



Fachverband der Schweizerischen Kies- und Betonindustrie

Frau BR Simonetta Sommaruga
Vorsteherin Eidg. Departement für Umwelt
Energie und Kommunikation - UVEK
Herrn Daniel Arn
Bundesamt für Umwelt – Bafu /
Landschaftskonzept Schweiz
Abteilung Arten, Ökosysteme
3003 Bern

Bern, 12. September 2019 MW/mz

Aktualisierung Landschaftskonzept Schweiz LKS

Sehr geehrte Frau Bundesrätin
sehr geehrter Herr Arn

Unser Verband vertritt die Interessen der Schweizerischen Kies-, Beton- und Recyclingindustrie und damit die Interessen rund um den wichtigsten, mehrfach recyclebaren Rohstoff, über den unser Land verfügt. Dabei setzen wir uns insbesondere für das Gewährleisten einer funktionierenden und nachhaltigen Versorgung unseres Landes mit mineralischen Rohstoffen und damit für ein weitsichtiges und sorgsames Umgehen mit unserer Landschaft ein.

Unsere Branche arbeitet intensiv in und mit den Landschaften. Es ist unser Ziel, nach Beendigung des Materialabbaus qualitativ und ökologisch hochwertige Landschaften zurückzugeben. Besonders sensible Landschaften werden während der Rohstoffgewinnung geschont. Falls ein Eingriff nötig wird, wird in der Regel nach dem Abbau, sofern sich keine nachvollziehbaren Gegenargumente ergeben, der ursprüngliche Zustand der Landschaften wieder erstellt. Die Branche der Kies-, Beton- und Recyclingindustrie hatte bereits in den 90'er Jahre ein Kompetenzzentrum Natur & Boden aufgebaut. Dieses trägt dazu bei, dass während dem Rohstoffabbau der Natur kontinuierlich Flächen zur Verfügung gestellt werden, auf denen zahlreiche seltene Fauna- und Floraarten Lebensraum finden. So wird ein wesentlicher Beitrag hinsichtlich des Sicherns der inländischen Biodiversität geleistet. Insgesamt finden sich in Kiesgruben ca. 700 Hektaren (ca. 980 Fussballfelder) naturnahe Böden, die zum grossen Teil durch die Stiftung Natur & Wirtschaft inspiziert sowie zertifiziert werden. Zudem wurde unter der Ägide der FSKB – Vorgängerorganisation FSK – Fachverband für Sand und Kies die Rekultivierungsrichtlinie (vgl. Beilage) lanciert, die aufzeigt, wie Landschaften nach der Rohstoffgewinnung wieder herzustellen sind. Diese wurde seitdem ständig an die neusten technischen Entwicklungen angepasst, ist in Fachkreisen als Stand der Technik akzeptiert und die meisten Kantone verweisen in den Abbau- und Deponiebewilligungen auf diese Richtlinie. In den meisten Kantonen wird heute zudem die Richtlinienkonformität des Abbaus, die

Rekultivierung und Wiederherstellung der Landschaft vom Zeitpunkt des Abbaubeginns bis zur Rückgabe der Landschaft an die Grundstückbesitzer im Jahresturnus durch ein Inspektorat überprüft. Zudem werden die Unternehmen im Umgang mit Böden geschult und unser Verband bietet den Unternehmen bei Bedarf branchenspezifische bodenkundliche Dienstleistungen an. Die Unternehmen sind sich der grossen biologischen, volkswirtschaftlichen und gesellschaftlichen Bedeutung der Landschaft bewusst, der weitsichtige sowie sorgsame Umgang mit den Landschaften stellt in der Regel eine wichtige Herausforderung für das Unternehmen dar und besitzt in den Unternehmensstrategien übergeordnete Priorität.

