

# **Weg vom reinen Schutz, hin zu aktiver Mitgestaltung: Landschaftsentwicklungskonzepte - ein wirkungsvolles Instrument der Landschaftsplanung**

Autor(en): **Bächtold, Hans-Georg**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Tec21**

Band (Jahr): **127 (2001)**

Heft 4: **Landschaft - schafft Land**

PDF erstellt am: **19.04.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-80111>

## **Nutzungsbedingungen**

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

## **Haftungsausschluss**

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.



Vorranggebiete Erholung: Räume mit landschaftlicher Attraktivität und guter Erreichbarkeit

## Weg vom reinen Schutz, hin zu aktiver Mitgestaltung

Landschaftsentwicklungskonzepte – ein wirkungsvolles Instrument der Landschaftsplanung

**Der deutlich erkennbare Wandel der Landschaft hat in den letzten Jahren zu einer Verstärkung der Schutzbemühungen und zu einem neuen Planungsverständnis geführt. Landschaftsentwicklungskonzepte stehen heute im Zentrum der Suche nach wirkungsvollen Instrumenten zur Erhaltung und vor allem Entwicklung der Landschaft. Die reine Schutzplanung wird abgelöst durch eine integrale Entwicklungsplanung.**

Wegweisende Grundlagen zu Schutz und Erhaltung der Landschaft sind heute vorhanden. Inventare und eine Vielzahl von Kartierungen liefern Kenntnisse über Vorkommen und Verbreitung von Arten und Lebensräumen und die Verteilung von schutzwürdigen Ressourcen. Sie bilden die Grundlagen für gezielte Schutzmassnahmen. Aber: Trotz guten gesetzlichen Grundlagen, trotz zunehmenden Massnahmen in den Gemeinden und steigender Zahl von Naturschutzgebieten ist der Erhalt von Natur und Landschaft nicht sichergestellt. Die Lebensräume einzelner Pflanzen und Tiere schrumpfen weiter, der Artenschwund ist ungebremsst. Bedeutung und Empfindlichkeit der Landschaft haben wir theoretisch erfasst, «Handlungswissen» ist daraus noch wenig entstanden. Damit muss die kritische Frage nach den Aufgaben und Vorgehensweisen und nach Konzepten und Instrumenten gestellt werden.

Natur- und Landschaftsschutz umfasst nach moderner Auffassung eine Vielfalt von Aufgabenfeldern: Artenschutz und Schutz der Biodiversität, Biotop- und Geotopschutz, Schutz regionstypischer Landschaftsbilder,



Schutz von Wasser, Boden, Luft und die Funktionsfähigkeit und Dynamik des Naturhaushalts (Prozessschutz). In Ergänzung zu diesen traditionellen Schutzaufgaben (vor allem Ausweisung von Schutzgebieten) rückte in den vergangenen Jahren die aktive Aufwertung und Gestaltung der Landschaft inner- und ausserhalb der Siedlungsgebiete stärker in den Vordergrund. Landschaft wird zunehmend auch von Freizeitaktivitäten in Anspruch genommen. Massgebend dafür sind weniger Wochenarbeitsstunden und mehr Ferien, wachsender Wohlstand, Mobilität und neues Bewusstsein für Fitness und Gesundheit. Damit ergibt sich für die Landschaftsplanung eine breite Palette von Aufgaben – die nach heutiger Auffassung nur interdisziplinär lösbar sind. Dabei ist von grosser Bedeutung, dass klar definierte Referenz- oder Sollzustände für die einzelnen Landschaften fehlen. Natürlichkeit allein kann in Anbetracht der seit Jahrtausenden wirkenden Beeinflussung der Natur durch Menschen und in Zusammenhang mit neuen gesellschaftlichen Ansprüchen kein ausreichender Ansatz sein.

