Erläuternder Bericht

zum Übereinkommen des Europarates über die Landschaft

(Europäische Landschaftskonvention, vom 20. Oktober 2000)

Übersicht

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. Das Europäische Landschaftsübereinkommen schliesst diese Lücke.

Das Übereinkommen geht von einem modernen Landschaftsverständnis aus. Es beschränkt sich nicht auf den ökologischen und kulturellen Wert der Landschaft, sondern unterstreicht ihre Bedeutung für das Wohl der Gesellschaft und als Wirtschaftsraum. Das Übereinkommen will die zuständigen staatlichen Stellen zur Durchführung von Politiken und Massnahmen anregen, die nicht nur den Schutz anstreben, sondern Impulse für die Pflege, Planung und Entwicklung der Landschaften setzen sollen. In der breiten Bevölkerung, bei den Akteuren und Gebietskörperschaften soll das Bewusstsein für den Wert der Landschaft und ihre Bedeutung für die Lebensqualität geschärft werden. Das Übereinkommen will schliesslich ausdrücklich allen Betroffenen die Möglichkeit eröffnen, aktiv an der Umsetzung einer zeitgemässen Landschaftspolitik teilnehmen zu können.

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

Die Umsetzung des Übereinkommens erfolgt allein durch die Mitgliedstaaten und wird auf der Ebene des Europarates durch bestehende Komitees begleitet. Der Europarat kann lokale oder regionale Gebietskörperschaften mit einem Landschaftspreis für vorbildliche und nachhaltige Politiken 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 des Übereinkommens bereits heute Rechnung. Es entsteht weder gesetzgeberischer Handlungsbedarf noch zusätzlicher Personal- oder Budgetbedarf. Die Umsetzung wird im Rahmen der heutigen Zuständigkeiten und der laufenden Tätigkeiten erfolgen.

Die Bedeutung des Übereinkommens liegt im Setzen von Impulsen zur vermehrten Wahrnehmung und zum nachhaltigen Umgang mit der Ressource Landschaft. Auf europäischer Ebene kommt dem Übereinkommen zudem eine gewisse Bedeutung hinsichtlich der Anstrengungen verschiedener jüngerer europäischer Staaten zum Ausbau ihrer Umweltpolitik zu. Daraus ergeben sich Synergien mit der Entwicklungszusammenarbeit des Bundes.

1 Allgemeiner Teil

1.1 Ausgangslage

1.1.1 Wieso ein Landschaftsübereinkommen?

Das moderne Landschaftsverständnis beschränkt sich nicht mehr auf eine rein ästhetische Wahrnehmung des Raums. Mit der Entwicklung der Umweltpolitik ist die Landschaft ebenso wie Gewässer, Luft, Fauna, Flora und Boden als wesentlicher Bestandteil der Umwelt anerkannt worden. Der Begriff der Landschaft bezieht sich damit auf die ganze Landesfläche und 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 Bürger bildet. Sie stellt eine zentrale wirtschaftliche Grundlage für den Tourismus dar und gewinnt auch als Standortfaktor zunehmend an Bedeutung.

Landschaftspolitik ist querschnittsbezogen und steht damit in engem Bezug zu sämtlichen raumwirksamen Politikbereichen (Landwirtschaft, Forstwirtschaft, Raum- und Städteplanung, Infrastrukturen, Energie, Umwelt). Die Umsetzung der Landschaftspolitik setzt integrierte Instrumente und koordinierte Verfahren voraus. Landschaft soll nicht länger Gegenstand der Sorge wissenschaftlicher 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 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 dem Landschaftsübereinkommen einen modernen rechtlichen Rahmen zur Verfügung stellen, welcher der Landschaft in allen anderen raumrelevanten Politikbereichen ihren Platz sichert, ohne durch eine hohe Regulendichte in die Souveränität der Mitgliedstaaten einzugreifen.

1.1.2 Situation in der Schweiz

Die Schweiz gehört zu den wenigen Mitgliedstaaten des Europarates, welche mit Art. 78 BV 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 das Übereinkommen – von einem

ganzheitlichen Landschaftsverständnis aus, welches neben dem Schutz besonderer Landschaften einen sorgfältigen Umgang mit der Landschaft in ihrer Gesamtheit postuliert. Mit dem vom Bundesrat am 19. Dezember 1997 gutgeheissenen Landschaftskonzept Schweiz (LKS) mit seinem partnerschaftlichen Ansatz im Bereich der Umsetzung der Landschaftspolitik in den Sektoralpolitiken des Bundes besteht zudem ein modernes Umsetzungsinstrument, das auch auf europäischer Ebene Beachtung gefunden hat.

Das Landschaftsübereinkommen 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, welches 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. Das Landschaftsübereinkommen kann diese Lücke schliessen.

