Stellungnahme Entlastungspaket 27 Stiftung Landschaftsschutz Schweiz (SL-FP)

Die SL-FP kritisiert insbesondere die drei Sparpläne auf Kosten der Lebensgrundlage Landschaft: Die Streichung des Fonds Landschaft Schweiz, die Kürzung der Bundesbeiträge für Landschaftsqualität auf 50% und der Verzicht auf Entschädigungen an Einsatzbetriebe für Einsätze von Zivildienstpflichtigen.

Detaillierte Stellungnahme

3.25 Verzicht auf weitere Fondseinlagen Landschaft Schweiz

[**Ausgangslage:** Im Rahmen des Entlastungspakets will der Bund ab 2027 auf weitere Fondseinlagen für den 1991 gegründeten Fonds Landschaft Schweiz verzichten und damit jährlich 4,9 Mio Franken einsparen. Der über 30 Jahre erfolgreich arbeitende FLS würde damit seine Fördertätigkeit einstellen.]

Antrag: Ablehnung

Begründung:

Der FLS ermöglichte seit seiner Gründung 1991 mehr als 2'500 lokale und regionale Projekte zur Erhaltung und Aufwertung naturnaher Kulturlandschaften in allen Landesgegenden. Durch die Förderung von Terrassenlandschaften, Alleen, Schindeldächern, Trockenmauern und anderen identitätsstiftenden Elementen ist der FLS eine wichtige Stütze für das gesellschaftliche Engagement von lokalen Akteuren zu Gunsten unserer Heimat. Die Streichung der Gelder für den FLS hat ein geringes Sparpotenzial von knapp 5 Mio. Franken pro Jahr und leistet damit keinen nennenswerten Beitrag zur Sanierung der Bundesfinanzen. Hingegen würden ohne die Fondsgelder wichtige Massnahmen zur Pflege einmaliger Landschaften in der Schweiz wegfallen, mit negativen Auswirkungen auf die Wirtschaft in den Randregionen und den Tourismus.

Unerlässlich für Biodiversität und Landschaftsqualität

Der Bundesrat begründet die Sparmassnahme damit, dass Bund und Kantone den Natur- und Landschaftsschutz als Verbundaufgabe mit jährlich 200 Mio. Franken förderten und mit dem FLS ineffiziente Parallelstrukturen beständen. Dies trifft nicht zu. Der FLS ist eine effiziente und notwendige Ergänzung zu den Programmen von Bund und Kantonen. Diese sind oft auf bestimmte Massnahmen (z.B. Trockenmauern) und Gebiete (Landschaften von nationaler oder regionaler Bedeutung) beschränkt. Dank den FLS-Projekten können vielfältige Massnahmen in der ganzen Schweiz unterstützt werden. Sie tragen zur Umsetzung des behördenverbindlichen Landschaftskonzepts Schweiz bei¹

Erfolgreiche «public private partnership» im Natur- und Landschaftsschutz

Die Beiträge von Bund und Kanton decken oft nicht die gesamten Projektkosten. Zusätzliche Finanzhilfen sind nötig, weil auch bei ordentlichen Subventionen Restkosten verbleiben. Gerade in finanzschwachen Regionen können Gemeinden und lokale Trägerschaften diese Lücken nicht füllen, so dass weitere Geldgeber angefragt werden müssen. Der FLS ist neben den kantonalen Lotterien und privaten Stiftungen der wichtigste Geldgeber für Natur- und Landschaftsschutzprojekte.

¹ Insbesondere Ziel 5.C: Durch Unterstützung des Bundes sind regionale und lokale geschützte und schützenswerte Landschaften, Lebensräume, Bauten und Anlagen erhalten oder qualitätsorientiert weiterentwickelt.

Die 2018 durchgeführte Erfolgskontrolle des FLS hat ergeben, dass die FLS-Beiträge für die Projekte entscheidend sind. Die Mehrheit wäre ohne FLS-Beitrag nicht durchgeführt worden. Und die FLS-Beiträge haben eine positive Auswirkung für die weitere Mittelbeschaffung. Dreiviertel der untersuchten Projekte gaben an, dass sie dank dem Beitrag des FLS erleichtert weitere Projektgelder akquirieren konnten. Der Projektbeitrag des FLS wirkt also wie ein Gütesiegel, das andere Geldgeber für eine Projektunterstützung motiviert.