Dringend nötig sind problem- und zukunftsorientierte, stufengerecht abgestimmte Leitbilder und Qualitätsziele für die einzelnen Bearbeitungsebenen: Europa, Bund, Kantone, Regionen Gemeinden und ausgewählte Landschaftsteile. Die anstehende Interessenabwägung muss sich auf sachlich fundierte Grundlagen stützen. Klare Zielvorstellungen zur zukünftigen Entwicklung der Landschaft gehören eindeutig zu diesen Entscheidungsgrundlagen.<sup>1</sup>

### **Multifunktionalität und vielfältige Ansprüche**

Ausgangslage bildet die Erkenntnis, dass «Landschaft» unterschiedliche Potenziale aufweist und vielfältige Aufgaben und Funktionen zu übernehmen hat: Vom ehemaligen land- und forstwirtschaftlichen Produktionsraum hat sie sich zu einer multifunktionalen Landschaft gewandelt. Sie ist heute:

- Arbeits- und Lebensraum des Menschen
- Produktionsraum und Ressource
- Raum für Infrastrukturanlagen
- Erholungsraum
- Lebensraum für Tiere und Pflanzen
- Identifikationsraum
- Natur- und kulturgeschichtlicher Raum

Neben dieser Multifunktionalität ist die Vielzahl der Interessengruppen und Akteure, die sich direkt oder indirekt mit der Nutzung und Entwicklung der Landschaft beschäftigen, zu beachten. Aus der Vielfalt an Funktionen und Ansprüchen resultieren Konfliktfelder. Ohne eine gemeinsame Stossrichtung der Beteiligten und Betroffenen besteht die Gefahr, dass Synergien nicht genutzt werden oder sich die Wirkungen einzelner Tätigkeiten gegenseitig beeinträchtigen. Mit einer partizipativen, wirkungsorientierten Vorgehensweise hat die Landschaftsplanung in den letzten Jahren stärker Wert gelegt auf ein neues Planungsverständnis und mit partnerschaftlich ausgerichteten Planungsansätzen reagiert.

Der Auftrag für eine aktive Landschaftsentwicklung ergibt sich auch aus verschiedenen gesetzlichen Grund-

lagen und Politikbereichen. Im Vordergrund steht das eidgenössische Natur- und Heimatschutzgesetz (NHG), das mit Art.18 nicht nur den Erhalt genügend grosser naturnaher Lebensräume verlangt, sondern die Kantone auch verpflichtet, inner- und ausserhalb der Siedlungen für ökologischen Ausgleich zu sorgen. Art.15 der Verordnung über den Natur- und Heimatschutz (NHV) umschreibt dieses Aufgabenfeld mit: Verbindung von isolierten Biotopen, Förderung der Artenvielfalt, naturnahe und schonende Bodennutzung, Einbindung von Natur in den Siedlungsraum, Belebung des Landschaftsbilds. Mit der Revitalisierung von Gewässern ist die Landschaftsentwicklung auch Inhalt der Gewässerschutzgesetzgebung. Das Bundesgesetz über die Raumplanung (RPG) greift diesen Ansatz mit den Art.1 und 3 ebenfalls auf, und die Wiederherstellungspflicht findet sich im Bundesgesetz über den Umweltschutz (USG) und in der Verordnung über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPV). «Ökologischer Ausgleich» ist zudem ein Kernpunkt der neuen Agrarpolitik.

### **Das Landschaftsentwicklungskonzept (LEK)**

Die Kantone sind aufgefordert, Vorstellungen darüber zu erarbeiten, wie sich ihr Gebiet räumlich entwickeln soll (Art.6 RPG). Das gilt auch für den Bereich Natur und Landschaft. Das LEK skizziert die gewünschte Entwicklung unserer Landschaft auf kantonaler, regionaler oder kommunaler Ebene im Hinblick auf eine nachhaltige (wirtschaftliche, gesellschaftliche, ökologische) Nutzbarkeit und auf ökologische und ästhetische Aufwertung.

