Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Departement für
Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation UVEK

Bundesamt für Umwelt BAFU

10. August 2011

Vernehmlassung des UVEK zur

Genehmigung des Übereinkommens des Europarates über die Landschaft (Europäische Landschaftskonvention)

Bericht über die Ergebnisse der Vernehmlassung

Inhaltsverzeichnis

I. Einleitung 3

1. Ausgangslage 3

2. Gegenstand der Vernehmlassungsvorlage 3

2.1 Hauptinhalte der Konvention 3
2.2 Bedeutung der Konvention für die Schweiz 4

3. **Vernehmlassungsverfahren und Stellungnahmen** 4

II. Ergebnisse 5

1. Zusammenfassung 5

2. Wichtigste Inhalte der Stellungnahmen 6

2.1 Kantone 6
2.2 Politische Parteien 7
2.3 Verbände der Wirtschaft 7
2.4 Verbände der Gemeinden, der Städte und der Berggebiete 7
2.5 Umweltorganisationen 8
2.6 Weitere Organisationen und Verbände 8

III. Liste der Vernehmlassungsadressaten 9

IV. Liste der Stellungnahmen 9

I. Einleitung

1. Ausgangslage

Am 20. Oktober 2000 unterzeichnete der Bundesrat anlässlich der Eröffnungskonferenz des Europarates in Florenz zusammen mit 18 weiteren Staaten die Europäische Landschaftskonvention. Diese ist am 1. März 2004 in Kraft getreten und wurde mittlerweile bereits von 34 der 47 Mitgliedstaaten des Europarates ratifiziert (Stand Juli 2011); nebst der Schweiz haben weitere 4 Staaten die Konvention bereits unterzeichnet ohne sie bisher zu ratifizieren.

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

2. Gegenstand der Vernehmlassungsvorlage

2.1 Hauptinhalte der Konvention

Die Konvention formuliert als zentrales Element einen umfassenden Landschaftsbegriff. Dieser stimmt überein mit den Grundideen des Europarates, setzt den Grundsatz der Nachhaltigkeit um und orientiert sich an der Bedeutung der Landschaft für den Menschen mit seinen physischen, sozialen, kulturellen und wirtschaftlichen Grundbedürfnissen. Damit wird die Landschaft als Lebens-, Erholungs- und Wirtschaftsraum im Dienste der Wohlfahrt und der gesellschaftlichen Identität und nicht primär als Schutzobjekt begriffen.

Die Vertragsstaaten verpflichten sich zum Schutz, zur Planung sowie zur nachhaltigen Pflege und Entwicklung der Landschaften. Diese sollen ihre Funktion als Teil des sozialen und kulturellen Lebensumfeldes, als Element der Lebensqualität der Bürger, als Raum für die Entwicklung und Regeneration der natürlichen Lebensgrundlagen sowie als Teil des vielfältigen natürlichen und kulturellen Erbes Europas erfüllen können.

Die Konvention anerkennt ausdrücklich den Grundsatz der Subsidiarität und damit die bestehenden Aufgabenteilungen in föderalen Staaten. Mit dem Grundsatz der Partizipation betont sie gleichzeitig, wie wichtig die Zusammenarbeit der in den Regionen betroffenen Bevölkerungen, Akteure und Fachleute ist.

Ein Europäischer Preis der Landschaft wird zweijährlich an Gebietskörperschaften oder andere Institutionen vergeben und soll Anreize für einen sorgfältigen Umgang mit der Landschaft schaffen.

Die Umsetzung der Konvention durch die Mitgliedstaaten wurde bisher auf der Ebene der Organe des Europarates begleitet durch das Komitee für das kulturelle Erbe und die Landschaft (CDPATEP) sowie die Konferenz der europäischen Raumplanungsminister (CEMAT), in welchen die Schweiz ebenfalls vertreten ist. Als Folge einer Reorganisation der Organe des Europarates wird ab 2012 nebst der CEMAT ein neues Komitee zuständig sein, das jüngst aus der Fusion von zwei Komitees hervorging. Mit der Konvention werden damit auch beim Europarat keine neuen Institutionen geschaffen.