Etliche Staaten, insbesondere die jüngeren Staaten Mittel- und Osteuropas, verfügen noch nicht oder nur unzureichend über rechtliche Grundlagen im Bereich der Umweltpolitik. Das Übereinkommen stellt für diese Staaten eine wichtige Grundlage dar, um ihre nationalen Rechtsgrundlagen zu entwickeln.

1.2 Ergebnisse des Vorverfahrens

1.2.1 Verlauf der Verhandlungen im Europarat

Das Übereinkommen entstand im Nachgang zur 1. Europäischen Umweltministerkonferenz 1991 in Dobruška (CZ) auf Initiative und unter der Federführung des Kongresses der lokalen und regionalen Gebietskörperschaften Europas des Europarates (CPLRE), in welchem auch die Schweiz mit mehreren Delegierten aus Kantonen und Gemeinden vertreten ist. Auslösend war unter dem Eindruck von "Rio" die Erkenntnis, dass mit den damals bestehenden völkerrechtlichen Instrumenten die ganzheitliche Bedeutung der Landschaft insbesondere für das physische und psychische Wohlbefinden der Bevölkerung und 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 des Übereinkommens 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 das Übereinkommen 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; sie ist am 1. März 2004 mit der 10. Ratifikation in Kraft getreten. Mittlerweile (Stand 1. August) weist die Konvention 31 Mitgliedstaaten auf (Armenien, Belgien, Bulgarien, Dänemark, Finnland, Frankreich, Griechenland, Grossbritannien, Irland, Italien, Kroatien, Lettland, Litauen, Luxemburg, Mazedonien (ehem. jugoslaw. Republik), Moldawien, Montenegro, Niederlande, Norwegen, Polen, Portugal, Rumänien, San Marino, Slowakei, Slowenien, Spanien, Tschechische Republik, Türkei, Ukraine, Ungarn, Zypern); weitere 7 Staaten haben sie unterzeichnet.

1.2.2 Ergebnis des Vernehmlassungsverfahrens

.....

2 Besonderer Teil

2.1 Ziele und Inhalt des Übereinkommens

2.1.1 Präambel

Das Übereinkommen 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

Artikel 1 – Begriffsbestimmungen

In diesem Artikel werden einige im Übereinkommen verwendete 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 durch wirtschaftliche, soziale oder ökologische Umstände hervorgerufenen Landschaftsveränderungen. 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.

Artikel 2 – Geltungsbereich

Das Übereinkommen schliesst das gesamte Hoheitsgebiet der Vertragsparteien ein und findet auf Naturräume, auf ländliche Kulturlandschaften wie auch auf urbane Gebiete Anwendung. Die Besonderheit des Übereinkommens 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.

Artikel 3 – Ziele

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

2.1.3 **Kapitel II – Nationale Massnahmen**

Artikel 4 – Verteilung der Zuständigkeiten

Jede Vertragspartei setzt das Übereinkommen 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 Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung.

Artikel 5 – Allgemeine Massnahmen

Dieser Artikel nennt die zur Umsetzung des Übereinkommens zu treffenden Massnahmenbereiche, namentlich betreffend die

- a. Anerkennung der Landschaft in der Rechtsordnung;

- b. Festlegung und Umsetzung einer auf Landschaftsschutz, -pflege und -planung 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.

Artikel 6 – Spezifische Massnahmen

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

Bewusstseinsbildung: Der Bewusstseinsbildung der Bürger kommt eine Schlüsselrolle zu, denn von ihr hängt der Zustand der Landschaften ab. Mittels Information soll das Bewusstsein für den Wert der heutigen und zukünftigen Landschaften gefördert werden.

Ausbildung und Erziehung: Die Vertragsparteien werden aufgefordert, qualitativ hoch stehende, 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 über die Eigenarten der Landschaften, über die sie beeinflussenden Kräfte und die Werte, die ihr von der betroffenen Bevölkerung beigemessen werden, erforderlich. 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

Artikel 7 – Internationale Politiken und Programme

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

Artikel 8 – Gegenseitige Hilfe und Informationsaustausch

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

Artikel 9 – Grenzüberschreitende Landschaften

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

Artikel 10 – Überwachung und Durchführung des Übereinkommens

In Anbetracht des bereichsübergreifenden Charakters des Begriffes der Landschaft und der dazugehörigen Tätigkeiten, wird das im Zuge einer Reorganisation beim Europarat neu geschaffene Steuerungskomitee für das kulturelle Erbe und die Landschaft (CDPATEP) mit der Überwachung der Umsetzung des Übereinkommens betraut. Diese nimmt die Aufgaben in dem vom Übereinkommen behandelten Bereich wahr und ist dem Ministerrat direkt unterstellt. Die Abstimmung mit der Konferenz der europäischen Raumplanungsminister erfolgt durch deren Beobachterstatus im CDPATEP. Somit brauchen für das Übereinkommen keine neuen Strukturen oder Einrichtungen auf internationaler Ebene geschaffen zu werden.

