

## Landschaftswerte



# Leitfaden Landschaftsverträglichkeit

**Teil 1:** Landschaftsverträgliche Ausgestaltung  
bzw. Prüfung der Landschaftsverträglichkeit  
von Planfestsetzungen und Projekten

**→ Wir empfehlen, die Prüfung sämtlicher raum- und landschaftsrelevanter Vorhaben gemäss beiliegender Anleitung vorzunehmen.**

## Inhaltsverzeichnis

<b>A</b>	<b>Einleitung</b>	<b>3</b>
<b>A 1</b>	<b>Vorbemerkung</b>	<b>3</b>
<b>A 2</b>	<b>Begründung</b>	<b>3</b>
<b>A 3</b>	<b>Ziel</b>	<b>4</b>
<b>A 4</b>	<b>Inhalt</b>	<b>4</b>
<b>A 5</b>	<b>Schlussfolgerungen</b>	<b>5</b>
<b>B</b>	<b>Checklisten als Instrumente für die Interessenabwägung</b>	<b>6</b>
<b>B 1</b>	<b>Raumplanerische Interessenabwägung</b>	<b>6</b>
<b>B 2</b>	<b>Landschaftsverträglichkeit</b>	<b>6</b>
<b>B 3</b>	<b>Definition der Landschaftswerte</b>	<b>6</b>
<b>B 4</b>	<b>Minimalinhalt der Interessenabwägung</b>	<b>6</b>
<b>B 5</b>	<b>Vorgehen</b>	<b>8</b>
<b>C</b>	<b>Empfehlung</b>	<b>9</b>

## A Einleitung

### A 1 Vorbemerkung

Intakte Landschaften werden gemeinhin als «schön» empfunden, sie vermitteln Geborgenheit, Heimat, Wohlbefinden, und sie bilden die Grundlage für physische und psychische Erholung.

Landschaft umfasst eine Vielzahl verschiedener weiterer Werte, nämlich spirituelle, physische, psychische, gesundheitliche und ökonomische. Trotzdem hat die «Landschaft» an sich keinen Preis und in der Regel auch keinen Schutz (es sei denn, es handelt sich um eine explizit geschützte Landschaft). Gesetzliche Regelungen finden sich nur für den Boden, den Untergrund (Lehm, Kies, Regalien), das Wasser, Wald und Wiese, Fauna und Flora und den Luftraum. Alle diese Elemente sind aber immer Teil der Landschaft, und dennoch ist Landschaft mehr als die Summe der einzelnen Teile. Landschaften sind Lebensräume für Tiere und Pflanzen, Arbeits- und Lebensraum für Menschen, Erholungsraum, Identifikationsraum, Raum für Ressourcen, Raum für Gesundheits- und Klimasicherung, Raum für Erhalt und Sicherung der Biodiversität, Raum für touristische Attraktionen, für Produktionsstätten und Infrastrukturanlagen.

Auch die Frage, wem die Landschaft gehört, lässt sich nicht so einfach beantworten. Die Besitzverhältnisse im Bereich des Bodens sind klar, der ist meist in privaten Händen oder im Besitz der Öffentlichkeit. Wem aber gehört die Landschaft? Wer hat ein Interesse daran, dass die Landschaft sich nicht zum Schlechten verändert? Wie kann dieses gemeinschaftliche oder öffentliche Interesse durchgesetzt werden?

Gemäss dem Bundesamt für Umwelt BAFU und dem Bundesamt für Raumentwicklung ARE ist Landschaft *«der gesamte Raum innerhalb und ausserhalb von Siedlungen. Sie ist das Bestehende, Entstandene und Werdende natürlicher Faktoren wie Untergrund, Boden, Wasser, Luft, Licht, Klima, Fauna und Flora im Zusammenspiel mit kulturellen, gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Faktoren<sup>1</sup>»*.