2.2 Bedeutung der Konvention für die Schweiz

Landschaft in ihrer Vielfalt und Schönheit hat in der Schweiz als wichtiger Teil der Umwelt, als Ausdruck des natürlichen und kulturellen Erbes, als Lebensraum für die Bevölkerung in städtischen, stadtnahen und ländlichen Gebieten sowie als wirtschaftliche Ressource für den Tourismus und als Standortfaktor eine herausragende Bedeutung. Diese Errungenschaft ist das Ergebnis einer zielorientierten, pragmatischen Erarbeitung und Anwendung von Instrumenten zum Schutz, zur nachhaltigen Pflege und zur Entwicklung der Landschaft, die über Jahrzehnte weiter entwickelt und erprobt wurden und die sich bewährt haben.

Aus diesen Erfahrungen, die vor dem Hintergrund demokratischer Partizipation der Beteiligten und dem Subsidiaritätsprinzip des föderalistischen Staatsaufbaus der Schweiz gemacht wurden, gingen zahlreiche Impulse hervor, welche bei der Erarbeitung in die Europäische Landschaftskonvention einfliessen konnten.

Für die Schweiz bietet die Konvention primär durch ihren Programmcharakter und in methodischer Hinsicht wertvolle Unterstützung für die Umsetzung der nationalen und kantonalen Natur- und Landschaftsschutzpolitiken mit ihren Instrumenten. Grundlage ist das vom Bundesrat 1997 gutgeheissene Landschaftskonzept Schweiz (LKS). Die Konvention stimmt mit dessen ganzheitlichem Landschaftsverständnis sowie mit dessen Ansatz überein – der Partnerschaft der Akteure sowie der Subsidiarität in der föderalen Aufgabenteilung.

Die Konvention enthält aus schweizerischer Sicht keine rechtlichen oder instrumentellen Neuerungen und kann damit in der Schweiz ohne Änderung oder Ergänzung von Rechtssätzen und Instrumenten durch Bund und Kantone umgesetzt werden. Ihr Vollzug kann im Rahmen der bestehenden personellen und finanziellen Ressourcen erfolgen.

Für mehrere Staaten Mittel-, Ost- und Südosteuropas bildet die Konvention einen wichtigen Ausgangspunkt für die Entwicklung ihrer nationalen Natur- und Landschaftschutzpolitiken und eines entsprechenden Instrumentariums. Die Konvention liegt damit auf der Linie der Bestrebungen der Schweiz zur Kooperation in ihrer Umweltaussenpolitik.

Die Landschaft in ihrer umfassenden, querschnittsorientierten Bedeutung wird mit dieser Konvention erstmals Gegenstand eines völkerrechtlichen Instrumentes, das eine Lücke füllt und die bestehenden, von der Schweiz ratifizierten Konventionen ergänzt, welche die Erhaltung und nachhaltige Nutzung der Arten und Lebensräume zum Ziel haben (Berner, Bonner und Ramsar Konvention, Biodiversitätskonvention).

3. Vernehmlassungsverfahren und Stellungnahmen

Das Übereinkommen enthält keine direkt anwendbaren Bestimmungen und bringt für die Schweiz weder Folgen im Bereich der Rechtsetzung noch neue finanzielle Verpflichtungen mit sich. Es beschlägt 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 von nationaler Bedeutung sowie 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 Referendum. 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 das Eidgenössische Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) im Auftrag des Bundesrates die Vernehmlassung zur Genehmigung des Übereinkommens des Europarates über die Landschaft (Europäische Landschaftskonvention) eröffnet.

Zur Stellungnahme eingeladen wurden 79 Adressaten: Die Kantone, die politischen Parteien, Verbände der Wirtschaft, Verbände der Gemeinden, der Städte und der Berggebiete, Umweltorganisationen sowie weitere Organisationen und Verbände. Bis zum Ende der Vernehmlassungsfrist am 21. Januar 2011 sind insgesamt 66 Antworten eingegangen, 2 Verbände verzichteten auf eine Stellungnahme.

