



18.401

Parlamentarische Initiative
Erneuerung des Fonds Landschaft Schweiz 2021–2031
Entwurf und Bericht der Kommission für Umwelt, Raumplanung und
Energie des Ständerates

vom 13. August 2018

Sehr geehrte Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit diesem Bericht unterbreiten wir Ihnen den Entwurf zu einem Bundesgesetz betreffend die Änderungen des Bundesbeschlusses über Finanzhilfen zur Erhaltung und Pflege naturnaher Kulturlandschaften sowie den Entwurf eines Bundesbeschlusses über die Finanzierung des Fonds zur Erhaltung und Pflege naturnaher Kulturlandschaften. Gleichzeitig erhält der Bundesrat Gelegenheit zur Stellungnahme.

Die Kommission beantragt, den beiliegenden Entwürfen zuzustimmen.

13. August 2018

Im Namen der Kommission

Der Präsident: Roland Eberle

Übersicht

Der Fonds Landschaft Schweiz (FLS) wurde 1991 anlässlich des 700-jährigen Bestehens der Eidgenossenschaft mit einer Laufzeit von zehn Jahren geschaffen. Seither wurde er bereits zweimal um zehn Jahre verlängert. Mit der Unterstützung lokaler und regionaler Projekte zur Erhaltung und Pflege von naturnahen Kulturlandschaften schafft der FLS neben kulturellen und emotionalen auch wirtschaftliche und ökologische Mehrwerte. Der FLS fördert als verwaltungsunabhängiges Instrument des Bundes konkretes Engagement vor Ort mit Anreizen und Anschubhilfen. Die Projekte werden von Kantonen, Gemeinden und Dritten mitfinanziert, so dass den Finanzhilfen des FLS ein grosser Multiplikationseffekt zukommt.

Der Entwurf sieht die Erneuerung des FLS für die Jahre 2021-31 sowie die Ausstattung des Fonds mit einem Bundesbeitrag von 50 Millionen Franken vor.

Bericht

1 Entstehungsgeschichte

Die Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie des Ständerates (UREK-S) beschloss am 12. Januar 2018 mit 9 zu 0 Stimmen bei 1 Enthaltung, eine parlamentarische Initiative zur Erneuerung des Fonds Landschaft Schweiz 2021–2031 (18.401) auszuarbeiten. Die Initiative sieht vor, dass der Bundesbeschluss über Finanzhilfen zur Erhaltung und Pflege von naturnahen Kulturlandschaften (SR 451.51) um zehn Jahre bis zum 31. Juli 2031 verlängert und der Fonds Landschaft Schweiz (FLS) für diese neue Laufzeit mit einem weiteren Bundesbeitrag von 50 Millionen Franken ausgestattet wird. Die Schwesterkommission des Nationalrates (UREK-N) stimmte dem Beschluss der UREK-S am 10. April 2018 mit 18 zu 7 Stimmen zu.

Dieser von der Bundesverwaltung unabhängige Fonds wurde 1991 anlässlich des 700-jährigen Bestehens der Eidgenossenschaft geschaffen. Seine Laufzeit war ursprünglich auf zehn Jahre begrenzt, wurde aber zweimal um zehn Jahre verlängert. Der FLS hat bisher gegen 2500 lokale und regionale Projekte zur Erhaltung und Pflege von naturnahen Kulturlandschaften unterstützt. Diese Projekte werden von Kantonen, Gemeinden und Dritten mitfinanziert. Die UREK-S hält fest, dass der FLS eine sehr gute, effiziente Arbeit ohne übermässigen bürokratischen Aufwand leistet und dass der Fonds neben kulturellen und emotionalen, auch wirtschaftliche und ökologische Mehrwerte schafft. Sie schlägt daher vor, die Finanzierung des Fonds um weitere zehn Jahre zu verlängern. Dabei spricht sie sich gegen eine Kompensation des Betrages in anderen sachverwandten Budgets aus, da dies der erklärten Absicht, mit dem Fonds den Natur- und Landschaftschutz zu stärken, zuwiderlaufe. Die Kommission hat ihre Vorlage zur Verlängerung und Finanzierung des Fonds am 13. August 2018 einstimmig verabschiedet.