Und die Europäische Landschaftskonvention, die im Laufe des Jahres 2012 von der Schweiz ratifiziert werden soll, definiert Landschaft als *«ein Gebiet, wie es vom Menschen wahrgenommen wird und dessen Charakter das Ergebnis der Wirkung und Wechselwirkung von natürlichen oder menschlichen Faktoren ist<sup>2</sup>»*

Die nachfolgenden Ausführungen beschränken sich auf die Beschreibung von Landschaftswerten ausserhalb des Siedlungsgebietes, auf die Nicht-Bauzonen und die eingezonten, aber nicht bebauten Flächen.



### A 2 Begründung

Bei neuen Einzonungen, Bauvorhaben und neuen Infrastrukturanlagen werden bei der Güterabwägung die verschiedenen Landschaftswerte im ‚öffentlichen Interesse‘ meist ungenügend berücksichtigt, sie unterliegen in der Regel einseitig den ökonomischen Aspekten der Investoren und Bauwilligen, nicht zuletzt weil der Wert der Landschaft keinen Preis hat. Die Beeinträchtigung oder Zerstörung der (intakten) Landschaft kostet vordergründig nichts, während der Erhalt oder die Aufwertung der Landschaft unter Umständen Mehrkosten verursachen würde. (Infrastrukturanlagen wie Strassen, Stromleitungen etc. kann man zwar problemlos, aber unter beträchtlichen Mehrkosten unter den Boden verlegen.)

<sup>1</sup> Landschaftskonzept Schweiz

<sup>2</sup> Landscape means an area, as perceived by people, whose character is the result of the action and interaction of natural and/or human factors, Europarat 2000

Dass die Bevölkerung in jüngerer Zeit Neueinzonungen immer häufiger ablehnend gegenübersteht, zeigt, dass die Menschen die Zersiedelung als Bedrohung empfinden, gegen die sie sich zur Wehr setzen - oft „aus dem Bauch heraus“, ohne genau benennen zu können, was zur Ablehnung geführt hat. Es ist ein emotionaler Entschluss – die Leute wehren sich für die Erhaltung ihres Lebensraumes und ihrer Lebensqualität. Sie wehren sich für ihre gewohnte Landschaft, in der sie leben.

Es ist deshalb dringend nötig, dass auch behördliche Entscheide dem Wert<sup>3</sup> der Landschaft vermehrt Rechnung tragen: Auch wenn sie bisher kaum gewohnt sind, den Wert der Landschaft in ihren Entscheiden zu berücksichtigen, so müssen künftig die Aspekte einer unversehrten Landschaft in die Überlegung einbezogen werden. Ein Kiesabbaugebiet ist einerseits eine Goldgrube für Landbesitzer und Kiesunternehmung, aber sie stellt auch einen massiven Eingriff in die Landschaft dar, der durch geeignete Renaturierungsmassnahmen wieder repariert werden muss. Der Bewilligungsentscheid darf deshalb nicht nur die materiellen Vorteile der Kiesausbeutung gewichten, sondern muss auch die immateriellen und materiellen Nachteile der Landschaftszerstörung berücksichtigen. Grosszentren im Grünen, so genannte Publikumsintensive Einrichtungen, eine Ausdehnung der Siedlungsgebiete in die Landwirtschaftsflächen, die weiterhin ungebremste Versiegelung des Bodens durch Infrastrukturanlagen müssen künftig massiv gebremst werden, wenn wir unsere Landschaften und Lebensräume erhalten wollen.

### A 3 Ziel

Der vorliegende Leitfaden soll den Verwaltungen aller Stufen (Bau-, Energie-, Verkehrs- und Raumplanungs-Abteilungen), den Politikerinnen und Politikern auf allen Ebenen (Legislative und Exekutive) und den Juristinnen und Juristen (Rechtsprechung) ermöglichen, im *öffentlichen Interesse* zugunsten der Landschaft zusätzliche Beurteilungskriterien zu erhalten und anzuwenden. Der Leitfaden wendet sich aber ebenso an die interessierte Bevölkerung, insbesondere im Rahmen von planungsrechtlichen Mitwirkungsverfahren.