II. Ergebnisse

Der Ergebnisbericht wird bewusst kurz gehalten und gibt die wichtigsten Inhalte der in den Stellungnahmen gemachten Aussagen wieder.

1. Zusammenfassung

Genehmigung des Übereinkommens des Europarates über die Landschaft (Europäische Landschaftskonvention)	eingeladen	Stellungnahmen	Zustimmung	Ablehnung
Kantone	28	27	26	1
Politische Parteien	13	6	4	2
Verbände der Wirtschaft	9	10	3	7
Verbände der Gemeinden, Städte und der Berggebiete	3	3	2	1
Umweltorganisationen	14	11	11	-
Weitere Organisationen und Verbände	12	7	7	-
Total Stellungnahmen	**79**	**64**	**53**	**11**
		100%	*83%*	*17%*

Die überwiegende Mehrheit der 64 Stellungnahmen spricht sich klar für die Ratifizierung der Europäischen Landschaftskonvention aus: 53 Adressaten der Vernehmlassung (83%) befürworten, das Übereinkommen des Europarates über die Landschaft zu genehmigen, 11 Adressaten (17%) sind dagegen.

Sämtliche Kantone mit Ausnahme von Appenzell Innerrhoden begrüssen die Grundzüge und Inhalte der Konvention und sprechen sich für deren Ratifizierung durch die Schweiz aus.

Ebenso stellt sich die Bau-, Planungs- und Umweltdirektoren-Konferenz BPUK klar hinter die Genehmigung. Aus den Stellungnahmen geht eindeutig hervor, dass die in den Kantonen vorhandenen gesetzlichen Grundlagen und Instrumente sowie die Strategien und Planungen in den Bereichen des Natur- und Landschaftsschutzes sowie der Raumplanung den Zielsetzungen der Europäischen Landschaftskonvention bereits entsprechen. Im Wesentlichen würden die Inhalte der Konvention durch die Kantone als wichtigste Träger der schweizerischen Landschaftspolitik gemeinsam mit dem Bund bereits umgesetzt.

Bei den sechs politischen Parteien, die sich geäussert haben befürwortet die Mehrheit (CSP, CVP, Grüne, SP) die Genehmigung des Übereinkommens, während FDP.Die Liberalen und SVP dies ablehnen.

Die Verbände der Wirtschaft vertreten unterschiedliche Positionen. Die 3 Verbände economiesuisse, hotelleriesuisse und der Solothurner Bauernverband unterstützen die Ratifizierung, 7 Verbände (bauenschweiz, Centre patronal, Chambre vaudoise des Arts et Metiers, sgv, VSE, VSEI und SBV) äussern sich ablehnend.

Der Schweizer Gemeindeverband und der Schweizer Städteverband sprechen sich für die Ratifizierung aus, die Schweizerische Arbeitsgemeinschaft für die Berggebiete SAB hingegen lehnt sie ab.

Ausnahmslos alle 11 Stellungnahmen von Umweltorganisationen sowie die 7 Eingaben der weiteren Organisationen und Verbände sprechen sich eindeutig für die Ratifizierung der Europäischen Landschaftskonvention durch die Schweiz aus.

2. Wichtigste Inhalte der Stellungnahmen

2.1 Kantone

Die Kantone begrüssen die gesamtheitliche Sicht eines modernen Landschaftsverständnisses in der Konvention, die international in einem wichtigen Bereich der Umwelt eine Lücke schliesse und positive Impulse für eine nachhaltige Entwicklung setze. Der innovative Ansatz der schweizerischen Landschaftspolitik mit dem massgebenden Landschaftskonzept Schweiz LKS werde damit bestätigt und mit der Ratifizierung der Konvention könne der Stellenwert der Landschaft als Standortfaktor, als wirtschaftliche Ressource für den Tourismus sowie im Bewusstsein der Öffentlichkeit gestärkt werden. Als wichtig bei der Umsetzung der Konvention wird die Beachtung des Subsidiaritätsprinzips gewertet.

