Bedeutung der Landschaft im regionalen Kontext und dem daraus resultierenden Handlungsdruck bzw. dem Landschaftsverständnis. Die flexiblen und vergleichsweise geringen Vorgaben des Bundes ermöglichen diese deutlich unterschiedlichen Ausgestaltungen.

Landschaftsmassnahmen im AP nicht finanziert

Innerhalb der betrachteten Agglomerationsprogramme nimmt die Bedeutung des Themas Landschaft von den meist fundierten Analysen, über Zukunftsbild und Strategien zu den Massnahmen stetig ab. Diese Aussage bezieht sich jedoch explizit nicht auf die Anzahl von Projekten in einer Agglomeration, sondern ausschliesslich auf die Nennung im Agglomerationsprogramm und damit deren Einbettung in den Gesamtkontext der räumlichen Entwicklung. Die im Vergleich mit den Verkehrs- aber auch den Siedlungsmassnahmen sehr geringe Bedeutung von Landschaftsmassnahmen ist auf die Finanzierungsmechanismen zurückzuführen. Die in den Agglomerationsprogrammen enthalten Landschaftsmassnahmen werden, wie auch die Massnahmen im Bereich Siedlung, vom Bund nicht via NAF mitfinanziert. Sie sind nur summarisch beurteilungsrelevant. Pointiert ausgedrückt: Wirksame Landschafts- (und Siedlungs-)massnahmen helfen dabei, einen höheren Finanzierungsbeitrag für Verkehrsinfrastrukturen zu erhalten.

Unterschiedliche Motive für Landschaftsmassnahmen

Trotz der fehlenden Finanzierung finden sich in allen betrachteten Agglomerationsprogrammen Landschaftsmassnahmen, wenn auch mit unterschiedlicher Anzahl und Tiefgang. Die Massnahmen im Bereich Landschaft sind weniger top-down bzw. strategiegetrieben. Sie resultieren deutlich stärker als die Verkehrsmassnahmen auf einem spezifischen Zugang jeder Agglomeration. Die Motivation ist dabei unterschiedlich. Im «Weg des geringsten Widerstands» werden Projekte benannt, die sowieso realisiert worden wären. Ein anderer Zugang besteht darin, gezielt kommunale Projekte auszuwählen, um ihnen eine höhere Bedeutung im regionalen Kontext zu geben. Und wieder andere Agglomerationen nutzen Landschaftsprojekte, um gezielt

eine Zusammenarbeit zwischen den Gemeinden zu stärken. Was sich über alle betrachteten Agglomerationen hinweg sagen lässt ist, dass die Agglomerationsprogramme nur minimale Impulse zur Initiierung von Projekten im Landschaftsbereich vermitteln.

Integrierende Betrachtung sinnvoll

Die integrierende Betrachtung auf Ebene der Agglomerationen wurde in den Fokusgruppen durchwegs positiv beurteilt. Das Agglomerationsprogramm ist ein gutes Gefäss, um in einem funktionalen Raum gesamtheitlich zu denken und zu handeln (Siedlung-Mobilität-Landschaft). Das Zukunftsbild hilft dabei, eine gemeinsame Entwicklungsvorstellung auch bezüglich der Landschaft zu entwickeln und entsprechende Überlegungen zu bündeln. Oder wie ein Teilnehmer meinte: «Man sollte nicht auf zu vielen Ebenen strategische Überlegungen anstellen müssen».

Beiträge zu den Qualitätszielen

Bei den Einschätzungen zu den Beiträgen der Agglomerationsprogramme zu den Qualitätszielen ist zu berücksichtigen, dass mit Ausnahme von Langenthal die Programme der dritten Generation analysiert wurden. Die Aussagen aus den Fokusgruppen beziehen sich jedoch meist generell auf die Thematik der Landschaft, ohne auf eine spezifische Generation der eingereichten Agglomerationsprogramme Bezug zu nehmen.

Qualitätsziel 1

Der Fokus von Ziel 1 liegt auf Biodiversität und Naturschutz, durch Sicherung einer vernetzten ökologischen Infrastruktur.

Ziel meist von geringerer Bedeutung

In den Agglomerationsprogrammen wird diesem Ziel gegenüber den beiden Qualitätszielen 2 und 3 meist deutlich weniger Bedeutung beigemessen. Die Agglomerationsprogramme beschränken sich, wenn überhaupt, meist auf die Wiedergabe übergeordneter Schutzvorgaben. Dies ist unter anderem darauf zurückzuführen, dass Schutzaspekte auf Ebene der Agglomeration tendenziell als etwas weniger bedeutsam erachtet werden. Der Mehrwert einer Behandlung auf dieser Ebene erscheint geringer.

Biodiversität als neues Thema

Die Tatsache, dass die Biodiversität in den Agglomerationsprogrammen bislang kaum behandelt wird, kann auch darauf zurückgeführt werden, dass Landschaftsthemen in den Agglomerationsprogrammen eine «längere Geschichte» haben. Die Agglomerationen haben über die verschiedenen Programmgenerationen hinweg eine Entwicklung durchlaufen und ein stärkeres, wenn auch häufig noch nicht besonders ausgeprägtes Bewusstsein für das Thema Landschaft entwickelt. Die Biodiversität ist hingegen noch ein «neues» Thema. In den Weisungen zur dritten Generation der Agglomerationsprogramme ist der Begriff nicht erwähnt, in den Richtlinien zur vierten Generation nur einmal genannt.

Mit den Themen noch wenig vertraut

In einzelnen Fokusgruppen wurde angemerkt, dass die Thematik dadurch noch nicht allen Akteuren vertraut ist. Die mangelnde Erfahrung geht einher mit einem geringeren Kenntnisstand, zumindest bei den in Agglomerationsprogrammen involvierten Akteuren aus der Verkehrs- und Raumplanung. Davon zeugen die häufig wenig differenzierte Betrachtung und begriffliche Unklarheiten, wenn etwa von «Grün» oder «Natur» gesprochen wird. Auch sei die Biodiversität ohne entsprechendes Wissen und Erfahrung weniger greifbar und die Handlungsmöglichkeiten weniger konkret. Der Begriff der

ökologischen Infrastruktur ist für viele Akteure im Kontext der Agglomerationsprogramme noch wenig bekannt und es fällt schwer einzuordnen, was damit gemeint ist. Dementsprechend wird es in den Agglomerationsprogrammen wenig behandelt. Dies auch wenn die ökologische Infrastruktur über einzelne Teilaspekte meist implizit behandelt ist.

Qualitätsziel 2

Der Fokus von Ziel 2 liegt auf Landschafts- und Naturwerten sowie auf einem durch einen sorgfältigen und ortsspezifischen Umgang damit (d.h. Schutz, Pflege und Weiterentwicklung)

Ziel mit meist hoher Bedeutung

Qualitätsziel 2 besitzt in allen betrachteten Agglomerationsprogrammen eine hohe Bedeutung. Die Agglomeration bietet eine übergeordnete Betrachtung, die für Themen wie Vernetzung und Fliessgewässer unabdingbar ist. Die Zerschneidung der Landschaft wurde in mehreren Agglomerationen als wichtige Problematik erkannt. Mit unterschiedlichen Instrumenten und Massnahmen versuchen die Agglomerationen ihr entgegenzuwirken und Verbindungen zu schaffen. Fliessgewässer und ihre Aufwertung sind diesbezüglich besonders wichtig. In den meisten der analysierten Agglomerationen wird ihre Bedeutung als landschaftsprägende Elemente betont (Rhone, Limmat, Laveggio, Arve). Gleichzeitig übernehmen sie auch weitere Funktionen, beispielsweise in der Naherholung.

Der Umgang mit dem Landschafts- und Ortsbild sowie mit Naturschutzgebieten und -elementen wird hingegen weniger behandelt. Neben den in Rahmen von Qualitätsziel 1 erwähnten Gründen wurde von einigen Agglomerationen erwähnt, dass es dafür andere Instrumente und Organisationen gibt, die sich dafür einsetzen. So haben beispielsweise die Naturparks eigene Organisationen, die sich (mehr oder weniger intensiv) mit den Agglomerationen abstimmen.

Identitätsstiftende Elemente

Im Fokusgruppengespräch mit der Agglomeration Valais Central wurde die Bedeutung der identitätsstiftenden Elemente unterstrichen, um die Einwohner auf Landschafts(schutz)themen zu sensibilisieren. Nur wenn man die verschiedenen Werte kennt, die es im eigenen Lebensraum gibt, wird man sie wertschätzen und sich für ihren Erhalt einsetzen.

Qualitätsziel 3

Der Fokus von Ziel 3 liegt auf multifunktionalen (Frei-)Räumen und einer Moderation vielfältiger Nutzungsansprüche

Zusammenspiel Siedlung-Landschaft

Qualitätsziel 3 ist im Zusammenspiel von Siedlung-Landschaft grundsätzlich ebenfalls von grosser Bedeutung. Die Fliessgewässer erhalten als spezifischer Landschaftsraum in fast allen betrachteten Agglomerationsprogrammen eine hohe Bedeutung.

Nutzungskonflikte wenig thematisiert

Die Aussagen zur Multifunktionalität bleiben dagegen eher vage. Nutzungskonflikte werden selten angesprochen. Das Agglomerationsprogramm scheint wenig geeignet, konfliktträchtige Festlegungen zu treffen. Konflikte werden bei der Erarbeitung der Agglomerationsprogramme ausgetragen, wo dies notwendig ist (Verkehrsinfrastruktur). Beim Thema Landschaft, in dem die Anforderungen geringer sind, scheint man diesen wo möglich aus dem Weg zu gehen, um die Akzeptanz der Agglomerationsprogramme als Gesamtpaket nicht zu gefährden.

Grün- und Freiräume in der Siedlung

Die Behandlung von Grün- und Freiräumen in der Siedlung wird in den betrachteten Agglomerationsprogrammen sehr unterschiedlich gehandhabt. Während einzelne Agglomerationen sich fast ausschliesslich auf das Nicht-Siedlungsgebiet beschränken, wird in anderen Agglomerationen der Siedlungskörper explizit als integrales Element der Landschaft betrachtet. Diese Heterogenität ist umso erstaunlicher als mit den Agglomerationsprogrammen explizit die Qualität öffentlicher Räume, siedlungsorientierter Freiräume und stadtnaher Landschaften verbessert werden soll, um einen Beitrag zur Lebensqualität in Agglomerationen zu leisten.

Fokus auf Verkehr und Siedlung

Die Agglomerationen haben auch die Landschaftsthemen über die verschiedenen Generationen hinweg weiterentwickelt. Die integrierte Perspektive auf Verkehr, Siedlung und Landschaft und eine Abstimmung auf übergeordneter Ebene wurden gestärkt.[28] Der Hauptfokus liegt aber weiterhin auf den Themen Verkehr und Siedlung, wie dies gemäss Verordnung des UVEK über das Programm Agglomerationsverkehr (PAVV) vorgesehen ist. Dort wird von einer «Verkehrs- und Siedlungsentwicklung unter Berücksichtigung der Landschaft» gesprochen. Auch nach Einschätzung der Agglomerationen sind die Agglomerationsprogramme ein wichtiges Förderinstrument für eine verbesserte Abstimmung von Verkehr und Siedlung. Die Finanzbeiträge für Verkehrsinfrastrukturen sind und bleiben die zentrale Motivation zur Erarbeitung eines Agglomerationsprogramms.

4.1.3 Handlungsbedarf

Nur konzeptionelle Ebene betrachtet

Der Handlungsbedarf, wie er in den Fokusgruppen diskutiert wurde, bezieht sich auf die konzeptionelle Ebene, mit ihren Zielen und Strategien. Ist es notwendig, Landschaftsqualität und Biodiversität in den regionalen Instrumenten stärker zu verankern und wenn ja, wie? Nicht thematisiert wurde die jeweilige Situation in den Agglomerationen, d.h. die Qualität der Landschaft und das Ausmass der Biodiversität vor Ort. Die Umsetzung der Ziele, Strategien und Massnahmen wird in Kapitel 4.4 behandelt.

Diskrepanz von SOLL und IST-Zustand

Der Blick über die Einschätzungen aus den Fokusgruppen hinweg lässt erkennen: Die Akteure aus den Agglomerationen machen in zahlreichen Themen noch Handlungsbedarf aus. Dies dort, wo einzelnen Themen heute in den Instrumenten noch nicht die Bedeutung beigemessen wird, die sie gemäss den involvierten Akteuren haben sollten.

Landschaftliche Zusammenhänge

Handlungsbedarf wird zum einen dort ausgemacht, wo auf Ebene der Agglomeration ein besonderer Mehrwert erreicht werden kann. Bei den Themen der Landschaftsverbindungen bzw. der ökologischen Infrastruktur können die grossräumigen landschaftlichen Zusammenhänge in einer Gesamtperspektive gestärkt werden.

Grün- und Freiräume in der Siedlung

Ein weiterer Punkt, der in allen Fokusgruppen intensiv diskutiert wurde, sind die Grün- und Freiräume in der Siedlung. Hier wird ein Handlungsbedarf geortet. Ihre Bedeutung für die Siedlungsqualität, die Erholung und die Vernetzung in die Landschaft ist unbestritten. Im Zuge einer zunehmenden Verdichtung und in Anbetracht der Folgen des Klimawandels wird ihre Funktion

[28] Siehe dazu Art. 2 PAVV.

für das Stadtklima aber auch für die Biodiversität noch wichtiger werden. In den Agglomerationsprogrammen werden die Themen bislang nur wenig angesprochen. In den Fokusgruppen wurden verschiedene Herausforderungen genannt, die eine aktivere Beschäftigung mit dem Thema auch über die Agglomerationsprogramme erschweren: Geringe finanzielle Mittel und fehlende Finanzierungsinstrumente, oftmals ein höherer Aufwand für Massnahmen in (inner-)städtischen Räumen, geringe Erfahrungen und Kompetenzen im Thema («was könnte man überhaupt konkret tun?») sowie unklare bzw. fehlende Handlungs- und Eingriffsmöglichkeiten. Dies obwohl verschiedene Hilfestellungen dazu vorliegen.[29] Aus Sicht der Agglomeration ist es schwierig, koordinierte und vernetzte Aktivitäten zu initiieren, da dies in die Zuständigkeit der Gemeinden fällt.

