

11.068

**Botschaft
über die Genehmigung der
Europäischen Landschaftskonvention**

vom 2. November 2011

Sehr geehrter Herr Nationalratspräsident
Sehr geehrter Herr Ständeratspräsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen mit der vorliegenden Botschaft den Entwurf zum Bundesbeschluss über die Genehmigung der Europäischen Landschaftskonvention mit dem Antrag auf Zustimmung.

Wir versichern Sie, sehr geehrter Herr Nationalratspräsident, sehr geehrter Herr Ständeratspräsident, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

2. November 2011

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Die Bundespräsidentin: Micheline Calmy-Rey

Die Bundeskanzlerin: Corina Casanova

Übersicht

Es wird beantragt, dass die Schweiz die Europäische Landschaftskonvention ratifiziert. Die Konvention unterstreicht den ökologischen und kulturellen Wert der Landschaft sowie ihre gesellschaftliche und wirtschaftliche Bedeutung. Die Konvention basiert auf dem Subsidiaritätsprinzip und respektiert ausdrücklich die bestehenden staatlichen Strukturen und Verfahren. Die Umsetzung der Konvention kann in der Schweiz vollständig mit den bestehenden gesetzlichen Grundlagen, im Rahmen der laufenden Aktivitäten sowie der bestehenden Verfahren und mit den vorhandenen Ressourcen erfolgen.

Ausgangslage

Die Landschaft spielt als Teil der Umwelt, als Ausdruck des natürlichen und kulturellen Erbes, als Lebensraum für die Bevölkerung in ländlichen, stadtnahen und städtischen Gebieten, als wirtschaftliche Ressource für den Tourismus und als Standortfaktor eine immer bedeutendere Rolle. Trotzdem war der Landschaft bislang kein völkerrechtliches Instrument gewidmet. Die Europäische Landschaftskonvention schliesst diese Lücke.

Die Konvention geht von einem modernen Landschaftsverständnis aus. Über den ökologischen und kulturellen Wert der Landschaft hinausgehend unterstreicht sie die Bedeutung der Landschaft für das Wohl der Gesellschaft und als Wirtschaftsraum. Sie will die zuständigen staatlichen Stellen zur Durchführung von Politiken und Massnahmen anregen, die nebst dem Schutz der Landschaften insbesondere auch Impulse für deren Pflege, Planung und Entwicklung vermitteln sollen. In der breiten Bevölkerung, bei den Akteuren und Gebietskörperschaften soll das Bewusstsein für den Wert der Landschaft und ihren Einfluss auf die Lebensqualität geschärft werden. Die Konvention will schliesslich ausdrücklich allen Betroffenen die Möglichkeit eröffnen, aktiv an der Umsetzung einer zeitgemässen Landschaftspolitik teilnehmen zu können.

Inhalt der Vorlage

Die Konvention hat programmatischen Charakter. Sie regt Massnahmen rechtlicher Art, aber auch solche mit Lenkungs- und Anreizcharakter an. Die Konvention postuliert das Zusammenwirken der Behörden auf allen staatlichen Ebenen und die grenzüberschreitende Zusammenarbeit. Auf der Grundlage des Subsidiaritätsprinzips und unter ausdrücklichem Vorbehalt der bestehenden staatlichen Strukturen und Verfahren regt sie die Entwicklung differenzierter Instrumente an. Besonders betont wird dabei die Bedeutung der Bewusstseinsbildung sowie der Aus- und Weiterbildung.

Die Umsetzung der Europäischen Landschaftskonvention erfolgt allein durch die Mitgliedstaaten und wird auf der Ebene des Europarates durch inzwischen gestraffte Organe begleitet. Der Europarat kann lokale oder regionale Gebietskörperschaften mit einem Landschaftspreis für vorbildliche und nachhaltige Poli-

tiken oder Massnahmen zum Schutz, zur Pflege und zur Planung ihrer Landschaften auszeichnen.

Die institutionellen und rechtlichen Grundlagen und Umsetzungsinstrumente in Bund und Kantonen tragen den Anliegen der Konvention bereits heute vollständig Rechnung. Es entsteht weder gesetzgeberischer Handlungsbedarf noch zusätzlicher Personal- oder Budgetbedarf. Die Umsetzung wird im Rahmen der heutigen Zuständigkeiten und der laufenden Tätigkeiten sowie mit den bestehenden Verfahren erfolgen.

Die Bedeutung der Konvention liegt darin, dass sie Impulse zur vermehrten Wahrnehmung und zum nachhaltigen Umgang mit der Ressource Landschaft setzt. Dies ist der Fall in den Landschaften von ausserordentlichem Wert, aber zunehmend wichtiger werdend auch in den Alltagslandschaften, wo die Mehrheit der Bevölkerung lebt, arbeitet und sich erholt. Für die Schweiz als Staat in der Mitte Europas ist die von der Konvention postulierte Zusammenarbeit in grenzüberschreitenden Landschaften besonders bedeutsam. Auf europäischer Ebene unterstützt die Konvention zudem verschiedene jüngere europäische Staaten in ihren Anstrengungen zum Ausbau ihrer Umweltpolitik. Dies entspricht den Bestrebungen zur Kooperation in der Umweltaussenpolitik des Bundes.

Botschaft

1 Grundzüge der Vorlage

1.1 Ausgangslage

1.1.1 Wozu eine Konvention zur Landschaft?

Das moderne Landschaftsverständnis ist umfassender als die vormalig rein ästhetische Wahrnehmung des Raums. Mit der Entwicklung der Umweltpolitik ist die Landschaft, gleich wie die Gewässer, die Luft, die Fauna, die Flora und der Boden, als wesentlicher Bestandteil der Umwelt anerkannt worden. Der Begriff der Landschaft bezieht sich damit auf die ganze Landesfläche; er ist Ausdruck des natürlichen und des kulturellen Erbes und der Wechselbeziehungen zwischen den vielfältigen naturräumlichen Voraussetzungen und menschlichen Tätigkeiten.