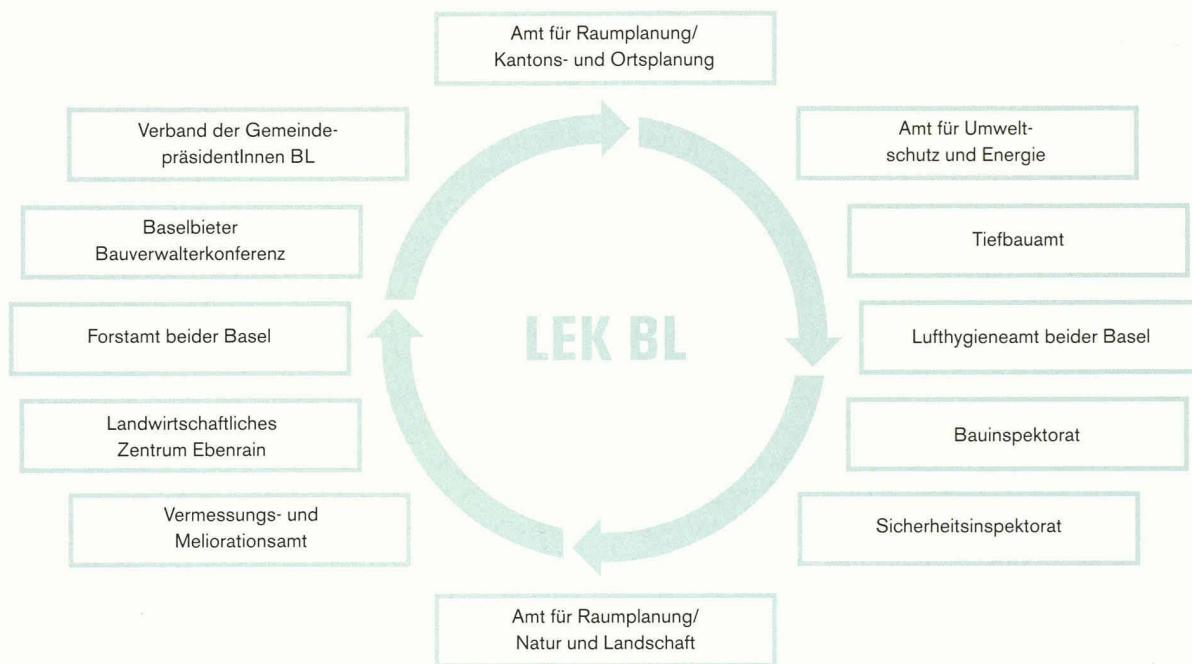
Die Erarbeitung ist als Prozess zu verstehen, bei dem Bevölkerung, Interessengruppen und direkt und indirekt Betroffene mitwirken sollen. Der Bevölkerung ist nahezubringen, welche Ziele in ihrem Lebensraum angestrebt und welche Bedürfnisse erfüllt werden sollen. Damit steigt die Akzeptanz von konkreten Schutzmassnahmen und Landschaftseingriffen. Mit der Tertiärisierung der Gesellschaft und dem Rückgang der Arbeitszeit wird die Freizeitgestaltung und damit die Nutzung der Landschaft als Erholungsraum immer wichtiger. Die Tendenz zur Kommerzialisierung und Privatisierung der Landschaft hält an (Golfanlagen, Bikepisten, Sommerrodelbahnen/Bild 1).

Die lösungsorientierte Auseinandersetzung mit der Zukunft der Landschaft fördert das partnerschaftliche Verhältnis verschiedener Nutzergruppen und die Bereitschaft zur Absprache und Abstimmung der unterschiedlichen Bedürfnisse und der Massnahmen und Mittel zur Zielerreichung. Freiwilligkeit und Anreize sollen dabei im Vordergrund stehen.

Das Landschaftsentwicklungskonzept hat auch die Aufgabe, mit Grundsätzen sowie spezifischen Zielen und Massnahmen zu einer kohärenten Politik der raumrelevanten tätigen Behörden im Bereich Landschaft und Natur beizutragen, die vorhandenen Kräfte und Mittel effizient und wirksam einzusetzen und wo nötig neue Stossrichtungen zu definieren.