2 Der Fonds Landschaft Schweiz

2.1 Rolle in der Landschaftspolitik

Der kulturbedingt vielfältige Umgang mit der Umwelt hat in der Schweiz über Jahrhunderte ein wertvolles Natur- und Kulturerbe hervorgebracht: eine hohe Vielfalt regionaltypischer und einzigartiger Landschaften mit standorttypischen Tier- und Pflanzenarten, Kulturdenkmälern und Nutzungstraditionen. Die Schweiz profitiert von ihren hochwertigen und einmaligen Landschaften, welche ein attraktives Lebensumfeld bieten und die Lebensqualität steigern, die kulturelle Vielfalt und Identität der Bevölkerung prägen sowie Tourismus und Wirtschaft stärken.

In Zeiten der Globalisierung steigt die gesellschaftliche Nachfrage nach den Landschaftsleistungen. Gleichzeitig ist die Landschaft nach wie vor unter Druck. Aufgrund von steigendem Ressourcenverbrauch und Bevölkerungswachstum sowie den damit verbundenen Bauten, Anlagen und Landnutzungen gehen landschaftliche Qualitäten verloren. Damit die Landschaft dennoch ihre vielfältigen gesellschaftli-

chen Leistungen für Wohlfahrt und Wohlbefinden erbringen kann, ist der Wandel der Landschaft im Hinblick auf ihre natürlichen und kulturellen Qualitäten zu gestalten. Landschaftsakteurinnen und -akteure auf allen staatlichen Ebenen sind gefordert, die landschaftspolitischen Instrumente so einzusetzen, dass die Landschaft unter Wahrung ihres Charakters weiterentwickelt wird und die Landschaftsleistungen gesichert sind.

Dem FLS kommt hier eine besondere Rolle zu. Er fördert als verwaltungsunabhängiges Instrument des Bundes konkretes Engagement vor Ort mit Anreizen und Anschubhilfen. Die Investitionen des FLS in Aufwertungsprojekte führen zu einem grossen Mehrwert. Die unterstützten Projekte erhöhen die Schönheit, Eigenart und Vielfalt der Schweizer Landschaften. Die resultierende höhere Landschaftsqualität fördert das Heimatgefühl, stiftet regionale Identität, erlaubt Erholung und nützt dem Tourismus. Viele Projekte haben zudem eine Vorbildfunktion und spornen dazu an, weitere Projekte zu realisieren.

Da die Aufwertungsprojekte immer auch von den Projektträgerschaften sowie von Gemeinden, Kantonen und Dritten mitfinanziert werden, haben die Finanzhilfen des FLS einen Multiplikationseffekt. Sie lösen ein Mehrfaches an Investitionen aus, die koordiniert und kohärent für die Erhöhung der Landschaftsqualität eingesetzt werden können.

2.2 Aufgaben und Tätigkeiten

Der FLS unterstützt Projekte, die folgende Massnahmen zur Erhaltung der biologischen, kulturräumlichen und strukturellen Vielfalt der Landschaft beinhalten:

- angepasste Bewirtschaftung bzw. Pflege naturnaher Kulturlandschaften,
- Rückgewinnung von naturnahen Lebensräumen,
- Erneuerung und Wiederherstellung von landschaftsprägenden Elementen wie Trockenmauern, Schindeldächern usw.,
- Revitalisierung von Obstgärten, Hecken, Alleen und Waldrändern,
- Renaturierung von kanalisierten oder eingedolten Gewässern sowie
- Informationen über die Notwendigkeit der Erhaltung und Pflege von Kulturlandschaften.

Die Aufgaben des FLS umfassen gemäss Gesetzesauftrag Beratung, Information und Gewährung finanzieller Beiträge. Er engagiert sich nicht politisch und hat insbesondere kein Verbandsbeschwerderecht.

Der FLS hat in den 27 Jahren seit seiner Gründung 3911 eingereichte Gesuche beurteilt und insgesamt 2435 Projekte unterstützt (Stand 31.12.2017). Am meisten Projekte wurden in den Kantonen Tessin, Graubünden und Wallis gefördert. Das zeigt die grosse Bedeutung, die der FLS für die Erhaltung des noch vorhandenen Reichtums an naturnahen Landschaften im Alpenraum hat. In Relation zur jeweiligen Kantonsfläche profitieren jedoch auch Kantone im Jura und Mittelland überdurchschnittlich stark von FLS- Beiträgen (namentlich die Kantone St. Gallen, Jura, Thurgau, Basel-Landschaft, Schaffhausen und Genf).