Landschaft als Selbstverständlichkeit

Ein grundlegender Punkt wurde in den meisten Fokusgruppen angemerkt: Die Landschaft «vor der Haustüre» wird von grossen Teilen der Bevölkerung als selbstverständlich wahrgenommen, die Qualität vielerorts positiv beurteilt. Die Bedeutung, welche die Bevölkerung insbesondere der Biodiversität beimisst, ist nach wie vor gering. Trotz Initiativen wie MissionB bleibt die Thematik für viele wenig greifbar. Die Biodiversität ist nicht direkt wahrnehmbar, ihr Nutzen bleibt weitgehend abstrakt. Der Wissensstand wird als gering eingeschätzt («grün ist auch biodivers»). Auch die ökologische Infrastruktur ist als (Über-)Begriff kaum bekannt. Andere Themen (Naherholung, Naturerlebnis) liegen der Bevölkerung näher.

IST-Situation unterschiedlich

Darüber hinaus sind die Themen, wo die Diskrepanz von SOLL und IST besonders gross ausfällt, je nach Agglomeration ziemlich unterschiedlich. Zum einen durch unterschiedliche Einschätzungen zur Bedeutung, zum anderen durch die individuellen Schwerpunkte bestehender Massnahmen, wenn etwa bereits Strategien oder finanzielle Mittel für Biodiversitätsprojekte bereitstehen oder sich bestimmte Massnahmen (z.B. die «Contrat corridors» in Grand Genève), die als sehr wirkungsvoll beurteilt werden.

4.2 Räumliche Governance

4.2.1 Horizontale Koordination

Instrumenten- und akteursbezogene Abstimmung

Bei der horizontalen Koordination werden zwei Punkte betrachtet: Die Abstimmung der regionalen Instrumente mit ihren Zielen und Massnahmen bezüglich Landschaftsqualität und Biodiversität sowie der Austausch der relevanten regionalen Akteure.

Instrumente

Nicht überall regionale Instrumente vorhanden

Bei der formellen horizontalen Koordination auf regionaler Ebene stellt sich zuallererst die Frage, welche regionalen Instrumente in den einzelnen Räumen vorhanden sind. Von zentraler Bedeutung ist, ob der Kanton eine (obligatorische) regionale Planungsebene vorsieht und über welche Kompetenzen und Ressourcen diese verfügt. In den Agglomerationen Valais Central, Mendrisiotto und Grand Genève sind keine weiteren regionalen Planungsinstrumente vorhanden.

[29] Beispielsweise der Leitfaden «Freiraumentwicklung in Agglomerationen» (ARE, BWO, 2014)

Limmattal: Funktion Regionalplanung

Der Kanton Zürich verfügt über eine institutionalisierte Regionalplanung. Die regionalen Richtpläne (RRP; § 30 RPG) umfassen die gleichen Sachbereiche wie der KRP (inkl. regionale ROK), konkretisieren und ergänzen jedoch die Festlegungen des KRP und stellen dabei die überkommunale Abstimmung sicher. Sie legen u.a. die aus regionaler Sicht anzustrebenden Nutzungsdichten bzw. die daraus abgeleiteten, zulässigen Spannen der baulichen Dichten fest und machen Aussagen dazu, inwieweit für ein Gebiet auf kommunaler Stufe Veränderungsprozesse angestossen oder untersucht werden sollen. Ein weiterer Schwerpunkt der regionalen Richtplanung bildet die Strukturierung der Landschaft mit ihren vielfältigen Funktionen als Produktions-, Erholungs- und Naturraum. Die RRP enthalten ebenfalls und in Ergänzung zum KRP eine Vielzahl an behördenverbindlichen Aufträgen an die Gemeinden und formulieren damit Mindestanforderungen an die kommunale Richt- und Nutzungsplanung.

Bezug regionaler Richtplan-AP

Der regionale Richtplan und das Agglomerationsprogramm haben für die räumliche Entwicklung dieselben Ziele. Der regionale Richtplan definiert einen mittel- bis langfristig ausgelegten räumlichen Handlungsrahmen in der Region, der die rechtlichen Rahmenbedingungen und die Interessen von Bund, Kanton, Gemeinden, aber auch nebengelagerten Planungskörperschaften berücksichtigt. Demgegenüber fokussiert das Agglomerationsprogramm auf konkrete Siedlungs- und Verkehrsinfrastrukturmassnahmen, die kurz-, mittel- und längerfristig zu einer umfassenden Verbesserung des Verkehrssystems führen sollen. Sind Verkehrsmassnahmen aus dem AP richtplanrelevant, werden sie künftig in den RRP aufgenommen. Während der RRP auf 15 Jahre ausgelegt ist, wird das AP alle vier Jahre erneuert und zeigt somit seine Wirkung eher kurzfristig und projekt-/umsetzungsbezogen. Der wesentliche Unterschied: Der regionale Richtplan ist behördenverbindlich. Die konzeptionellen Festlegungen des Agglomerationsprogramms (Ziele, Leitsätze, Strategien) sind dies nicht.

Limmattal: Regionalplanung Kanton Aargau

Die Planungsverbände im Kanton Aargau sind Verbindungsträger zwischen Gemeinden und Kanton. Sie beraten und unterstützen die Gemeinden, insbesondere auf dem Gebiet der Raumentwicklung, des Umweltschutzes, des Natur- und Heimatschutzes, der Erschliessung sowie der Ver- und Entsorgung. Für kantonale Planungen erarbeiten sie die regionalen Grundlagen. Das kantonale Baugesetz verlangt jedoch keine regionalen Konzepte. Es steht den Regionalplanungsverbänden frei, ihre Entwicklungsvorstellungen auch in anderer Form zu dokumentieren (zum Beispiel als Leitbild, Strategie oder Charta). Die Verbindlichkeit kann von den Regionalplanungsverbänden selbst bestimmt werden. Das Regionalentwicklungskonzept (REK) von Baden Regio ist weder eigentümer- noch behördenverbindlich. Es stellt eine Absichtserklärung zur Sicherstellung einer hochwertigen und wettbewerbsfähigen räumlichen Entwicklung dar.

Langenthal: Abstimmung mit RGSK

Die horizontale Koordination des Agglomerationsprogramms Langenthal mit dem regionalen Gesamtverkehrs- und Siedlungskonzept (RGSK) ist sehr eng. Durch eine gleichzeitige Erarbeitung und dasselbe Bearbeitungsteam ist eine bestmögliche Abstimmung sichergestellt. Inhaltlich befinden sich die beiden Konzepte auf unterschiedlichen Flughöhen. Mit weiteren Konzepten, etwa dem Managementplan des Smaragdgebietes, könnte die Koordination hingegen noch verbessert werden. Die Strukturen im Kanton Bern mit den Regionalkonferenzen bieten eine sehr gute Basis für eine funktionsfähige

regionale Koordination. Die institutionalisierte Zusammenarbeit wurde dadurch nach Einschätzung der Teilnahmenden am Fokusgruppengespräch deutlich gestärkt.

Valais central: Interkommunale Richtpläne

Im Workshop in Sion wurde darauf hingewiesen, dass das Agglomerationsprogramm keine (verbindliche) Regionalplanung ersetzt. Interkommunale Richtpläne (PDI) werden als wirkungsvolles Instrument angesehen, um eine verstärkte und verbindlicher Koordination im Raum zu erreichen und die im Agglomerationsprogramm gemeinsam formulierte Strategie zu verankern. Eine wirkungsvolle Stärkung der Thematik bedingt eine stärkere regionale bzw. überkommunale Planung. Dies gilt aber nicht nur für die Agglomeration, sondern für die regionale Ebene generell.

Grand Genève: Wechselwirkungen

In der Agglomeration Grand Genève sind horizontale und vertikale Koordination aufgrund der institutionellen Struktur miteinander verwoben. Es besteht eine Wechselwirkung zwischen dem Agglomerationsprogramm und den anderen Ebenen der Kantone, des District de Nyon sowie der französischen Körperschaften. Das Agglomerationsprogramm setzt den Rahmen und die Zielrichtungen auf einer grenzüberschreitenden Ebene, welche auf den anderen Ebenen konkretisiert und umgesetzt werden. Auf der anderen Seite fliessen auch ihre strategischen Ausrichtungen ins Agglomerationsprogramm ein.

Regionale landwirtschaftliche Strategie

Die Weiterentwicklung der Agrarpolitik nach 2022 (AP22+) sieht vor, bestehende regionale und projektbezogene Direktzahlungen in einen neuen Beitrag für standortangepasste Landwirtschaft (BSL) zu integrieren, mit drei Teilbereichen: Regionale Biodiversität (Vernetzung), Landschaftsqualität und Nachhaltige Nutzung natürlicher Ressourcen. Voraussetzung für die Ausrichtung von BSL ist eine regionale landwirtschaftliche Strategie (RLS). RSL werden vom Kanton erarbeitet. Aktuell laufen dazu Pilotprojekte, u.a. in den Regionen Valais Central und Langenthal. Die Perimeter dieser Pilotprojekte sind jedoch nicht deckungsgleich mit den Agglomerationsräumen.

Koordination und Gesamtperspektive

Die regionalen Landwirtschaftsstrategien (RLS) können eine wichtige Koordinationsfunktion auf Seiten der Landwirtschaft übernehmen, indem sie eine Gesamtsicht aus Perspektive Landwirtschaft vornehmen. Die Analyse wird breit und unter Einbezug der kantonalen Umwelt- und Naturschutzfachstellen durchgeführt, in der Anwendung bleibt das Instrument aber auf die Landwirtschaft beschränkt. Thematische Schnittstellen zur Landschaftsentwicklung bestehen bei der Biodiversität sowie bei Landschaftsverbindungen und an den Übergangsbereichen zur landwirtschaftlichen Nutzfläche.

Durch diese Gesamtperspektive könnten der gegenseitige Austausch unter den Sektoralpolitiken gestärkt, die öffentlichen Leistungen der Landwirtschaft in den Agglomerationen gezielter gefördert sowie der Absatz und der Konsum innerhalb der Agglomerationsräume produzierter Lebensmittel unterstützt werden. Letzteres erfolgt heute, wenn überhaupt, weitgehend auf Ebene von Einzelprojekten.

Austausch zwischen den Akteuren

Gestärkter Zusammenhalt

Abstimmung, Koordination und Zusammenarbeit innerhalb der Trägerschaften der Agglomerationen werden in allen Räumen als konstruktiv und zielführend beurteilt. Die langjährige und intensive Zusammenarbeit hat die Akteure in den Agglomerationen zusammengebracht und den Zusammenhalt gestärkt. Das Verständnis als gemeinsamer Handlungsraum konnte auch über die Agglomerationsprogramme hinaus gestärkt werden.

Informeller Austausch

Die Kenntnis des Akteursnetzwerks und ein regelmässiger Kontakt stärken eine gegenseitige Vertrauensbasis. Man weiss, wen man bei offenen Fragen ansprechen kann. Dies bildet eine zentrale Voraussetzung für eine situationsbezogene Koordinationsfähigkeit. Ein solch informeller Austausch ist in einer kleinen Agglomeration wie Langenthal einfacher zu pflegen als etwa in Grand Genève mit seinen komplexen kantons- und landesgrenzenübergreifenden Strukturen.

Landschaft und Biodiversität wenig eingebunden

Durch den thematischen Fokus der Agglomerationsprogramme Verkehr und Siedlung findet der Austausch vielerorts vornehmlich zwischen den Verkehrs- und Raumplanungsverantwortlichen statt. Über den Kreis der direkt in die Agglomerationsprogramme involvierten Akteure hinaus sind die Kontakte und Abstimmungen jedoch kaum institutionalisiert und erfolgen punktuell bzw. zufällig. Die Akteure aus dem Bereich Landschaft/Biodiversität sind vielfach wenig eingebunden. Dies betrifft nicht nur die Fachstellen Natur und Landschaft, sondern auch weitere Akteure, wie Natur- und Landschaftsschutzorganisationen. Solche zivilgesellschaftlichen Initiativen besitzen in diesen Themen bei der Realisierung konkreter Vorhaben eine grosse Bedeutung. Diese Erkenntnis ist insofern kritisch zu beurteilen, als dieser Einbezug gemäss den Richtlinien des Bundes gefordert sind.[30]

4.2.2 Vertikale Abstimmung

Die Beurteilung der vertikalen Abstimmung fällt in allen Fokusgruppen tendenziell befriedigend bis positiv aus. Beleuchtet man einzelne Aspekte des vertikalen Zusammenspiels, fallen die Einschätzungen unterschiedlich aus.

Agglomerationsprogramme vertikal abgestimmt

Die vertikale Abstimmung im Rahmen der Agglomerationsprogramme wird positiv beurteilt. Die entsprechenden Konzepte und Planungen sind, konform mit den Vorgaben des Bundes, aufeinander abgestimmt. Das Agglomerationsprogramm ist zwangsläufig kohärent mit den übergeordneten Planungen. Eine reine Wiedergabe übergeordneter Vorstellungen, so eine Aussage aus einem Workshop, schafft noch keinen zusätzlichen Mehrwert für die Agglomeration. Auch in den Trägerschaften der Agglomerationen sind kantonale Stellen vertreten und es findet ein regelmässiger Austausch statt. Im Limmattal liegt die Federführung gar bei den kantonalen Ämtern.

AP-Prozess verkehrs- und raumplanungsfokussiert

Die Abstimmung der vertikalen Planungen im Rahmen der Agglomerationsprogramme funktioniert insbesondere in Bezug auf Verkehrs- und Raumplanung. Entsprechende Instrumente und Konzepte wie der kantonale Richt-

[30] RPAV, S.26: «Die kantonalen Fachstellen (inkl. Umweltfachstellen) und gleichwertige Fachstellen bei Landesgrenzen überschreitenden Agglomerationen wirken an der Erarbeitung und Umsetzung des Agglomerationsprogramms mit.»

plan oder Gesamtverkehrsstrategien finden ihren Niederschlag in den Agglomerationsprogrammen. Der Einbezug der kantonalen Fachpersonen von Landschaft, Naturschutz und Landwirtschaft in die Erarbeitung der Agglomerationsprogramme fällt in den einzelnen Fallbeispielen unterschiedlich aus. Tendenziell sind die entsprechenden Amtsstellen, auch abhängig von ihrer institutionellen Verortung in den kantonalen Amtsstrukturen, jedoch deutlich weniger stark involviert. Dies ist auch Ausdruck der untergeordneten Bedeutung der Landschaft gegenüber Verkehr und Siedlung.