Art. 19, Abs. 1 und 2, RPV sehen vor, dass der Entwurf eines Konzeptes oder Sachplanes den betroffenen Kantonen zugestellt wird, dass diesen mitgeteilt wird, wie die Information und die Mitwirkungsmöglichkeit der Bevölkerung in den amtlichen Publikationsorganen anzuzeigen sind und dass die kantonalen Fachstellen für Raumplanung dafür sorgen, dass die Bevölkerung in geeigneter Weise mitwirken kann. In Ihrem Schreiben zur Eröffnung der Anhörung vom 20. Mak 2019 halten Sie fest, dass keine speziellen Massnahmen für die Bevölkerung im Sinne von Art. 19, Abs. 1 und Abs. 2, RPV zu treffen sind. Gleichzeitig verzichteten Sie auch darauf, die betroffenen Branchenverbände direkt anzuschreiben. Unsere Branche ist von der vorgeschlagenen Aktualisierung mehrfach betroffen. Wir haben uns deswegen entschieden, uns trotz fehlender Einladung an dieser Anhörung zu beteiligen. Ihr Entwurf ist in verschiedenen Leitungs- und Fachgremien unseres Verbandes eingehend diskutiert worden. Es ist uns ein Anliegen, Ihnen die wichtigsten Ergebnisse und Schlussfolgerungen dieser Diskussionen zu übermitteln.

1. Grundsätzliche Überlegungen

Unser Verband lehnt den vorliegenden Entwurf grundsätzlich **ab** und beantragt **Nicht – Eintreten**. Stattdessen wäre der Umgang mit der Landschaft so zu reformieren, dass eine nachhaltige, praxisorientierte und ergiebige Wirkung im Ziel gewährleistet ist.

Dieser Antrag wird wie folgt begründet.

a) Koordinative Verbesserungen statt Neuerfindung des Rades

Nach unserer Überzeugung hat sich der Landschaftsschutz in den vergangenen Jahren insgesamt angemessen durchgesetzt. Es kann deswegen nach unserer Überzeugung, grundsätzlich nicht darum gehen, das Rad neu erfinden zu wollen. Es geht vielmehr darum, die bestehenden Mechanismen zu beschreiben und auf der Basis der bestehenden Mechanismen **im Rahmen der demokratischen Verfahren bei Bedarf allfällige primär koordinative Verbesserungsszenarien zu entwerfen**. Es stellt sich nach unserem Ermessen die Frage, ob die diesbezügliche behördliche Eigendynamik in diesem Fall angesichts des vorliegenden Entwurfs nicht zu gross ist.

b) Das LKS ist eine Entscheidungsgrundlage der Raumplanung – es ist kein gesamthafte Planungsinstrument

Kap. 1.1 «Zweck und Einsatz» hält fest, dass es sich beim Landschaftskonzept Schweiz um ein Konzept nach Art. 13 RPG handelt, das sich definitionsgemäss mit einem bestimmten Aufgabenkreis (in casu Landschaftsschutz) beschäftigt und diesen in einem breiteren Zusammenhang mit anderen Aufgaben in Verbindung bringt. Diese Feststellung ist korrekt. Allerdings ergeben sich im Konzept anschliessend regelmässig Textteile, die in diesem Zusammenhang Missverständnisse hervorrufen können und tendenziell den Glauben verbreiten, dass es sich beim Landschaftskonzept um eine gesamthafte raumplanerische Planung handelt, die im Richtplan sowie in den Nutzungsplänen unverändert zu übernehmen sei. Folgende Textteile verdeutlichen beispielsweise diese Problematik:

- Kap. 1.1: «Als Planungsinstrument des Bundes legt das Landschaftskonzept Schweiz – LKS fest, wie der Bund bei der Erfüllung seiner raumwirksamen Ausgaben dem Planungsgrundsatz der Schonung der Landschaft (Art. 3 / Abs. 2, RPG) nachkommen will.»
- Kap. 1 / 3. Abschnitt: «Die zuständigen Behörden der Kantone setzen die Ziel- und Planungsgrundsätze des LKS bei den an die Kantone delegierten Bundesaufgaben sowie bei Vorhaben, die mit Finanzhilfen realisiert werden, um».
- Kap. 2.3, Lit. i: «Die Landschaftsqualitäts- und Sachziele des LKS ... werden mit den Instrumenten der Raumplanung umgesetzt».