Die räumlich konkreten Aussagen etwa des kantonalen Landschaftsentwicklungskonzepts gelten insbesondere





Die Erarbeitung des LEK wurde begleitet von einer Arbeitsgruppe mit VertreterInnen kantonalen Fachstellen und der Gemeinden unter Vorsitz des ARP/Kantonsplanung. Ziel war es, durch die frühe gemeinsame Auseinandersetzung mit Teilergebnissen und Testgebieten sowie den räumlich festzumachenden Entwicklungszielen ein Höchstmass an Konsens innerhalb der kantonalen Fachverwaltung zu erreichen. Die Sitzungen der Begleitgruppe wurden ergänzt durch bilaterale Gespräche mit den Fachstellen, um die Berücksichtigung der jeweiligen Fachbelange auch im Einzelfall sicherzustellen



**Vorranggebiete Erhaltung Arten und Biotope (mit intakten Wildtierkorridoren und -bereichen mit regionaler und über-regionaler Bedeutung, Bereiche mit Vorkommen seltener Böden und mit Samenerntebeständen)**



für die «kantonalen Vorranggebiete». In diesen Gebieten will sich der Kanton über das übliche Mass hinaus für die Landschaftsentwicklung engagieren und die knappen Mittel (Personal, Zeit, Finanzen) wirksam einsetzen. Um die übergeordneten Natur- und Landschaftsschutzziele stufengerecht erreichen zu können, muss die kantonale Stossrichtung räumlich primär darin bestehen, genügend grosse Biotope und wenig beeinträchtigte Landschaften zu erhalten und den grossräumigen Austausch der Arten zwischen diesen zu sichern. Als wichtiges Element sind Aufwertungsgebiete zu bezeichnen, die ein günstiges Aufwand-Ertragsverhältnis aufweisen und wegen ihrer Grösse oder kantonsübergreifenden Lage die Handlungsmöglichkeiten einzelner Gemeinden übersteigen.<sup>2</sup> Es lassen sich im Grundsatz sechs Typen von Vorranggebieten unterscheiden: Vorranggebiete der Natur (Erhaltungsgebiete, bestehende Schutzgebiete), solche zur Aufwertung der Biodiversität (Aufwertungsgebiete), Landschaftsschutzgebiete (schöne und freie Landschaften), Grünzüge und Siedlungsgliederung (Kantonales Verbundsystem), Vorranggebiete für abiotische Ressourcen (Grundwasser, Bodenschutz) und jene für die Freiraumerholung.

Ein LEK ist kein normiertes, formelles, allgemein verbindliches Planungsinstrument. Es bildet Grundlage und Leitplanke für die Entwicklung der Landschaft. Als wichtige Grundlage für den Bereich Landschaft in der Richtplanung werden die zentralen Aussagen zur Entwicklung behördenverbindlich. Entscheidend ist, dass die gesamte Landschaft, landwirtschaftliche Flächen, das Waldareal, der Siedlungsraum, die Gewässer und die «unproduktiven Flächen» Eingang in die Bearbeitung finden. Je nach Aufgabenstellung sind ein Kanton, eine Region, eine Gemeinde oder ein Landschaftsausschnitt als Bearbeitungsperimeter zu wählen. Als Sachbereiche gehören je nach Ausgangslage die land- und forstwirtschaftlichen Nutzungen, die Erholungsnutzung, die Lebensräume von Tieren und Pflanzen, die natürlichen Ressourcen (Boden, Wasser), Lokalklima sowie das Landschaftsbild zu den Schwerpunkten. Anlass für die Erarbeitung eines LEK können neben der Überarbeitung des Richtplans unter anderem sein:

- Regionalisierung ökologischer Ausgleichszahlungen
- Gesamtmeliorationen
- Projekte mit Auswirkungen auf die Landschaft
- Gegensätzliche Ansprüche an die Landschaft
- Neugestaltung von Landschaften
- Touristischer Entwicklungsbedarf