Die Landschaft ist zu einem Wert geworden, der eng mit Orten und Lebensbedingungen verbunden ist und zusammen mit dem wirtschaftlichen und sozialen Hintergrund ein wichtiges Element der Lebensqualität und der Identität der Bürgerinnen und Bürger bildet. Sie stellt eine zentrale wirtschaftliche Grundlage für den Tourismus dar, und auch als Standortfaktor gewinnt die Landschaft zunehmend an Bedeutung.

Landschaftspolitik ist querschnittsbezogen und steht damit in engem Bezug zu sämtlichen raumwirksamen Politikbereichen (Landwirtschaft, Waldwirtschaft, Raum- und Städteplanung, Infrastrukturen, Verkehr, Energie, Umwelt). Die Umsetzung der Landschaftspolitik setzt integrierte Instrumente und koordinierte Verfahren voraus. Landschaft soll nicht länger Gegenstand der Sorge wissenschaftlicher Expertinnen und Experten bleiben. Sie muss vielmehr dem Anspruch der Bevölkerung gerecht werden, in einem Lebensumfeld zu leben, das nicht genormt oder verschandelt ist, sondern die Bedürfnisse der Bürgerinnen und Bürger und ihre Identifizierung mit ihrem Lebensraum zulässt. Dieser Ansatz erfordert Instrumente, die eine partizipative und demokratische Beteiligung an der Pflege und Gestaltung dieses Raumes ermöglichen und gleichzeitig den regionalen Eigenarten Rechnung tragen.

Der Europarat hat sich die Wahrung der europäischen Identitäten in ihrer ganzen Vielfalt zum Ziel gesetzt. Er will den Mitgliedstaaten mit der Landschaftskonvention einen modernen rechtlichen Rahmen zur Verfügung stellen, welcher der Landschaft ihren Wert zuzmisst und ihr in allen anderen raumrelevanten Politikbereichen ihren Stellenwert sichert, ohne durch eine hohe Regelungsdichte in die Souveränität der Mitgliedstaaten einzugreifen.

1.1.2 Situation in der Schweiz

Die Schweiz gehört zu den wenigen Mitgliedstaaten des Europarates, die mit Artikel 78 der Bundesverfassung (BV; SR 101) über eine explizite Verfassungsgrundlage zur Landschaft verfügen. Mit dem Bundesgesetz vom 1. Juli 1966 über den Natur- und Heimatschutz (NHG; SR 451) wird sie auf Gesetzesstufe konkretisiert. Es handelt sich um eine Verbundaufgabe; die grundsätzliche Zuständigkeit verbleibt aber bei den Kantonen. Der Bund wird seinerseits im Rahmen der Erfüllung seiner

eigenen Aufgaben zur Rücksichtnahme und zum Schutz der Landschaft und ihrer Elemente verpflichtet. Zur Erfüllung des Verfassungsauftrages stehen ihm die Instrumente des NHG zur Verfügung. Verfassung und Gesetz gehen schon heute – wie auch die Konvention – von einem ganzheitlichen Landschaftsverständnis aus, das neben dem Schutz besonderer Landschaften einen sorgfältigen Umgang mit der Landschaft in ihrer Gesamtheit postuliert. Zudem hat der Bundesrat am 19. Dezember 1997 das Landschaftskonzept Schweiz (LKS) gutgeheissen. Mit seinem partnerschaftlichen Ansatz im Bereich der Umsetzung der Landschaftspolitik in den Sektoralpolitiken des Bundes hat das LKS als modernes Umsetzungsinstrument auch auf europäischer Ebene Beachtung gefunden. Weiter verfügt die Schweiz seit 1991 mit dem Fonds Landschaft Schweiz (FLS) über ein wirksames und beispielhaftes Instrument zur Förderung der Landschaftspflege, das einen Beitrag zur Umsetzung der Konvention leistet, auch wenn dieses seine beschränkte Wirkung vor allem in Randregionen entfaltet.

Die Landschaftskonvention des Europarates deckt sich in der Philosophie wie auch in seinen wesentlichen Inhalten mit dem Landschaftsverständnis des schweizerischen Rechts und seiner Umsetzung durch Bund und Kantone.

1.1.3 Situation in Europa

Bis heute existiert kein völkerrechtliches Instrument, das die Landschaft in ihrem gesamtheitlichen Verständnis, d.h. insbesondere mit ihrer kulturellen und sozialen Bedeutung sowie mit ihren Bezügen zur Wirtschaft, zur Information, zur Bildung und zur Partizipation der Bevölkerung thematisiert. Die bestehenden Übereinkommen beschränken sich auf den Arten- und Lebensraumschutz. Die Landschaftskonvention kann diese Lücke schliessen.

Etliche Staaten, insbesondere die jüngeren Staaten Mittel- und Osteuropas, verfügen noch nicht oder nur über unzureichende rechtliche Grundlagen im Bereich der Umweltpolitik. Die Konvention stellt für diese Staaten eine wichtige Grundlage dar, um ihre nationale Rechtsetzung zu entwickeln.

1.2 Ergebnisse des Vorverfahrens

1.2.1 Verlauf der Verhandlungen im Europarat

Die Konvention entstand im Nachgang zur 1. Europäischen Umweltministerkonferenz 1991 in Dobris (CZ) auf Initiative und unter der Federführung des Kongresses der lokalen und regionalen Gebietskörperschaften Europas des Europarates (CPLRE), in dem auch die Schweiz mit mehreren Delegierten aus Kantonen und Gemeinden vertreten ist. Auslösend war unter dem Eindruck der Konferenz der Vereinten Nationen über Umwelt und Entwicklung von 1992 in Rio de Janeiro die Erkenntnis, dass mit den damals bestehenden völkerrechtlichen Instrumenten die ganzheitliche Bedeutung der Landschaft, insbesondere für das physische und psychische Wohlbefinden der Bevölkerung sowie ihre sozioökonomische Bedeutung, nicht erfasst werden konnte. Der CPLRE liess durch eine internationale, fachlich breit abgestützte Expertengruppe einen Entwurf ausarbeiten und dem Ministerrat des Europarates unterbreiten.