Kantonale Landschaftsentwicklungskonzepte

Den kantonalen Landschaftskonzeptionen, die der Bund fördert und mitfinanziert, kommt als Koordinationsinstrument im Hinblick auf die vertikale Koordination eine sehr wichtige Rolle zu. Das im Juni 2020 beschlossene kantonale Landschaftsentwicklungskonzept des Kantons Bern beispielsweise bildet die Grundlage für eine kohärente Landschaftspolitik des Kantons. Der Kanton unterstützt die Planungsregionen bzw. Regionalkonferenzen bei der Konkretisierung der Wirkungsziele Landschaft auf regionaler Ebene.

Austausch auch personenabhängig

Das Funktionieren des vertikalen Austauschs ist auch abhängig von der Bereitschaft einzelner Personen zu einer verstärkten Zusammenarbeit. Der Austausch sei, so verschiedene Akteure, auch abhängig von Amt bzw. Personen und werde nicht immer besonders aktiv gepflegt.

4.2.3 Umsetzung

In der Realisierung von Massnahmen zur Stärkung der Landschaftsqualität und der Biodiversität wird ein grosses Defizit ausgemacht. Dabei ist zu unterscheiden zwischen folgenden Umsetzungswegen:

— Umsetzung der Massnahmen aus den regionalen Instrumenten bzw. den Agglomerationsprogrammen

— Berücksichtigung regionaler Ziele und deren Umsetzung auf der kommunalen Ebene

— Realisierung von Landschafts- und Biodiversitätsprojekten in den Gemeinden, auch unabhängig von regionalen Zielen

Umsetzung AP-Massnahmen

Ein erster Aspekt betrifft die Umsetzung der in den regionalen Instrumenten, insbesondere den Agglomerationsprogrammen festgehaltenen Landschaftsmassnahmen. Diese Einschätzung fällt positiv aus. Auch wenn die Verbindlichkeit als nicht allzu hoch eingeschätzt wird, werden viele der Massnahmen dennoch realisiert. Dies ist sicherlich auch auf eine realistische Einschätzung der eigenen Handlungsmöglichkeiten zurückzuführen. Wie in Kapitel 4.1.2 gezeigt, liegt die Problematik vielmehr darin, dass nur wenige Massnahmen in den Agglomerationsprogrammen formuliert werden. Und diese wären vielfach sowieso realisiert worden.

Ein Fazit aus den Workshops: Je klarer die Massnahmen beschrieben sind, desto höher liegen die Chancen ihrer Realisierung. Ein gutes Beispiel sind die «Contrats Corridors» im Agglomerationsprogramm Grand Genève. Sie sind klar formuliert, für alle verständlich und lokalisiert und schaffen eine Verbindlichkeit. Entsprechend etabliert und wirkungsvoll sind sie in der Umsetzung. Auch eine klare Ownership der Projekte sichert die Umsetzung.

Werden die Massnahmen, wie etwas im Mendrisiotto, stärker bottom-up generiert, besteht bei den Gemeinden ein erklärtes Interesse an deren Umsetzung.

Berücksichtigung regionaler Ziele in den Gemeinden

Ein zweiter Aspekt betrifft die Feststellung, dass die regionalen Ziele und Strategien auf kommunaler Ebene nur unzureichend Berücksichtigung finden und oftmals auch kaum wahrgenommen werden. Es wird eine Diskrepanz ausgemacht zwischen den strategischen Zielen und deren Realisierung in der konkreten Umsetzung.[31] Es wurde verschiedentlich angeführt, dass Ziele und Strategien im Landschaftsbereich bei Interessenabwägungen in konkreten Vorhaben häufig anderen «wirtschaftlicheren» Anliegen unterliegen. In mehreren Gesprächen wurde auch angemerkt, dass die Gemeinden ein hohes Autonomieverständnis haben und Wert darauf legen, die eigenen Vorstellungen realisieren wollen.

Grundsätzliche Zurückhaltung in den Gemeinden

Die Wirkung der regionalen Ziele auf die kommunale Ebene im Bereich Landschaftsqualität und Biodiversität ist bislang aufgrund der geringen Verbindlichkeit bescheiden. In allen Fokusgruppen angemerkt wurde eine Zurückhaltung vieler Gemeinden bei der Realisierung von Landschafts- und Biodiversitätsprojekten. In den Gemeinden würden aus eigener Initiative kaum Landschafts- und Biodiversitätsprojekte in dem Ausmass realisiert, wie dies wünschenswert wäre. Die Gemeinden beschränken sich vielfach auf die Umsetzung von Vorgaben des Kantons. Zudem herrscht in den Gemeinden die Vorstellung, dass entsprechende Projekte einen hohen Aufwand mit sich bringen, der direkte Nutzen für die Gemeinden aber eher gering sei. Landschaft wird oftmals nicht als Chance gesehen, sondern als Kostenfaktor.

Hemmende Faktoren

Inwieweit dies (auch) auf einen geringen politischen Willen zurückzuführen ist, darüber gingen die Meinungen auseinander. Hierbei spielen sicherlich auch wieder Landschaftsverständnis und Landschaftswahrnehmung eine wichtige Rolle. Einhelliger waren die Einschätzungen zu fehlendem Know-how und knappen Ressourcen und Finanzen auf kommunaler Ebene.

Weitere Finanzierungsgefässe

Bei der Finanzierung von Landschaftsprojekten denken die Akteure meist nur in ihren Themen bzw. Sektoralpolitiken. Es gibt indessen auch andere Finanzierungsmöglichkeiten wie private Stiftungen oder den Fonds Landschaft Schweiz, die genutzt werden könnten. «Für gute Projekte liessen sich meist Mittel finden», so eine Stimme aus einem Workshop. Diese zu erschliessen braucht Kreativität und Engagement/Hartnäckigkeit.

Fehlende Koordination

In den Workshops wurde eine weitere Schwierigkeit angesprochen. Werden Projekte auf kommunaler Ebene realisiert, geschieht dies meist zufällig und vielfach mit geringem Bezug zum übergeordneten Kontext. Dadurch fehlen eine überkommunale Koordination und Abstimmung, aus der ein Mehrwert für den gesamten Raum resultieren könnte.

Weitere Studien und Dokumente

Die kommunalen Handlungsmöglichkeiten wurden im Projekt nicht systematisch betrachtet. Hierzu gibt beispielsweise die Studie der HSR Einblick, wie

[31] Dies bestätigt eine Erkenntnis von Brandl et. al. (2018): Agglomeration von der Landschaft her denken. Dort wird konstatiert, dass zwischen der unverbindlichen Konzeptebene und der gemeindlichen, für die verbindliche Umsetzung zuständigen Ebene der Schwachpunkt einer inhaltlichen und institutionellen Vernetzung liegt.

die Biodiversität in der kommunalen Planung besser Eingang finden kann.[32] Aber auch weitere Dokumentationen beschäftigen sich gezielt mit den Möglichkeiten auf kommunaler Ebene.[33]

Programmvereinbarungen im Umweltbereich

In der Periode 2020-24 der Programmvereinbarungen im Umweltbericht wurde im Teilprogramm «Schützenswerte Landschaften» ein neues Programmziel 3 eingeführt. Es zielt auf Aufwertungsmassnahmen Biodiversität und Landschaftsqualität in Agglomerationen. Das BAFU beteiligt sich aus dem Bundeskredit Natur und Landschaften mit einem Betrag von rund 7 Millionen Franken und leistet einen pauschalen Beitrag von CHF 125’000 pro Agglomerationsprogramm. Dadurch besteht die Möglichkeit zur Finanzierung von Landschaftsprojekten in der Agglomeration. Die Mittel sind jedoch bescheiden, insbesondere im Vergleich mit der Unterstützung von Verkehrsinfrastrukturen. Zudem bieten sie den kantonalen Fachstellen die Möglichkeit zur Koordination und Zusammenarbeit mit den Trägern der Agglomerationsprogramme. Damit können, zumindest teilweise, die Defizite in der vertikalen und horizontalen Koordination (Kap. 4.2, 4.3) angegangen werden. Die Zyklen der beiden Instrumente sind jedoch noch nicht aufeinander abgestimmt. Eine nachträgliche Finanzierung bereits definierter Massnahmen bietet keine Anreize für eine vertiefte Auseinandersetzung mit der Thematik in der Programmerarbeitung. Auch die inhaltlichen und prozessualen Bezüge zwischen Agglomerationsprogrammen und Programmvereinbarung sind in den Agglomerationen unterschiedlich.

Modellvorhaben Nachhaltige Raumentwicklung

In den Modellvorhaben «Nachhaltige Raumentwicklung» des Bundes wurde die Landschaft als wichtiges Querschnittsthema verschiedentlich aufgegriffen. In der Periode 2007-2011 mit dem Themenschwerpunkt «Aufwertung und Inwertsetzung von Natur und Landschaft», 2014-18 mit dem Themenschwerpunkt «Freiraumentwicklung in Agglomerationen fördern» und in der neuen Periode 2020-2024 mit dem Themenschwerpunkt «Landschaft ist mehr wert». Solche Modellvorhaben können als spannende Impulsgeber für innovative Projektansätze wirken.

Beispiele von Modellvorhaben

Besitzt das Thema Landschaft bereits eine hohe Bedeutung, steigt die Wahrscheinlichkeit für ein Modellvorhaben. So wurden in den Fallstudien-Agglomerationen verschiedentlich Modellvorhaben realisiert, etwa im Mendrisiotto mit dem Modellvorhaben «Parco del Laveggio» oder Grand Genève mit der «Sicherung und Aufwertung der Freiräume entlang des Grenzflusses Arve». Aktuell wurde in der Agglomeration Langenthal das Modellvorhaben «Den Garten der Agglomeration Langenthal gemeinsam gestalten» gestartet. Es besitzt für die Agglomeration eine wichtige Funktion, indem es dazu beitragen soll, das Zukunftsbild im Landschaftsbereich umzusetzen. Die Mitfinanzierung des Modellvorhabens durch den Bund war ein wichtiger Grund zur Beteiligung der Gemeinden am Vorhaben.

[32] AP SBS, Massnahme 4.2.7, Anforderungen der Biodiversität in Musterbaureglementen

[33] Z.B. Schweizerischer Gemeindeverband (2017): Biodiversität in Gemeinden. Ein Leitfaden mit 12 Beispielen. Oder Kanton St.Gallen (2020): Handbuch ökologischer Unterhalt.

4.2.4 Handlungsfähigkeit

Generelle und spezifische Handlungsfähigkeit

Wie bei der Umsetzung fällt auch die Einschätzung der Handlungsfähigkeit in den Workshops vornehmlich kritisch aus. Zwei Dimensionen spielen dabei zusammen: Die generelle Handlungsfähigkeit sowie die spezifische Handlungsfähigkeit im Bereich Landschaft.

Gemeinden: Angewiesen auf Unterstützung

Umsetzung und Handlungsfähigkeit spielen eng zusammen. Die hemmenden Faktoren auf Gemeindeebene wurden bereits im Kapitel Umsetzung genannt. Sehr pauschal formuliert fehlt es vielerorts an Know-how, Ressourcen und Finanzen. Den Gemeinden fehlt es an Kompetenzen für konkrete Projekte, gerade für komplexere Landschaftsprojekte. Sie wissen oft gar nicht, welche kleinen konkreten Ansatzpunkte sich bieten. Gerade die kleineren Gemeinden sind auf finanzielle, insbesondere aber organisatorische und fachliche Unterstützung angewiesen.

Animation, Sensibilisierung, Beratung

In den Fokusgruppen wurden verschiedene Ideen eingebracht, wie die Gemeinden bei der Realisierung konkreter Projekte unterstützt werden könnten. Verschiedentlich genannt wurde eine Animationsfunktion, welche die Agglomeration übernehmen könnte, indem sie Impulse vermittelt und konkrete Umsetzungen anregt und begleitet. Ein zweiter möglicher Bereich umfasst die Sensibilisierung mittels Information und Kommunikation. Und dies möglichst anhand konkreter Beispiele / Best Practice. Ein dritter Bereich umfasst eine fachliche Beratungsfunktion und einen längerfristigen Aufbau als Kompetenzzentrum.

Limitierte Ressourcen in den Agglomerationen

In den Diskussionen wurde aber deutlich, dass Agglomerationen, wie sie heute in ihrer operativen Tätigkeit aufgestellt sind, den «Wunschkatalog» an Anforderungen nicht erfüllen können. Die personellen Kapazitäten in den Geschäftsstellen sind meist sehr limitiert. Ausserhalb ihres Kernauftrags, der aufwändigen Erarbeitung des Agglomerationsprogramms Verkehr und Siedlung, bleiben kaum Möglichkeiten für zusätzliche Aktivitäten.

Geringe Landschaftskompetenz

Als weiterer limitierender Faktor für die Handlungsfähigkeit wurde die meist geringe fachliche Kompetenz in den Bereichen Landschaft und Biodiversität genannt. Die personelle Besetzung ist bedeutsam, mit der Werthaltung, Einstellung und dem Wissen zentraler Akteure zu Landschaftsqualität und Biodiversität. Mit dem Arbeits- bzw. Umsetzungsschwerpunkt auf Verkehrs- und Siedlungsentwicklung sind diese Kompetenzen in den Agglomerationen bislang weniger gefragt und stehen darum auch nicht im Fokus.

Unterschiedliche Organisationsformen

«Die Agglomeration» ist ein theoretischer Begriff. In der Realität sind es immer individuelle Formen der Organisation und Zusammenarbeit, die dem spezifischen Kontext in den Kantonen und Agglomerationen angepasst sind. Dies betrifft auch die institutionelle Verortung der Geschäftsstellen.[34] Dies hat auch Auswirkungen auf den Bezug zu Landschaftsthemen und Biodiversität.

[34] Die folgende Studie bietet hierzu einen systematischen Überblick: Ecoplan (2016): Zusammenarbeit in Agglomerationen. Bestandesaufnahme und Perspektiven. Im Auftrag der TK.

Regionen mit Koordinationsfunktion

Interessant ist die Verbindung zu den Regionen, soweit entsprechende institutionalisierte Strukturen vorhanden sind. In den Agglomerationen Langenthal und Valais central sind die Geschäftsstellen bei den Regionen angesiedelt (Region Oberaargau, Antenne Valais Romand). Dadurch können sie eine wichtige Funktion in der Koordination übernehmen und Verbindungen zu weiteren Themen herstellen, abhängig natürlich von den zur Verfügung stehenden personellen Ressourcen. Auch verfügen sie über ein breites Netzwerk in der Region und eine gute Verbindung zu den Gemeinden.