Die Umsetzung kann erfolgen auf der Grundlage der Erarbeitung von Planungsinstrumenten wie Richtplan, Nutzungsplan oder Sondernutzungsplan, auf Projektaufträgen, Bewirtschaftungs- und Pflegeverträgen oder Ausgleichszahlungen.<sup>3</sup>

Das Bundesamt für Landwirtschaft beschäftigt sich derzeit mit der Einführung von Bonusbeiträgen.<sup>4</sup> Diese sollen Bewirtschaftern ausbezahlt werden, wenn deren ökologische Ausgleichsflächen eine gute Qualität aufweisen oder nachweisbar der Biotopvernetzung dienen. Im Zusammenhang mit der Umsetzung dieser anreizorientierten Ansätze kann das LEK als Voraussetzung für eine Beitragsauszahlung anerkannt werden. Im Hin-

blick auf die Umsetzung des kantonalen Landschaftsentwicklungskonzepts gilt es allerdings, eine spezifische Wirkungskontrolle (Monitoring) zu entwickeln und im Zusammenhang mit der Richtplanung ein Raubeobachtungssystem einzurichten.

Viele Kantone haben mit dem LEK bereits positive Erfahrungen gemacht. Die Wege sind unterschiedlich. Als Beispiel wird nachstehend das Vorgehen im Kanton Basel-Landschaft – dem einzigen Kanton mit der Landschaft im Namen – dargelegt. Erfreulich ist auch das Interesse vieler Gemeinden an diesem Instrument.<sup>5</sup>

### LEK Kanton Basel-Landschaft

Das LEK, das im Kanton Basel-Landschaft federführend durch das Amt für Raumplanung erstellt wurde, bündelt die planerischen Grundlagen für den Landschaftsraum und bezeichnet die vorrangigen Schutz- und Nutzungsansprüche aus kantonomer Sicht.<sup>6</sup> Die gewünschte Entwicklung wird flächendeckend für den ganzen Kanton aufgezeigt. Das LEK ist als Instrument der kantonalen Verwaltung und für die kantonale Verwaltung zu verstehen. Während des Planungsprozesses funktionierte das LEK wie eine Plattform, wo Landschaftsfragen ämterübergreifend diskutiert wurden. Das LEK ist somit Ergebnis einer Konsenssuche, die zwischen den betroffenen Amtsstellen angestrebt worden ist. Dieser Konsens erleichtert den Schritt zur Umsetzung in den folgenden Planungsschritten (Konzept der räumlichen Entwicklung, Kantonomer Richtplan) und vergrössert die Akzeptanz.