Die Schweiz konnte auf Expertenebene wesentliche Beiträge an die Entstehung der Konvention leisten. Sie hat insbesondere darauf hingewirkt, der spezifischen Situation föderalistisch aufgebauter Staaten Rechnung zu tragen und Ansätze zu einer modernen Landschaftspolitik, wie sie im Landschaftskonzept Schweiz formuliert sind, einfließen zu lassen.

Der Ministerrat des Europarates hat die Konvention auf Antrag des Kongresses der lokalen und regionalen Gebietskörperschaften Europas, der parlamentarischen Versammlung des Europarates, des Komitees für die Aktivitäten im Bereich der biologischen und landschaftlichen Vielfalt (CO-DBP) sowie des Komitees für das kulturelle Erbe des Europarates (CC-PAT) am 19. Juli 2000 verabschiedet und den Mitgliedstaaten zur Unterzeichnung vorgelegt.

Die Schweiz hat die Konvention der Landschaft anlässlich der Eröffnungskonferenz des Europarates am 20. Oktober 2000 in Florenz zusammen mit 18 weiteren Staaten unterzeichnet; die Konvention ist am 1. März 2004 mit der 10. Ratifikation in Kraft getreten. Mittlerweile (Stand Juli 2011) weist die Konvention 34 Mitgliedstaaten auf (Armenien, Belgien, Bulgarien, Dänemark, Ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien, Finnland, Frankreich, Georgien, Griechenland, Grossbritannien, Irland, Italien, Kroatien, Lettland, Litauen, Luxemburg, Moldawien, Montenegro, Niederlande, Norwegen, Polen, Portugal, Rumänien, San Marino, Schweden, Serbien, Slowakei, Slowenien, Spanien, Tschechische Republik, Türkei, Ukraine, Ungarn, Zypern); nebst der Schweiz haben weitere vier Staaten die Konvention bereits unterzeichnet ohne sie bisher zu ratifizieren.

1.2.2 Ergebnis des Vernehmlassungsverfahrens

Der Bundesrat hat sich in seinen Antworten vom 20. Mai 2009 auf die beiden gleichlautenden Interpellationen 09.3162 Forster-Vannini und 09.3182 Fluri betreffend Ratifizierung der europäischen Landschaftskonvention bereit erklärt, das Ratifikationsverfahren wieder aufzunehmen.

Zur Frage der Durchführung eines Vernehmlassungsverfahrens wurde folgendes erwägt: Die Konvention enthält keine direkt anwendbaren Bestimmungen und bringt für die Schweiz weder Folgen im Bereich der Rechtsetzung noch neue finanzielle Verpflichtungen mit sich. Sie betrifft jedoch mit der Landschaftspolitik einen Bereich, der weitgehend in der Gesetzgebungs- und Vollzugshoheit der Kantone liegt, enthält gleichzeitig aber auch Elemente einer Verbundaufgabe. Der Bund ist hier insbesondere im Bereich der Landschaften und Objekte von nationaler Bedeutung sowie im Bereich der Förderaufgaben und bei landschaftsrelevanten Bundesaufgaben betroffen.

Die Ratifizierung der Konvention unterliegt damit nach Artikel 141 Absatz 1 Buchstabe d Ziffer 3 der Bundesverfassung dem fakultativen Staatsvertragsreferendum. Deshalb war nach Artikel 3 Absatz 1 Buchstabe c des Bundesgesetzes vom 18. März 2005 über das Vernehmlassungsverfahren (SR 172.061) ein solches durchzuführen.

Am 1. Oktober 2010 hat der Bundesrat das Eidgenössische Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) beauftragt, bis zum 21. Januar 2011 eine Vernehmlassung zur Genehmigung des Übereinkommens des Europarates über die Landschaft (Europäische Landschaftskonvention) durchzuführen.

Die grosse Mehrheit (84 Prozent) der Vernehmlassungsteilnehmerinnen und -teilnehmer begrüsst die Grundzüge und Inhalte der Konvention und spricht sich deutlich für ihre Ratifizierung aus. Eine Minderheit (16 Prozent) hingegen befürchtet eine einschränkende Wirkung auf die zukünftige Raumentwicklung und lehnt deshalb die Genehmigung der Konvention ab.

Sämtliche Kantone, mit einer Ausnahme, wie auch die Verbände der Gemeinden und der Städte befürworten die Ratifizierung. Sie begrüssen die gesamtheitliche Sicht eines modernen Landschaftsverständnisses in der Konvention, die auf internationaler Ebene in einem wichtigen Bereich der Umwelt eine Lücke schliesse und positive Impulse für eine nachhaltige Entwicklung setze. Mit der Ratifizierung könne der Stellenwert der Landschaft als Standortfaktor, als wirtschaftliche Ressource für den Tourismus sowie im Bewusstsein der Öffentlichkeit gestärkt werden. Die Grenzkantone sind überzeugt von der Wichtigkeit einer grenzüberschreitenden Zusammenarbeit wie sie die Konvention verlangt. Betont wird ebenfalls die Notwendigkeit, die Konvention ausserhalb des Bereichs der «Landschaften von ausserordentlichem Wert» auch und vor allem in den Alltagslandschaften umzusetzen, in denen die Mehrheit der Bevölkerung lebe und arbeite. Deshalb sollten innerhalb der Agglomerationsprogramme Freiräume ein stärkeres Gewicht, insbesondere für die Naherholung der urbanen Bevölkerung, erhalten.

Die befürwortende Mehrheit der politischen Parteien unterstützen die Ratifizierung mit Nachdruck, da diese eine logische Folge des bisherigen Engagements der Schweiz bei der Erarbeitung der Inhalte der Konvention sowie als Erstunterzeichnerstaat sei. Die beiden ablehnenden Parteien sehen einen funktionierenden Landschaftsschutz in der Schweiz auch ohne Konvention als erfüllt; eine Partei befürchtet, dass ein Beitritt den eigenen Handlungsspielraum einschränken könnte.

Grössere Dachverbände der Wirtschaft unterstützen die Stossrichtungen der Konvention und unterstreichen die wirtschaftliche Bedeutung attraktiver Landschaften insbesondere für die Tourismuswirtschaft. Die Schweiz verfolge mit ihrer Landschaftspolitik bereits dieselben Ansätze wie in der Konvention. Die ablehnenden Verbände befürchten aufwendigere Verfahren, einen Kompetenzverlust und zusätzliche Kontrollen.

