



Merkblatt

«Kantonale Landschaftskonzeption und kohärente Landschaftsqualitätsziele»

Erläuterung zum Programmziel 1 im NFA-Teilprogramm «schützenswerte Landschaften» der Programmvereinbarung «Landschaft»

Aktualisierung 2020

Inhalt

1. Ausgangslage.....	3
2. Landschaftsverständnis.....	3
3. Landschaft als gesetzlicher Auftrag	4
4. Landschaftsentwicklung als gemeinsame Aufgabe	5
5. Definition und Zweck einer kantonalen Landschaftskonzeption	5
6. Erarbeitung: Vorgehensvorschlag:	6
7. Anwendung der kantonalen Landschaftskonzeption.....	10
8. Weiterführende Informationen	10
9. Literatur	11
Anhang 1: Empfohlene Methode für die Landschaftsanalyse: Landschaftstexturen und -typen	12

Ziel

Dieses Merkblatt erläutert das Programmziel 1 des NFA-Teilprogramms «schützenswerte Landschaften» der Programmvereinbarung Landschaft (BAFU 2018). Es zeigt die Erwartungen an eine kantonale Landschaftskonzeption auf und soll die Kantone bei der Erarbeitung ihrer Landschaftskonzeptionen und Landschaftsqualitätsziele unterstützen. Das Merkblatt klärt Begriffe, konkretisiert den Ansatz der kantonalen Landschaftskonzeption und gibt Formulierungsbeispiele für Landschaftsqualitätsziele. Die Erarbeitung einer kantonalen Landschaftskonzeption für die gesamte Kantonsfläche soll die Fachstellen Natur und Landschaft in Fragen der Landschaftsqualität stärken und die Zusammenarbeit mit der Raumentwicklung fördern. Das Merkblatt soll so dazu beitragen, die Schnittstelle «Landschaftskonzeption – Richtplan» zu klären.



Impressum

Autor

Matthias StremLOW, Bundesamt für Umwelt BAFU, Abteilung Biodiversität und Landschaft, Bern

Korreferat

Christine Meier, raum-landschaft, Zürich

Urs Steiger, steiger texte, konzepte, beratung Luzern

Bei Erarbeitung (2014/15) und Aktualisierung (2019) angehörte Fachpersonen

Daniel Arn, BAFU, Abteilung Biodiversität und Landschaft

Reto Camenzind, ARE, Sektion Siedlung und Landschaft

Franziska Grossenbacher, BLW, Fachbereich Direktzahlungsprogramme

Benoît Magnin, BAFU, Sektion Landschaftsmanagement

Oliver Martin, BAK, Sektion Heimatschutz und Denkmalpflege

Maria Senn, BAFU, Sektion Landschaftsmanagement

Kaspar Sollberger, BAFU, Rechtsdienst

Ueli Wittwer, ARE, Sektion Richtplanung

Aus der Konferenz der Beauftragten für Natur- und Landschaftsschutz (KBNL):

Kanton Aargau: Thomas Gremminger

Kanton Basel-Land: Laura Chavanne

Kanton Bern: Flurin Baumann

Kanton Glarus: Peter Zopfi

Kanton Luzern: Thomas Stirnimann

Kanton Waadt: Catherine Strehler-Perrin

Kanton Zug: Martina Brennecke

Basis für die Überarbeitung bildeten zudem zwei Workshops mit Vertreterinnen und Vertreter kantonaler Fachstellen «Natur und Landschaft» und Raumentwicklung 2019.

Auskunft

Bundesamt für Umwelt

Abteilung Biodiversität und Landschaft

Dr. Matthias StremLOW, Sektionschef

Tel.: 058 464 84 01

E-Mail: matthias.stremLOW@bafu.admin.ch

1. Ausgangslage

Die Kantone haben die herausfordernde Aufgabe, die Landschaft zu schonen, Siedlung, Verkehr und Landschaft aufeinander abzustimmen, für die Erhaltung von naturnahen Landschaften und Erholungsgebieten zu sorgen, sowie die Umsetzung von Bundesinventaren zu unterstützen. Bisher fehlen für Richtpläne, Agglomerationsprogramme, Landschaftsentwicklungskonzepte, Schutzgebietsplanungen, Vernetzungskonzepte oder Landschaftsqualitätsprojekte oft übergeordnete gesamträumliche Landschaftsgrundlagen, die es ermöglichen, landschaftsrelevante Ziele für bestimmte Gebiete abzuleiten. Die kantonale Landschaftskonzeption soll diese Lücke schliessen.

Das Landschaftskonzept Schweiz (LKS) hält im behördenverbindlichen Sachziel 7.E fest, dass kantonale und regionale Landschaftsqualitätsziele stufengerecht zu erarbeiten und mit den Instrumenten der Raumplanung umzusetzen sind (BAFU 2020). Landschaftsqualitätsziele sind eine wichtige Basis für eine kohärente, qualitätsbasierte Landschaftsentwicklung. Sie sind auf kantonaler Ebene in der Regel in einer kantonalen Landschaftskonzeption zu identifizieren. Diese stellt eine Grundlage für den Richtplan nach Art. 6 Abs. 2 Bst. b Raumplanungsgesetz (RPG) dar. Basierend darauf ist das Thema Landschaft im kantonalen Richtplan zu behandeln und eine regionale Betrachtung der Landschaft vorzunehmen (vgl. auch Erläuterungsbericht LKS, Kapitel 5 Erläuterungen zu Planungsprozessen, BAFU 2020).

Der Bund kann die Arbeiten an den kantonalen Landschaftskonzeptionen mittels Finanzhilfen unterstützen. Im Handbuch «Programmvereinbarungen im Umweltbereich» des BAFU für die Programmperiode 2020–24 (BAFU 2018) wurde entsprechend im Programm «Landschaft», Teilprogramm «schützenswerte Landschaften» (Art. 13 NHG) das Programmziel «PZ 1: Landschaftskonzeption» formuliert, mit dem das BAFU die Erarbeitung einer kantonalen Landschaftskonzeption als Grundlage für die Ableitung von kohärenten Landschaftsqualitätszielen unterstützt.