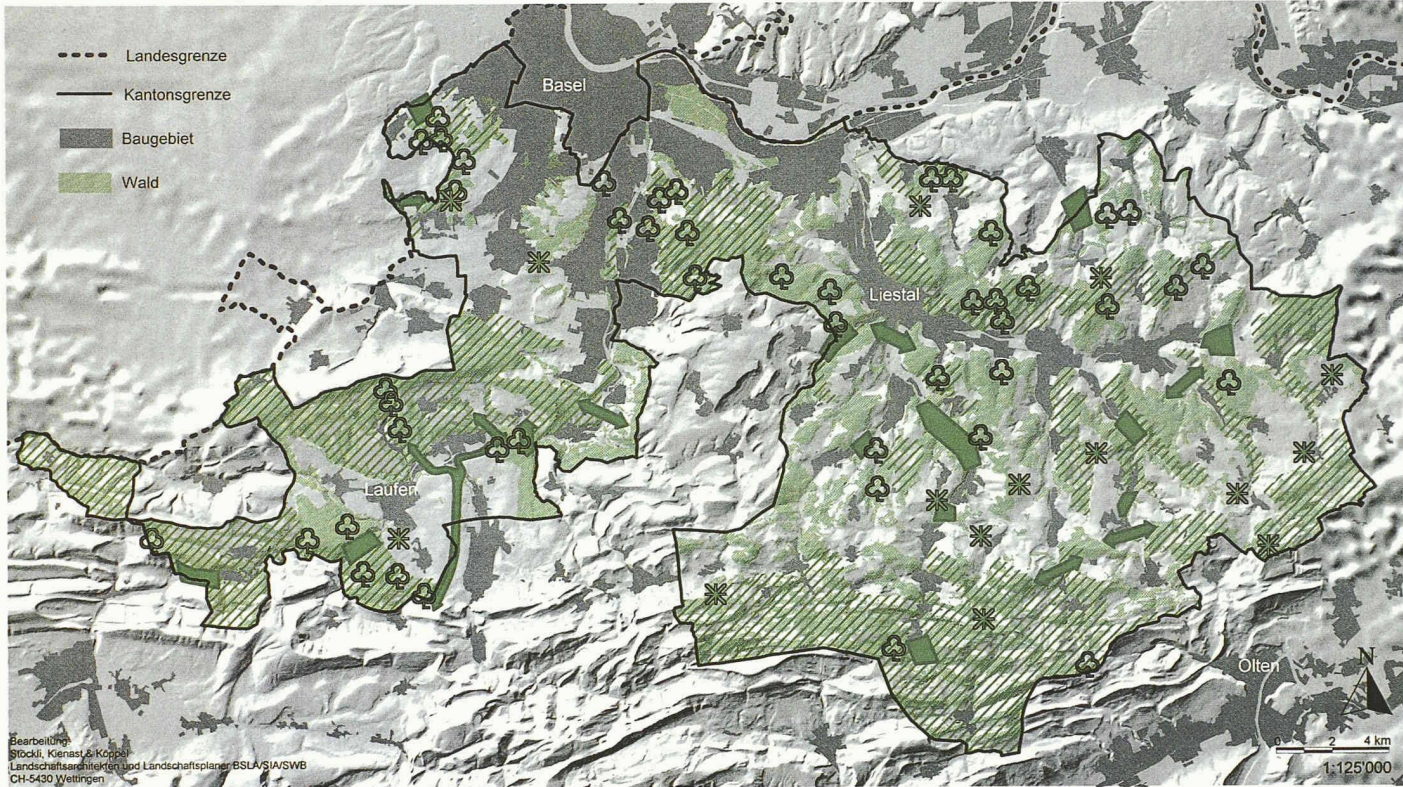
Das LEK wurde in drei Schritten erarbeitet. Nach der Auswertung der Grundlagen und der Bezeichnung von Funktionsräumen wurden kantonale Vorranggebiete als wichtigste Produkte des LEK ausgeschieden. Diese bezeichnen Landschaftseinheiten, in denen die nachhaltige Sicherung und Entwicklung bestimmter Schutzgüter oder Nutzungspotenziale unter kantonomer Gesichtspunkten Vorrang erhalten soll gegenüber anderen Schutz- oder Nutzungsinteressen. Das LEK gibt somit – im Sinne einer Leitlinie – Auskunft über erwünschte oder unerwünschte räumliche Entwicklungen und bildet eine Leitplanke für künftige Projekte und Landschaftseingriffe.

Auf der Basis der vorhandenen Fachgrundlagen und der daraus entwickelten Funktionsräume wurden kantonale Vorranggebiete für Arten und Biotope (Bild 2), die Erhaltung struktureicher Landschaften sowie solche unverbaute Landschaften, weiter für die Aufwertung von Lebensräumen oder solche hochproduktiver bodenabhängiger Landwirtschaften ausgeschieden und schliesslich jene der Erholung (Bild 3). Die kantonomer Vorranggebiete sind untereinander abgestimmt. Überlagerungen sind jedoch möglich, wenn keine grundsätzlichen Zielkonflikte vorhanden sind. In ihrer Gesamtheit stellen sie ein kohärentes Konzept zur landschaftlichen Entwicklung dar.