Für die Umweltorganisationen ist die Ratifizierung der Europäischen Landschaftskonvention längst überfällig. Sie würde der Schweiz aus europäischer Sicht jene Anerkennung verschaffen, die ihr als einem der führenden Länder Europas betreffend landschaftlicher Schönheit, Vielfalt und Lebensqualität zustehe. Dass dem Subsidiaritätsprinzip föderalistischer Staaten und einer ganzheitlichen Sichtweise von Landschaft in der Konvention ausdrücklich Rechnung getragen wird, sei wesentlich auf das Engagement der Schweiz in der Erarbeitungsphase der Konvention zurückzuführen. Mit dem Fonds Landschaft Schweiz (FLS) leiste die Schweiz bereits einen Beitrag zur Umsetzung der Konvention, weshalb verschiedene Umweltorganisationen erwarten, dass der Bundesrat dies künftig anerkennt und eine dauerhafte Fondslösung vorbereitet.

Aus Sicht verschiedener weiterer Organisationen und Verbände könne der Beitritt zur Konvention als Impuls wirken, um die Öffentlichkeit für den Wert der Landschaft zu sensibilisieren; über die Mitwirkung der Bevölkerung könne dieser eine Mitverantwortung für ihre Lebensumwelt übertragen werden. Zudem wären Defizite in zwei Aktionsfeldern abzubauen: In den intensiv genutzten und urbanisierten Gebieten, in denen die Raumplanung vermehrt eine führende Rolle übernehmen

könne, und in der Ausbildung von Fachleuten mittels praxisorientierter Studiengänge sowie durch Weiterbildungen für Fachleute.

2 Erläuterungen zu den einzelnen Artikeln

2.1 Ziele und Inhalt der Konvention

2.1.1 Präambel

Die Konvention fügt sich in die Aktivitäten des Europarats im Bereich des natürlichen und kulturellen Erbes, der Raumplanung, der Umwelt und der kommunalen Selbstverwaltung ein.

2.1.2 Kapitel I: Allgemeine Bestimmungen

Art. 1 Begriffsbestimmungen

In diesem Artikel werden einige in der Konvention verwendeten Begriffe definiert.

Der Begriff «*Landschaft*» betont die in stetem Wandel stehende Wechselwirkung zwischen naturräumlichen und soziokulturellen Einflüssen.

Die Begriffe «*Landschaftspolitik*» und «*Landschaftsqualitätsziele*» bezeichnen die beiden Hauptelemente der durch die Vertragsstaaten zu entwickelnden Strategie:

- Die «*Landschaftspolitik*» ist Ausdruck der Bereitschaft, allgemeine Grundsätze, Strategien und Massnahmen zur Erhaltung, Pflege und Nutzung sowie zur Landschaftsplanung zu entwickeln.
- Ein «*Landschaftsqualitätsziel*» bringt die Eigenart einer bestimmten Landschaft und ihre angestrebten Eigenschaften zum Ausdruck, wie sie die betroffene lokale Bevölkerung mit Blick auf ihr Lebensumfeld anerkannt sehen möchte.

«*Landschaftsschutz*», «*Landschaftspflege*» und «*Landschaftsplanung*» umschreiben den Handlungsrahmen für zukunftsweisende und flexible Massnahmen zugunsten der Landschaft. Welches Gewicht den einzelnen Ansätzen in einem bestimmten Landschaftsraum unter Wahrung ihrer Ausgewogenheit zukommt, hängt von den Eigenarten der jeweiligen Landschaft und den für sie formulierten Zielen ab:

- Der «*Landschaftsschutz*» umfasst die Massnahmen zur Erhaltung der bestehenden Eigenarten und Qualitäten einer Landschaft, die aufgrund ihrer spezifischen natürlichen oder kulturellen Ausprägung für die Bevölkerung von grossem Wert sind.
- Die «*Landschaftspflege*» umfasst die dem Grundsatz der nachhaltigen Entwicklung entsprechenden Massnahmen zur Begleitung der Landschaftsveränderungen, die durch wirtschaftliche, soziale oder ökologische Umstände hervorgerufen werden. Dabei gilt es dafür zu sorgen, dass sich die Landschaft harmonisch und im Einklang mit den wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Bedürfnissen entwickeln kann.

- Die «*Landschaftsplanung*» umfasst alle Planungs-, Gestaltungs- und Genehmigungsverfahren. Landschaftsplanungen können der Inwertsetzung, der Wiederherstellung beeinträchtigter Landschaften oder der Landschaftsgestaltung dienen.

Art. 2 Geltungsbereich

Die Konvention schliesst das gesamte Hoheitsgebiet der Vertragsparteien ein und findet auf Naturräume, auf ländliche Kulturlandschaften wie auch auf urbane Gebiete Anwendung. Die Besonderheit der Konvention liegt darin, dass es sowohl für gewöhnliche als auch für aussergewöhnliche Landschaften gilt, weil sie alle für die Qualität des Lebensumfeldes der Menschen von Bedeutung sind.

Art. 3 Ziele

Dieser Artikel formuliert als Ziel der Konvention die Förderung von Landschaftsschutz, -pflege und -planung in Europa mit Hilfe von nationalen Massnahmen und durch die Schaffung einer gesamteuropäischen Zusammenarbeit zwischen den Vertragsparteien.

2.1.3 Kapitel II: Nationale Massnahmen

Art. 4 Verteilung der Zuständigkeiten

Jede Vertragspartei setzt die Konvention auf derjenigen staatlichen Ebene um, die am besten für die entsprechenden Massnahmen geeignet ist. Sie trägt dabei ihren verfassungsmässigen Zuständigkeitsordnungen, Organisationsformen und Politiken Rechnung. Dieser Grundsatz setzt das Subsidiaritätsprinzip um und verweist inhaltlich auf die Europäische Charta der kommunalen Selbstverwaltung.