Heute bestehen auf Bundesebene zahlreiche Instrumente, Grundlagen und Methoden zur Förderung der Landschaftsqualität und zur Formulierung von Landschaftsqualitätszielen (Steiger 2016). Weitere kommen auf der kantonalen, regionalen und kommunalen Ebene dazu. Die Überlegungen zur Landschaftsqualität fliessen dabei auch in die raumplanerischen Instrumente ein und werden dort mittels konkreter Festlegungen und Massnahmen umgesetzt. Die kantonale Landschaftskonzeption soll dem Kanton eine kohärente Gesamtsicht zum Thema Landschaft und die Abstimmung der verschiedenen Instrumente aufeinander und auf die übergeordneten Ziele hin ermöglichen. Gemäss Handbuch «Programmvereinbarungen im Umweltbereich» stellt die Einbindung der kantonalen Landschaftskonzeption in die raumplanerischen Instrumente und Prozesse einen Qualitätsindikator bei der Umsetzung des entsprechenden Programmziels dar (BAFU 2018, Seite 62).

2. Landschaftsverständnis

Der Begriff «Landschaft» kommt in der Bundesgesetzgebung in verschiedenen Kontexten vor (BV, NHG, RPG, LwG). Verfassung und Gesetz gehen – wie auch die Europäische Landschaftskonvention (ELK, SR 0.451.3) – von einem ganzheitlichen Landschaftsverständnis aus, das neben der Bezeichnung schützenswerter Landschaften generell einen sorgfältigen Umgang mit der Landschaft auf der ganzen Fläche postuliert. Dieses umfassende Landschaftsverständnis umschreibt der Bundesrat im

LKS wie folgt: *«Landschaft umfasst den gesamten Raum, wie die Menschen ihn wahrnehmen und erleben. Sie ist mit ihren natürlichen und kulturellen Werten sowohl Lebensraum für Tiere und Pflanzen als auch Wohn-, Arbeits-, Erholungs-, Bewegungs-, Kultur- und Wirtschaftsraum für den Menschen. Aufgrund dieser vielfältigen Funktionen erbringt die Landschaft wichtige Leistungen für das Wohlbefinden und die Wohlfahrt. Landschaften sind dynamische Wirkungsgefüge und entwickeln sich aufgrund natürlicher Faktoren und durch die menschliche Nutzung und Gestaltung stetig weiter» (BAFU 2020, S. 50).*

Die Qualität einer Landschaft lässt sich über ihre ökologischen, ästhetischen, kulturellen, wirtschaftlichen und emotionalen Elemente und Werte definieren. Eine hohe Landschaftsqualität ist vorhanden, wenn der Landschaftscharakter und ihre besonderen Werte gut ausgebildet sind und die multifunktionalen Landschaftsleistungen nachhaltig erbracht werden.

3. Landschaft als gesetzlicher Auftrag

NHG: 1962 wurde der Natur-, Heimat- und Landschaftsschutz in die Bundesverfassung aufgenommen. In der Schweiz ist der Landschaftsschutz in Art. 78 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 (BV, SR 101), im Bundesgesetz über den Natur- und Heimatschutz vom 1. Juli 1966 (NHG, SR 451), in der Verordnung über den Natur- und Heimatschutz (NHV, SR 451.1) und in verschiedenen Spezialverordnungen geregelt. Zuständig für den Natur- und Heimatschutz sind gemäss Art. 78 Abs. 1 der Bundesverfassung die Kantone. Die jeweiligen rechtlichen und institutionellen Regelungen zur Landschaft fallen in den Kantonen sehr unterschiedlich aus. Der Bund hat gemäss Verfassung bei der Erfüllung seiner Aufgaben Rücksicht auf die Anliegen des Natur- und Heimatschutzes zu nehmen.

Europäische Landschaftskonvention: Mit der Ratifizierung der Europäischen Landschaftskonvention (ELK, SR 0.451.3) im Jahr 2013 hat sich die Schweiz dazu verpflichtet, eine Landschaftspolitik festzulegen und umzusetzen, die auf Landschaftsschutz, -pflege und -planung ausgerichtet ist. Dabei soll die Landschaft Bestandteil der Raum- und Stadtplanungspolitik, der Kultur-, Umwelt-, Landwirtschafts-, Sozial- und Wirtschaftspolitik sowie anderer Politiken sein, die sich unmittelbar oder mittelbar auf die Landschaft auswirken können. Im Speziellen sieht dabei Art. 6 Bst. D ELK die Erarbeitung von Landschaftsqualitätszielen vor. Entsprechend dem flächendeckenden Landschaftsverständnis der ELK sind auch diese für die gesamte Fläche auszuarbeiten.

Raumplanungsgesetz: Wichtige Bestimmungen zur Landschaft enthält auch das Raumplanungsgesetz vom 22. Juni 1979 (RPG, SR 700). Der Zweckartikel Art. 1 RPG verpflichtet Bund, Kantone und Gemeinden, den Boden haushälterisch zu nutzen und das Baugebiet vom Nichtbaugebiet zu trennen. Zudem soll die Raumplanung dazu beitragen, dass die Landschaft geschützt und die Siedlungsentwicklung nach innen gelenkt wird, und dass kompakte Siedlungen geschaffen werden. In Art. 3 Abs. 2 RPG sind die Planungsgrundsätze zur Landschaft festgehalten, die unter anderem dazu anhalten, die Landschaft zu schonen, Siedlungen, Bauten und Anlagen in die Landschaft einzuordnen und naturnahe Landschaften und Erholungsräume zu erhalten. Nach Art. 6 Abs. 2 Bst. b erarbeiten die Kantone Grundlagen für die Erstellung ihrer Richtpläne, in denen sie feststellen, welche Gebiete besonders schön, wertvoll, für die Erholung oder als natürliche Lebensgrundlage bedeutsam sind. Gemäss dem «Leitfaden für die Richtplanung» (ARE 1997) haben die Kantone im Richtplan die Funktionen der verschiedenen Landschaftstypen aufzuzeigen, wobei die Landschaft als Ganzes betrachtet werden muss (R/E 2.32).