### Massstabsfrage

Mit dem gewählten Endmassstab von 1:100 000 ist es möglich, den ganzen Kanton und die in die Abstimmung einbezogenen Gebiete auf einen einzigen Blick





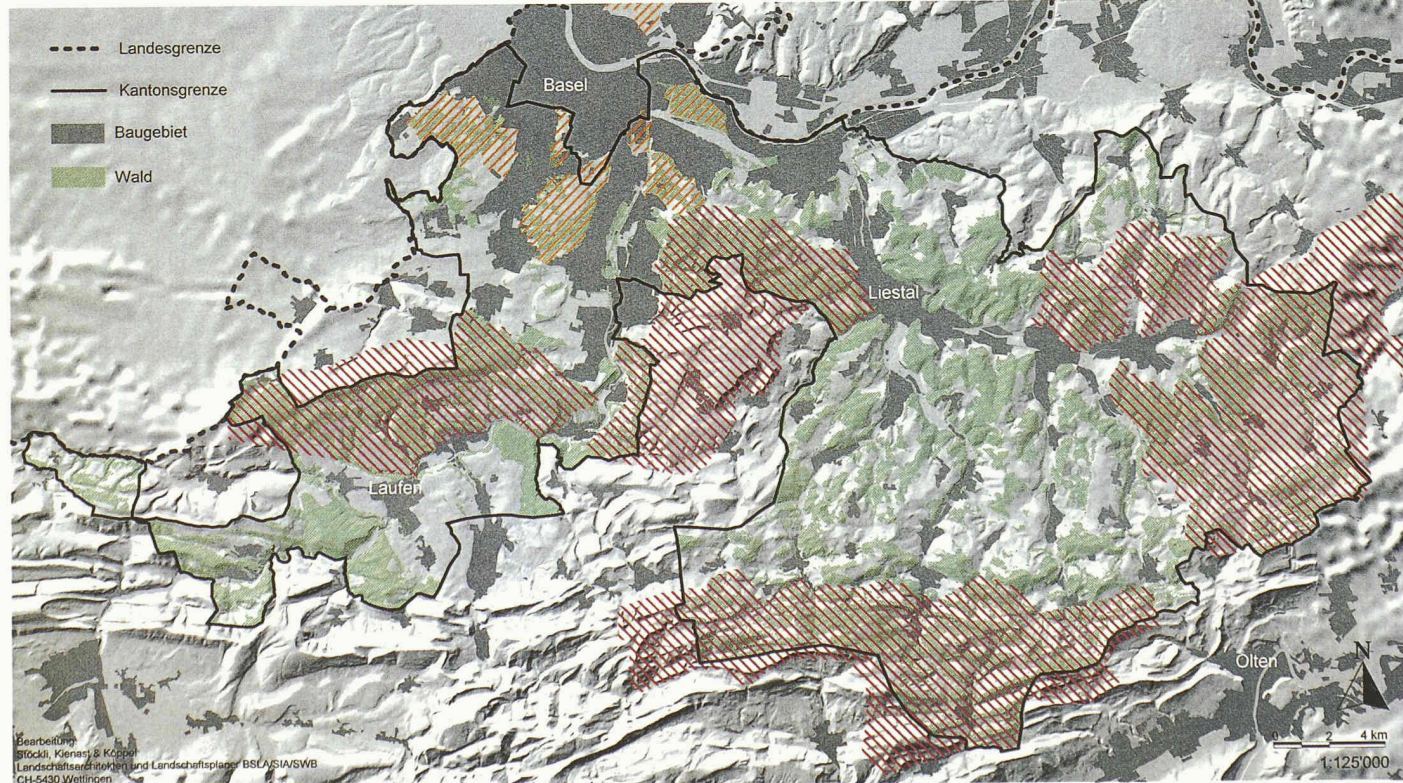
Amt für Raumplanung  
Bau- und Umweltschutzdirektion  
Kanton Basel-Landschaft  
September 2000

Vorranggebiete  
ERHALTUNG ARTEN UND BIOTOPE

intakte Wildtierkorridore und -bereiche mit  
regionaler und überregionaler Bedeutung