Art. 5 Allgemeine Massnahmen

Dieser Artikel nennt die zur Umsetzung der Konvention relevanten Massnahmenbereiche, namentlich betreffend die:

- a. Anerkennung der Landschaft in der Rechtsordnung;
- b. Festlegung und Umsetzung einer auf Landschaftsschutz, Landschaftspflege und Landschaftsplanung ausgerichteten Politik;
- c. Einführung von Verfahren zur Beteiligung der Öffentlichkeit, der kommunalen und regionalen Behörden und weiterer Betroffener;
- d. Berücksichtigung der Landschaft in den raumwirksamen Sektoralpolitiken.

Art. 6 Spezifische Massnahmen

Dieser Artikel befasst sich mit spezifischen Massnahmen, die von den Vertragsparteien auf nationaler, regionaler oder lokaler Ebene zu entwickeln sind:

Bewusstseinsbildung: Der Bewusstseinsbildung der Bürgerinnen und Bürger kommt eine Schlüsselrolle zu, denn von ihr hängt der Zustand der Landschaften ab. Durch

Information und Sensibilisierung der Öffentlichkeit soll das Bewusstsein für den Wert der heutigen und zukünftigen Landschaften gefördert werden.

Ausbildung und Erziehung: Die Vertragsparteien werden aufgefordert, qualitativ hochstehende, disziplinenübergreifende Ausbildungsgänge anzubieten und im Schul- und Hochschulunterricht landschaftsbezogene Themen einfließen zu lassen.

Erfassung und Bewertung der Landschaften: Für die Erhaltung oder Verbesserung der Landschaftsqualität sind Grundlagen erforderlich zu den Eigenarten der Landschaften, zu den sie beeinflussenden Kräften und zu den Werten, die ihr von der betroffenen Bevölkerung beigemessen werden. An diesen Arbeiten sind die lokale Bevölkerung, die Öffentlichkeit und weitere Betroffene zu beteiligen.

Landschaftsqualitätsziele sollen aufgrund der Landschaftsbewertung und der Bezeichnung der besonders wertvollen landschaftlichen Elemente einer Region unter Anhörung der betroffenen Bevölkerung formuliert werden.

Umsetzung: Die Vertragsparteien werden aufgefordert, mit Blick auf den Landschaftsschutz, die Landschaftspflege und die Landschaftsplanung gesetzliche, administrative, oder finanzielle (Anreiz-)Instrumente nach Massgabe ihrer spezifischen Bedürfnisse einzuführen.

2.1.4 Kapitel III: Europäische Zusammenarbeit

Art. 7 Internationale Politiken und Programme

Das Ziel der Konvention besteht unter anderem darin, Landschaftsaspekte vermehrt in internationalen Politiken und Programmen zu berücksichtigen.

Art. 8 Gegenseitige Hilfe und Informationsaustausch

Die Vertragsparteien verpflichten sich zur Zusammenarbeit und zur gegenseitigen technischen und wissenschaftlichen Hilfestellung durch den Austausch von Erfahrungen und Forschungsergebnissen in Landschaftsfragen.

Art. 9 Grenzüberschreitende Landschaften

Die betroffenen Vertragsparteien verpflichten sich, Programme zur Erfassung, Bewertung sowie zum Schutz und zur Planung grenzüberschreitender Landschaften zu erarbeiten.

Art. 10 Überwachung und Durchführung der Konvention

In Anbetracht des bereichsübergreifenden Charakters des Begriffes der Landschaft und der dazugehörenden Tätigkeiten ist das Steuerungskomitee im kulturellen Bereich des Europarates, das im Zuge einer Reorganisation aus einer Fusion von zwei Komitees entstanden ist, mit der Überwachung der Umsetzung der Konvention betraut. Das Steuerungskomitee nimmt die Aufgaben in dem von der Konvention behandelten Bereich wahr und ist dem Ministerrat direkt unterstellt. Die Abstimmung mit der Konferenz der europäischen Raumplanungsminister erfolgt durch deren Beobachterstatus im erwähnten neuen Steuerungskomitee. Für die Umsetzung

der Konvention müssen keine neuen Strukturen oder Einrichtungen auf internationaler Ebene geschaffen werden.

Art. 11 Landschaftspreis des Europarats

Der Ministerrat kann den Landschaftspreis des Europarats kommunalen oder regionalen Gebietskörperschaften oder von ihnen gebildeten Institutionen sowie nicht-staatlichen Organisationen verleihen. Mit dem Preis kann eine Landschaftspolitik oder eine Massnahme zum Schutz, zur Pflege oder Planung ausgezeichnet werden, die sich als nachhaltig wirksam erwiesen hat und der dadurch Vorbildcharakter zukommt.

2.1.5 Kapitel IV: Schlussbestimmungen

Abgesehen von einigen geringfügigen Abweichungen entsprechen die Schlussbestimmungen dem für andere Übereinkommen und Abkommen des Europarats verwendeten Modell, das vom Ministerrat des Europarats genehmigt wurde. Die meisten Artikel bedürfen deshalb keiner weiteren Erläuterungen, mit folgenden präzisierenden Ausnahmen:

Artikel 12 bezweckt, mögliche inhaltliche Konflikte im Überschritt mit anderen internationalen oder nationalen Rechtsinstrumenten zu vermeiden. Die Bestimmung stellt insbesondere klar, dass die Landschaftskonvention die Anwendung von allenfalls strengeren und damit für die Landschaft günstigeren nationalen Bestimmungen in jenen Rechtsinstrumenten nicht hindert.

Artikel 16 regelt die Kündigung der Konvention durch einen Vertragsstaat, die jederzeit möglich ist und nach drei Monaten wirksam wird.