4. Landschaftsentwicklung als gemeinsame Aufgabe

Landschaften sind dynamisch. In ihnen widerspiegelt sich die naturgeschichtliche und kulturelle Entwicklung eines Gebietes. Entsprechend verändern sie sich stetig – durch die natürlichen Prozesse, die Eingriffe und Aktivitäten der Menschen, aber auch durch die Veränderung der Wahrnehmung.

Der anhaltende Druck auf die Landschaft, die rasche Transformation und der Verlust landschaftlicher Qualitäten erweist sich als eine zentrale gesellschaftliche Herausforderung (Bundesrat 2018, Rey 2017). Aus der Ratifizierung der ELK und den gesetzlichen Aufträgen des NHG und RPG ergibt sich die Aufgabe einer nachhaltigen Entwicklung der Landschaft in der Schweiz. Um sie zu erfüllen, bedarf es eines umfassenden Landschaftsverständnisses, strategischer Landschaftsqualitätsziele sowie der Zusammenarbeit aller staatlichen Ebenen und raumwirksamen Politiken. Das behördenverbindliche LKS (BAFU 2020) definiert hierbei den Rahmen für die kohärente und qualitätsorientierte Entwicklung der Landschaft. Die übergeordnete Ausrichtung für eine kohärente Landschaftspolitik des Bundes wird in den strategischen Zielsetzungen und in den Landschaftsqualitätszielen des LKS festgelegt. Raumplanerische Grundsätze und Sachziele konkretisieren diese für die einzelnen Sektoralpolitiken des Bundes. Das LKS zielt so auf die aktive Verknüpfung der Akteure ab und verbindet und koordiniert die unterschiedlichen landschaftsbezogenen Instrumente der Planung und Finanzierung mit Aspekten der Landschaftsqualität.

Mit der Programmvereinbarung «Landschaft» stellt der Bund den Kantonen finanzielle Mittel zur Verfügung, die sie zur stufengerechten Umsetzung einer integralen Landschaftspolitik entsprechenden ihren eigenen Bedürfnissen einsetzen können (vgl. Kasten).

Die Programmvereinbarung «Landschaft»

Die PV «Landschaft» verbessert in der vierten Programmperiode 2020–24 die Möglichkeit der Kantone, auf der ganzen Fläche die Instrumente für die Landschaftsqualität und die besonders wertvollen Landschaften anzuwenden, gut zu koordinieren und damit verbundene Synergien zu nutzen. ... Der Bund ermuntert und unterstützt die Kantone via die Erarbeitung kantonaler Landschaftskonzeptionen ihrerseits die **flächendeckende Kohärenz von Landschaftsqualitätszielen** auf kantonaler und kommunaler Ebene anzustreben und Schutz- und Aufwertungsmassnahmen festzulegen.

...

Der kantonalen Landschaftskonzeption (PZ 1 des Teilprogramms «schutzwürdige Landschaften») kommt für eine **kohärente Landschaftspolitik auf Stufe des Kantons** eine wichtige Rolle zu: Die kantonale Fachstelle konkretisiert darin die Finanzierung von Aufwertungsprojekten durch die verschiedenen Programme, sie vermeidet Doppelsubventionierungen, sie garantiert, dass die «richtige» Massnahme aus dem richtigen Programm unterstützt wird und sie gewährleistet die optimale Nutzung der zwischen den verschiedenen Programmen vorhandenen Synergien.

Programmvereinbarung «Landschaft», BAFU (2018)

5. Definition und Zweck einer kantonalen Landschaftskonzeption

Gesamträumliche Grundlage Landschaft: Eine kantonale Landschaftskonzeption ist eine fachliche Grundlage für die nachhaltige Entwicklung der Landschaft. Sie deckt den gesamten Raum eines Kantons ab und geht von einem ganzheitlichen Landschaftsverständnis aus, das die gesamte Landschaft und ihre vielfältigen Landschaftsfunktionen beinhaltet. Die Landschaftskonzeption bezeichnet die für einen Kanton charakteristischen Landschaftstypen und stellt diese flächendeckend dar. Weiter kann sie Aussagen zur Erhaltung und Aufwertung der geschützten und schützenswerten Landschaften im Kanton machen, sie ist jedoch kein Inventar und setzt keine Schutzobjekte fest.

Kohärente Landschaftspolitik ermöglichen: Die kantonale Landschaftskonzeption ermöglicht es, Aufgaben des kantonalen Richtplans im Bereich «Landschaft» fachlich abgestimmt zu konkretisieren und effizient zu erfüllen. Ihr kommt dabei der Stellenwert einer Grundlage im Sinne von Art. 6 Abs. 2 Bst. b RPG zu, die für den Kanton flächendeckend zu erarbeiten ist. Damit sollen kohärente Landschaftsqualitätsziele und abgestimmte Massnahmen in den verschiedenen Aufgabenbereichen und auf den verschiedenen Stufen (Kanton, Regionen, Gemeinden) gefördert werden. Ebenso ermöglicht sie, die Kohärenz bei der Umsetzung der Bundesinventare zu erhöhen, und dient weiter als Grundlage für die Berücksichtigung der Landschaft in Bauvorhaben oder bei Interessensabwägungen. Die Erarbeitung einer kantonalen Landschaftskonzeption ist für die Kantone freiwillig, jedoch Ziel der Bundesbeiträge nach Art. 13 NHG.

Bei der Erarbeitung der Landschaftskonzeption werden die landschaftsrelevanten kantonalen Fachstellen einbezogen. Dies bildet eine wichtige Basis für die Akzeptanz und Anwendung der fachlichen Grundlage beim Einsatz in verschiedenen Anwendungsgebieten.