Weitere regionale Akteure

Neben den offiziellen Körperschaften leisten weitere regionale Organisationen, wie der Verein Smaragd Oberaargau in der Agglomeration Langenthal oder die Regionale 2025 im Limmattal wichtige Beiträge zur Stärkung von Landschaftsqualität und in Langenthal auch zur Biodiversität. Sie agieren als Motivatoren und Kümmerer, können Akteure zusammenbringen und verfügen über ein fundiertes Fachwissen und konkrete Projekterfahrungen. Die Unterstützung und Begleitung regionaler Projekte ist jedoch aufwändig und erfordert einen hohen und kontinuierlichen Einsatz.

5. Fazit und Empfehlungen

Zentrale Projektfragen

Im Folgenden wird, basierend auf den Erkenntnissen aus den Fallstudien, ein Fazit zu den beiden zentralen Fragen des Projektes gezogen (Kap. 5.1).

— Welche Instrumente leisten auf welche Weise einen Beitrag zur Förderung von Landschaftsqualität und Biodiversität in den Agglomerationen?

— Welche Prozesse und Funktionsweisen sind für das Zusammenspiel der Instrumente verantwortlich?

Empfehlungen zur Stärkung

Aus der Beantwortung der Fragen wird in Kapitel 5.2 abgeleitet, welcher Handlungsbedarf bei der Förderung von Landschaftsqualität und Biodiversität in Agglomerationen besteht und mit welchen Stossrichtungen darauf reagiert werden kann. In den einzelnen Stossrichtungen sind jeweils Empfehlungen dazu formuliert, mit welchen Beiträgen unterschiedliche Akteure zu deren Umsetzung beitragen können.

5.1 Fazit: Förderung von Landschaftsqualität und Biodiversität in Agglomerationen

5.1.1 Instrumente

Bund und Kantone

Politischer Auftrag zur Stärkung

Ein behördenverbindlicher Auftrag für eine Stärkung von Landschaftsqualität und Biodiversität ergibt sich aus den Bundesgesetzen (Planungsgrundsätze nach RPG Art. 3, ökologischer Ausgleich nach NHG Art 18b Abs. 2) sowie aus Konzepten und Strategien des Bundes. So insbesondere durch das unlängst aktualisierte Landschaftskonzept Schweiz (hier v.a. durch die Landschaftsqualitätsziele 8 und 9) sowie die Strategie Biodiversität Schweiz. Diese definiert als strategische Ziele unter anderem die Schaffung einer ökologischen Infrastruktur sowie die Förderung der Biodiversität im Siedlungsraum. Aber auch die Strategie Gesundheit 2030 zielt in einer ihrer Stossrichtungen darauf ab, die Gesundheit der Bevölkerung durch Erhalt und Förderung von Natur- und Landschaftswerten zu fördern.

Beiträge zur Landschaftsqualität und Biodiversität

Verschiedene Sektoralpolitiken, Planungsinstrumente und deren (Förder-)Massnahmen auf Bundes- und Kantonsebene leisten einen Beitrag zu Landschaftsqualität und Biodiversität[35]: Die kantonale Richtplanung, kantonale Landschafts- und Naturschutzkonzepte, Erhalt und Aufwertung von Gewässern als Landschaftselemente und ökologisch wertvolle Lebensräume (z.B. Programmvereinbarung Landschaft und Naturschutz, Revitalisierungen gemäss Gewässerschutzgesetz) oder die Biodiversitäts- und Landschaftsqualitätsbeiträge im Rahmen der Direktzahlungen der Landwirtschaft.

Geringe Klarheit und Verbindlichkeit

Die gesetzlichen Grundlagen zur Stärkung von Biodiversität und Landschaftsqualität weisen jedoch nicht immer die notwendige Klarheit und Verbindlichkeit auf. Dies lässt sich anhand der Umsetzung des Prinzips des ökologischen Ausgleichs (Art. 18b Abs. 2 NHG) exemplarisch darstellen. Diese

[35] Siehe dazu etwas HSR (2020): Konzeptstudie. Bausteinen für die Integration von Biodiversität in Musterbaureglementen. Dort werden Planungsinstrumente hinsichtlich ihrer Bedeutung für die Biodiversität beurteilt.

Bestimmung sieht die ökologische Aufwertung intensiv genutzter Gebiete und gemäss Präzisierungen in der dazugehörigen Verordnung (Art. 15 NHV) explizit für den Siedlungsraum vor. Die Kantone nutzen den Interpretationsspielraum, den das NGH den Kantonen einräumt, und handhaben die Umsetzung in unterschiedlicher Weise. Sie verankern die Bestimmungen in unterschiedlichen Instrumenten wie dem jeweiligen kantonalen Richtplan, im Bau- oder Naturschutzgesetz und/oder präzisieren sie in Konzepten und Vollzugshilfen[36]

Agglomerationsblinde Sektoralpolitiken

Die potenziellen Wirkungen dieser Instrumente und Massnahmen auf die Landschaftsqualität und Biodiversität in Agglomerationen lassen sich aufgrund der vorliegenden Studie nicht konkret benennen. Dies aus zwei Gründen. Zum einen sind die Instrumente «agglomerationsblind», mit Ausnahme der Programmvereinbarungen Landschaft[37]. Die Agglomeration als funktionaler Raum ist in den Instrumenten, aus nachvollziehbaren fachlichen Überlegungen keine relevante Betrachtungsebene und auch kein sinnvolles Differenzierungsmerkmal für konkrete Massnahmen. Zum anderen fehlt ein systematischer Überblick zu den in einer Agglomeration laufenden Programmen, Aktivitäten und Projekten im Bereich Landschaft und Biodiversität.

Eine Stärkung der Landschaftsqualität und Biodiversität durch die Instrumente von Bund und Kantonen erfolgt zumeist nicht direkt agglomerationsbezogen. Für eine Koordination und agglomerationsspezifische Mitgestaltung von Aktivitäten und Projekten im Bereich Landschaft und Biodiversität fehlt eine sektoralpolitisch übergreifende Übersicht auf Ebene Agglomeration sowie konkrete und verbindliche Vorgaben in den Gesetzen.

Agglomerationsprogramme Verkehr und Siedlung

Agglomerationsprogramme sehr wertvoll

Das Stimmungsbild aus den Fokusgruppen ist eindeutig: Die Agglomerationsprogramme haben grundlegende Verbesserungen in der Abstimmung von Verkehrs- und Siedlungsentwicklung sowie in der Koordination und Zusammenarbeit innerhalb der Agglomerationsräume geleistet.

Individuelle Gestaltung möglich

Bei den Agglomerationsprogrammen gilt ein Charakteristikum des Schweizer Föderalismus noch verstärkt: «One size fits all» ist nicht möglich. Die Agglomerationen sind, bei allen vergleichbaren Herausforderungen, in zweierlei Hinsicht unterschiedlich. Zum einen in ihrer institutionellen Ausgestaltung, zum anderen in ihren landschaftlichen Strukturen. Die Agglomeration ist ein Konglomerat unterschiedlicher Landschaftstypen in einem jeweils spezifischen Gesamtsetting. Die flexiblen und vergleichsweise geringen Vorgaben des Bundes ermöglichen es denn auch, die thematischen Schwerpunkte im Thema Landschaft individuell auszugestalten.

Landschaft von untergeordneter Bedeutung

Die Trägerschaften haben die Landschaftsthemen über die verschiedenen Programmgenerationen hinweg weiterentwickelt. Auf der konzeptionellen

[36] Gemäss einer Untersuchung des Bundesamts für Umwelt aus dem Jahr 2018 haben acht Kantone (AG, BL, BS, BE, FR, LU, SG, ZG) den ökologischen Ausgleich im Siedlungsgebiet gut in ihrer Gesetzgebung verankert. Bei zehn Kantonen (AR, GE, GR, JU, OW, SO, TG, TI, VS, ZH) sind die Bestimmungen teilweise, bei den restlichen acht Kantonen (AI, GL, NE, NW, SH, SZ, UR, VD) hingegen sind sie ungenügend umgesetzt oder fehlen gänzlich.

[37] Programmziel 3 (PZ3), Aufwertungsmassnahmen Biodiversität und Landschaftsqualität in Agglomerationen

Ebene wurde eine integrierte Perspektive auf Verkehr, Siedlung und Landschaft mit dem räumlich konkretisierten Zukunftsbild gestärkt. Adressiert wird meist die Landschaft ausserhalb des bebauten Gebiets, Aussagen zu Grün- und Freiräumen innerhalb der Siedlungen sind generell weniger vorhanden. Das Thema Landschaft generell ist in den Agglomerationsprogrammen aber weiterhin von untergeordneter Bedeutung. Die Biodiversität als vergleichsweise «neues» Thema. wird, wenn überhaupt, nur marginal angesprochen.

Dimensionen der Landschaftswahrnehmung

Zieht man für eine differenzierte Betrachtung die Dimensionen der Landschaftswahrnehmung[38] bei, lässt sich generell festhalten, dass in den Agglomerationsprogrammen die identifikatorische («Heimat») und körperlich-sinnliche («Naherholung») Dimension der Landschaft im Vordergrund steht. Die ökonomische Dimension (Landwirtschaft, Tourismus) ist meist deutlich weniger bedeutsam. die ökologische Dimension (Biodiversität) wird kaum direkt angesprochen bzw. wird als «Mitnahmeeffekt» betrachtet.

Geringe Wirkungskraft in Bezug auf Landschaft und Biodiversität

Hinsichtlich der Stärkung von Landschaftsqualität und Biodiversität fällt das Fazit entsprechend skeptisch aus. Das Agglomerationsprogramm ist ein geeignetes Gefäss, um in einem funktionalen Raum gesamtheitlich zu denken und zu handeln. Dies gilt grundsätzlich auch im Hinblick auf die Landschaftsthematik. Die für die Landschaft formulierten Ziele und Strategien entfalten aber nur eine sehr geringe Wirkungskraft. Die Anzahl der Landschaftsprojekte in den Agglomerationsprogrammen ist gering. Die Agglomerationsprogramme wirken nur sehr bedingt als Auslöser und/oder Treiber für Projekte zugunsten von Landschaft und Biodiversität. Auch darüber hinaus wird das Thema von den Trägerschaften kaum behandelt, etwa durch Vermittlung von Informationen oder eine Sensibilisierung der Gemeinden.

Unbefriedigende Situation

Die aktuelle Berücksichtigung der Landschaft in den Agglomerationsprogrammen ist aus Sicht der beteiligten Akteure unbefriedigend: Es ist «nichts Halbes und nichts Ganzes». Auf der einen Seite wird der Aufwand zur Bearbeitung und Koordination des Themas als hoch eingeschätzt, zumal daraus kein unmittelbarer finanzieller Nutzen in Form von Projektmitfinanzierungen resultiert[39]. Zum anderen ist die Behandlung zu wenig vertieft und konkret, um daraus einen nachhaltigen Effekt auf die Landschaftsqualität und Biodiversität zu erzielen.

Die Agglomerationsprogramme Verkehr und Siedlung werfen eine wertvolle integrale Perspektive auf die gesamträumliche Entwicklung der Agglomeration, mit dem Zusammenspiel von Verkehr und Siedlung unter Berücksichtigung der Landschaft. Der vorhandene Spielraum wird von den Trägerschaften genutzt, um ihre Schwerpunkte individuell festzulegen. Die konkrete Wirkung auf Landschaftsqualität und Biodiversität ist jedoch sehr gering.

[38] Grêt-Regamey etc. al. (2012). Landschaftsqualität in Agglomerationen. Fokusstudie des Nationalen Forschungsprogramms 54.

[39] Auch wenn Landschaftsmassnahmen die Programmbeurteilung über das Wirkungsziel WK4 positiv beeinflussen können.

Regionalplanung

Agglomerationsprogramme kein Ersatz für regionale Planung

Trotz aller oben dargelegten Einschränkungen in Bezug auf Landschaftsqualität und Biodiversität sind die Agglomerationsprogramme wichtige regionale Instrumente einer räumlichen Koordination und Steuerung. Denn in verschiedenen Räumen bzw. Kantonen besteht kein anderes regionales (Planungs-)Gefäss. Die Agglomerationsprogramme Verkehr und Siedlung bilden gewissermassen ein Hilfskonstrukt zur überkommunalen Zusammenarbeit. Die konzeptionellen Festlegungen (Ziele, Leitsätze, Strategien) sind aber im Gegensatz zu einem regionalen Richtplan nicht behördenverbindlich. Die Agglomerationsprogramme Verkehr und Siedlung können deshalb auch kein Ersatz für eine regionale Planung sein. Im Bericht der TK zu einer kohärenten Raumentwicklung wurde dazu festgehalten, dass «eine kohärente Raumentwicklung auf regionaler Ebene ohne eine abgestimmte räumliche Planung in einem eigenen Planungsinstrument mit einem Mindestmass an Verbindlichkeit kaum zu erreichen ist. Diese Verbindlichkeit kann abgestuft erfolgen, etwa über gemeinsame konzeptionelle Grundlagen, überkommunale Richt-, Nutzungs- oder Infrastrukturplanungen, regional abgestimmte Planungen von Arbeitsplatzgebieten oder umfassendere Regionalplanungen.»[40]

Zusammenspiel Agglomeration – Region

Dort wo eine regionale Planungsebene vorhanden ist, ist das Zusammenspiel der Agglomerationen mit den Regionen individuell ausgestaltet. Denn die Ausgestaltung und Verbindlichkeit einer regionalen bzw. überkommunalen Raumplanung ist in den Kantonen unterschiedlich geregelt. Entsprechend ist auch schwierig allgemein gültig festzuhalten, welche Rolle eine Regionalplanung für Landschaftsqualität und Biodiversität übernehmen kann.

Ohne eine verbindliche regionale bzw. überkommunale Planung ist eine zielgerichtete und abgestimmte Stärkung von Landschaftsqualität und Biodiversität schwierig zu erreichen. Angesichts der kantonal unterschiedlichen Ausgestaltung der regionalen Ebene kann das Zusammenspiel von Agglomeration und Region nur individuell festgelegt werden.

Gemeinden

Hemmnisse zur Umsetzung

Die Erkenntnisse aus den Fokusgruppen bringen die Herausforderung auf den Punkt: In den Gemeinden werden, vereinfacht gesagt, Landschafts- und Biodiversitätsprojekte nicht in dem Ausmass realisiert, wie dies als notwendig erachtet wird. In der «Konzeptstudie Biodiversität in Musterbaureglementen» wird beschrieben, wie eine «ideale» biodiverse Gemeinde aussieht. [41] Der dort formulierte umfangreiche Handlungskatalog verdeutlich die hohen Anforderungen.