Die Grenzkantone sind überzeugt von der Wichtigkeit einer grenzüberschreitenden Zusammenarbeit, basierend auf der Vision „Grenzen trennen aber die Landschaft vereint“ und begrüssen die entsprechende Verpflichtung der Konvention, diese auf lokaler und regionaler Ebene zu fördern (Artikel 6). Verschiedene dieser Kantone haben dazu bereits ihre regionalspezifischen Instrumente entwickelt und weisen entsprechende positive Erfahrungen vor.

Betont wird ebenfalls die Notwendigkeit, die Konvention ausserhalb der Landschaften von ausserordentlichem Wert auch und vor allem in den Alltagslandschaften umzusetzen, dort wo die Mehrheit der Bevölkerung lebe und arbeite. Deshalb sollten innerhalb der Agglomerationsprogramme Freiräume ein stärkeres Gewicht insbesondere für die Naherholung der urbanen Bevölkerung erhalten.

Verschiedene Kantone und die BPUK würdigen die Leistungen des Fonds Landschaft Schweiz FLS, der im Sinne von Artikel 6 ein beispielhaftes Instrument zur Förderung der Landschaftspflege sei und einen wesentlichen und wirksamen Beitrag zur Umsetzung der Konvention leiste.

Für den einzigen ablehnenden Kanton Appenzell Innerrhoden solle die Schweiz von einem Beitritt zur Konvention absehen, da durch ein solches Abkommen eine Bindungswirkung entstehe und die Konsequenzen eines Beitritts heute nicht absehbar seien.

2.2 Politische Parteien

Die befürwortende Mehrheit der Parteien unterstützen die Ratifizierung mit Nachdruck und als logische Folge des bisherigen Engagements der Schweiz bei der Erarbeitung der Inhalte der Konvention, als Erstunterzeichnerstaat wie auch durch das Präsidium der Konferenz der Mitgliedstaaten und durch den exemplarischen Beitrag zur Umsetzung durch den Fonds Landschaft Schweiz FLS. Dieser wichtige Beitrag, mit der zweifachen Verlängerung des FLS durch das Parlament gegen den Antrag des Bundesrates bestätigt, sei in der Botschaft zu erwähnen, auch wenn die durch den FLS unterstützten vorbildhaften Leistungen darüber hinweg täuschten, dass sich diese auf Randregionen beschränken. Die Schweiz könne als Mitgliedstaat der Konvention durch die Zusammenarbeit für die gegenseitige technische und wissenschaftliche Hilfestellung einen Beitrag leisten und gleichzeitig von den Erfahrungen anderer Staaten profitieren.

Die beiden ablehnenden Parteien nehmen gegen eine Ratifizierung Stellung, da die Schweiz das Abkommen durch ihre eigenen gesetzlichen Regelungen und Instrumente sowie einen funktionierenden Landschaftsschutz bereits erfülle. Deshalb bringe ein Beitritt keinen Mehrwert und berge die Gefahr in sich, den eigenen Handlungsspielraum dadurch einzuschränken.

2.3 Verbände der Wirtschaft

Ergänzend zur positiven Haltung von economiesuisse unterstützen einzelne Mitglieder dieses Wirtschafsverbandes die Stossrichtungen der Konvention ausdrücklich. Aus der Sicht von hotelleriesuisse ist die Tourismuswirtschaft auf attraktive Landschaften angewiesen, für die Hotellerie das Grundkapital schlechthin. Die befürwortenden Verbände betonen, dass die Schweiz mit dem LKS eine Richtschnur für den Natur- und Landschaftsschutz besitze und dieselben Ansätze wie in der Konvention verfolge. Abgelehnt werden jeder weitere rechtliche und organisatorische Handlungsbedarf sowie zusätzliche personelle und finanzielle Ressourcen. Zudem seien auf marktkonforme Rahmenbedingungen zu achten und das Subsidiaritätsprinzip einzuhalten. Im Bereich der Landwirtschaft dürfe die Umsetzung der Konvention nicht zu weiteren Einschränkungen der landwirtschaftlichen Nutzung des Kulturlandes führen. Hingegen müsse dem Landschaftsschutz gegenüber der Ausdehnung der Bauzone in die Landwirtschaftszone ein höherer Stellenwert zukommen.