6. Erarbeitung: Vorgehensvorschlag:

Die Projektleitung für die Erarbeitung einer kantonalen Landschaftskonzeption bei der kantonalen Fachstelle «Natur und Landschaft» anzusiedeln, hat sich in den bisherigen Erfahrungen als zweckmässig erwiesen. Die für landschaftsrelevante Themen wie «Raumplanung», «Landwirtschaft», «Wald» «Denkmalpflege», «Ortsbildschutz», «Gewässer» und «Wirtschaftsförderung», aber auch «Sport», «Gesundheit» und «Bildung» zuständigen Amtsstellen sind in geeigneter Form in den Erarbeitungsprozess einzubeziehen. Auf diese Weise lässt sich die sektorübergreifende Konzeption und Zusammenarbeit im Bereich «Landschaft» fördern und etablieren. Zudem gewährleistet dieses Vorgehen, dass die kantonale Landschaftskonzeption als Ergebnis des verwaltungsinternen Prozesses zwischen den betroffenen Amts- und Fachstellen diskutiert und bestmöglich abgestimmt wird. Ist das Projekt zudem von Beginn weg auf Departementsstufe verankert, fördert dies das aktive Mittragen innerhalb der kantonalen Verwaltung.

Die Erarbeitung einer kantonalen Landschaftskonzeption erfolgt häufig in zwei Phasen: in einer Analysephase, in der die charakteristischen Teilräume oder Landschaftstypen eines Kantons flächendeckend erfasst und verortet werden, und in einer Strategiephase, in der die Landschaftsqualitätsziele formuliert werden. An diese beiden Phasen anschliessend folgt die Anwendung, im Rahmen derer die Umsetzung mit den Instrumenten der Raumplanung und weiterer Sektoralpolitiken konkretisiert und realisiert wird.

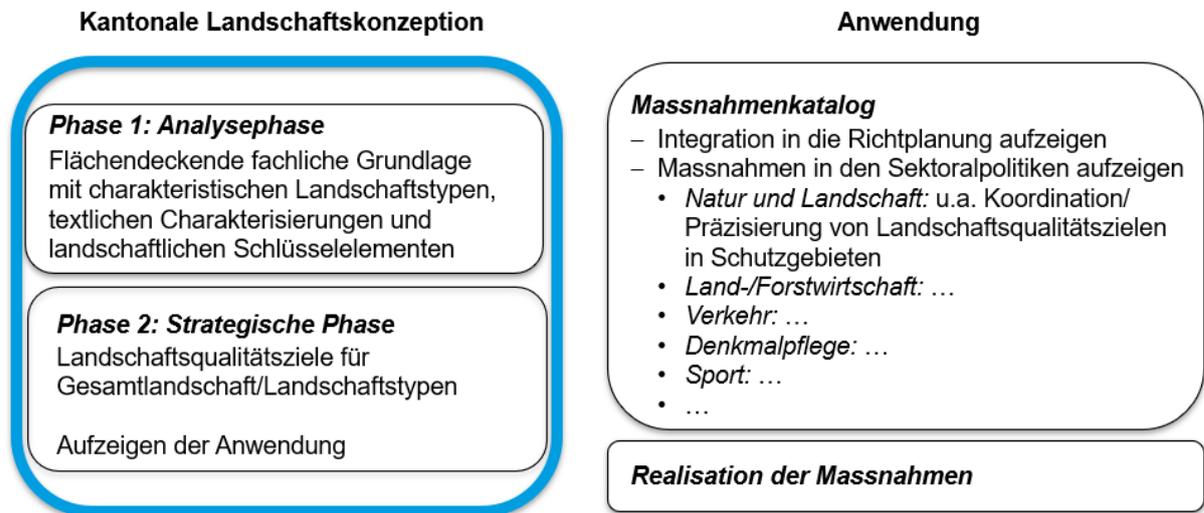


Abb. 1: Erarbeitung und Anwendung einer kantonalen Landschaftskonzeption (Ch. Meier/U. Steiger)

Analysephase: Die Landschaftskonzeption identifiziert und verortet flächendeckend die charakteristischen Teilräume oder Landschaftstypen eines Kantons (zur Methodik siehe Anhang 1). Sie beschreibt diese anhand ihrer typischen und prägenden naturkundlichen, kulturräumlichen und siedlungsspezifischen Landschaftsaspekte. Nutzungsspezifische Leistungen und Aspekte werden ebenso festgehalten. Dabei bezieht die Landschaftskonzeption Aspekte der Wahrnehmung und Identifikation mit ein.

Empfohlene Vorgehensschritte:

1. Bestehende Grundlagen, Inventare, Aufgaben und Instrumente analysieren; Schnittstellen zu Aufgaben und Instrumenten definieren.
2. Charakteristische Landschaftstypen für den gesamten Kanton erfassen, charakterisieren und räumlich (nicht parzellenscharf) bezeichnen. Bei dieser Arbeit empfiehlt es sich, vom wahrgenommenen Landschaftscharakter auszugehen. Die Landschaftstypen textlich charakterisieren und Schlüsselemente und eventuell zusätzlich stärkende und schwächende Aspekte aufzeigen.

Ergebnis der Analysephase ist die «fachliche Grundlage Landschaft», eine flächendeckend über den gesamten Kanton erstellte Landschaftsanalyse, die den «Ist-Zustand» erfasst, bestehend aus einer Karte mit den charakteristischen Teilräumen oder Landschaftstypen und deren Charakterisierung in Textform. Diese Grundlage ist mit den Vertreterinnen und Vertretern der landschaftsrelevanten Sektoralpolitiken zu diskutieren und zu konsolidieren.

Strategiephase: Für die Landschaft des Kantons als Ganzes und für die charakteristischen Teilräume oder Landschaftstypen werden in dieser Phase Landschaftsqualitätsziele formuliert. Zweckmässig formulierte Landschaftsqualitätsziele basieren auf der Charakterisierung spezifischer Landschaftstypen oder -teilräume. Sie nehmen die wesentlichen Charakteristika der prägenden Natur- und Kulturelemente sowie der Nutzungs- und Siedlungsstruktur auf und formulieren dafür Zielzustände. In herausragenden Landschaften werden diese Ziele auf die Schutzziele der Landschaften von nationaler Bedeutung (Moorlandschaften, Objekte der Landschaftsinventare BLN, ISOS und IVS, Pärke von nationaler Bedeutung und VAEW-Gebiete), grossflächige Biotopinventare sowie auf die Schutzziele von kantonal geschützten oder schützenswerten Landschaften abgestimmt. Berücksichtigt werden zudem bereits bestehende kantonale oder regionale Landschaftsqualitätsziele, beispielsweise in kantonalen oder