Handlungswissen vermitteln

Die Einschätzungen aus den Fokusgruppen haben deutlich gemacht, dass vielfach selbst grössere Agglomerationsgemeinden auf Unterstützung angewiesen sind. Ein zentrales Defizit besteht beim Handlungswissen: Welche Massnahmen kann eine Gemeinde im Rahmen ihrer Möglichkeiten realisieren? Dieses Wissen lässt sich nur sehr beschränkt ausschliesslich in Form

[40] Tripartite Konferenz (2019): Stadt-Land übergreifende Regionen: Wie kann eine kohärente Raumentwicklung gefördert werden?

[41] ILF-HSR (2020), S.3

von Leitfäden, Anleitungen oder Beispielsammlungen vermitteln. Mehr Information führt nicht unbedingt zu mehr Aktivität. Die Vielzahl an Leitfäden, Broschüren oder Hilfestellungen kann sogar «erschlagend» wirken und das Gegenteil der intendierten Wirkungen erreichen. Mindestens so hilfreich ist eine direkte Unterstützung vor Ort, durch ExpertInnen, die eine fachliche Beratung und Begleitung im spezifischen Kontext ermöglichen und Impulse geben und motivieren können. Bedeutsam ist ein solch direkter Kontakt auch, um die Gesamtsicht der Agglomeration im Auge zu behalten. Denn so können die kommunalen Anstrengungen koordiniert, verstärkt auf ein gemeinsames Ziel ausgerichtet und Synergien genutzt werden.

Nur mit mehr Aktivitäten und Projekten in den Gemeinden werden sich Landschaftsqualität und Biodiversität in den Agglomerationen substanziell stärken lassen. Ohne eine stärkere Unterstützung, Begleitung und Vernetzung werden die Gemeinden aber kaum in der Lage sein, künftig einen grösseren Beitrag zur Erreichung der übergeordneten Ziele zu leisten.

5.1.2 Prozesse

Koordination

Hohe Komplexität der Koordination

Ein Votum in einer der Fokusgruppen hat die Herausforderung auf den Punkt gebracht: «Die eigentliche Schwierigkeit liegt in der Komplexität der Materie». Eine Stärkung von Landschaftsqualität und Biodiversität erfordert das Zusammenspiel unterschiedlicher Sektoralpolitiken und Planungsstufen. Diese vertikale und horizontale Koordination ist komplex und anspruchsvoll. Diese Einschätzung dürfte auch daher rühren, dass viele Planende und politisch Verantwortliche mit der Thematik bislang noch wenig vertraut sind.

Unterschiedliche Zuständigkeiten

Verschiedene Instrumente und Programme leisten einen Beitrag zur Landschaftsqualität und Biodiversität in Agglomerationen (siehe Kapitel 5.1.1). Es fehlt jedoch meist eine Übersicht und damit auch eine Koordination entsprechender Projekte. Denn die Zuständigkeiten für die Landschaftsqualität und Biodiversität in den Agglomerationsräumen ist zersplittert, zwischen Raumplanung, den Fachstellen Natur und Landschaft sowie der Landwirtschaftspolitik.

Welt der Agglomerationsprogramme

Als oft einziges Instrument nehmen die Agglomerationsprogramme Verkehr und Siedlung heute eine integrale räumliche Sicht auf die Agglomerationen ein. Entsprechend der untergeordneten Bedeutung der Landschaft sind in den meisten Fällen auch die für Landschaft, Naturschutz und Landwirtschaft zuständigen Ämter nur am Rande in die Agglomerationsprogramme eingebunden. Sie sind nicht Bestandteil der «Welt der Agglomerationsprogramme». Die Agglomeration ist für sie bislang keine relevante Betrachtungs- und Handlungsebene. Ohne einen verstärkten Einbezug der landschaftsrelevanten Sektoralpolitiken im Handlungsraum Agglomeration lassen sich die Anstrengungen jedoch kaum besser koordinieren und bündeln.

Die Ziele zur Landschaftsentwicklung in den Agglomerationsräumen sind meist nicht sehr vertieft abgestimmt zwischen den Verantwortlichen für Raum- und Verkehrsplanung sowie Landschaft/Natur und Landwirtschaft. Damit wird eine stärkere Koordination der Aktivitäten zur Förderung von

Landschaftsqualität und Biodiversität und deren Ausrichtung auf die erwünschte räumliche Entwicklung einer Agglomeration erschwert.

Handlungsfähigkeit

Hohe Anforderungen an Handlungsfähigkeit

Ist eine verstärkte Koordination in den Agglomerationen gefragt, stellt sich die Frage der Handlungsfähigkeit. Denn neben einer Abstimmung auf der konzeptionellen Ebene ist es immer wieder notwendig, situativ flexibel und schnell agieren und reagieren zu können. Daneben wurden in den Fokusgruppen verschiedene Punkte genannt, mit denen die Gemeinden unterstützt werden könnten: Durch eine Vermittlung von Impulsen und Initiierung von Projekten, durch Information und Kommunikation sowie durch eine fachliche Beratung. Relevant sind hierbei auch die Grössenunterschiede der Gemeinden innerhalb einer Agglomeration. So können kleine und mittelgrosse Agglomerationsgemeinden etwas von Wissen und Fähigkeiten grosser Städte mit gut ausgebauten Verwaltungseinheiten profitieren.

Operative Stelle mit Ressourcen

Voraussetzung hierfür ist eine zuständige operative Stelle auf regionaler Ebene. Sie kann die politischen Gremien unterstützen und die Gemeinden entlasten. Damit sie ihre Funktion wahrnehmen kann, benötigt sie ausreichende personelle und finanzielle Ressourcen sowie breit abgestützte Netzwerke. Für diese Aufgaben bieten sich auf den ersten Blick die Geschäftsstellen der Agglomerationen an. Mit ihrem Kernauftrag der Erarbeitung und Begleitung der Agglomerationsprogramme sind sie jedoch heute bereits sehr stark gefordert. Aufgrund der bisherigen Tätigkeitsschwerpunkte in den Agglomerationen dürfte eine Verstärkung oder eine Einbindung von Landschafts- und Biodiversitätskompetenz notwendig sein. Wo die Geschäftsstelle einer Agglomerationsträgerschaft mit den Aktivitäten einer Region bzw. einer regionalen Organisation verbunden werden kann, sind weitere Synergien möglich.

Koordination und Initiative brauchen Ressourcen und fachspezifische Kompetenzen. Ohne Investition in eine erhöhte Handlungsfähigkeit auf Agglomerationsebene können die Potenziale der Instrumente zur agglomerationsspezifischen Stärkung von Landschaftsqualität und Biodiversität nur beschränkt genutzt werden.

5.2 Empfehlungen

5.2.1 Handlungsbedarf

Handlungsbedarf gegeben

Das Fazit aus den Fokusgruppen war klar: Die Themen der Landschaftsqualität und Biodiversität in den Agglomerationsräumen besitzen heute noch nicht die notwendige Bedeutung. Das Idealbild, wie es in den Qualitätszielen abgebildet ist, wird heute deutlich verfehlt. Die aktuellen und künftigen Herausforderungen lassen eine stärkere Gewichtung in den (Planungs-)Instrumenten und Prozessen als sinnvoll erscheinen.

Grün- und Freiräume im Siedlungsgebiet

Handlungsbedarf auf Ebene der Agglomerationen wird bei den Grün- und Freiräumen wie auch der Biodiversität im Siedlungsraum geortet. Im Zuge einer zunehmenden Verdichtung und in Anbetracht der Folgen des Klimawandels wird ihre Funktion für die Naherholung, das Lokalklima, aber auch für die Biodiversität noch wichtiger werden. Die Herausforderungen sind in

den sich zunehmend verdichtenden urbanen, suburbanen und periurbanen Räumen besonders ausgeprägt. Das Ziele einer verstärkten Förderung der Biodiversität im Siedlungsraum, wie es in der Strategie Biodiversität Schweiz 2012 formuliert ist, wurde bisher nicht erreicht.

Hot-Spots der Naherholung

Ebenfalls Handlungsbedarf besteht auf Ebene der Agglomerationen bei den Hot-Spots der Naherholung in der offenen Landschaft. Der Nutzungsdruck nimmt zu und damit auch die Konflikte mit Schutz- und Entwicklungszielen.[42] Die Nutzungsansprüche ziehen auch einen Bedarf an Verkehrsinfrastruktur nach sich (ÖV-Anbindung, Fuss- und Veloverkehr, Parkierung), was wiederum das enge Zusammenspiel von Siedlungsentwicklung, Verkehr und Landschaft in den Agglomerationsräumen illustriert.

Agglomerationsprogramme Verkehr und Siedlung

Naheliegende Lösung …

Naheliegend wäre es, die Lösungssuche auf die Agglomerationsprogramme Verkehr und Siedlung zu fokussieren. Denn kein anderes Instrument ermöglicht eine perimeterscharfe und ausschliesslich auf die Bedürfnisse der Agglomerationen ausgerichtete Intervention zu Gunsten von Landschaftsqualität und Biodiversität. Oder wie es in einer Fokusgruppe geäussert wurde: «Das Aggloprogramm wäre gäbig, weil es halt schon da ist».

… mit grossen Vorbehalten

Bestrebungen, das Thema Landschaft in den Agglomerationsprogrammen weiter zu stärken und dabei die diesbezüglichen Anforderungen zu erhöhen, werden von den Trägerschaften der Agglomerationen und vom zuständigen Bundesamt für Raumentwicklung kritisch beurteilt. Eine stärkere Gewichtung des Themas Landschaft würde die inhaltliche Komplexität erhöhen und auch den heute schon als höchst anspruchsvoll eingeschätzten Erarbeitungsprozess nochmals deutlich aufwändiger werden lassen. Auch wären zusätzliche Kompetenzen bei den Geschäftsstellen der Agglomerationsprogramme gefragt, die heute noch kaum vorhanden sind. Mit der Integration von Landschaftsqualitäts- und Biodiversitätsmassnahmen stiege auch das Risiko, dass das Agglomerationsprogramm bei den Gemeinden auf verstärkte Ablehnung stösst und das Agglomerationsprogramm scheitern könnte. Zeit und Ressourcen für die konkrete Auseinandersetzung mit dem Thema und insbesondere für die Umsetzung würden fehlen. Die Ausgestaltung der Agglomerationsprogramme als Instrument für eine umfassende gesamträumliche Planung und Abstimmung von Verkehrs-, Siedlungs- und Landschaftsentwicklung erscheint unter diesen Umständen kaum machbar. Das Agglomerationsprogramm Verkehr und Siedlung kann eine solch umfassende Koordinationsaufgabe unter den aktuellen Rahmenbedingungen nicht leisten.

Integrale Sichtweise unabdingbar

Auch wenn eine stärkere Auseinandersetzung mit den Themen Biodiversität und Landschaftsqualität im Rahmen der Agglomerationsprogramme kritisch beurteilt wird, ist die Bedeutung dieser Themen von allen Seiten anerkannt. Das Zusammenspiel und Ineinandergreifen von Verkehr, Siedlung und Landschaft für die Gestaltung eines attraktiven Lebensraums ist unabdingbar. Eine kohärente räumliche Entwicklung der Agglomerationen sollte sich mit allen raumrelevanten Aspekten befassen, dazu gehören auch die Landschaft

[42] Fundiert aufgearbeitet und illustrativ dargelegt etwa in Meier, C. et al., 2013: Hotspots der Erholung im Kanton Zürich. Teilprojekt der langfristigen Raumentwicklungsstrategie (LaRES).

und die Biodiversität. Dies geschieht heute bereits in den Agglomerationsprogrammen Verkehr und Siedlung auf der übergeordneten Ebene. Die Agglomerationsprogramme können dies aber nicht in der Umsetzung leisten, da für die Biodiversität und die Landschaft die Vollzugs- und Finanzierungsinstrumente auf Agglomerationsebene fehlen.

Thematische Fokussierung nicht sinnvoll

Im Projekt wurde auch die Frage gestellt, welche Aspekte von Landschaftsqualität und Biodiversität für eine stufengerechte Betrachtung auf Ebene der Agglomerationen besonders prädestiniert sind. Die Arbeit hat jedoch gezeigt, dass eine inhaltliche Fokussierung auf der Agglomerationsebene aus verschiedenen Überlegungen nicht zweckmässig und zielführend ist. Auf der konzeptionellen Ebenen lassen sich die verschiedenen Themen nicht trennen. Die ökologische Infrastruktur basiert auf dem Netzwerkgedanken und erfordert eine integrale Betrachtung. Die in den Richtlinien Programm Agglomerationsverkehr (RPAV) offen formulierten Wirkungskriterien «Aufwerten der Freiräume im Siedlungsgebiet» (WK 2.2) und «Aufwertung von Natur- und Grünräumen» (WK 4.3) lässt den Agglomerationen einen angemessenen Spielraum, um auf ihre individuellen Situationen und unterschiedlich ausgeprägte Landschaftstypen einzugehen. Sie können ihre Strategien und Massnahmen aus dem Handlungsbedarf sowie dem Zukunftsbild herleiten. Angesichts ihrer heterogenen Ausgangslage müssen die Agglomerationen jedoch auch künftig über Spielraum verfügen, eine für ihre Situation passende Lösungen zu finden. Deshalb stellt sich weniger die Frage nach «agglomerationsbezogenen» Themen, als vielmehr nach der Funktion, welche die Agglomerationen bei der Stärkung dieser Themen übernehmen können (siehe Stossrichtung 3).

Kurz- und mittelfristige Stossrichtungen

Ansatzpunkte zur Stärkung

Auf Basis von Analyse und Schlussfolgerungen werden in der kurz- bis mittelfristigen Perspektive und im bestehenden gesetzlichen Rahmen folgende drei Stossrichtungen zur Stärkung der Landschaftsqualität und Biodiversität in Agglomerationen formuliert:

— Kohärente und integrierte Qualitätsziele für Landschaft und Biodiversität auf Agglomerationsebene entwickeln

— In den Agglomerationsräumen verstärkt Projekte in den Bereichen Landschaft und Biodiversität realisieren und dabei vorhandene Fördermöglichkeiten bündeln und kombinieren

— Handlungsfähigkeit der Agglomerationen stärken und die Akteure in den Themen Landschaft und Biodiversität befähigen

Zusammenspiel der Stossrichtungen

Die drei Stossrichtungen wirken insbesondere im Zusammenspiel und bedingen einander: Breit abgestützte Qualitätsziele in den Bereichen Landschaft und Biodiversität geben eine Richtung vor, auf welche Projekte unterschiedlicher Akteure ausgerichtet werden können – koordiniert durch handlungsfähige Agglomerationen. Handlungsfähige Strukturen tragen dazu bei, dass vermehrt Projekte realisiert und auf ein gemeinsames Ziel hin ausgerichtet werden. Die Stossrichtungen setzen gemäss dem Projektfokus auf der Agglomerationsebene an und ergänzen dadurch verstärkte Anstrengungen auf der kommunalen Ebene.