➤ *Ziel ist es, Landschaft künftig gemäss den Werten folgender Faktoren zu beurteilen.*

- Sensibilisierung der Bevölkerung für den immateriellen Wert der Landschaft.
- Sensibilisierung von Verwaltung und Politik für den Wert der Landschaft
- Sicherstellen der Nachhaltigkeit für Wirtschaft und Politik
- Bewertung der Landschaft im öffentlichen Interesse für die Rechtsprechung
- Begründung der Massnahmen im Bereich der Raumplanung unter Einbezug der Folgekosten
- Anforderungen an die Sicherung und Aufwertung der Landschaft (Biodiversität, Klima, Erholung, Nahrungsmittelproduktion, Ressourcensicherung)



### A 4 Inhalt

Der Leitfaden bezweckt:

- Die Landschaft darzustellen mit Plus- und Minus-Qualitäten.
- Einen Raster mit Qualitäten für Beurteilungen aufzuzeigen

Auf diese Weise sollen Nutzungskonflikte und Folgen aufgezeigt werden

<sup>3</sup> Das SECO beziffert den Wert intakter Landschaft in der Schweiz mit 71 Mrd. Franken pro Jahr

Bei der Landschaftsnutzung durch Land- und Forstwirtschaft, Bauten, Energieanlagen, Infrastrukturanlagen, Verkehr und Freizeit sind zu berücksichtigen

- einerseits der Gebrauchswert, Vermächtniswert, Existenzwert der Landschaft für Gesellschaft und Biodiversität
- andererseits die möglichen Gefahren wie Verlust oder Beeinträchtigung von Habitaten durch Übernutzung, Verschmutzung von Boden, Luft und Wasser und die Beeinflussung durch den Klimawandel.
- zudem Kostenfolgen von Anlagen in der Landschaft (Infrastruktur- und Verkehrsanlagen, Ressourcenbeeinträchtigung und Ersatzkosten usw.)
- die Bedeutung von Identitätsverlust.

## A 5 Schlussfolgerungen

Wir müssen in Zukunft

- Landschaftswerte besser kennen, benennen, bewerten
- Nutzungskonflikte lokalisieren und aufzeigen
- Mehr Schutz für intakte und Aufwertung für beeinträchtigte Landschaften und Ortsbilder gewähren
- Den Wert der Landschaft – nicht nur des Bodens – berücksichtigen
- Die ökonomisch kurz- und langfristigen Landschaftswerte berücksichtigen
- Die Zukunft des Lebensraums Schweiz – inkl der Landschaft – nicht aufs Spiel setzen.





## B Checklisten als Instrumente für die Interessenabwägung

### B 1 Raumplanerische Interessenabwägung

Das Raumplanungsrecht des Bundes verlangt seit 1980 die Prüfung von Varianten und Alternativen sowie eine vollständige Interessenabwägung. Leider wird dies in der Praxis in vielen Fällen nicht beachtet bzw. von den zuständigen Behörden nicht eingefordert. Ausschlaggebend dafür sind in der Regel wirtschaftliche Argumente: angebliche oder tatsächliche Verlängerung und Verteuerung der Verfahren; Angst, es könnte ein besserer Standort in einer anderen Gemeinde gefunden werden etc.

Die Interessenabwägung und deren Ergebnis sind in einem Planungsbericht darzulegen.

### B 2 Landschaftsverträglichkeit

Ein Vorhaben kann als landschaftsverträglich bezeichnet werden, wenn das Interesse an seiner Realisierung den Verlust an Landschaftswerten überwiegt und wenn es so ausgestaltet ist, dass der Verlust an Landschaftswerten möglichst klein ist.