2.2 Beurteilung, Haltung der Schweiz

Aus schweizerischer Sicht kann die Europäische Landschaftskonvention als Bestätigung der gemeinsamen Anstrengungen des Bundes und der Kantone gewertet werden, die Landschaftspolitik in eine ganzheitliche, auch die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Aspekte gleichermaßen berücksichtigende Umsetzung des Nachhaltigkeitsgedankens einzufügen. Die Landschaft wird in ihrer Gesamtheit als Thema anerkannt, ihre sozioökonomische Funktion und ihre Bedeutung für die kulturelle Vielfalt der Schweiz unterstrichen. Die Konvention illustriert die Bedeutung moderner instrumenteller Ansätze wie die Förderung von *Bottom-up*-Prozessen oder auf Vereinbarungen basierende Abgeltungsmodelle mit finanziellen Anreizen. Beispielhaft sind diese Ansätze in der neuen Pärkepolitik des Bundes umgesetzt. Auf der Vorgehensebene setzt es auf die Zusammenarbeit mit den raumrelevanten Politikbereichen und gesellschaftlichen Interessengruppen. Schliesslich anerkennt es die Bedeutung der Sensibilisierung der Öffentlichkeit und der Aus- und Weiterbildung; letztlich wird auch die Bedeutung der Akteure im Hinblick auf die Stärkung einer nichtnormativen Umweltpolitik und die Stärkung der interdisziplinären Forschung in der Schweiz anerkannt.

Die institutionellen und rechtlichen Voraussetzungen in Bund und Kantonen tragen diesen Gedanken bereits heute Rechnung. Die in der Konvention geforderten

Instrumente und Massnahmen sind in der Natur- und Heimatschutzgesetzgebung sowie im Raumplanungsrecht des Bundes und der Kantone vorhanden und Gegenstand der laufenden Umsetzung. Die Landschaft ist immer wieder Thema Nationaler Forschungsprogramme sowie anwendungsorientierter Projekte bei Bund und Kantonen. Aktuell ist die Landschaft Gegenstand von Grundlagen und gesetzgeberischen Vorhaben in den Bereichen Landwirtschaft und Raumplanung. Die Bedeutung der Konvention für die Schweiz liegt damit in den von ihr gesetzten Impulsen und in der inhaltlichen Unterstützung der laufenden Umsetzung. Zunehmend wichtiger wird die grenzüberschreitende Zusammenarbeit in den verschiedenen grenzüberschreitenden Landschaften der Schweiz und der Nachbarstaaten – sei es in Agglomerationsräumen oder ländlichen Regionen. Gemeinsame Landschaftsprogramme, wie sie die Konvention verlangt sollen eine koordinierte Planung und Steuerung der raumwirksamen Tätigkeiten und der regionalen Entwicklung ermöglichen. Auf internationaler Ebene ergeben sich Chancen zu gegenseitigem Wissenstransfer, etwa zu den Erfahrungen aus beispielhaften Umsetzungen. Dies entspricht den Bestrebungen zur Kooperation in der Umweltaussenpolitik des Bundes.

3 Auswirkungen

3.1 Auswirkungen auf den Bund

Die Konvention zieht für den Bund keinen rechtlichen oder organisatorischen Handlungsbedarf nach sich. Seine Umsetzung erfolgt inhaltlich und umfangmässig im Rahmen der laufenden Politiken, der darauf ausgerichteten Aktivitäten des Bundes sowie der in diesem Bereich weitgehend autonomen Kantone. Deren Rolle wird von der Konvention ausdrücklich anerkannt. Die Umsetzung kann damit im Rahmen der vorhandenen finanziellen und personellen Ressourcen erfolgen.

3.2 Auswirkungen auf die Kantone

Die Konvention bringt auch für die Kantone keinen zusätzlichen rechtlichen oder organisatorischen Handlungsbedarf. Sie misst dem Subsidiaritätsprinzip eine zentrale Stellung zu und anerkennt die geltenden innerstaatlichen Zuständigkeiten ausdrücklich. Ihre Umsetzung erfolgt inhaltlich im Rahmen des Vollzugs geltenden Rechts; sie kann damit im Rahmen der laufenden Aktivitäten und mit den vorhandenen Ressourcen erfolgen.

3.3 Auswirkungen auf Regionen, Gemeinden und Städte

Die Konvention bringt zudem für die Regionen, Gemeinden und Städte keinen zusätzlichen rechtlichen oder organisatorischen Handlungsbedarf. Das Subsidiaritätsprinzip ist garantiert, und die explizit geforderte Partizipation der Bevölkerung, der regionalen und kommunalen Behörden sowie weiterer Beteiligter wird in der Schweiz durch das geltende Recht sichergestellt und in den existierenden Verfahren bereits praktiziert. Auch auf dieser föderalen Ebene kann die Umsetzung der Konvention im Rahmen der laufenden Aktivitäten und mit den vorhandenen Ressourcen erfolgen.

3.4 Volkswirtschaftliche Auswirkungen

Die Landschaftspolitik trägt schon heute zur Stärkung der Standortqualitäten der Schweiz bei. Sie ist geeignet, das für einen qualitätsorientierten Tourismus zentrale Grundkapital Landschaft als wirtschaftliche Ressource zu erhalten, nachhaltig zu nutzen, zu pflegen und so weiterzuentwickeln, dass auch der nächsten Generation noch ausreichende Handlungsspielräume verbleiben. Im internationalen Standort-ranking und Standortwettbewerb spielt die Landschaft als Aspekt der Lebensqualität eine immer wichtigere Rolle. Dank ihrer mehrheitlich erfolgreichen Landschaftspolitik liegt die Schweiz insgesamt und mit einzelnen Standorten stets auf den vordersten Positionen verschiedener Standortrankings. Als Teil einer zukunftsorientierten, am umfassenden Nachhaltigkeitsgedanken ausgerichteten Umweltpolitik, die im Einklang mit der Europäischen Landschaftskonvention steht, trägt die schweizerische Landschaftspolitik und ihre Umsetzung in der Landschaft zur internationalen Glaubwürdigkeit der Schweiz bei.

3.5 Andere Auswirkungen

Es sind keine anderen Auswirkungen zu erwarten.