Nach unserer Überzeugung handelt es sich bei den «Landschaftsqualitäts- und Sachzielen des LKS um sektoralpolitische und nicht um gesamthafte raumplanerische Zielsetzungen. Die Landschaftsqualität stellt einen wichtigen ökologischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Einzelaspekt dar. Nichtsdestoweniger sind im Rahmen der gesamthaften raumplanerischen Interessensabwägung die verschiedenen sektoralpolitischen Ziele (Umweltziele, wirtschaftliche Ziele, versorgungstechnische Ziele usw.) zu gewichten und abzuwägen. Das Ergebnis ist der Richtplan. Das LKS stellt eine wichtige Einzelaspekte umfassende Entscheidungsgrundlage dar, deren landschaftsspezifischen Ziele im Rahmen der gesamthaften Interessensabwägung in den kantonalen Richtplänen angemessen zu berücksichtigen sind. Es ergeben sich durch das Landschaftskonzept aber keine konkreten einzelfallbezogenen Festlegungen, sondern das Konzept stellt für **die gesamthafte Interessensabwägung sektoralpolitische Ziele und Einzelaspekte enthaltende Planungsgrundlage** dar. Eine konkrete behördenverbindliche Festlegung erfolgt im Einzelfall erst nach der Verabschiedung des Richtplans durch den Kanton und den Bundesrat. Die Behördenverbindlichkeit des Landschaftskonzeptes beschränkt sich auf die sektoralpolitische Zielsetzung. Diese wird im Rahmen der gesamthaften Interessensabwägung durch die Planungsbehörden berücksichtigt, mit anderen, auch widersprechenden sektoralpolitischen Zielen konsolidiert und in eine gesamthafte Planung übertragen. Sie

bezieht sich aber nicht auf einzelne Massnahmen. Das Landschaftskonzept 1997 hält deswegen auf Seite 1 unter der Überschrift «Wirkung» fest, dass die Kantone die Ziele des Konzeptes nach ihrem Ermessen in der Richtplanung berücksichtigen. Der die sektoralpolitischen Ziele konsolidierende Richtplan ist aber das konkrete raumrelevante Planungsinstrument. Ohne Richtplanberücksichtigung fehlt auch bei den durch das Landschaftskonzept begründbaren Vorhaben für das Umsetzen die Rechtsgrundlage.

c) Differenzierter statt pauschaler Landschaftsschutz

Das Strategieziel 1 gibt vor, den Wandel der Landschaft qualitätsorientiert zu gestalten. Wir lehnen diese Zielsetzung ab, denn die raumplanerische Interessensabwägung hat neutral und ganzheitlich alle Bedürfnisse der Bevölkerung insgesamt vergleichbar zu erfassen und zu gewichten. Ein gesondertes Behandeln des Landschaftsschutzes beeinträchtigt die Neutralität der Raumplanung, da die gesondert behandelten pauschalen Schutzaspekte im Vergleich zu den nicht gesondert behandelten Einzelaspekten zumindest im Vollzug (zu) wenig differenziert gewichtet werden dürften. Dies ist zu verhindern, denn im extremen Einzelfall kann die Interessensabwägung zu Resultaten führen, die sektoralpolitischen, Einzel- und Schutzaspekte fokussierenden Vorgaben widersprechen, da die sektoralpolitischen pauschalen Vorgaben einer anderen Zielsetzung unterliegen als die in Art. 1, RPG festgelegte Zielsetzung der Raumplanung. Es ist beispielsweise wichtig, dass der Abbau mineralische Rohstoffe, die sich in einer Schutzzone befinden, weiterhin grundsätzlich im Einzelfall möglich ist, sofern die geologischen Voraussetzungen ideal sind, die Vorkommen in unmittelbarer Nähe zum Verbrauchsort liegen und auch alle übrigen Faktoren eine sehr hohe Eignung ergeben. Durch das Festlegen des Erfordernisses einer pauschalen statt einer differenzierten Qualitätsorientierung für den Einzelaspekt Landschaftsschutz entsteht eine subjektive Wertung, noch bevor die gesamthafte planungsrelevante Interessensabwägung mit den übrigen sektoralpolitischen Einzelaspekten durchgeführt wird. Dadurch wird der Handlungsspielraum der differenzierten, gesamthafte und planungsrelevanten Güterabwägung eingeschränkt. Man entfernt sich von den raumplanerischen Bedürfnissen der Bevölkerung und es entstehen tendenziöse Planungen sowie eine ohne mit Hilfe einer gesamthafte Interessensabwägung begründeten A Priori - Privilegierung des Einzelaspektes Landschaftsschutzes. Im Entwurfstext zum Strategieziel 2 wird zwar im Zusammenhang mit dem Schonen der Landschaft resp. dem Erhalten der natürlichen und kulturellen Eigenarten der Landschaft korrekterweise darauf hingewiesen, dass das Schonen und Erhalten der Eigenarten sich erst dann aufdrängen, wenn ein diesbezügliches **öffentliches Interesse** vorliegt. **Der Gesetzgeber fordert** aber nicht nur im Zusammenhang mit dem Schonen und Erhalten der landschaftlichen Eigenarten, sondern **gesamthafte** statt eines pauschalen **einen differenzierten Landschaftsschutz**. Zudem wäre im Einzelfall zusätzlich noch zu prüfen, ob ein wirksames Schonen und Erhalten der Landschaft im Rahmen der **Verhältnismässigkeit** überhaupt zweckmässig ist. Dieser differenzierte Ansatz ist nach unserer Überzeugung auch in die Zielsetzung zu integrieren.