### B 3 Definition der Landschaftswerte

Der Wert der Landschaft lässt sich unter drei Aspekten beurteilen:

- **Gebrauchswert**

Gebrauchswerte sind nutzenabhängige Werte. Das heisst, dass sie nur einen Wert haben, wenn sie einen Nutzen für den Menschen haben. *Ein typisches Beispiel von Gebrauchswerten sind Naherholungsgebiete: Je mehr Menschen von einem Naherholungsgebiet profitieren können, desto höher ist sein Wert (wirtschaftliches Interesse, zB Gesundheit).*

- **Vermächtniswert**

Unter Vermächtniswerten versteht man Werte, die für künftige Generationen kulturell wertvoll und Identifikation sein könnten, deren Wert wir heute aber noch nicht kennen oder nicht abschätzen können. Vermächtniswerte können entweder nutzungsabhängig oder nutzungsunabhängig sein. *Typische Beispiele für nutzungsabhängige Vermächtniswerte sind der Wald und die Grundwasservorkommen. Ein typisches Beispiel für einen nutzungsunabhängigen Vermächtniswert ist eine Landschaft mit besonderem kulturellem und Identifikationswert (Heimat).*

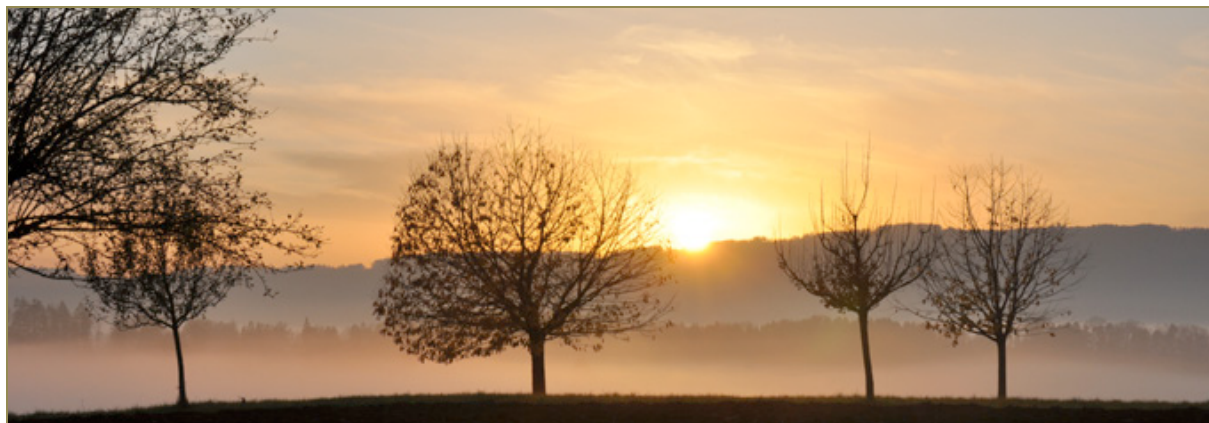
- **Existenzwert**

Existenzwerte entstehen unabhängig davon, ob sie von Menschen genutzt werden oder nicht. Deshalb werden sie auch als nutzungsunabhängige Werte bezeichnet. Ihr Wert besteht einzig und allein im Wissen um die Existenz einer Umweltressource. Die Bedeutung von Existenzwerten ist substanziell, gleichzeitig aber die am wenigsten greifbare und am schwierigsten zu messende Grösse. *Ein Beispiel für einen Existenzwert ist die*

*Greina Ebene. Vielen ist diese geschützte Landschaft ein Begriff und nicht wenige sind bereit, einen Beitrag zum Schutz dieser Ebene zu leisten, auch wenn nur ein kleiner Kreis von Personen diese Region tatsächlich besucht.*

#### **B 4 Minimalinhalt der Interessenabwägung**

Ein grobes Raster für die Interessenabwägung bei bodenverändernden (und damit auch landschaftsverändernden) Massnahmen ist in der Raumplanungsverordnung des Bundes festgelegt. Gemäss den Art. 2, 3 und 47 dieser Verordnung sind folgende Punkte zu prüfen:



#### **Art. 2 RPV Planung und Abstimmung raumwirksamer Tätigkeiten**

<sup>1</sup> Im Hinblick auf die anzustrebende räumliche Entwicklung prüfen die Behörden bei der Planung raumwirksamer Tätigkeiten insbesondere:

- a. wie viel Raum für die Tätigkeit benötigt wird;
- b. welche Alternativen und Varianten in Betracht fallen;
- c. ob die Tätigkeit mit den Zielen und Grundsätzen der Raumplanung vereinbar ist;
- d. welche Möglichkeiten bestehen, den Boden haushälterisch und umweltschonend zu nutzen sowie die Siedlungsordnung zu verbessern;
- e. ob die Tätigkeit mit geltenden Plänen und Vorschriften von Bund, Kantonen, Regionen und Gemeinden über die Nutzung des Bodens, insbesondere mit Richt- und Nutzungsplänen, vereinbar ist.

#### **Art. 3 RPV Interessenabwägung**

<sup>1</sup> Stehen den Behörden bei Erfüllung und Abstimmung raumwirksamer Aufgaben Handlungsspielräume zu, so wägen sie die Interessen gegeneinander ab, indem sie:

- a. die betroffenen Interessen ermitteln;
- b. diese Interessen beurteilen und dabei insbesondere die Vereinbarkeit mit der anzustrebenden räumlichen Entwicklung und die möglichen Auswirkungen berücksichtigen;
- c. diese Interessen auf Grund der Beurteilung im Entscheid möglichst umfassend berücksichtigen.

<sup>2</sup> Sie legen die Interessenabwägung in der Begründung ihrer Beschlüsse dar.

#### **Art. 47 RPV Berichterstattung gegenüber der kantonalen Genehmigungsbehörde**

<sup>1</sup> Die Behörde, welche die Nutzungspläne erlässt, erstattet der kantonalen Genehmigungsbehörde (Art. 26 Abs. 1 RPG) Bericht darüber, wie die Nutzungspläne die Ziele und Grundsätze der Raumplanung (Art. 1 und 3 RPG), die Anregungen aus der Bevölkerung (Art. 4 Abs. 2 RPG), die Sachpläne und Konzepte des Bundes (Art. 13 RPG) und den Richtplan (Art. 8 RPG) berücksichtigen und wie sie den Anforderungen des übrigen Bundesrechts, insbesondere der Umweltschutzgesetzgebung, Rechnung tragen.

<sup>2</sup> Insbesondere legt sie dar, welche Nutzungsreserven im weitgehend überbauten Gebiet bestehen und wie diese Reserven haushälterisch genutzt werden sollen.

Die Ziele und Grundsätze der Raumplanung in den Art. 1 und 3 RPG umfassen folgende Punkte:

Art. 1 Abs. 2 a: natürliche Lebensgrundlagen schützen

- Art. 1 Abs. 2 b: wohnliche Siedlungen schaffen und erhalten
- Art. 1 Abs. 2 c: Dezentralisation von Besiedlung und Wirtschaft
- Art. 3 Abs. 2 a: Kulturland erhalten
- Art. 3 Abs. 2 b: Einordnung in die Landschaft
- Art. 3 Abs. 2 c: Freihaltung und Zugänglichkeit der Ufer
- Art. 3 Abs. 2 d: Freihaltung naturnaher Erholungsräume
- Art. 3 Abs. 2 e: Erhaltung der Waldfunktionen
- Art. 3 Abs. 3 a: zweckmässige Zuordnung von Wohn- und Arbeitsgebieten
- Art. 3 Abs. 3 b: Wohngebiete vor schädlichen Einwirkungen schonen
- Art. 3 Abs. 3 c: Rad- und Fusswege
- Art. 3 Abs. 3 d: günstige Voraussetzungen für die Versorgung schaffen
- Art. 3 Abs. 3 e: Durchgrünung
- Art. 3 Abs. 4 a: regionale Bedürfnisse betr. Öffentlicher Einrichtungen
- Art. 3 Abs. 4 b: Erreichbarkeit öffentlicher Einrichtungen
- Art. 3 Abs. 4 c: nachteilige Auswirkungen öffentlicher Einrichtungen