Artikel 11 – Landschaftspreis des Europarats

Das 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 und/oder Planung ausgezeichnet werden, die sich als nachhaltig wirksam erwiesen hat und damit Vorbildwirkung aufweist.

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 Überschchnitt mit anderen internationalen oder nationalen Rechtsinstrumenten zu vermeiden. Die Bestimmung stellt insbesondere klar, dass das Landschaftsübereinkommen die Anwendung von allenfalls strengeren und damit für die Landschaft günstigeren nationalen Bestimmungen in jenen Rechtsinstrumenten nicht hindert.

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

2.2 Beurteilung, Haltung der Schweiz

Aus schweizerischer Sicht kann das Übereinkommen 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. Das Übereinkommen illustriert die Bedeutung moderner instrumenteller Ansätze wie die Förderung von Bottom-up-Prozessen oder auf Vereinbarungen basierende Abgeltungsmodelle mit finanziellen Anreizen. 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 der Akteure im Hinblick auf die Stärkung einer nichtnormativen Umweltpolitik und die Stärkung der interdisziplinären Forschung in der Schweiz.

Die institutionellen und rechtlichen Voraussetzungen in Bund und Kantonen tragen diesen Gedanken bereits heute Rechnung. Die vom Übereinkommen 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. Auf internationaler Ebene ergeben sich Synergien mit den Schwerpunkten der schweizerischen Entwicklungszusammenarbeit.

3 Auswirkungen

3.1 Auswirkungen auf den Bund

Das Übereinkommen bringt für den Bund keinen rechtlichen oder organisatorischen Handlungsbedarf. 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 vom Übereinkommen ausdrücklich anerkannt. Die Umsetzung kann damit im Rahmen der vorhandenen finanziellen und personellen Ressourcen erfolgen.

3.2 Auswirkungen auf die Kantone

Das Übereinkommen bringt auch für die Kantone keinen zusätzlichen rechtlichen oder organisatorischen Handlungsbedarf. Es misst dem Subsidiaritätsprinzip eine zentrale Stellung zu und anerkennt die geltenden innerstaatlichen Zuständigkeiten ausdrücklich. Seine Umsetzung erfolgt inhaltlich im Rahmen der laufenden Umsetzung des geltenden Rechts und kann damit im Rahmen der laufenden Aktivitäten und mit den vorhandenen Ressourcen erfolgen.

3.3 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 zu erhalten, nachhaltig zu nutzen, zu pflegen und so weiterzuentwickeln, dass auch der nächsten Generation noch ausreichende Handlungsspielräume verbleiben. Im internationalen Standortrating und Standortwettbewerb spielt die Landschaft als Aspekt der Lebensqualität eine immer wichtigere Rolle. Als

Teil einer zukunftsorientierten, am umfassenden Nachhaltigkeitsbegriff ausgerichteten Umweltpolitik trägt sie zur internationalen Glaubwürdigkeit der Schweiz bei.

3.4 Andere Auswirkungen

Es sind keine anderen Auswirkungen ersichtlich.

4 Legislaturplanung

Die Botschaft zur Ratifikation des Übereinkommens über die Landschaft ist in der Legislaturplanung 2008-2011 zwar nicht explizit erwähnt, sie trägt aber zur Umsetzung von Ziel 12 „Schonender Umgang mit den natürlichen Ressourcen“ sowie indirekt zur Umsetzung von Ziel 14 „Multilaterales Regelwerk stärken“ bei (BBl 2007 753).

5 Rechtliche Aspekte

5.1 Verfassungsmässigkeit

Die Verfassungsmässigkeit des Bundesbeschlusses über die Genehmigung des Übereinkommens des Europarates über die Landschaft 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.

Allerdings kann sich der Bund bei der Umsetzung eines Staatsvertrags, dessen Materie innerstaatlich in der Kompetenz der Kantone liegt, nicht auf Artikel 54 Abs. 1 BV stützen. Nach Artikel 78 Absatz 1 der Bundesverfassung 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 die in den Absätzen 2, 3 und 5 der genannten Bestimmung vorgesehenen Vorgaben und Kompetenzen überlagert. Der Bund hat den Landschaftsschutz insbesondere bei der Erfüllung seiner eigenen Aufgaben zu berücksichtigen. Er hat dabei 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 vom 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 Art. 104 BV. Die Umsetzung des Landschaftsabkommens obliegt somit je im Rahmen ihrer Zuständigkeiten sowohl den Kantonen wie auch dem Bund.