Bereiche mit Vorkommen seltener Böden

Samenerntebestände



Amt für Raumplanung  
Bau- und Umweltschutzdirektion  
Kanton Basel-Landschaft  
September 2000

Vorranggebiete  
ABSTIMMUNG ERHOLUNG:

Ländliche Erholungsgebiete

Stadtnahe Erholungsgebiete





**Multifunktionalität der Landschaft mit entsprechenden Lenkungsmaßnahmen**

zu erfassen. Daraus resultieren keine Details, es lassen sich aber wesentliche Grundzüge und Zielsetzungen erkennen. Dieser Massstab bestimmt auch die Mitwirkungsmöglichkeiten. Da das Grundeigentum nicht identifiziert werden kann, ist der Einbezug der Gemeinden und lokalen Bevölkerung zum Zeitpunkt der Erarbeitung weder möglich noch sinnvoll. Dies geschieht erst im Rahmen konkreter Planungen und Projekte im Landschaftsraum.

Die Entwicklung einer Landschaft für einen ganzen Kanton in einem LEK darzulegen, ist ein anspruchsvolles Unterfangen. Die Aufgabe besteht zuerst einmal darin, die verschiedenen Interessen der involvierten Amtsstellen auf einen vergleichbaren Kenntnis- und Bearbeitungsstand zu bringen, die einsichtig machen, dass gemeinsame Zielsetzungen – allenfalls mit Abstrichen an einzelnen Amtsinteressen – erfolgsversprechender sind als einsame eigene. Dies ist eine elementare Voraussetzung, um schlüssige gemeinsame Ansprüche an den Raum zu formulieren. Eine weitere Voraussetzung für eine gute und befriedigende Zusammenarbeit besteht darin, dass sich die einzelnen Amtsstellen über ihre Zielsetzungen nicht nur klar werden, sondern diese auch transparent machen. Mit anderen Worten: das LEK hat Moderationsfunktion und dient als Motor für die Überdenkung der Zielsetzungen der einzelnen Amtsstellen.

Die wesentlichen Inhalte des LEK werden ins Konzept der Räumlichen Entwicklung des Kantons Basel-Landschaft übernommen und in diesem Jahr einem ausgedehnten Vernehmlassungs- und Mitwirkungsverfahren unterzogen. Gleichzeitig wird das LEK bereits jetzt bei kantonalen oder kommunalen Planungen und Projekten im Landschaftsraum zu Rate gezogen. D.h. es dient als Grundlage, um konkret vor Ort im Sinne der Zielsetzungen abgestimmte Lösungen zur Raumnutzung und Landschaftsentwicklung zu finden.

#### **Anmerkungen**

- 1 Bächtold, Hans-Georg: Landschaft: wichtiges Element der Raumordnung Schweiz. In: SI+A, 22/1999, S. 474–480.
- 2 Regierungsrat des Kantons Bern (Hrsg.): Landschaftsentwicklungskonzept. Bern 1998.
- 3 Schubert, Bernd, Bolliger, Peter: Landschaftsentwicklungskonzepte setzen sich durch. In: anthos, 4/2000. S. 4–9.
- 4 Bundesamt für Landwirtschaft, Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft: Konsultation zur Öko-Qualitätsverordnung. Bern 2000.
- 5 Winter, Daniel: Das Landschaftsentwicklungskonzept (LEK) – ein neuer Stern am Planungshimmel? In: DISP 143 (4/2000). S. 39–45.
- 6 Huber, Martin, Hess, Gallus: LEK Kanton Basel-Landschaft. In: anthos 4/2000. S. 26–31.

#### **Bilder**

Hans-Georg Bächtold, Liestal

Hans-Georg Bächtold, dipl. Ing. ETH SIA/Raumplaner ETH NDS. Kantonsplaner und Leiter Amt für Raumplanung des Kantons Basel-Landschaft, 4410 Liestal. hans-georg.baechtold@bud.bl.ch