Wichtig für Landwirtschaft in Randregionen

Der überwiegende Teil der durch den FLS unterstützten Massnahmen wird auf landwirtschaftlicher Nutzfläche (LN) oder im Sömmerungsgebiet umgesetzt. Damit profitiert die Landwirtschaft in den Randregionen erheblich von den Massnahmen. Durch die geförderten Projekte werden die LN und das Sömmerungsgebiet gepflegt und damit langfristig erhalten. Einige Projekte zielen aber auch darauf ab, brach liegende Flächen wieder in die Bewirtschaftung zu nehmen (z.B. durch Entbuschungen im Sömmerungsgebiet oder die Pflege von Terrassenlandschaften und Kastanienselven) sowie aufwändige Initialarbeiten zu finanzieren (z.B. Sanierung von Trockenmauern). Damit ergibt sich ein gelungenes Zusammenspiel von Investitionen und einmaligen Massnahmen, welche im Rahmen von FLS-Projekten umgesetzt werden, und regelmässigen Pflegebeiträgen (z.B. landw. Direktzahlungen).

Unterstützung «von unten nach oben»

Kulturlandschaften werden von engagierten Menschen vor Ort gepflegt, oft in Freiwilligenarbeit. Solche Projekte brauchen aber Unterstützung in Form von Geld und Fachwissen. Der FLS bietet diese Unterstützung niederschwellig und pragmatisch und wirkt damit sehr motivierend auf die Trägerschaften vor Ort. Mit den finanziellen Mitteln und dem Fachwissen zur Planung und Umsetzung wirkt der FLS als Verstärker von lokalen Engagements.

Schlagkräftig, effizient und qualitativ hochwertig

Der FLS verfügt über eine 30-jährige Erfahrung in Landschaftsschutzprojekten und hat eine effiziente Struktur. Die Erfolgskontrolle von 2018 zeigt, dass die Unterstützung durch den FLS eine qualitätssteigernde Wirkung hat auf die Projekte. 85% der Befragten haben angegeben, dass die Zusammenarbeit mit dem FLS zu Verbesserungen im Projekt führte. Im Unterschied zu einigen anderen Geldgebern werden die Gesuche durch den FLS vertieft geprüft und die Umsetzung fachlich eng begleitet.

Eine vorzeitige Auflösung des FLS durch Aufhebung des Bundesgesetzes über Finanzhilfen zur Erhaltung und Pflege naturnaher Kulturlandschaften ist aus all diesen Gründen abzulehnen.

3.30 Kürzung der Landschaftsqualitätsbeiträge auf 50 Prozent

[**Ausgangslage:** Die Landschaftsqualitätsbeiträge werden seit Einführung der Massnahme zu 90% vom Bund und zu 10% von den Kantonen finanziert. Ab 2028 werden die Vernetzungs- und Landschaftsqualitätsbeiträge zusammengelegt (Neu: Beitrag für regionale Biodiversität und Landschaftsqualität [BrBL]). Im Rahmen des Entlastungspakets schlägt der Bund vor, die Kofinanzierung der BrBL anzupassen. Neu sollen die Kantone 50% der Beiträge übernehmen. Das führt für den Bund zu Einsparungen von 124 Mio. Franken. Der Bundesrat schlägt vor, den Direktzahlungskredit um 65 Mio. zu kürzen. Die restlichen 59 Mio. Franken sollen innerhalb des Direktzahlungskredits in die übrigen Programme umgelagert werden.]

Antrag: Ablehnung

Begründung:

Die Zusammenführung der Vernetzungs- und Landschaftsqualitätsbeiträge wurde im Rahmen der AP22+ vom Parlament am 16. Juni 2023 beschlossen (Art. 76 Landwirtschaftsgesetz). Noch bevor diese Zusammenführung in den Kantonen vollzogen ist, will der Bundesrat diesen Artikel bereits wieder ändern.

Ziel des Gesetzgebers aus den Augen verloren

Die BrBL gehen aus der Fusion der bisherigen Vernetzungsbeiträge (Art. 73 Abs. 3 LwG) und der Landschaftsqualitätsbeiträge (Art. 74 Abs. 3 LwG) hervor. Bei beiden bezahlt der Bund aktuell 90 Prozent. Alle anderen Direktzahlungen werden zu 100 Prozent vom Bund bezahlt (Kulturlandschaftsbeiträge, Versorgungssicherheitsbeiträge, Biodiversitätsbeiträge mit Ausnahme der Vernetzung sowie Produktionssystembeiträge). Dies ist richtig, da die Landwirtschaftspolitik national gesteuert wird. Der Gesetzgeber hat einzig bei den von dieser Sparmassnahme betroffenen Vernetzungs- und Landschaftsqualitätsbeiträgen eine Ausnahme gemacht. So beteiligen sich die Kantone bei diesen zu 10 Prozent. Dies hat zum Ziel, die Kantone einzubinden und die beiden Beiträge regional anpassen zu können. Diese Beteiligung der Kantone war aber nie als substanzieller Beitrag zur Finanzierung der beiden Beitragstypen konzipiert. Das soll nun alles auf den Kopf gestellt werden.