Die ablehnenden Verbände befürchten, mit der Ratifizierung der Konvention würden durch den Einbezug der lokalen Bevölkerung, der Öffentlichkeit und weiterer Beteiligter aufwändigere Verfahren mit weiteren Auflagen im Bereich der zukünftigen Raumentwicklung entstehen. An einem Mehrnutzen für die Schweiz durch ihren Beitritt wird gezweifelt. Vielmehr würden ein Kompetenzverlust eintreten, das Subsidiaritätsprinzip gefährdet und zusätzliche Kontrollen eingerichtet, um den Vollzug der Konvention zu überwachen, was administrativen Aufwand und Kosten erzeuge.

2.4 Verbände der Gemeinden, Städte und Berggebiete

Schweizerischer Städteverband und Schweizerischer Gemeindeverband betonen, dass die Europäische Landschaftskonvention auf eine Initiative des Kongresses der Gemeinden und

Regionen des Europarates (KGRE) zurück geht und die lokale Dimension hervorhebt. Sie erachten es deshalb als angebracht, in der Botschaft des Bundesrates die Auswirkungen eines Beitritts auch auf Gemeinden und Städte aufzuzeigen. Zudem weist der Städteverband darauf hin, dass ein nachhaltiger Umgang mit Landschaft im Interesse der Städte und städtischen Gebiete liege.

Die Schweizerische Arbeitsgemeinschaft für die Berggebiete SAB spricht sich gegen die Ratifizierung aus, weil für sie die Konvention zwar keine Hindernisse aber auch keine bedeutenden Vorteile bringe. Zudem seien die verbindlichen Massnahmen der Konvention in der Schweiz bereits umgesetzt.

2.5 Umweltorganisationen

Für die Umweltorganisationen ist die Ratifizierung des Übereinkommens längst überfällig. Die Schweiz gehöre zu den Pionierstaaten der Europäischen Landschaftskonvention, die über das erforderliche Instrumentarium bereits verfüge. Sie habe bei der Erarbeitung aufbauend auf dem LKS wichtige Impulse geleistet und erreicht, dass dem Subsidiaritätsprinzip föderalistischer Staaten und einem ganzheitlichen Landschaftsbegriff Rechnung getragen werde. Zudem gehöre die Schweiz zu den Erstunterzeichnerstaaten, wirke bei der Umsetzung der Konvention mit und leiste dazu mit dem FLS als finanzielles Anreizinstrument zur Förderung des Landschaftsschutzes und der Landschaftspflege im Sinne von Artikel 6 der Konvention einen beispielhaften Beitrag. Die Ratifizierung bringe daher der Schweiz aus europäischer Sicht jene Anerkennung, die ihr als einem der führenden Länder Europas betreffend landschaftlicher Schönheit, Vielfalt und Lebensqualität zustehe.

In diesem Zusammenhang erwarten verschiedene Umweltorganisationen, dass der Bundesrat künftig die grosse Bedeutung des FLS auch für die Umsetzung der Europäischen Landschaftskonvention anerkennt und eine dauerhafte Fondlösung vorbereitet. Mit den zahlreichen grenzüberschreitenden Landschaftsräumen, insbesondere in den Alpen, bei den Gewässern, in den Wäldern des Juras und in Agglomerationsräumen sei die in der Konvention hervorgehobene länderübergreifende Zusammenarbeit für die Schweiz besonders wichtig und zu fördern. Mit ihrem Beitritt könnten auch in der Schweiz vorbildliche Massnahmen europäisch ausgezeichnet werden.