5.2

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). Das Übereinkommen ist unbefristet, kann aber nach Artikel 16 Absatz 1 jederzeit gekündigt werden. Es sieht keinen Beitritt zu einer internationalen Organisation vor. Bleibt zu prüfen, ob das Übereinkommen wichtige rechtsetzende Bestimmungen enthält oder ob seine Umsetzung den Erlass von Bundesgesetzen erfordert. Als rechtsetzend gelten nach Artikel 22 Absatz 4 des Parlamentsgesetzes (ParlG) 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.

Das Übereinkommen 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 das Übereinkommen in Artikel 6 Buchstabe B die Förderung der Ausbildung von Spezialisten und der schulischen und der universitären Bildung in den entsprechenden Bereichen vor. Fördertatbestände erfordern eine formell-gesetzliche Grundlage im Sinne von Artikel 164 Absatz 1 Buchstabe e BV. In Artikel 6 Buchstabe C des Übereinkommens ist die Erstellung von Landschaftsinventaren vorgesehen. Für die Erstellung von Inventaren ist innerstaatlich ebenfalls eine gesetzliche Grundlage im Sinne von Art. 164 Abs. 1 Buchstaben e und f BV notwendig. Das Bundesgesetz über den Natur- und Heimatschutz (NHG) enthält die entsprechenden Grundlagen bereits, namentlich in Art. 5 für Landschaften von nationaler Bedeutung. Dem Parlament bleibt aber die Möglichkeit der Anpassung der formellen gesetzlichen Rechtsgrundlagen vorbehalten.

Der Genehmigungsbeschluss untersteht daher dem fakultativen Referendum für völkerrechtliche Verträge gemäss Artikel 141 Absatz 1 Buchstabe d Ziffer 3 BV.

.

5.3

Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz

Das Übereinkommen über die Landschaft ist ein Instrument des Europarats. Verschiedenen weiteren Übereinkommen, die einen gewissen inhaltlichen Bezug zur Landschaft im umfassenden Verständnis des vorliegenden Übereinkommens 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 2006/105EG 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.. Das Übereinkommen über die Landschaft steht im Einklang mit den Rechtssetzungsakten der Europäischen Union.

Unter Hinweis auf Artikel 12 des Übereinkommens, welcher das Verhältnis zu verwandten völkerrechtlichen Instrumenten regelt, wird die Abgrenzung zu weiteren Instrumenten dargestellt:

- Das vorliegende Übereinkommen unterscheidet sich sowohl formell als auch materiell vom *Übereinkommen der UNESCO vom 16. November 1972 zum Schutz des Kultur- und Naturerbes der Welt*. Beide Übereinkommen haben ebenso wie die Organisationen, unter deren Ägide sie verabschiedet wurden, einen unterschiedlichen räumlichen Wirkungskreis, d.h. das Eine einen Globalen, das Andere einen regionalen. Materiell gilt das Europäische Landschaftsübereinkommen für alle Landschaften, das UNESCO-Übereinkommen bezieht sich demgegenüber nur auf Objekte von aussergewöhnlichem, universellem Wert. Das wesentliche Ziel des Landschaftsübereinkommens liegt damit nicht in der Aufstellung eines Inventars aussergewöhnlicher Landschaften, sondern in der Sicherstellung des alltäglichen landschaftlichen Lebensumfeldes der Bevölkerung auf der Grundlage der Grundsätze der nachhaltigen Entwicklung.
- Das vorliegende Übereinkommen 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. Beim vorliegenden Übereinkommen steht demgegenüber die Lebensqualität des Menschen im Vordergrund. Das vorliegende Übereinkommen stellt somit eine Ergänzung dar, die eine Lücke schliesst, indem sie die Landschaft ganzheitlich mitsamt ihren sozioökonomischen und kulturellen Aspekten betrachtet.
- Das vorliegende Übereinkommen 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, welches aber auch Teil des ganzheitlichen und modernen Landschaftsverständnisses im Sinne des Landschaftsübereinkommens ist.
- Das vorliegende Übereinkommen unterscheidet sich vom *Übereinkommen zum Schutz der Alpen vom 7. November 1991* sowohl rechtlich als auch territorial: Es richtet sich gleichermassen an alle 47 Mitgliedstaaten des Europarates und greift damit nicht einen bestimmten Raum heraus. Es 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 das Übereinkommen als modernes Vertragswerk mit geringer Regelungsdichte, einem Schwergewicht auf dem gemeinsamen Verständnis und dem Setzen von Handlungsimpulsen für die nationalen Politiken. Zu den inhaltlich verwandten Instrumenten des Völkerrechts ergeben sich weder Überschneidungen noch Konflikte.

5.4 Delegation von Rechtssetzungsbefugnissen

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

Beilagen:

Entwurf zum Bundesbeschluss über das Übereinkommen des Europarates vom 20. Oktober 2000 über die Landschaft

Deutsche Übersetzung des französischer Originaltextes des Übereinkommens des Europarates vom 20. Oktober 2000 über die Landschaft