Das Förderprinzip, das dem FLS zugrunde liegt, fördert die Bereitschaft zur Selbsthilfe regionaler und lokaler Trägerschaften. Die Projekte sind zudem beschäftigungswirksam und führen auch ganz direkt zu regionaler Wertschöpfung in wirtschaftlich eher schwachen Regionen. Einheimisches und traditionelles Handwerk, aber auch Garten- oder Bauunternehmungen sowie Betriebe der Land- und Forstwirtschaft profitieren davon. Die FLS-Kommission gewährt Beiträge nur an schweizerische Trägerschaften für Massnahmen auf Schweizer Territorium.

2.3 Synergiewirkungen

Bei den Aufgaben des FLS bestehen vielfältige Synergieeffekte mit den Bereichen Landwirtschaft, Tourismus, Regionalwirtschaft und Biodiversität. Gemäss seinen Rechtsgrundlagen ist es Aufgabe des FLS, Projekte zur Erhaltung und Aufwertung naturnaher Kulturlandschaften finanziell zu unterstützen. Bei den geförderten Projekten handelt es sich durchwegs um freiwillige Massnahmen. Häufig gelangen Landeigentümer und Bewirtschafter selber als Projektträger mit Gesuchen um Unterstützung an den FLS. Die Projekteingaben betreffen grösstenteils das Kulturland (landwirtschaftliche Nutzfläche) und das Sömmerungsgebiet. Aufgrund dieser Sachverhalte wird klar, dass ein sehr grosser Teil der vom FLS vergebenen Finanzhilfen direkt oder indirekt der Landwirtschaft zu Gute kommen. Die FLS-Projektförderung erfolgt dabei ergänzend zu den agrarrechtlichen Instrumenten. Der FLS finanziert landschaftsaufwertende Investitionen wie den Bau von Trockensteinmauern oder die Pflanzung von Hecken. Häufig wird der nachfolgende Unterhalt der aufgewerteten Landschaften im Rahmen der landwirtschaftlichen Direktzahlungen abgegolten und damit die Langfristigkeit der Wirkung der Aufwertungsmassnahmen garantiert. Die Vermeidung von Doppelsubventionierungen wird durch den FLS sichergestellt.

Naturnahe Kulturlandschaften und viele ihrer typischen Elemente sind eigentliche Refugien der Biodiversität. Sie bieten eine Vielfalt an Lebensräumen für Tiere und Pflanzen. Ein sehr grosser Teil der Massnahmen, die der FLS in solchen Landschaften unterstützt, kommt folglich auch der Natur zugute. Im Rahmen der Projektbeurteilung durch den FLS wird sichergestellt, dass keine Doppelsubventionierungen im Bereich des Vollzuges des Naturschutzes und der Massnahmen des Aktionsplans Biodiversität erfolgen.

Landschaftliche Vielfalt sowie baukulturelle Werte stellen eine wichtige Basis des Tourismus in der Schweiz dar. Die Investitionen des FLS in Landschaftsaufwertungen kommen somit auch dem Tourismus zugute, gerade in Berggebieten und ländlichen Räumen.

2.4 Finanzielle Beteiligung durch Kantone und Dritte

Gemäss seinen Rechtsgrundlagen kann der FLS auch durch Zuwendungen Dritter gespiesen werden. Zusätzlich zu den 150 Millionen Franken, mit denen der Bund den Fonds zwischen 1991 und 2021 geäufnet hat, konnten über 8 Millionen Franken freiwillige Zuwendungen gewonnen werden – mehr als die Hälfte von Stiftungen, etwa zehn Prozent von einzelnen Kantonen (insgesamt rund 750'000 Franken).

Viel bedeutender als diese freiwilligen Zuwendungen an den FLS sind die direkten Beiträge der Kantone und Dritter an die geförderten Projekte. Die Erfolgskontrolle, die der FLS für geförderte Projekte des Jahrzehnts 2001–2010 durchgeführt hat, zeigt, dass 68,2 Prozent der untersuchten Projekte auch finanzielle Beiträge von Kantonen erhalten haben¹. Eine Auswertung der Projekte, die im Jahr 2017 einen FLS-Beitrag zugesichert erhalten haben, zeigt, dass das finanzielle Engagement der Kantone sogar grösser ist als jenes des FLS. Konkret hat der FLS 2017 insgesamt 4,3 Mio. Franken für 105 Projekte zugesagt – die Kantone hatten vorgängig bereits 6,6 Mio. Franken zugesichert (und weitere Kantonsbeiträge standen zum Zeitpunkt der FLS-Entscheide noch in Aussicht).