regionalen Richtplanungen, in kantonalen Raumentwicklungskonzepten, in Agglomerationsprogrammen oder in Landschaftsqualitätsprojekten. Die Landschaftsqualitätsziele machen konkrete Aussagen zu den prioritären Handlungsfeldern für die verschiedenen Landschaftstypen oder -teilräume und bewahren so die besonders wertvollen, gefährdeten und für Veränderung sensiblen Qualitäten einer Landschaft. Zweckmässig formulierte Landschaftsqualitätsziele sind anhand der Charakterisierung einer Landschaft nachvollziehbar und decken alle ihre wesentlichen Qualitäten ab. Sie sind so konkret, dass sie bei Interessenabwägungen oder Baugesuchen zur Begründung eines Entscheids herangezogen oder als Grundlage für Landschaftsqualitätsprojekte verwendet werden können. «Landschaftserhaltungsziele» bewahren in erster Linie vorhandene Qualitäten einer Landschaft, während «Landschaftsentwicklungsziele» vor allem dynamische Aspekte oder Potenziale einer Landschaft fördern (siehe Glossar «Landschaftsqualitätsziele»).

Die Landschaftsqualitätsziele können als Grundlage für die kantonale oder regionale Richtplanung, für Landschaftsqualitätsprojekte, für Vernetzungskonzepte, für Agglomerationsprogramme, für die Schutzgebietsplanung im Kanton oder in weiteren Instrumenten Verwendung finden. Die Ergebnisse der Strategiephase werden in Bericht und Karte dargestellt.

Empfohlene Vorgehensschritte:

3. Landschaftsverständnis, Werte, Potenziale und Defizite, Handlungsfelder und Instrumente mit den Vertreterinnen und Vertretern der kantonalen landschaftsrelevanten Sektoralpolitiken diskutieren und konsolidieren.
4. Landschaftsqualitätsziele definieren: Neben «allgemeinen Landschaftsqualitätszielen», die gesamthaft für die kantonale Landschaft gelten, sind für die charakteristischen Landschaftstypen, die auf den Landschaftsbeschreibungen und auf den festgelegten Handlungsfeldern aufbauen, «Ziele für die einzelnen Landschaftstypen» zu definieren.
5. Landschaftsqualitätsziele mit den Vertreterinnen und Vertretern der landschaftsrelevanten Sektoralpolitiken diskutieren sowie intern bei den betroffenen Amts- oder Dienststellen abstimmen. Ergebnis ist eine kantonsintern konsolidierte Darstellung des «Soll-Zustandes» der Landschaft des Kantons.
6. Anwendung aufzeigen: Darstellen, mit welchen Massnahmen und Instrumenten die angestrebten Landschaftsqualitätsziele erreicht werden können und wie die Koordination erfolgt, welche Zuständigkeiten bestehen und wie eine allfällige Differenzierung und Konkretisierung der Ziele auf regionaler Ebene vorgenommen werden soll. Die kantonale Landschaftskonzeption soll dabei soweit möglich über bestehende Instrumente umgesetzt werden. Unter anderem zeigt sie nachvollziehbar auf, wie die Umsetzung der Landschaftsqualitätsziele in die raumplanerischen Instrumente und Prozesse integriert werden. Für die landschaftsrelevanten kantonalen Sektoralpolitiken können Handlungsanweisungen im Richtplan verankert werden. Der Richtplan kann Aufträge an die Regionen oder Gemeinden formulieren, um die Landschaftsqualitätsziele auf regionaler oder kommunaler Stufe zu konkretisieren. Weitere mögliche Instrumente sind die Agglomerationsprogramme, Landschaftsqualitätsprojekte oder Landschaftsentwicklungskonzepte. Ergebnis dieses Arbeitsschrittes ist ein «Entwurf kantonale Landschaftskonzeption» als Basis für die Diskussion mit den Vertreterinnen und Vertretern der landschaftsrelevanten Sektoralpolitiken.

7. Verwaltungsinterne Vernehmlassung und anschliessend Konsensfindung zu deren Ergebnissen, Ausarbeitung der definitiven kantonalen Landschaftskonzeption sowie Verabschiedung durch geeignete Behörde.

Glossar Landschaftsqualitätsziele

In der Praxis werden heute unterschiedliche Begriffe verwendet. Dies führt zu Unsicherheiten.

Zur Harmonisierung der fachlichen Diskussionen werden nachfolgende Begriffsdefinitionen verwendet, wobei es sich hierbei um eine begriffliche Unterscheidung und nicht um eine räumliche handelt.



Abb. 2: Landschaftsqualitätsziele werden in Erhaltungs- und in Entwicklungsziele differenziert.

Landschaftsqualitätsziele: Die Europäische Landschaftskonvention definiert Landschaftsqualitätsziele als «die von den zuständigen staatlichen Stellen formulierten Ansprüche der Öffentlichkeit an die Landschaftsmerkmale ihrer Umgebung.» (ELK, SR 0451.3). Die Landschaftsqualitätsziele zeigen einerseits die vorhandenen Qualitäten und andererseits landschaftliche Potenziale auf, die unter Berücksichtigung der Bedürfnisse der Bevölkerungen hinsichtlich der erwünschten landschaftlichen Qualitäten und Leistungen weiterentwickelt werden. Die Ziele dienen dazu, die Landschaft unter Wahrung ihres Charakters weiter zu entwickeln sowie ihre multifunktionalen Leistungen dauerhaft zu sichern und zu stärken.

Landschaftserhaltungsziele werden für die charakteristischen Landschaftsqualitäten definiert, die in einer bestimmten Landschaft erhalten und im Sinne einer nachhaltigen Entwicklung der Landschaft gefördert werden sollen. Sie werden in der Regel mit Massnahmen erreicht, welche charakteristische, seltene, typische und prägende Landschaftsaspekte (dazu gehören z.B. auch Ruhe, Abgeschiedenheit, regionaltypische Nutzungen und Bauten) in ihrem Bestand schützen, erhalten und fördern.