Die in Kap.3 enthaltenen raumplanerischen Grundsätze halten fest, dass die Aspekte der gezielten und qualitätsvollen Landschaftsgestaltung von zentraler Bedeutung sind und dass sie dazu dienen, die Landschaftsqualitäten der Schweiz langfristig zu pflegen und aufzuwerten. Diese pauschalen Grundsätze schiessen aber am effektiven Nutzen

und Sinn der gesamthaft alle Einzelaspekte umfassenden, differenzierenden und koordinierenden Raumplanung vorbei. Nach unserer Überzeugung fordert das Raumplanungsgesetz RPG primär, dass in der Planung alle raumrelevanten Anliegen berücksichtigt werden und die Raumplanungsbehörden verpflichtet sind, die Anliegen gleichwertig und unabhängig von allfälligen Einzelerlassen zu beurteilen. Auch wenn es sich beim Landschaftsschutz um einen wichtigen Einzelaspekt handelt, ist deswegen im Landschaftskonzept Schweiz - LKS, im Sinne eines **neutralen Umgangs mit dem wichtigen Einzelaspekt Landschaftsschutz** auf das separate Ausarbeiten von **raumplanerischen, Landschaftsschutz bezogenen Grundsätzen zu verzichten**.

d) Zielorientierte statt bürokratische Sektoralpolitiken in Zusammenhang mit den Einzelaspekten

Der Effekt, welcher durch die pauschale Zielsetzung «qualitätsorientierter Landschaftsschutz» ausgelöst wird, wird dadurch verstärkt, dass das Strategieziel 2 die Behörden auffordert, die pauschalen Ziele hinsichtlich des Einzelaspektes «Landschaftsschutz» in weitere Sektoralpolitiken des Bundes zu integrieren. Würden alle sektoralpolitischen Ziele hinsichtlich der jeweiligen Einzelaspekte jeweils in alle anderen Einzelaspekte thematisierenden Sektoralpolitiken des Bundes integriert, würden sich die Wirkungen **gegenseitig neutralisieren** und eine **enorme Bürokratie** verursachen. Von einem solchen Schritt ist deswegen abzusehen. Zudem ist die besondere pauschale Gewichtung des Einzelaspektes Landschaftsschutz **überflüssig**, da bereits eine umfassende gesamthafte und objektive raumplanerische Interessensabwägung auf der Basis der im Gesetz verankerten Planungszielen und Planungsgrundsätzen bei der Durchführung einer konkreten Planung gesetzlich gefordert wird. Die im Entwurf vorgeschlagene zusätzliche pauschale Priorisierung des Einzelaspektes Landschaftsschutzes würde im Ergebnis unweigerlich auf eine Beschränkung des Handlungsspielraums der gesamthafte raumplanerische Interessensabwägung hinauslaufen. Es ist wichtig, dass auch in Zukunft gewährleistet ist, dass wie bisher auf der Basis objektiver und primär den jeweiligen Einzelaspekt thematisierenden sektoralpolitischen Entscheidungsgrundlagen im Rahmen der Interessensabwägung **alle wirtschaftlichen, ökologischen und gesellschaftlichen Anliegen der Bevölkerung mit gleichen Massstäben gesamthaft gemessen und bewertet werden**.