4 Legislaturplanung

Die Vorlage ist weder in der Botschaft vom 23. Januar 2008 (BBl 2008 753) über die Legislaturplanung 2007–2011 noch im Bundesbeschluss vom 18. September 2008 (BBl 2008 8543) über die Legislaturplanung 2007–2011 angekündigt. Der Bundesrat hat sich jedoch in Beantwortung der beiden identischen parlamentarischen Vorstösse zur Ratifizierung der Europäischen Landschaftskonvention (2009 I 09.3162 [S 11.06.09 Forster-Vannini] und 2009 I 09.3182 [N 12.06.09 Fluri]) bereit erklärt, das Ratifikationsverfahren wieder aufzunehmen. Zudem kann positiv hervorgehoben werden, dass die Botschaft über die Genehmigung der Europäischen Landschaftskonvention zur Umsetzung von Ziel 12 «Schonender Umgang mit den natürlichen Ressourcen» sowie indirekt zur Umsetzung von Ziel 14 «Multilaterales Regelwerk stärken» der Legislaturplanung 2008–2011 beiträgt (BBl 2008 753), auch wenn sie dort nicht ausdrücklich erwähnt ist.

5 Rechtliche Aspekte

5.1 Verfassungsmässigkeit

Die Verfassungsmässigkeit des Bundesbeschlusses über die Genehmigung der Europäischen Landschaftskonvention stützt sich auf Artikel 54 Absatz 1 BV, wonach die auswärtigen Angelegenheiten Sache des Bundes sind. Die Bundesversammlung ist nach Artikel 166 Absatz 2 BV für die Genehmigung völkerrechtlicher Verträge zuständig. Nach gängiger und einheitlicher Rechtspraxis der Bundesbehörden (BBl 2002 617; 2005 1015) erstreckt sich diese Zuständigkeit auf alle Bereiche einschliesslich jener, welche in der Zuständigkeit der Kantone liegen.

Bei der Umsetzung der Europäischen Landschaftskonvention handelt es sich um eine Verbundaufgabe von Bund und Kantonen. Nach Artikel 78 Absatz 1 BV sind die Kantone für den Natur- und Heimatschutz und damit auch für den Landschaftsschutz zuständig. Diese Kompetenz der Kantone wird im Bereich des Landschaftsschutzes durch Vorgaben und Kompetenzen des Bundes überlagert, die in den Absätzen 2, 3 und 5 von Artikel 78 BV geregelt sind. Der Bund hat den Landschaftsschutz insbesondere bei der Erfüllung seiner eigenen Aufgaben zu berücksichtigen. Er hat dabei einerseits vorzusehen, dass Landschaften geschont und, wo das öffentliche Interesse an ihnen überwiegt, ungeschmälert erhalten bleiben. Andererseits kommt ihm eine allgemeine Förderungskompetenz zu, indem er Bestrebungen des Landschaftsschutzes unterstützen und Objekte von gesamtschweizerischer Bedeutung vertraglich oder durch Enteignung erwerben oder sichern kann. Daneben weisen weitere Verfassungsnormen wie etwa Artikel 75 BV über die Raumplanung oder Artikel 73 BV über die Nachhaltigkeit einen inhaltlichen Bezug zur Landschaft auf. Die Pflege der Kulturlandschaft ist gar ausdrücklicher Bestandteil des verfassungsmässigen Leistungsauftrages an die Landwirtschaft in Artikel 104 BV. Die Umsetzung der Europäischen Landschaftskonvention obliegt somit je im Rahmen ihrer Zuständigkeiten sowohl den Kantonen wie auch dem Bund.

5.2 Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz

Die Europäische Landschaftskonvention ist ein Instrument des Europarats. Verschiedenen weiteren Übereinkommen, die einen gewissen inhaltlichen Bezug zur Landschaft im umfassenden Verständnis der vorliegenden Konvention aufweisen, ist die Schweiz bereits beigetreten. Das Verhältnis zu den wichtigsten Übereinkommen wird nachstehend kurz dargestellt. Zudem ist auf verschiedene, auf der politischen Ebene eingeleitete Initiativen und Aktivitäten hinzuweisen, insbesondere auf die von der Europäischen Umweltministerkonferenz vom 25. Oktober 1995 in Sofia beschlossene Paneuropäische Strategie über die biologische und landschaftliche Vielfalt.

Die Europäische Union verfügt ebenfalls über Rechtssetzungsakte, die einen Bezug zur Landschaft aufweisen. Zu erwähnen ist insbesondere die Richtlinie 92/43/EWG des Rates vom 21. Mai 1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen (Abl. L 206 vom 22.7.1992, S.7; zuletzt geändert durch Richtlinie 2006/105 EG vom 20. November 2006, Abl. L 363 vom 20.12.2006, S. 368). Verschiedene Rechtsakte aus den Bereichen Landwirtschaft und Forschung sind indirekt ebenfalls relevant für den Landschaftsschutz. Die Europäische Landschaftskonvention steht im Einklang mit den Rechtssetzungsakten der Europäischen Union.

Unter Hinweis auf Artikel 12 der Konvention, der das Verhältnis zu verwandten völkerrechtlichen Instrumenten regelt, wird die Abgrenzung zu weiteren Instrumenten dargestellt:

- Die vorliegende Konvention unterscheidet sich sowohl formell als auch materiell vom *Übereinkommen der UNESCO vom 16. November 1972 zum Schutz des Kultur- und Naturerbes der Welt (Welterbe-Konvention)*. Beide Übereinkommen haben ebenso wie die Organisationen, unter deren Ägide sie verabschiedet wurden, einen unterschiedlichen räumlichen Wirkungs-

kreis – die Welterbe-Konvention einen globalen, das vorliegende einen regionalen. Materiell gilt die Europäische Landschaftskonvention für alle Landschaften, das UNESCO-Übereinkommen bezieht sich demgegenüber nur auf Objekte von aussergewöhnlichem, universellem Wert. Das wesentliche Ziel der Landschaftskonvention liegt damit nicht in der Aufstellung eines Inventars aussergewöhnlicher Landschaften, sondern in der Sicherstellung des alltäglichen landschaftlichen Lebensumfeldes der Bevölkerung ausgerichtet auf die Grundsätze der nachhaltigen Entwicklung.