Landschaftsschutzziele: In Schutzgebieten gelten die bestehenden Schutzziele als Landschaftserhaltungsziele, welche sich aus den gesetzlichen Rahmenbedingungen ableiten. Sie sind bei den nationalen Schutzgebieten in den Objektblättern der Inventare festgelegt, bei den kantonalen Schutzzonen im Schutzbeschluss und bei den kommunalen Schutzgebieten im Zonenreglement. Landschaftsschutzziele geben den Spielraum respektive die Anforderungen an landschaftsbezogene Nutzungen und Entwicklungen vor.

Landschaftsentwicklungsziele zielen darauf, den Wandel der Landschaft so zu gestalten, dass ihre Leistungen auch für künftige Generationen nachhaltig erbracht und Landschaftserhaltungsziele erreicht werden können. Landschaftliche Vielfalt, Schönheit und Eigenart, die den Charakter einer Landschaft stärken, sind dabei Werte, die es durch vorausschauendes Handeln und die Sensibilität für das Besondere jeder Landschaft zu fördern gilt. Dies gilt auch für die urbanen und periurbanen Räume. Stadterweiterungen oder -verdichtungen sollen beispielsweise auf die naturräumlichen Gegebenheiten achten und diese in ihrer städtebaulichen Anlage widerspiegeln. Die Landschaftsentwicklungsziele werden in der Regel mit aktiv gestaltenden Massnahmen erreicht, welche charakteristische Landschaftsqualitäten fördern und aufwerten sowie nachhaltige Nutzungen anstreben, welche dem Charakter der Landschaft entsprechen. Dies kann durch das Berücksichtigen der landschaftlichen Besonderheiten in Planungsprozessen, durch die Beseitigung bestehender Beeinträchtigungen, durch die Aufwertung von Qualitäten oder das Neuschaffen und Neuinterpretieren von charakteristischen Land-

schaftsaspekten erreicht werden. Den Landschaftswandel zu gestalten bedeutet bspw., Landnutzungen standortgerecht zu gestalten, Eingriffe sorgfältig und qualitätsorientiert auszuführen und dabei der landschaftlichen Eigenart eines Standortes Rechnung zu tragen (vgl. LKS-Landschaftsqualitätsziele 3 und 4).

7. Anwendung der kantonalen Landschaftskonzeption

An die Erarbeitung einer Landschaftskonzeption schliesst die Phase der Anwendung an, die möglichst zu einer Verankerung und Konkretisierung im kantonalen Richtplan und den landschaftsrelevanten Sektoralpolitiken sowie in den Regionen oder Gemeinden führen soll. Dieser Prozess erfolgt in der Regel über bereits bestehende Instrumente.

Empfohlene Vorgehensschritte:

1. In einem detaillierten Massnahmenplan werden der Einsatz von Massnahmen und Instrumenten, wie er in der Strategiephase skizziert wurde, aber auch die Verantwortlichkeiten zur Erreichung der Landschaftsqualitätsziele konkretisiert. Damit wird auch der Auftrag der ELK erfüllt, die Landschaft zum Bestandteil der Raum- und landschaftsrelevanten Sektoralpolitiken zu machen. Dieser Schritt kann ebenso dazu dienen, aufzuzeigen, wie die behördenverbindlichen Aufträge des Landschaftskonzepts Schweiz auf kantonaler Ebene wahrgenommen werden.
2. Die eigentliche Realisierung der Massnahmen erfolgt schliesslich durch die Raumplanung und weitere Sektoralpolitiken, mit den bestehenden kantonalen Instrumenten. Um eine kohärente Umsetzung zu erwirken, ist eine periodische Abstimmung unter den Landschaftsakteurinnen und -akteuren und ein Monitoring erforderlich. Dieser regelmässige Austausch der Beteiligten trägt dazu bei, dass sie Verantwortung für eine nachhaltige Entwicklung der Landschaft übernehmen.

Umsetzung im kantonalen Richtplan: Basierend auf der kantonalen Landschaftskonzeption ist das Thema «Landschaft» im kantonalen Richtplan aufzunehmen. Für die landschaftsrelevanten kantonalen Sektoralpolitiken können notwendige Handlungsanweisungen im Richtplan verankert werden. Der Richtplan kann weiter Aufträge an die Regionen oder Gemeinden formulieren, um die Landschaftsqualitätsziele auf regionaler oder kommunaler Stufe zu konkretisieren.

Der Richtplan kann so beispielsweise Aussagen zur Berücksichtigung der Landschaftsqualitätsziele bei der qualitätsorientierten Siedlungsentwicklung nach innen sowie zum Umgang mit dem regionalen Landschaftscharakter beim Bauen ausserhalb Bauzone umfassen. Im Bereich «Herausragende Landschaften» gehört der Umgang mit bundesgesetzlich geschützten Landschaften dazu. Im Bereich Regionalentwicklung können die landschaftlichen und baukulturellen Qualitäten als Potenziale der Regionalentwicklung berücksichtigt werden, insbesondere in der Erarbeitung der NRP-Umsetzungsprogramme.

8. Weiterführende Informationen

- Landschaftskonzept Schweiz (LKS): www.bafu.admin.ch/landschaftskonzept
- Landschaftstypologie Schweiz ARE, BAFU, BFS: <https://www.are.admin.ch/are/de/home/laendliche-raeume-und-berggebiete/grundlagen-und-daten/landschaftstypologie-schweiz.html>
- Moorlandschaften von nationaler Bedeutung: <https://www.bafu.admin.ch/bafu/de/home/themen/landschaft/fachinformationen/landschaftsqualitaet-erhalten-und-entwickeln/landschaften-von-nationaler-bedeutung/moorlandschaften-von-nationaler-bedeutung.html>

- Pärke BAFU: <https://www.bafu.admin.ch/bafu/de/home/themen/landschaft/fachinformationen/landschaftsqualitaet-erhalten-und-entwickeln/landschaften-von-nationaler-bedeutung/paerke-von-nationaler-bedeutung.html>
- Landschaftsqualitätsbeiträge BLW: <https://www.blw.admin.ch/blw/de/home/instrumente/direktzahlungen/landschaftsqualitaetsbeitrag.html>
- Katalog der charakteristischen Kulturlandschaften der Schweiz, Stiftung Landschaftsschutz Schweiz: <https://www.sl-fp.ch/de/stiftung-landschaftsschutz-schweiz/dokumentation/katalog-charakteristische-kulturlandschaften-53.html>
- Les Atlas de paysage, Méthode pour l'identification, la caractérisation et la qualification des paysages (République Française. Ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie): <https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/Les%20Atlas%20de%20paysages%2C%20Méthode%20pour%20l%27identification%2C%20la%20caractérisation%20et%20la%20qualification%20des%20paysages.pdf>

9. Literatur

ARE (Hg., 1997): *Der Richtplan – Leitfaden für die Richtplanung, Richtlinien nach Art 8 RPV*, Bern.