Im untersuchten Zeitraum 2001–2010 haben sich zudem in fast der Hälfte der Fälle die Projektträgerschaften neben ihren Eigenleistungen auch finanziell beteiligt. Hinzu kommt die finanzielle Beteiligung von Dritten wie beispielsweise Gemeinden (bei 58 % der Projekte), Stiftungen, Umweltschutzorganisationen, Naturschutzvereinen, Bürger- oder Ortsgemeinden, Privaten und Unternehmen. Durchschnittlich beteiligten sich neben dem FLS drei bis vier weitere Geldgeber an der Projektfinanzierung. Es kann davon ausgegangen werden, dass sich der Faktor dieses Multiplikatoreffektes im Bereich von 3 bis 3,5 bewegt. Dank der FLS-Beiträge kann also ein Mehrfaches an Investitionen in den Projektregionen ausgelöst werden.

Die Weiterführung des FLS wird von den Kantonen praktisch einhellig unterstützt. Die im ersten Halbjahr 2015 durchgeführte Vorkonsultation über einen Aktionsplan zur Umsetzung der Strategie Biodiversität Schweiz hat gezeigt, dass 20 von 21 antwortenden Kantone sich grundsätzlich für eine unbefristete Verlängerung der Rechtsgrundlagen des FLS ausgesprochen haben. 17 Kantone unterstützten sogar den Vorschlag, den FLS zur Förderung der Biodiversität auszubauen und mit doppelt so vielen Mitteln wie bisher auszustatten.

2.5 Organisation des Fonds Landschaft Schweiz

Der FLS ist als Leitungsorgan des Bundes eine von der Verwaltung unabhängige Institution. Eine vom Bundesrat gewählte Kommission von 9 bis 13 Mitgliedern entscheidet über die Gewährung von Finanzhilfen. Aufsichtsbehörde ist der Bundesrat und gegen Entscheide der FLS-Kommission kann beim Bundesverwaltungsgericht Beschwerde erhoben werden.

Die Kommission besteht zurzeit aus 13 Mitgliedern, welche in mehreren Fachausschüssen organisiert sind. Diese sind für die Prüfung der Beitragsgesuche, die Öffentlichkeitsarbeit, die Finanzen und die Administration zuständig. Jedes grössere Projekt wird von einem Kommissionsmitglied begleitet. Neben dem Aufwand für die Projektauswahl investieren die Kommissionsmitglieder im Durchschnitt jährlich rund 15 Tage in diese Begleitung, wodurch eine korrekte Projektabwicklung und eine zielgerichtete Beratung der Projektträger ermöglicht werden.

Eine von der Kommission bestellte Geschäftsstelle nimmt eine Vorbeurteilung der Gesuche um Finanzhilfen vor, kontrolliert den Stand der Gesuche sowie die Reali-

¹ Schlussbericht Erfolgskontrolle FLS, 14. Juni 2018

sierung der unterstützten Projekte. Die Geschäftsstelle ist zurzeit mit insgesamt 465 Stellenprozenten dotiert.

Der administrative Aufwand des FLS beläuft sich im langjährigen Schnitt auf 12,3 Prozent der FLS-Erfolgsrechnung. Er ist damit deutlich kleiner als der Durchschnitt der ZEWO-zertifizierten Organisationen in den letzten Jahren von gut 20 %. Das Verhältnis bleibt auch bei Ausklammern des Aufwandes für die Mittelbeschaffung – der FLS wird ja zum grössten Teil durch den Bund finanziert – noch deutlich positiv mit 11 % übrigem administrativem Aufwand gegenüber 13,4 % bei den ZEWO-zertifizierten Organisationen. Ein grosser Teil dieses administrativen Aufwandes des FLS stellt dabei der „Projektbegleitaufwand“ dar, welcher der Auswahl, Begleitung, Beratung und Kontrolle der Projekte dient. Im Vergleich zu gemeinnützigen Organisationen ist der FLS als effizienter zu beurteilen.