Abbildung 8: Gesamtbild der Stossrichtungen

Beiträge unterschiedlicher Akteure

Die Empfehlungen sind entlang dieser Stossrichtungen aufgebaut. Dabei ist jeweils aufgeführt, wie die einzelnen Akteure dazu einen Beitrag leisten können. Adressiert werden der Bund mit seinen Sektoralpolitiken, die Kantone und die Gemeinden. Mit Blick auf den Projektfokus werden die Trägerschaften der Agglomerationsprogramme ebenfalls explizit angesprochen, auch wenn sie je nach Kontext in den Kantonen bzw. Agglomerationen sehr unterschiedlich organisiert sind (siehe Kapitel 4.5).

Bewusstsein als Voraussetzung

Das Bewusstsein für die Bedeutung von Landschaftsqualität und Biodiversität bildet eine zentrale Voraussetzung für verstärkte Aktivitäten. Diese Erkenntnis wurde auch im Rahmen des vorliegenden Projektes bestätigt. Eine erhöhte Sensibilisierung in der breiten Bevölkerung findet ihren Niederschlag in den politischen Prioritäten auf Gemeindeebene. Eine Herausforderung bei der Stärkung des Landschaftsbewusstseins besteht darin, dass Begriffe wie Biodiversität, ökologische Infrastruktur oder Ökosystemleistungen für eine breite Bevölkerung, aber auch für politische Entscheidungsträger noch wenig vertraut und damit schwierig verständlich sind. Ansatzpunkte und Massnahmen hinsichtlich einer breiten Sensibilisierung werden in den nachfolgenden Projektschritten des Pilotprojektes «Biodiversität und Landschaftsqualität in Agglomeration fördern» wie auch in weiteren Projekten des Aktionsprogramm Biodiversität zur Umsetzung der Strategie Biodiversität Schweiz benannt und sind in den nachfolgenden Stossrichtungen deshalb nicht benannt.

Langfristige Stossrichtung

Herausforderungen nehmen zu

Die drei Stossrichtungen formulieren Handlungsmöglichkeiten innerhalb der heute bestehenden Instrumente mit ihren Rahmenbedingungen. Es ist jedoch zumindest fraglich, ob die drei auf Optimierungen, Anreize, Kommunikation und Sensibilisierung fokussierten Stossrichtungen ausreichen, um die absehbaren Anforderungen an lebenswerte Agglomerationen zu bewältigen. Um nur zwei Herausforderungen zu benennen: Gemäss den aktuellen Prognosen wird das Bevölkerungswachstum anhalten, insbesondere in suburbanen und periurbanen Räumen. Hinzu kommen die Folgen des Klimawandels mit Hitze, Starkniederschlägen, Trockenheit und zunehmenden Schadorganismen. Diese sind in den dicht bebauten und damit einhergehend stark versiegelten Gebiete besonders akzentuiert.

Langfristige Stärkung

Deshalb wird eine vierte Stossrichtung aufgezeigt. Sie ist im Sinne einer langfristigen Stärkung auf Ansätze ausgerichtet, die eine Anpassung der bestehenden gesetzlichen Grundlagen erfordert. Einerseits soll der gesetzliche Rahmen gestärkt werden, mit dem Ziel einer stärkeren Verbindlichkeit. Andererseits soll eine gezielte Förderung der Landschaftsqualität und Biodiversität in Agglomerationsräumen im Rahmen der Agglomerationspolitik erfolgen. Als Querschnittspolitik besitzt sie das Potenzial, um die notwendige Koordination und Kooperation der für Landschaft und Biodiversität relevanten Sektoralpolitiken zu verbessern. Die Möglichkeiten dazu sind vertieft zu prüfen.

5.2.2 Stossrichtung 1: Kohärente und integrierte Qualitätsziele für Landschaft und Biodiversität auf Agglomerationsebene entwickeln

Integrale Perspektive unabdingbar

Basis für eine verstärkte Förderung von Landschaftsqualität und Biodiversität ist eine gemeinsame Zielvorstellung aller relevanten Akteure. Welche Funktionen soll die Landschaft übernehmen? Wie sind diese räumlich differenziert? Mit welchen räumlichen Qualitäten sind sie unterlegt? Welche Ziele will man im Rahmen des Aufbaus der ökologischen Infrastruktur für die Biodiversität erreichen? Welche Rolle soll dabei die Agglomeration, welche die Gemeinden übernehmen? Diese Fragen müssen in jeder Agglomeration spezifisch beantwortet werden. Und dies in einer integralen Sichtweise auf die Agglomeration, im Zusammenspiel mit Verkehr und Siedlung.

Anforderungen an eine Entwicklungsvorstellung

Das Zukunftsbild bzw. eine allfällige Teilstrategie Landschaft der Agglomerationsprogramme Verkehr und Siedlung kann und muss diese integrierende Funktion übernehmen. Im Bereich der Landschaft ist eine solche Zielvorstellung umso bedeutsamer, da unter den heutigen Rahmenbedingungen eine direkte Umsetzung nicht im Agglomerationsprogramm Verkehr und Siedlung erfolgen kann. Damit eine solche Entwicklungsvorstellung als Orientierungspunkt für konkrete Projekte wirken kann, muss sie verschiedene Anforderungen erfüllen. Zum einen soll die Entwicklungsstrategie greifbar und konkret sein, um eine Umsetzung durch unterschiedliche Akteure mit ihren Programmen und Vollzugsmechanismen anzuregen und zu erleichtern. Zum anderen müssen alle relevanten Grundlagen für die Entwicklung von Landschaft und Biodiversität berücksichtigt bzw. die dafür verantwortlichen Akteure im Erarbeitungsprozess involviert sein und das Ergebnis mittragen. Neben dem

Richtplan ist hier insbesondere auch an kantonale Landschaftskonzeptionen und Planungen im Rahmen der Landschaftsqualitätsprojekte der Landwirtschaft zu denken. Ebenfalls ist zu prüfen, wie die Bevölkerung auf geeignete Weise in diese Diskussionen eingebunden werden kann. All diese Aspekte werden bereits heute, in unterschiedlicher Tiefe und Konsequenz, bei der Erarbeitung der Agglomerationsprogramme bedacht. Über alle Agglomerationen hinweg ist eine Qualitätssteigerung jedoch möglich und auch notwendig.

Bezug zum Landschaftskonzept Schweiz

Die Stossrichtung steht im Einklang mit den Überlegungen aus dem Landschaftskonzept Schweiz, wo als strategische Zielsetzung festgehalten wird, dass eine qualitätsorientierte Landschaftsentwicklung nur auf Basis einer partnerschaftlichen Zusammenarbeit und mit gemeinsamer Zielorientierung möglich ist. Im Landschaftskonzept Schweiz ist auch ein spezifisches Qualitätsziel formuliert: «Städtische Landschaften – qualitätsorientiert verdichten, Grünräume sichern».

Dazu folgende Empfehlungen auf Ebene Bund:

1.1 Das **Landschaftskonzept Schweiz** formuliert, unter anderem gestützt auf die Strategie Biodiversität Schweiz und den entsprechenden Aktionsplan,behördenverbindliche Ziele für Natur und Landschaft. Mit seinem querschnittsorientierten Ansatz konkretisiert es in den Sachzielen die Landschaftsqualitätsziele für die landschaftsrelevanten Politikbereiche des Bundes. Um den Bezug zur Agglomerationsebene zu stärken, kann das LKS mit einer «Agglomerationsbrille» gelesen werden. Der Austausch zwischen dem BAFU und den jeweils verantwortlichen Bundesstellen ist dabei wichtig, damit über das Ziel 10.D «Landschaft und Biodiversität in Agglomerationen» hinaus eine Verknüpfung der sektoralen Ziele mit der Agglomerationsebene gestärkt und konkretisiert werden kann.

1.2 Mit Blick auf das Landschaftskonzept Schweiz und die Erkenntnisse aus dem vorliegenden Projektbericht sind die **Qualitätsziele «Landschaftsqualität und Biodiversität gemäss Referenzrahmen** nochmals inhaltlich zu überprüfen und wo möglich zu konkretisieren. Zudem sind Funktion und Bedeutung der Qualitätsziele zu klären: Welche Bedeutung sollen sie für die Agglomerationen bzw. die Agglomerationsprogramme haben? In welcher Weise könnten sie die Ausführungen in der RPAV präzisieren?

1.3 Bei der Formulierung der Inhalte und Anforderungen an das Thema «Landschaft» in den **Agglomerationsprogrammen Verkehr und Siedlung** der nächsten (fünften) Generation kann das Bundesamt für Raumentwicklung (ARE) die Erkenntnisse des vorliegenden Projektberichtes einfliessen lassen. Zu prüfen ist, inwieweit die Vorgaben und Hinweise zur Behandlung von Landschafts- und Biodiversitätsthemen in den einzelnen Bausteinen (Zielbild, Teilstrategie Landschaft) aber auch zum Erarbeitungsprozess (mit dem Einbezug der kantonalen Fachstellen) angepasst werden können. Ziel muss es sein, die Themen im Sinne einer Hilfestellung für die Agglomerationen greifbarer zu

machen. Ein wichtiger Baustein hierzu ist Wirkungskriterium 2.2 «Aufwertung der Freiräume im Siedlungsgebiet», wo eine mögliche Behandlung im Rahmen der Agglomerationsprogramme konkretisiert werden kann.[43] Auch bei der vorgegebenen Struktur der Massnahmenblätter kann eine Adaption für Landschaftsmassnahmen geprüft werden, welche eine Bearbeitung erleichtert. Aus Sicht der Agglomerationen ist es wichtig, dass die Begrifflichkeiten in der Richtlinie konsistent, einheitlich und verständlich verwendet werden. Diese Ausgestaltung kann im engen Austausch mit dem BAFU erfolgen.

1.4 Bei der Weiterentwicklung der Agglomerationsprogramme kann geprüft werden, inwieweit sich Synergien zwischen den Themen der Landschaft und der Biodiversität sowie dem **Lokalklima** ergeben und inwieweit dieses für die städtischen Räume bedeutende Thema Berücksichtigung finden kann.

Dazu folgende Empfehlungen auf Ebene Kantone:

1.5 Die Kantone können bei der Ausgestaltung ihres kantonalen Gesamtkonzepts zur Arten- und Lebensraumförderung sowie Vernetzungsplanung gemäss **Programmvereinbarung Naturschutz** zwischen Bund und Kanton die spezifischen Aussagen zum Siedlungsraum stärken. Allenfalls können auch zusätzliche Mittel für die Realisierung von Projekten in den Agglomerationsräumen bereitgestellt werden.

1.6 Die Kantone können in ihren **kantonalen Landschaftskonzeption** differenzierte Landschaftsziele für unterschiedliche Landschaftstypen formulieren und dabei auch die Bedeutung bzw. die Bezüge zu den Agglomerationsräumen aufzeigen.[44] Auch in kantonalen **Naturschutz- oder Biodiversitätsstrategien** kann geprüft werden, inwieweit die Bedeutung der Agglomerationsräume zur Stärkung einer Ökologischen Infrastruktur benannt werden kann. Damit wird die Anschlussfähigkeit der kantonalen Zielvorstellungen an die Behandlung von Landschaft und Biodiversität in den Agglomerationsprogrammen verbessert.

1.7 Die Kantone können in ihren **kantonalen Richtplänen** die Themen der Landschaftsqualität und Biodiversität verstärkt thematisieren und entsprechende Grundsätze, Beschlüsse, Festlegungen oder Massnahmen formulieren. Auch in den kantonalen Richtplänen kann ein stärkerer Bezug zur Agglomerationsebene geprüft werden. Wo vorhanden können Aufgaben an eine regionale Planungsebene delegiert werden. Damit werden die Themen in der Folge auch in den Agglomerationsprogrammen gestärkt.

1.8 Die Kantone können den Auftrag zum **ökologischen Ausgleich** im dicht besiedelten Raum (NHG Art. 18b Abs. 2) stärker konkretisieren und in die Agglomerationsprogramme einbringen.

[43] Siehe dazu etwa die «Fragenliste zur Unterstützung des Vollzugs» in Natur und Landschaft in ARE / BAFU (2015): Agglomerationsprogrammen: Beitrag zur Umsetzung.

[44] Siehe dazu auch BAFU (2015): Merkblatt «Kantonale Landschaftskonzeption und kohärente Landschaftsziele. Erläuterung zum Programmziel 1 im NFA-Programm Landschaft.

Dazu folgende Empfehlungen auf Ebene Trägerschaften und Gemeinden:

1.9 In der **Erarbeitung der Agglomerationsprogramme** Verkehr und Siedlung in den einzelnen Agglomerationen werden die Landschaftsqualitätsziele gemäss LKS agglomerationsspezifisch konkretisiert und ausgestaltet. Dabei ist es für die Trägerschaften hilfreich, wenn die daraus resultierenden Anforderungen und Hinweise möglichst konkret direkt in der Richtlinie angesprochen werden. Zur Sicherung der fachlichen Qualität ist es wichtig, die relevanten kantonalen Strategien und die Fachexpertise der kantonalen Amtsstellen eng einzubinden.

1.10 Die Trägerschaften können bei der Erarbeitung der Agglomerationsprogramme verstärkt auch die Fachkompetenz und die Erfahrungen von **Akteuren und Organisationen aus dem Bereich Natur und Landschaft** nutzen. Damit wird auch das Akteursnetzwerk in den Agglomerationsräumen verbreitert und das Committment für die Ziele auf der Agglomerationsebene gestärkt. Prüfenswert ist, wie Bund und Kantone diese Beratung finanziell unterstützen bzw. fördern können.