ARE/BAFU (Hg., 2007): *Landschaft unter Druck, 3. Fortschreibung 1989–2003*, Bern.

BAFU (Hg., 2011): *Landschaftsstrategie*, Bern.

BAFU (Hg., 2018): *Handbuch Programmvereinbarungen im Umweltbereich 2020–2024*, Bern.

BAFU (Hg., 2020): *Landschaftskonzept Schweiz (LKS) – Landschaft und Natur in den Politikbereichen des Bundes*, Bern.

Bundesamt für Naturschutz (BfN), Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) (Hg., 2014): *Den Landschaftswandel gestalten*, Berlin 2014.

Bundesrat (2018): *Umwelt Schweiz 2018*, Bern.

BLW (Hg., 2013): *Richtlinie Landschaftsqualitätsbeiträge*, Bern.

BUWD LU (Bau-, Umwelt- und Wirtschaftsdepartement des Kantons Luzern, Hg., 2018): *Strategie Landschaft Kanton Luzern*, Luzern. <https://lawa.lu.ch/landschaft/StrategieLandschaftKantLuzern>

Haber W. (2006): *Kulturlandschaften und die Paradigmen des Naturschutzes*, in: *Stadt + Grün*, 55/12, 20–25.

Kanton Nidwalden (2006): *BLN-Konzept Nidwalden. Differenzierung der Schutz- und Entwicklungsziele zu den BLN-Gebieten im Kanton Nidwalden*, Stans. <https://www.nw.ch/raumentwdienste/2685>

Kienast F., Frick J., Steiger U. (2013): *Neue Ansätze zur Erfassung der Landschaftsqualität. Zwischenbericht Landschaftsbeobachtung Schweiz (LABES)*, Umwelt-Wissen Nr. 1325, BAFU (Hg.), Bern.

Kräuchi A. (2014): *Projekt Landschaftsqualität – Landschaftspark Binntal* (Bericht im Auftrag des Kanton Wallis, Departement für Volkswirtschaft, Energie und Raumentwicklung und des Landschaftsparks Binntal, Binn). [https://www.blw.admin.ch/dam/blw/de/dokumente/Instrumente/Direktzahlungen/Landschaftsqualitaetsbeitrag/Bewilligte%20Projekte/binntal-vs.pdf.download.pdf/Binntal_\(VS\)_DE.pdf](https://www.blw.admin.ch/dam/blw/de/dokumente/Instrumente/Direktzahlungen/Landschaftsqualitaetsbeitrag/Bewilligte%20Projekte/binntal-vs.pdf.download.pdf/Binntal_(VS)_DE.pdf)

Meier C., Bucher A. (2010): *Die zukünftige Landschaft erinnern. Eine Fallstudie zu Landschaft, Landschaftsbewusstsein und landschaftlicher Identität in Glarus Süd*, Bristol-Schriftenreihe 27, Bern.

Meier C., Steiger U. (2014): *Strategie Landschaft Kanton Luzern*, unveröffentlichter Entwurf, Luzern.

Meier C (2019): *Fachliche Grundlage Landschaft Kanton Glarus*. Departement Bau und Umwelt Kanton Glarus (Hg.).

Rey L, Hunziker M., StremLOW M., Arn D., Rudaz G., Kienast F., (2017): *Wandel der Landschaft: Erkenntnisse aus dem Monitoringprogramm Landschaftsbeobachtung Schweiz (LABES)*, BAFU/WSL (Hg.), Bern.

Roth U., Schwick C., Spichtig F. (2010): *Zustand der Landschaft in der Schweiz. Zwischenbericht Landschaftsbeobachtung Schweiz (LABES)*, Umwelt-Zustand Nr. 1010, BAFU (Hg.), Bern.

SL (Stiftung Landschaftsschutz Schweiz, Hg., 2014): *Katalog charakteristischer Kulturlandschaften der Schweiz. Grundlage zur Ermittlung von Landschaftsentwicklungszielen*, Bern.

Steiger U. (2016): *Den Landschaftswandel gestalten – Überblick über die Instrumente der Landschaftspolitik*, Umwelt Wissen 1611, BAFU (Hg.), Bern.

Stremlow M. (2007): «Landschaftskultur der Achtsamkeit – ein Modell», in: *anthos*, 46/3, 14–19.

Anhang 1: Empfohlene Methode für die Landschaftsanalyse: Landschaftstexturen und -typen

Die Gestalt einer Landschaft kann als Ergebnis natürlicher und kultureller Prozesse verstanden werden, die ihre Spuren hinterlassen und sich als verschiedene Schichten in der Landschaft ablesen lassen. Ihr Erscheinungsbild, wie sie heute wahrgenommen wird, ist aus dem Zusammenwirken und Überlagern dieser Schichten entstanden. So entstehen verschiedene Landschaftstexturen.

Landschaftstexturen eignen sich zur Systematisierung der Landschaft. Dabei wird die jeweils «charaktergebende Landschaftstextur» identifiziert, also diejenige «Schicht», die die Gestalt der Landschaft am stärksten geprägt hat und prägt. Die charaktergebenden Landschaftstexturen bilden die Rahmenstruktur für die anschliessende flächendeckende Differenzierung in Landschaftstypen (Auswertung Grundlagen, Luftbilder, Expertenwissen und Begehungen). Massgebend ist dabei der Charakter der Landschaften, wie er aktuell aus der Vogelperspektive wahrgenommen wird.