2.6 Weitere Organisationen und Verbände

Die Ratifizierung würde aus Sicht mehrerer Organisationen und Verbände zu einer stärkeren Gewichtung von Sensibilisierung und Mitwirkung der Bevölkerung im Bereich der Landschaftsentwicklung führen und könne der Landschaft als Ressource für Identität und Wohlbefinden zu besserer Anerkennung verhelfen. Auch wenn die Schweiz die Ziele der Konvention weitgehend verfolge und wesentliche Massnahmen getroffen habe oder umsetze zeigten die Trends der aktuellen Landschaftsentwicklung, dass erheblicher Handlungsbedarf bestehe. Der Beitritt zur Konvention könne als Impuls wirken, um gezielt Defizite abzubauen. Dabei stünden zwei Aktionsfelder im Vordergrund: Die intensiv genutzten und urbanisierten Gebiete, wo die Raumplanung eine vermehrt führende Rolle übernehmen könne und in der Ausbildung von Fachleuten mittels praxisorientierter Studiengänge sowie Weiterbildungen für Berufsleute. Zudem fehle auf Ebene Bund und Kantone ein Leitorgan für die Landschaft.

III. Liste der Vernehmlassungsadressaten

Siehe Liste der Vernehmlassungsadressaten

IV. Liste der Stellungnahmen

Kantone

AG	Aargau
AI	Appenzell Innerrhoden
AR	Appenzell Ausserrhoden
BE	Bern
BL	Basel-Landschaft
BS	Basel-Stadt
FR	Freiburg
GE	Genf
GL	Glarus
GR	Graubünden
JU	Jura
LU	Luzern
NE	Neuenburg
NW	Nidwalden
OW	Obwalden
SG	St. Gallen
SH	Schaffhausen
SO	Solothurn
SZ	Schwyz
TG	Thurgau
TI	Tessin
UR	Uri
VD	Waadt
VS	Wallis
ZG	Zug
ZH	Zürich
BPUK	Bau-, Planungs- und Umweltdirektoren-Konferenz

Politische Parteien

CSP	Christlich-soziale Partei
CVP	Christliche Volkspartei
FDP.Die Liberalen	Freisinnig-Demokratische Partei der Schweiz
Grüne	Grüne
SP	Sozialdemokratische Partei der Schweiz
SVP	Schweizerische Volkspartei

Verbände der Wirtschaft

bauenschweiz	Dachorganisation der Schweizer Bauwirtschaft
Centre Patronal	Centre patronal
Chambre vaudoise	Chambre vaudoise des Arts et Metiers
economiesuisse	Verband der Schweizer Unternehmen
hotelleriesuisse	Schweizer Hotelier-Verein SHV
kvschweiz	Kaufmännischer Verband Schweiz
SAV	Schweizerischer Arbeitgeberverband
SBV	Schweizerischer Bauernverband
SGV	Dachorganisation der Schweizer KMU
SOBV	Solothurnischer Bauernverband
VSE	Verband Schweizerischer Elektrizitätsunternehmen
VSEI	Verband Schweizerischer Elektro-Installationsfirmen

Verbände der Gemeinden, Städte und Berggebiete

chgemeinden	Schweizerischer Gemeindeverband
SAB	Schweizerische Arbeitsgemeinschaft für die Berggebiete
Städteverband	Schweizerischer Städteverband

Umweltorganisationen

Alpen-Initiative	Verein zum Schutz des Alpengebietes vor dem Transitverkehr
BirdLife	Schweizer Vogelschutz SVS/BirdLife Schweiz
equiterre	Partenaire pour le développement durable
FLS	FONDS LANDSCHAFT SCHWEIZ
forum	forum landschaft
greenpeace	Greenpeace Schweiz
HELVETIA NOSTRA	HELVETIA NOSTRA
mountain wilderness	mountain wilderness
pro natura	Pro Natura
sl	Stiftung Landschaftsschutz Schweiz
WWF	WWF Schweiz

Weitere Organisationen und Verbände

A+	Akademien der Wissenschaften Schweiz
AQUA NOSTRA	Verband AQUA NOSTRA SCHWEIZ
agridea	Entwicklung der Landwirtschaft und des ländlichen Raums
BSLA	Bund Schweizer Landschaftsarchitekten und Landschaftsarchitektinnen
FSU	Fachverband Schweizer RaumplanerInnen
svu	Schweizerischer Verband der Umweltfachleute
UBE	UNESCO Biosphäre Entlebuch