5.2.3 Stossrichtung 2: In den Agglomerationsräumen verstärkt Projekte in den Bereichen Landschaft und Biodiversität realisieren und dabei vorhandene Fördermöglichkeiten bündeln und kombinieren

Nutzung unterschiedlicher Fördermöglichkeiten

Neben der geringen Handlungsfähigkeit werden immer wieder fehlende finanzielle Mittel als ein Haupthindernis bei der Realisierung von Landschafts- und Biodiversitätsprojekten genannt. Die Feststellung, mit mehr Mitteln liesse sich grundsätzlich mehr bewirken, ist sicherlich nicht falsch. Planval[45] weist jedoch darauf hin, dass das Querschnittsthema Landschaft eine Förderung über verschiedene Schienen des Bundes und der Kantone ermöglicht, welche dem gesetzlichen Auftrag zur Förderung der Biodiversität dienen. Ziel ist es, in der Umsetzung instrumentell breit zu fahren und mögliche viele Akteure einzubeziehen. Denn auch Finanzierungen durch Stiftungen, Sponsoren und Gönner sind möglich. Voraussetzung hierfür ist eine Geschäftsstelle, welche über Wissen, Zeit und Zugang zu einem breiten Akteursnetzwerk verfügt, um diese Möglichkeiten auszuschöpfen zu können. Eine zentrale Funktion für die Realisierung kommt den Gemeinden und, insbesondere im Bereich der Biodiversitätsförderung, auch Privaten und Unternehmen zu. Basis für ein zusätzliches Engagement bildet ein gesteigertes Bewusstsein für die Thematik.

Bezug zum Landschaftskonzept Schweiz

Die Sachziele des Landschaftskonzeptes Schweiz nehmen eine Konkretisierung der Landschaftsqualitätsziele für die landschaftsrelevanten Politikbereiche des Bundes vor und zeigen damit auf, wie die Sektoralpolitiken zur Zielerreichung beitragen können. Dabei kann auch darauf geachtet werden, entsprechende finanzielle Mittel stärker auch für Projekte in den Agglomerationen zu nutzen.

[45] Planval (2019): Landschaft als Leitthema für eine nachhaltige Regionalentwicklung. Eine Analyse von Musterbeispielen. Im Auftrag des BAFU.

Dazu folgende Empfehlungen auf Ebene Bund

2.1 Das Bundesamt für Umwelt (BAFU) kann die **Programmvereinbarung im Umweltbereich** (Programme Landschaft, Naturschutz, Waldbiodiversität, Revitalisierung) in der nächsten Periode ab 2025 stärker auf die Agglomerationen auszurichten und die thematischen und prozessualen Schnittstellen sowie die Hinweise für die Kantone präzisieren.

2.2 Ein zentraler Hebel besteht in einer Stärkung der Anreizfunktion für Landschaftsmassnahmen in den Agglomerationsprogrammen Die finanziellen Mittel gemäss Projektziel 3 «**Aufwertungsmassnahmen Biodiversität und Landschaftsqualität in Agglomerationen**» können noch wirkungsvoller eingesetzt werden. Dazu können die Erfahrungen aus der laufenden Periode systematisch ausgewertet und für eine Weiteentwicklung genutzt werden: Für welche Projekte wurden die Mittel eingesetzt? Wie verlief der Auswahl- und Entscheidungsprozess? Welche Herangehensweisen in den Kantonen hat sich als besonders wirkungsvoll erwiesen? In der nächsten Periode ist darauf zu achten, dass die Prozesse zur Erarbeitung von Programmvereinbarungen und Agglomerationsprogrammen so aufeinander abgestimmt werden, dass eine direkte Anreizwirkung verstärkt wird. Denkbar ist auch, die Anforderungen an die Einbindung von finanzierten Massnahmen in die Agglomerationsprogramme zu präzisieren und/oder einen Mechanismus festzulegen, der besondere Anstrengungen seitens der Kantone bzw. der Agglomerationen belohnt.

2.3 Der Bund kann über **Beratung** im Hinblick einer Weiterentwicklung der Baugesetzgebungen und der Verankerung von Biodiversität und Landschaftsqualität darin, den ökologischen Ausgleich stärken und zu seiner Umsetzung beitragen (z.B. Musterparagraphen auf kantonaler und kommunaler Ebene).

2.4 Das Bundesamt für Landwirtschaft (BLW) kann die Erfahrungen aus den Pilotprojekten zu den **regionalen Landwirtschaftsstrategien** (RLS) nutzen, um mögliche thematische und institutionelle Schnittstellen zu den Agglomerationsprogrammen bzw. deren Trägerschaften zu prüfen. Dies gerade in den beiden Räumen Oberaargau und Valais Central, in denen bereits in den Fokusgruppengesprächen ein Austausch diesbezüglich stattgefunden hat. Für den Fall der Sistierung der AP22+ wären es die Trägerschaften der Landschaftsqualitäts- und Vernetzungsprojekte oder eines Entwicklungsprozesses ländlicher Raum[46], die gemeinsam mit den Trägerschaften der Agglomerationsprogramme thematische und institutionelle Schnittstellen vertieft eruieren würden. Ziel sollte es sein, bei der künftigen Erarbeitung regionaler Landwirtschaftsstrategien von Zielbildern aus landwirtschaftlicher Perspektive auch eine verstärkte Koordination von Akteuren der Landwirtschaft mit den Trägerschaften der Agglomerationsprogramme

[46] https://www.blw.admin.ch/dam/blw/de/dokumente/Instrumente/Laendliche%20Entwicklung%20und%20Strukturverbesserungen/strukturverbesserungen_broschuere_2020.pdf.download.pdf/Strukturverbesserungen%20im%20l%C3%A4ndlichen%20Raum_d.pdf

(Verkehr und Siedlung) zu erreichen sowie jene mit den Akteuren von Umwelt und Naturschutz zu vertiefen.

Dazu folgende Empfehlungen auf Ebene Kantone:

2.5 Ein enger Einbezug der kantonalen Fachstellen für Landschafts- und Naturschutz trägt dazu bei, das Bewusstsein für die Ebene der Agglomeration und ihre spezifischen Herausforderungen zu schärfen. Auf dieser Basis kann in den einzelnen Kantonen geprüft werden, inwieweit kantonale **Natur- und Heimatschutzfonds oder Renaturierungsfonds** wo sinnvoll stärker für Projekte in Agglomerationsräumen bzw. für Projekte im Rahmen der Agglomerationsprogramme genutzt werden können.

2.6 Die Kantone können den **Mehrwertausgleich** gemäss revidiertem Raumplanungsgesetz (Art. 5 RPG) auch für eine Stärkung von Landschaftsqualität und Biodiversität nutzen. So schreibt der Kanton Basel-Stadt vor, dass die Abgaben für die Schaffung neuer oder für die Aufwertung bestehender öffentlicher Grünräume wie Parkanlagen, Stadtwälder, Alleen und Promenaden zu verwenden sind.

Dazu folgende Empfehlungen auf Ebene Trägerschaften und Gemeinden:

2.7 **Verkehrsmassnahmen** im Rahmen der Agglomerationsprogramme können vermehrt zur Stärkung der ökologischen Infrastruktur genutzt werden, indem Aspekte der Landschaft und Biodiversität im Sinne von integrierten Projekten stärker berücksichtigt werden (siehe auch Landschaftskonzept Schweiz, Sachziele Verkehr). Dazu ist es notwendig, dass diese Aspekte bereits frühzeitig in der Projektentwicklung mitgedacht und eingebracht werden. Dies setzt voraus, dass geklärt ist, wer die Verantwortung für einen solch integralen Blick trägt. Zudem ist zu prüfen, wie solche stärker integrierten Projekte bei der Programmprüfung durch das ARE berücksichtigt werden können.

2.8 Durch eine verstärkte Einbindung von Institutionen und kantonalen sowie kommunalen Akteuren aus dem **Bereich Natur und Landschaft** in die regionalen bzw. agglomerationsbezogenen Strukturen werden lokale Umsetzungsprojekte gestärkt, angeregt und besser auf ein gemeinsames Ziel hin ausgerichtet. Dabei sind Kooperationen zu finden, welche das Fachwissen und das Engagement nutzen, ohne die Förderung von Landschaftsqualität und Biodiversität auf ehrenamtliche Tätigkeiten «abzuschieben»:

2.9 Mit einer Übersicht zu möglichen Finanzierungsquellen für Projekte im Bereich Landschaft und Biodiversität können die Gemeinden bei der Suche nach **Projektmitteln** unterstützt werden. Ein Beispiel hierfür ist ein interaktives Tool von Regiosuisse für Projekt im Bereich Regionalentwicklung.[47] Für weitere, nicht-öffentliche Finanzierungsquellen wie Stiftungen könnten regionale Organisationen oder die Trägerschaften der Agglomerationsprogramme Informationen vermitteln oder Kontakte herstellen.

[47] Regiosuisse: Finanzhilfen für die Regionalentwicklung (www.regiosuisse.ch/finanzhilfen-fuer-die-regionalentwicklung)

5.2.4 Stossrichtung 3: Handlungsfähigkeit der Agglomerationen stärken und die Akteure in den Themen Landschaft und Biodiversität befähigen

Stärker mitgestalten können

Eine spezifische Stärkung der Landschaftsqualität und Biodiversität in den Agglomerationsräumen durch die Sektoralpolitiken (--> Stossrichtung 2) muss durch die Agglomerationen mitgestaltet und koordiniert werden können. Die Handlungsfähigkeit im Thema Landschaft und Biodiversität auf der Agglomerationsebene ist heute jedoch sehr gering. Die Trägerschaften der Agglomerationsprogramme Verkehr und Siedlung bzw. deren Geschäftsstellen können diese Funktion unter den heutigen Rahmenbedingungen nicht übernehmen.

Kohärente Raumentwicklung als Basis

Eine weitere Herausforderung besteht darin, dass mit dem Verhältnis von Agglomeration und Region eine weitere Dimension der Komplexität hinzukommt, für welche jeder Kanton einen eigenen Umgang definieren muss. Unter dem Begriff einer kohärenten Raumentwicklung werden aktuell Überlegungen angestellt, wie eine verstärkte Koordination der Sektoralpolitiken erreicht werden kann. Alles was eine kohärente Raumentwicklung auf regionaler Ebene fördert, verbessert im Grundsatz auch die Voraussetzungen zur Stärkung von Landschaftsqualität und Biodiversität.

Praxisnahe Landschaftskompetenz

Wichtiger Teil der Handlungsfähigkeit ist eine fundierte Themenkompetenz Landschaft/Biodiversität, insbesondere praxisnahes Handlungswissen. In den letzten Jahren konnten durch verschiedene Forschungsprogramme, Modellvorhaben und Pilotprojekte wertvolle Erkenntnisse gesammelt werden. Dieses Wissen ist jedoch noch weitgehend in Fachkreisen verankert und ist im Bewusstsein der Akteure in den Agglomerationen nur punktuell angekommen.

Dazu folgende Empfehlungen auf Ebene Bund:

3.1 Die Massnahme 5.1 des Massnahmenplans des Landschaftskonzeptes Schweiz «**Stärkung Wissenssystem Landschaft**» bildet eine zentrale Grundlage für Stossrichtung 2. Die Bedeutung der Module «Stärkung der Beratung», «Aus- und Weiterbildung», «Kommunikation und Sensibilisierung» sowie «Kooperation und Dialog» wird durch die Erkenntnisse des vorliegenden Berichtes unterstrichen. Die Massnahme ist nun zu konkretisieren und weiter umzusetzen. Dabei ist es wichtig, auch die Situation der Agglomerationen zu berücksichtigen. Dies nicht nur durch die Behandlung von spezifischen thematischen Fragen, sondern auch durch eine verstärkte Einbindung der Akteure aus der «Welt der Agglomerationsprogramme». Die Diskussionen in den Fallstudien-Agglomerationen haben zudem deutlich gemacht, dass für die Gemeinden eine direkte und praxisnahe Unterstützung vor Ort besonders wertvoll ist.

3.2 Das Bundesamt für Raumentwicklung (ARE) kann im Rahmen seiner Aktivitäten und Veranstaltungen zum **Erfahrungsaustausch** zwischen den Trägerschaften der Agglomerationsprogramme die Themen der Landschaft und Biodiversität gezielt ansprechen. Praxiserfahrungen

aus den einzelnen Programmen und gute Beispiele regen Diskussionen an und vermitteln Impulse[48]. Inputs von Expertinnen und Experten zu Landschaft und Biodiversität können das Verständnis für die Themen verbessern und auch einen direkten Austausch stärken.

3.3 Im Gegenzug kann wiederum bei den Verantwortlichen für Natur und Landschaft das **Bewusstsein für die Ebene der Agglomerationen** als funktionaler Raum aber auch als Handlungsraum gestärkt werden. Ein vertiefter Austausch kann etwa über die Konferenz der Beauftragten für Natur- und Landschaftsschutz (KBNL) erfolgen.

3.4 Der **Befähigung** kommt eine hohe Bedeutung zu. Wer über Sach-, Ziel- und Handlungswissen verfügt, kann sich wirkungsvoller in die Prozesse einer qualitätsorientierten Landschaftsentwicklung einbringen. Das Landschaftskonzept Schweiz greift diesen Punkt bereits auf, mit den Zielen 5.F (Befähigung der Bevölkerung) und 8.C (Befähigung regionaler Akteure), die es zu konkretisieren und umzusetzen gilt.

3.5 Des Weiteren kann der Bund durch die Weiterführung von Projekten und Massnahmen aus dem Aktionsplan Biodiversität dazu beitragen, dass das **Bewusstsein** für das Thema Biodiversität und Landschaftsqualität sowohl bei den raumrelevanten Akteuren als auch breit in der Bevölkerung an Gewicht gewinnt.

3.6 Die beteiligten Bundesämter können die aktuell laufenden **Modellvorhaben** der Periode 2020-24 zum Wissensaufbau zu nutzen. Die Vorhaben im thematischen Schwerpunkt «Landschaft ist mehr wert» wollen das Potenzial von Landschaftsqualitäten besser nutzen und die Leistungen der Landschaft im regionalen Kontext würdigen. Insbesondere die Modellvorhaben in den Agglomerationen Limmattal, St.Gallen, Valais central und Langenthal ermöglichen gezielte Erkenntnisse hinsichtlich der Verbindung zu den Agglomerationsprogrammen. Aber auch das Projekt «Grünes Band» in der Agglomeration Bern besitzt grosses Potenzial, um Erkenntnisse zu gewinnen, wie die Natur- und Kulturlandschaft in Agglomerationen im Zusammenspiel von öffentlicher Hand, Wirtschaft und weitere Akteure bewahrt, aufgewertet und langfristig entwickelt werden kann. Die Lessons Learnt aus diesen Projekten sind gezielt für weitere Agglomerationsräume nutzbar zu machen. Sie können auch in die Weiterentwicklung der Agglomerationspolitik einfliessen.