## **B 5 Vorgehen**

Bei landschaftsverändernden Vorhaben soll vorerst die Landschaftsverträglichkeit geprüft werden. Ist diese nicht gegeben, ist das Vorhaben zu optimieren; wenn die Landschaftsverträglichkeit auch so nicht erstellt werden kann, ist darauf zu verzichten (Killerkriterium).

In der Beilage findet sich ein Ablaufschema für die Prüfung. Bei der Prüfung bezüglich Gebrauchswert der Landschaft ist die Rückkoppelung für die Prüfung von Varianten dargestellt; bei den übrigen Prüfpunkten sind ebenfalls sämtliche verbleibende Varianten zu prüfen und im Sinne einer Optimierung die am wenigsten beeinträchtigende zu wählen.

Die Prüfung der Landschaftsverträglichkeit kann anhand der drei Checklisten I, II und III erfolgen, die in der Beilage enthalten sind.

Der Gebrauchswert einer Landschaft ist in der Regel am einfachsten zu bestimmen, der Existenzwert am schwierigsten. Wir empfehlen deshalb, zuerst zu prüfen, ob der Gebrauchswert der Landschaft durch ein Projekt oder allfällige Varianten beeinträchtigt wird, dann die Prüfung bezüglich des Vermächtniswertes und zuletzt bezüglich des Existenzwertes vorzunehmen. Falls die Bilanz schon zu einem frühen Zeitpunkt zu Ungunsten des Projektes oder seiner Varianten ausfällt, erübrigt sich die weitere Prüfung.

Wenn für ein Vorhaben die Landschaftsverträglichkeit gegeben oder erstellt ist, kann die umfassende raumplanerische Prüfung erfolgen. Dafür kann Checkliste IV in der Beilage verwendet werden. Das Ergebnis dieser Prüfung kann Anlass zu weiteren Optimierungen sein, die aber natürlich nicht zulasten der Landschaftsverträglichkeit gehen dürfen.



## C Empfehlung

**Wir empfehlen, sämtliche raum- und landschaftsrelevanten Vorhaben nach den Checklisten gemäss Beilage zu prüfen und zu Beginn dieser Abklärungen als Voraussetzung für die weitere Bearbeitung eines Projektes die Prüfung der Landschaftsverträglichkeit vorzunehmen.**



### Bezugsquellen

Der Leitfaden und die Checklisten können unter folgenden Adressen bezogen werden:

Barbara Marty, Breiti 22, 8614 Bertschikon b Gossau/ZH  
Remo Galli, Bellevuestrasse 143 3095 Spiegel Bern

Download im Internet: [www.landschaftswerte.ch](http://www.landschaftswerte.ch)

### Groupe de Réflexion

Walter Büchi, LU, Dr. phil. II, Geograf, Raumplaner BSP/SIA  
Remo Galli BE, alt Nationalrat, Vorstand AQUA VIVA, dipl. Arch. ETH/SIA/SWB  
Barbara Marty Kälin, ZH, alt Nationalrätin, Geschäftsführerin Forum Landschaft  
Patrick Uelfeti, BE, Oekonom  
Hans Weiss, BE, dipl. Kult. Ing. ETH/SIA, ehem. Geschäftsführer Stiftung für Landschaftsschutz, Schweiz

**Unterstützt von**  
**AQUA VIVA**  
**PRO NATURA**  
**Stiftung für Landschaftsschutz**  
**Rheinaubund**