2.6 Verzicht auf Vernehmlassungsverfahren

Das vorliegende Geschäft ist zwar von finanzieller sowie ökologischer und politischer Tragweite im Sinne von Artikel 3 Absatz 1 Buchstabe d des Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren (VIG; SR 172.061). Gestützt auf Artikel 3a Absatz 1 Buchstabe b VIG wurde aber auf ein Vernehmlassungsverfahren verzichtet, weil von diesem keine neuen Erkenntnisse in Bezug auf die sachliche Richtigkeit, die Vollzugstauglichkeit und die Akzeptanz (Art. 2 Abs. 2 VIG) zu erwarten gewesen wären. Die Kantone haben sich bereits im Rahmen der 2015 durchgeführten Vorkonsultation zum Entwurf des Aktionsplanes zur „Strategie Biodiversität Schweiz“ positiv zur Weiterführung des FLS geäussert. Die politischen Meinungsträger haben sich im Rahmen der Beratungen zur Parlamentarischen Initiative 18.401 unterstützend positioniert.

3 Grundzüge der Vorlage

3.1 Verlängerung des Fonds

Der Bundesbeschluss von 1991 soll, nach 2010, ein drittes Mal um 10 Jahre verlängert werden bis zum 31. Juli 2031. Ansonsten erfährt er keine Änderungen.

3.2 Finanzierung des Fonds

Zur Finanzierung der Tätigkeiten soll der Fonds für die Periode 2021–2031 wiederum mit 50 Millionen Franken dotiert werden.

4 Erläuterungen zu einzelnen Bestimmungen des Änderungserlasses

Art. 11 Abs. 5

Die Geltungsdauer des Erlasses wird um weitere 10 Jahre bis 2031 verlängert. Um einen nahtlosen Übergang sicherzustellen, wird der Zeitpunkt des Inkrafttretens festgelegt (Ziff. II Abs. 2).

5 Auswirkungen

5.1 Finanzielle und personelle Auswirkungen

Die Öffnung des Fonds kostet den Bund für die Jahre 2021–2031 insgesamt 50 Millionen Franken. Damit werden gesamthaft Investitionen in der geschätzten Höhe von bis gegen 175 Millionen Franken ausgelöst.

Der Verwaltungsaufwand des Fonds (Kommission, Geschäftsstelle, Begutachtung, Beratung und Begleitung, Prüfung und Kontrolle der Projekte, Rechnungswesen usw.) bleibt unverändert.

5.2 Vollzugstauglichkeit

Der Fonds mit seinen direkten Kontakten zu Gesuchstellern und Kantonen hat seine Vollzugstauglichkeit, Praxisnähe und Effizienz während bald 30 Jahren unter Beweis gestellt. Die bewährte Arbeitsweise soll weitergeführt werden.

5.3 Andere Auswirkungen

Die Finanzhilfen für konkrete Projekte stellen einen positiven Beitrag zur regionalen Identität und Stärkung wirtschaftlicher Randregionen dar. Sie tragen konkret zur regionalen Wertschöpfung bei und unterstützen die Vision des Bundesrates für eine nachhaltige Entwicklung der ländlichen Räume und Berggebiete der Schweiz, insbesondere eine gesicherte Qualität von Natur und Landschaft.

6 Verhältnis zum europäischen Recht

Der Erlassentwurf steht in keinem besonderen Zusammenhang mit dem europäischen Gemeinschaftsrecht. Er unterstützt hingegen die Umsetzung des von der Schweiz ratifizierten europäischen Landschaftsübereinkommens² (Art. 6 Bst. E). Dieses betont die Rolle der Landschaft als grundlegendes Element des Natur- und Kulturerbes, welches zum Wohlergehen der Menschen und zur Herausbildung lokaler Kulturen und damit zur Festigung der Identitäten beiträgt.

7 Rechtliche Grundlagen

7.1 Verfassungs- und Gesetzmässigkeit

Nach Artikel 78 Absatz 3 der Bundesverfassung³ kann der Bund Bestrebungen des Natur- und Heimatschutzes unterstützen. Die Erhaltung und Pflege naturnaher

² SR 0.451.3

³ SR 101

Kulturlandschaften gehört zu den unterstützungswürdigen Bestrebungen im Sinne dieser Verfassungsbestimmung.

7.2 Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen

Der vorliegende Erlass enthält keine Delegationsnormen zum Erlass von Verordnungsrecht.

7.3 Erlassform

Nach Artikel 22 Absatz 1 ParlG erlässt die Bundesversammlung alle wichtigen rechtsetzenden Bestimmungen in der Form des Bundesgesetzes.