Dazu folgende Empfehlungen auf Ebene Kantone:

3.7 Die Kantone können **kantonale Regionalisierungsstrategien** prüfen und, falls noch nicht vorhanden, einen (gesetzlichen bzw. institutionellen) Rahmen für die regionale Zusammenarbeit definieren. Sie können Planungs- und Koordinationsaufgaben an die Regionen delegieren und bei Bedarf strategische Abstimmungen einfordern.[49] Damit wird eine kohärente Raumentwicklung gefördert und die Voraussetzungen

[48] In schriftlicher Form festgehalten z.B. in ARE (2020): Landschaft, Freiraum und Natur in den Agglomerationsprogrammen Verkehr und Siedlung: Gute Beispiele der dritten Generation.

[49] Siehe dazu TK (2019): Stadt-Land übergreifende Regionen: Wie kann eine kohärente Raumentwicklung gefördert werden?

für einen zielgerichtete und abgestimmte Stärkung von Landschaftsqualität und Biodiversität verbessert.

3.8 Die Kantone können die Handlungsfähigkeit von (bestehenden) regionalen Organisationen unterstützen. Der Kanton Aargau etwa unterstützt Regionalplanungsverbände über **Leistungsvereinbarungen** bei ihren Tätigkeiten im Bereich Natur und Landschaft. Er zielt auf eine Stärkung der organisatorischen Voraussetzungen ab, damit eigene Projekte initiiert und umgesetzt werden können. Der Kanton erhofft sich mit den so aufgebauten dezentralen Strukturen ein besseres Ausschöpfen regionaler Ideen, eine gemeindeübergreifende Abstimmung und eine höhere Akzeptanz der kantonalen Projekte und Massnahmen.

3.9 In Kantonen mit regionalen (Planungs-)Strukturen sind, wo nicht bereits erfolgt, die **Schnittstellen** zwischen regionalen Strukturen und den Geschäftsstellen der Agglomerationsprogramme klar zu definieren. Wo möglich sollten Synergien genutzt werden, insbesondere durch eine Bündelung der operativen Aufgaben (wie beispielsweise in den Agglomerationen Langenthal oder Valais Central).

Dazu folgende Empfehlungen auf Ebene Trägerschaften und Gemeinden:

3.10 Ein funktionierendes Wissenssystem Landschaft setzt auch **Kompetenzen vor Ort** in den Agglomerationen voraus. Gerade in kleineren Agglomerationen sind aus Ressourcengründen angepasste Lösungen gefragt. Denkbar ist etwa eine Bündelung von Ressourcen mit anderen Agglomerationen mit einer gemeinsamen Themenexpert*in, der Einbezug des Fachwissens weiterer Organisationen oder auch die Mandatierung einer Fachstelle einer grösseren (Kern-)Stadt für zusätzliche agglomerationsbezogene Leistungen.

5.2.5 Stossrichtung 4: Langfristige Stärkung von Landschaftsqualität und Biodiversität im Agglomerationsraum

Zwei Ansatzpunkte für langfristige Stärkung

Die Bedeutung von Landschaftsqualität und Biodiversität für lebenswerte Agglomerationsräume wird künftig noch höher sein, als dies heute bereits der Fall ist. Es erscheint deshalb notwendig, über den bestehenden gesetzlichen Rahmen und die vorhandenen Instrumente hinaus eine Stärkung von Landschaftsqualität und Biodiversität im Agglomerationsraum zu erreichen. Grundsätzlich bestehen dazu zwei Ansatzpunkte: Einerseits kann diese Querschnittsthematik in den relevanten Politikbereichen rechtlich stärker verankert werden. Andererseits soll geprüft werden, ob und in welcher Form eine gezielte Förderung von Biodiversität und Landschaftsqualität im Rahmen eines «grünes Agglomerationsprogramms» möglich ist.

Klarer gesetzlicher Rahmen

Auftrag aus dem Bundesrecht

Der Erhalt und die Förderung von Biodiversität und Landschaftsqualität im Siedlungsgebiet ist im Bundesrecht mehrfach festgeschrieben: Zu erwähnen sind hier in erster Linie die Planungsgrundsätze nach RPG, namentlich die Schonung der Landschaft sowie die Erhaltung von Grünflächen und Bäumen in Siedlungen (Art. 3 Abs. 2 sowie Abs. 3 Bst. e RPG), die Bestimmungen zum ökologischen Ausgleich in intensiv genutzten Gebieten innerhalb und

ausserhalb von Siedlungen (Art. 18b Abs. 2 NHG) sowie den sorgsamen Umgang mit den Schutzwerten Biodiversität und Landschaft (Art. 5ff., Art. 18a/b, Art. 23a/b NHG). Für die entsprechende Umsetzung haben die Kantone und Gemeinden zu sorgen. Dies erfolgt jedoch nicht überall mit der gleichen Konsequenz und Wirkung (z.B. Auswertung zur Umsetzung des ökologischen Ausgleichs, siehe Kap. 5.1.1).

Klarer gesetzlicher Rahmen

In einem ersten Schritt wäre eine Auslegeordnung zur Verankerung dieser Themen im eidgenössischen und kantonalen Recht vorzunehmen (unter Berücksichtigung bereits vorliegender Studien). Gute kantonale Beispiele mit Vorbildcharakter könnten dabei vertieft untersucht werden. Gestützt darauf könnte eruiert werden, wie die betreffenden Rechtsgrundlagen angepasst werden müssten, so dass auf allen drei Staatsebenen ein klarer gesetzlicher Auftrag besteht, Biodiversität und Landschaftsqualität im Agglomerationsraum zu fördern. Die Absicht des Bundesrates, den ökologischen Ausgleich im Siedlungsgebiet im Rahmen des geplanten indirekten Gegenvorschlags zur Volksinitiative «Für die Zukunft unserer Natur und Landschaft (Biodiversitätsinitiative)» zu stärken, geht bereits in diese Richtung.

Grünes Agglomerationsprogramm

Die Schaffung eines neuen Agglomerationsprogramms, das sich in enger Abstimmung mit dem Agglomerationsprogramm Verkehr und Siedlung für die Förderung von Aspekten aus dem Bereich Natur und Umwelt einsetzt, ist bereits Teil der Überlegungen zur Weiterentwicklung der Agglomerationspolitik, die auf Bundesebene zurzeit diskutiert werden.

Prüfung eines «grünen» Agglomerationsprogramms

Die instrumentelle Umsetzung ist noch vertieft zu klären. Der Ansatz, das aktuelle Agglomerationsprogramm Verkehr und Siedlung für eine umfassende Stärkung von Landschaftsqualität und Biodiversität zu nutzen, wurde als nicht praktikabel beurteilt (siehe Kapitel 5.2.1). Es muss jedoch geprüft werden, ob ein «grünes Agglomerationsprogramm» auf diese Themen fokussieren kann. Gleichzeitig stellt sich die Frage, ob ein solches neues Instrument auf weitere Themen (Klima, Erholung/Gesundheit, Energie) ausgeweitet werden kann. Ein zentraler Erfolgsfaktor bei einer solchen Lösung wäre, dass mehrere Sachbereiche sowie Inhalt, Planung und Finanzierung über einen einzigen Förderzweck miteinander verbunden werden können[50].

Offene Fragen

Bei der Prüfung eines «grünen Agglomerationsprogramms» stellen sich unter anderem folgende Fragen:

— Thematischer Umfang: Wie werden Landschaftsqualität und Biodiversität definiert und thematisch abgegrenzt? Welche Inhalte bieten sich für ein Agglomerationsprogramm an? Wie kann zur Umsetzung der ökologischen Infrastruktur beigetragen werden? Welche weiteren landschaftsrelevanten Themen, wie beispielsweise Klima, Erholung/Gesundheit und Energie, sind dabei mitzudenken?

— Perimeter: Wie kann an den bestehenden Agglomerationsperimetern angeknüpft werden?

[50] Diese Überlegung wurde bereits in der Synthese des NFP 48 «Landschaften und Lebensräume der Alpen» (Empfehlung E3)

— Finanzen: Woher kommen die finanziellen Mittel? Wie sind Finanzierungsmechanismen ausgestaltet?

— Strukturen: Wie wird an die bestehenden Strukturen und Trägerschaften angeknüpft? Wo kann ein zweckmässiges und handlungsfähiges Gesamtkonstrukt von «Agglomerationsstrukturen» aussehen?

Verknüpfung klären

Zu klären ist, in welcher Form das neue Agglomerationsprogramm mit dem Agglomerationsprogramm Verkehr und Siedlung verknüpft wird.

Umfassendes Verständnis sicherstellen

Unabdingbar ist, dass eine integrale Sichtweise auf die räumliche Entwicklung gewährleistet bleibt. Ein neues Agglomerationsprogramm darf nicht dazu führen, dass Landschaft und Biodiversität «ausgelagert» werden. Dies würde dem umfassenden Landschaftsverständnis widersprechen, wie es der nationalen Gesetzgebung zu Grunde liegt. Eine Verknüpfung ist beispielsweise über ein gemeinsames Dach möglich, mit einem räumlichen Zukunftsbild und Teilstrategien, die das Zusammenspiel von Siedlung, Verkehr und Landschaft beschreiben.

Wirkung erzielen

Um Wirkung zu erzielen, wird es notwendig sein, gesetzliche Vorgaben, minimale Qualitätsstandards sowie finanzielle Anreize miteinander zu kombinieren.

Handhabbarkeit von Komplexität

Bei der Konzeption eines neuen Agglomerationsprogramms sind einfache, pragmatische und gut umsetzbare Lösungsansätze sehr hoch zu gewichten. Denn die inhaltliche, institutionelle und instrumentelle Komplexität in den Agglomerationsräumen ist bereits heute sehr hoch.

A1 Teilnehmende Fokusgruppen

Nachfolgend sind die Teilnehmenden der Fokusgruppengespräche in den fünf Fallbeispielen aufgeführt. Benannt sind auch die Schlüsselpersonen, mit denen jeweils ein Sondierungsgespräch geführt wurde.

Agglomeration Valais Central

Teilnehmende Fokusgruppengespräch vom 31.08.2020, Sion

– Buchard, Arnaud	Coordinateur Agglo Valais Central (Sondierungsgespräch)
– Clavien, Yann	Service des forêts, cours d'eau et du paysage du Canton du Valais, Chef de section Nature et paysage
– Decrausaz, Brigitte	Département de l'économie et de la formation du Canton du Valais, Service de l'agriculture
– Défago, Aurélie	Département de la mobilité, du territoire et de l'environnement du Canton du Valais, Service du développement territorial
– Evéquoz, Léonard	Directeur adjoint Agglo Valais Central (Sondierungsgespräch)
– Gillioz, Léa	Département de la mobilité, du territoire et de l'environnement du Canton du Valais, Service du développement territorial
– Tudisco, Lionel	Ville de Sion, Service de l'urbanisme et de la mobilité
– Zambaz, Jean-Henri	Commune de Conthey, Chef du service de l'édilité et de l'urbanisme

Agglomeration Limmattal

Teilnehmende Fokusgruppengespräch vom 1.9.2020, Dietikon

– Fischer, Kaspar	Zürcher Planungsgruppe Limmattal (entschuldigt) (Sondierungsgespräch)
– Gremminger, Thomas	Sektion Natur und Landschaft, Kanton Aargau
– Lauper, Lukas	Abteilung Raumentwicklung, Kanton Aargau
– Löchl, Michael	Amt für Verkehr, Kanton Zürich
– Mera, Fiona	Baden Regio (Sondierungsgespräch)
– Schöb, Paavo	Planar AG
– Wegner, Daniela	Amt für Raumentwicklung, Kanton Zürich (entschuldigt)
– Wolf, Peter	Regionale 2025

Agglomeration Grand Genève

Teilnehmende Fokusgruppengespräch vom 3.9.2020, Genève

- Badoux, Laurent — Etat de Genève, Département du territoire, Office de l'urbanisme, Chef de projet au Service du plan directeur cantonal
- Bussy, Tiphaine — Etat de Genève, Département du territoire, Cheffe de projet au Service du paysage et des forêts
- Cachelin, Elodie — Canton de Vaud, Département de l'environnement et de la sécurité, Responsable promotion de la nature en ville
- Fauvain, Hervé — Grand Genève, Chef de projet Environnement (Sondierungsgespräch)
- Iglésias Mathieu — Grand Genève, Chef de projet Aménagement (Sondierungsgespräch)
- Sengul Juranville, Güner — Grand Genève, Cheffe de projet Environnement
- Stamm, Aurélie — Région de Nyon, Déléguée à l'environnement (Sondierungsgespräch)
- Strehler Perrin, Catherine — Canton de Vaud, Département de l'environnement et de la sécurité, Cheffe de la Division Biodiversité et Paysage
- Varès, Sylvie — Pôle métropolitain du Genevois français

Agglomeration Mendrisiotto

Teilnehmende Fokusgruppengespräch vom 8.9.2020, Chiasso

- Carmellini, Massimo — Comune di Mendrisio, Ufficio tecnico pianificazione
- Passiglia, Silvia — CRTM e Comune di Chiasso, Ufficio pianificazione
- Poggiati, Paolo — Dipartimento del Territorio del Cantone Ticino, Capo Sezione dello Sviluppo Territoriale
- Schmalvogl, Oliver — Comune di Stabio, Ufficio Energia
- Varisco, Mattia — CRTM e Comune di Chiasso, Ufficio pianificazione (Sondierungsgespräch)

Agglomeration Langenthal

Teilnehmende Fokusgruppengespräch vom 15.9.2020, Langenthal

– Baumann, Flurin	Amt für Gemeinden und Raumordnung, Abt. Kantonsplanung
– Bessire, Katja	Amt für öffentlichen Verkehr und Verkehrskoordination
– Cavelti, Naina	Ecoptima
– Costa, Stefan	Geschäftsführer Region Oberaargau (Sondierungsgespräch)
– König, Pascal	Amt für Landwirtschaft und Natur
– Krähenbühl, Thomas	Gemeinde Heimenhausen, Leitung Arbeitsgruppe Landwirtschaft und Natur, Region Oberaargau
– Stirnimann, Werner	Verein Smaragd Oberaargau
– Zahnd, Markus	Leiter Fachbereich Stadtentwicklung Langenthal