- Die vorliegende Konvention unterscheidet sich vom *Übereinkommen über Feuchtgebiete, insbesondere als Lebensraum für Wasser- und Watvögel, von internationaler Bedeutung vom 2. Februar 1971 (Ramsar-Konvention)* insofern, als sich letzteres auf die Erhaltung und nachhaltige Nutzung bestimmter international bedeutsamer Ökosysteme/Feuchtgebiete beschränkt. Im Übrigen gelten die gleichen Unterscheidungsmerkmale wie für die weiter oben erwähnte Welterbe-Konvention.
- Die vorliegende Konvention unterscheidet sich vom *Übereinkommen des Europarats über die Erhaltung der europäischen wildlebenden Pflanzen und Tiere und ihrer natürlichen Lebensräume vom 19. September 1979 (Berner Konvention)* insofern, als sich letzteres ausschliesslich auf die Lebensräume von Tier- und Pflanzenarten beschränkt, die Gegenstand jenes Übereinkommens sind. Bei der vorliegenden Konvention steht demgegenüber die Lebensqualität des Menschen im Vordergrund. Die vorliegende Konvention stellt somit eine Ergänzung dar, die eine Lücke schliesst, indem sie die Landschaft ganzheitlich und zusammen mit ihren sozioökonomischen und kulturellen Aspekten betrachtet.
- Die vorliegende Konvention unterscheidet sich vom *Übereinkommen zum Schutz des architektonischen Erbes Europas vom 3. Oktober 1985 (Konvention von Grenada)* und vom (revidierten) *Übereinkommen des Europarats zum Schutz des archäologischen Erbes vom 16. Januar 1992 (Konvention von Valetta)* insofern, als sich deren Tragweite ausschliesslich auf den Bereich des gebauten Kulturerbes konzentriert.
- Die vorliegende Konvention unterscheidet sich vom *Übereinkommen zum Schutz der Alpen vom 7. November 1991 (Alpenkonvention)* sowohl rechtlich als auch territorial: Sie richtet sich gleichermaßen an alle 47 Mitgliedstaaten des Europarates und greift damit nicht einen bestimmten Raum heraus. Sie beschränkt sich in programmatischer Weise auf die Erarbeitung eines gemeinsamen inhaltlichen Verständnisses der Landschaft und ihrer Bedeutung und lädt die Mitglieder ein, zur Wahrung des natürlichen und kulturellen Erbes und seiner nachhaltigen Entwicklung nach Massgabe ihrer staatlichen Zuständigkeitsordnungen und spezifischen Bedürfnisse geeignete Massnahmen zu ergreifen, ohne aber diese im Einzelnen vorzuschreiben. Dabei wird das Gewicht im Sinne von Impulsen auf die Entwicklung neuer Handlungsansätze, etwa im Bereich von Anreizinstrumenten, von partizipativen Methoden sowie von Bildung und Information gelegt.

Damit erweist sich die Konvention als modernes Vertragswerk mit geringer Regungsdichte, die ein Schwergewicht auf das gemeinsame Verständnis und das Setzen von Handlungsimpulsen für die nationalen Politiken legt. Zu den inhaltlich verwand-

ten Instrumenten des Völkerrechts ergeben sich weder Überschneidungen noch Konflikte.

5.3 Erlassform

Nach Artikel 141 Absatz 1 Buchstabe d BV unterliegen völkerrechtliche Verträge dem fakultativen Referendum, wenn sie unbefristet und unkündbar sind (Ziff. 1), den Beitritt zu einer internationalen Organisation vorsehen (Ziff. 2) oder wenn sie wichtige rechtsetzende Bestimmungen enthalten oder deren Umsetzung den Erlass von Bundesgesetzen erfordert (Ziff. 3). Die Konvention ist unbefristet, kann aber nach Artikel 16 Absatz 1 jederzeit gekündigt werden. Sie sieht keinen Beitritt zu einer internationalen Organisation vor. Bleibt zu prüfen, ob die Konvention wichtige rechtsetzende Bestimmungen enthält oder ob ihre Umsetzung den Erlass von Bundesgesetzen erfordert. Als rechtsetzend gelten nach Artikel 22 Absatz 4 des Parlamentsgesetzes vom 13. Dezember 2002 (ParlG; SR 171.10) jene Bestimmungen, die in unmittelbar verbindlicher und generell-abstrakter Weise Pflichten auferlegen, Rechte verleihen oder Zuständigkeiten festlegen. «Wichtige rechtsetzende Bestimmungen» sind solche, die im internen Recht im Lichte von Artikel 164 Absatz 1 BV in der Form eines formellen Gesetzes zu erlassen wären.

Die Konvention enthält Bestimmungen, die als wichtig im Sinne von Artikel 164 Absatz 1 zu qualifizieren sind, da ihre Umsetzung in der Schweiz in einem formellen gesetzlichen Rahmen erfolgen müsste bzw. bereits erfolgt ist. So sieht die Konvention in Artikel 6 Buchstabe B die Förderung der Ausbildung von Spezialistinnen und Spezialisten und der schulischen und der universitären Bildung in den entsprechenden Bereichen vor. Fördertatbestände erfordern eine formellgesetzliche Grundlage im Sinne von Artikel 164 Absatz 1 Buchstabe e BV. In Artikel 6 Buchstabe C der Konvention ist die Erstellung von Landschaftsinventaren vorgesehen. Für die Erstellung von Inventaren ist innerstaatlich ebenfalls eine gesetzliche Grundlage im Sinne von Artikel 164 Absatz 1 Buchstaben e und f BV notwendig. Das Bundesgesetz über den Natur- und Heimatschutz (NHG) enthält die entsprechenden Grundlagen bereits, namentlich in Artikel 5, 18a und 23a für Landschaften, Biotope und weitere Objekte von nationaler Bedeutung. Dem Parlament bleibt aber wie stets die Möglichkeit offen, formelle gesetzliche Grundlagen anzupassen.

Aus den genannten Gründen ergibt sich, dass der Genehmigungsbeschluss dem fakultativen Referendum für völkerrechtliche Verträge gemäss Artikel 141 Absatz 1 Buchstabe d Ziffer 3 BV untersteht.

5.4 Delegation von Rechtssetzungsbefugnissen

Es werden keine Rechtssetzungsbefugnisse geschaffen oder delegiert. Die Konvention verweist in Artikel 4 auf den Grundsatz der Subsidiarität und behält die innerstaatliche Kompetenzverteilung und Organisation ausdrücklich vor.