e) Thematisieren statt Ignorieren der Landschaftsnutzung

Der vorliegende Entwurf konzentriert sich auf den Landschaftsschutz und trägt der Nutzung sowie der Entwicklung der Landschaft viel zu wenig Rechnung. Dies erstaunt, denn der Entwurf hält in Kap. 1.2 fest, dass die Landschaft das Produkt der jeweiligen physischen Umgebung und der Art und Weise sei, wie die Menschen diese wahrnehmen und erleben. Die Landschaftsnutzung wird nach unserer Überzeugung durch die Bevölkerung sehr wohl wahrgenommen und erlebt. Auch das europäische Landschaftsübereinkommen, auf das der Entwurf Bezug nimmt, hält in Art. 1, Lit. a fest, dass die Landschaft das Zusammenwirken natürlicher und/oder anthropogener Faktoren umfasst. Nach unserer Überzeugung ist es deswegen von Bedeutung, dass eine Landschaftsvision, -strategie und -konzept **nicht nur den Landschaftsschutz, sondern auch die Land-**

schaftsnutzung sowie das Entwickeln und Fördern der Landschaften beispielsweise mit Hilfe des Rohstoffabbaus thematisieren. Konzentrieren sie sich ausschliesslich auf den Schutz, verlieren Vision, Strategie und Konzept ihren Anspruch auf gesamthafte Betrachtung und werden zu einer Teilbetrachtung degradiert. Nach unserer Überzeugung sind vor dem Festlegen einer Sektoralpolitik hier zusätzliche Untersuchungen und entsprechende Ergänzungen nötig.

Auf Grund dieses Nicht – Thematisierens der Landschaftsnutzung besitzen die **in Kap. 3 enthaltenen Landschaftsqualitätsziele 2040 sowie die in Kap. 4 enthaltenen Sachziele nur einen beschränkten Wert.** Sie wären, nachdem der Bereich «Landschaftsnutzung» abschliessend thematisiert ist, ebenfalls zu überarbeiten.

2. Anträge

Wir beschränken uns darauf, die wichtigsten Ziele, die nach unserer Überzeugung im Zusammenhang mit den anzustrebenden Reformen des Landschaftsmanagements zu verfolgen wären, aufzulisten:

Reformationsbedarf Landschaftsmanagement

1. Die sektorale Ausgangslage des Einzelaspektes «Landschaft» ist unter Mitberücksichtigung der Dimension Nutzung zu untersuchen. Bei Vorliegen eines Reformationsbedarfs wäre der entsprechende parlamentarische Wille zu ermitteln und die Reformation hätte im Rahmen eines demokratischen Prozesses zu erfolgen.
2. Die Leitfunktion der Raumplanung, insbesondere gegenüber einzelrechtlichen Erlassen, und die daraus resultierende gesamthafte Interessensabwägung auf Stufe Richtplan im Zusammenhang mit dem Nutzen der Landschaft hinsichtlich des Versorgens und Entsorgens mit mineralischen Rohstoffen wäre zu stärken und präzise darzustellen. Dabei ist klar zu unterscheiden zwischen der allenfalls zu reformierenden, primär den Einzelaspekt «Landschaft» thematisierenden Sektoralplanung und der die Landschaft im gesamthafte Kontext konsolidierenden Raumplanung.
3. Die Nutzung der Landschaft und insbesondere die Nutzung der mineralischen Rohstoffe sind nicht nur als Sektoralplanung zu behandeln, sondern auch in das LSK aufzunehmen und entsprechend mit Zielen, Massnahmen usw. darzustellen.
4. Ein überflüssiges Aufblähen der Planungsprozesse ist zu verhindern. Zudem ist darauf zu achten, dass die Planungsprozesse die Gleichwertigkeit der Interessen, sachlich differenzierte Bewertungen sowie im Einzelfall ein harmonisches Zusammenspiel der Schutzgesetzgebungen mit der Raumplanung gewährleisten.

5. Bevor das Eintreten auf die Vorlage diskutiert werden kann, wären insbesondere in Anbetracht der begrenzten Bundesmitteln die finanziellen Auswirkungen der vorgeschlagenen Massnahmen im Detail zu eruieren sowie dem anvisierten Nutzen und Alternativprojekten gegenüberzustellen.

Unser Verband ist gerne bereit, mit Ihnen im Rahmen eines persönlichen Gesprächs den Reformationsbedarf im Zusammenhang mit dem Bodenmanagement zu besprechen und/oder seine diesbezüglichen Ideen und Vorschläge im Rahmen einer Arbeitsgruppe einzubringen.

Wir danken Ihnen im Voraus für Ihr diesbezügliches Engagement.

Freundliche Grüsse

FSKB



Lionel Lathion
Präsident



Martin Weder
Direktor

Beilage: Dokument zur Erfassung der Stellungnahme

Kopie an:

- Herr SR Roland Eberle, Präsident UREK-S
- Herr NR Roger Nordmann, Präsident UREK-N