Landschaftstexturen: «Landschaftstexturen sind spezifische landschaftliche Oberflächen, etwa dominiert durch Wasser, Landwirtschaft, Siedlung oder Infrastruktur, welche durch natürliche und anthropogene Einflüsse geformt worden sind. Und diese geschichteten, natürlich und kulturell modellierten Gewebeteile (Texturen) ergeben zusammen eine spezifische Gestalt, die Gesamttextur einer Landschaft.»

(Meier & Bucher 2010)

Charakteristische Landschaftstypen: Die Gliederung der Landschaftstypen erfolgt auf der Basis von Luftbildauswertung, Feldbegehungen, der Landschaftstypologie Schweiz (ARE/BAFU/BFS), Planauswertungen und Expertenwissen sowie unter Einbezug weiterer bestehender Grundlagen. Sie lehnt sich an den «Katalog der charakteristischen Kulturlandschaften der Schweiz» (SL 2014). Massgebend ist – wie bei der Identifizierung der Texturen – der wahrgenommene aktuelle Landschaftscharakter aus der Vogelperspektive.

Landschaftstypen bezeichnen spezifische Landschaften, die sich aus kantonaler Sicht für den jeweiligen Kanton als charakteristisch beschreiben lassen.

(Meier 2019)

Jeder Landschaftstyp wird anhand seiner Hauptmerkmale textlich charakterisiert. Erfasst werden dabei insbesondere wichtige Merkmale und Qualitäten, die für den Charakter der Landschaft und die Identität wichtig sind. Zusätzlich werden die Schlüsselmerkmale identifiziert und jene Aspekte abgeleitet, die den Charakter des jeweiligen Landschaftstyps stärken beziehungsweise schwächen. Basierend darauf lassen sich Landschaftsqualitätsziele ableiten.

Beispiele für Landschaftstexturen und -typen: Für die Typisierung der Landschaften eines Kantons lassen sich als Beispiel folgende Landschaftstexturen und -typen als charakteristisch herauskristallisieren:

- Gesteinstextur: Gesteinslandschaften (z. B. Hochgebirgs- und Gebirgslandschaften)
- Wassertextur: Gewässerlandschaften (z. B. Seen-, Fluss- und Moorlandschaften)
- Waldtextur: (z. B. Waldlandschaften, Wald-Mosaiklandschaften)

- Land- und Alpwirtschaftstextur: Agrarlandschaften (z.B. Agrarlandschaften mit alpwirtschaftlicher Prägung, strukturreiche Agrarlandschaften, offene Agrarlandschaften, Agrarlandschaften mit periurbaner Siedlungsstruktur)
- Siedlungstextur: Siedlungslandschaften (z.B. Periurbane Siedlungslandschaften, Stadtlandschaften)
- Tourismustextur: Tourismuslandschaften (in der Regel mit einer überlagernden Darstellung auf der Karte)
- Kulturerbetextur: Kulturerbelandschaften (z.B. Sakral-, Park-, Pass- oder Schloss- Burgenlandschaften, in der Regel mit einer überlagernden Darstellung auf der Karte).

Die charakteristischen Landschaftstypen eines Kantons werden flächendeckend räumlich identifiziert und in einer Übersichtskarte dargestellt. Um die planerische Umsetzung zu erleichtern, werden die charakteristischen Landschaften in der Regel eindeutig einem Landschaftstyp zugeordnet, obwohl auch Aspekte anderer Landschaftstypen mitprägend sind.

Neben der beschriebenen auf den Landschaftstexturen und -typen basierenden Methode, können die Kantone auch andere Methoden einsetzen, um die charakteristischen Landschaftstypen flächendeckend zu erfassen und zu beschreiben.

Beispiel einer Landschaftscharakterisierung auf kantonale Ebene (Kanton Luzern)

(Auszug aus BUWD LU 2018, basierend auf Meier & Steiger 2015):

«Die Seenlandschaften des Kantons Luzern sind einerseits geprägt durch naturnahe Bereiche mit Riedgebieten und natürlichen Uferbestockungen und andererseits durch ihre kulturhistorischen Strukturen wie historische Ortsbilder, Hotelbauten, Schlösser, Promenaden, Villen und Parkanlagen. Uferbereiche, welche mit Alleen, Baumreihen und prägenden Einzelbäumen bestockt sind, haben einen hohen Erlebnis- und Identifikationswert. Die naturnahe, zum Teil aus mächtigen Bäumen bestehende Uferbestockung zeichnet das Seeufer nach und lässt in den Lücken den Blick auf den See offen. Die Ufergehölze der Bachzuflüsse bereichern als vertikale, zum See hinführende Strukturen die Gestalt und Lesbarkeit der Seenlandschaften und dienen der ökologischen Vernetzung. Hochstammobstgärten und Streuobstbestände tragen in den noch bäuerlich geprägten Bereichen zur Attraktivität der Kulturlandschaft bei. Das Zusammenspiel von naturnahen und kulturhistorischen Elementen am See steigert die landschaftsästhetische Qualität und den Erlebniswert.

Prioritäre Handlungsfelder:

- Inventare und Pärke
- Gewässerschutz
- Gesundheit und Erholung
- Siedlungsbegrenzung und -gestaltung
- Kulturerbe
- Infrastrukturen
- Vernetzung

Landschaftsqualitätsziele:

- Naturnahe Seeuferbereiche und Flachwasserbiotope sind gesichert.
- Kulturhistorische Elemente, alte Baumbestände und Pärke werden erhalten und bewusst betont.
- Der Aspekt der Freihaltung nichtüberbauter Gebiete ist besonders zu berücksichtigen.
- Die Siedlungen am See sollen nicht zusammenwachsen.
- Siedlungsränder sind in die umgebende Kulturlandschaft eingebettet (z.B. mit Hochstammfeldobstbäumen).
- Neue Bauten sind in die Uferhänge eingepasst.
- Vertikale Vernetzungselemente und Grünbänder werden gestärkt und kulturlandschaftlich aufgewertet.
- Naturschutz und Erholung sind in stark frequentierten Gebieten entflochten und die Zugänge zum Wasser sind gesichert.