Fast alle Betriebe profitieren von Beiträgen

Von den beiden Beiträgen profitieren fast alle Landwirtschaftsbetriebe. So haben 83 Prozent der Ganzjahresbetriebe und 69 Prozent der Sömmerungsbetriebe eine laufende Landschaftsqualitätsvereinbarung. Von den Vernetzungsbeiträgen profitieren 74 Prozent aller Landwirtschaftsbetriebe der Schweiz.

Mit der Massnahme des Entlastungspakets will der Bundesrat die Beteiligung des Bundes auf 50 Prozent senken. Die einzige Begründung ist, dass die Bundesbeteiligung «überaus hoch» sei. Es wird von einer «fiskalischen Äquivalenz» gesprochen, ohne zu erwähnen, dass alle anderen landwirtschaftlichen Direktzahlungen vom Bund zu 100 Prozent bezahlt werden. Unter der Voraussetzung, dass Anzahl und Umfang der Projekte gleichbleiben würden, müssten die Kantone gemäss den Erläuterungen statt 31 Mio. CHF neu 156 Mio. CHF zahlen.

Der Bund müsste damit 124 Mio. CHF weniger zahlen. Allerdings will der Bundesrat den gesamten Direktzahlungsbetrag lediglich um 65 Mio. CHF kürzen. Die übrigbleibenden 59 Mio. CHF würden auf die anderen Direktzahlungen umgelagert. Ob überhaupt Bedarf besteht, andere Direktzahlungen aufzustocken, und in welche Direktzahlungen diese Mittel fliessen sollen, wird nicht ausgeführt.

Negativer Einfluss auf die Einkommen in der Landwirtschaft und überdurchschnittliche Betroffenheit des Berggebiets

Landwirtschaftliche Direktzahlungen sind direkt einkommenswirksam für die Landwirtinnen und Landwirte. Durch die Reduktion des Direktzahlungskredits (-65 Mio. Fr.) sinken somit die Einkommen in der Landwirtschaft. Besonders davon betroffen ist die Landwirtschaft im Berggebiet, da Betriebe im Berggebiet und die Alpwirtschaft überdurchschnittlich von Vernetzungs- und Landschaftsqualitätsbeiträgen profitieren. Hinzu kommt, dass die in die übrigen DZ-Programme umgelagerten Mittel (59 Mio. Fr.) zu einer tendenziellen Verlagerung der DZ-Beiträge vom Berg- ins Talgebiet führen wird, was im Widerspruch zum bisherigen Willen des Gesetzgebers steht. In der AP14-17 und AP22+ war es ein breites Anliegen des Gesetzgebers, dass das einkommensschwache Berggebiet nicht benachteiligt wird.

Massive Kostenüberwälzung auf Kantone

Tatsache ist aber, dass der Bund 124 Mio. CHF weniger für die neuen Beiträge für regionale Biodiversität und Landschaftsqualität ausgeben will. Die bisherige Aufteilung war 147 Mio. CHF für die Landschaftsqualität und 115 Mio. CHF für Vernetzungs-Biodiversitätsbeiträge (56 zu 44 Prozent). Würde diese Änderung eingeführt, entstünde eine Finanzierungslücke von 124 Mio. CHF,

welche die Kantone zahlen müssten. Dies wäre eine weitere massive Überwälzung auf die Kantone. Eine solche Überwälzung ist in einem vom Bund geregelten Bereich wie der Landwirtschaft inakzeptabel. Gemäss dieser Logik müsste man sich die Frage stellen, weshalb die Kantone nicht für die gesamten Direktzahlungen von 2,7 Mrd. CHF zur Kasse gebeten werden.

Weiterführung der Projekte gefährdet

Auch die Argumentation, dass die Kosten von den Kantonen übernommen würden, ist scheinheilig. So wären die Kantone dazu nicht in der Lage, insbesondere da mit dem Entlastungspaket weitere grosse Beträge auf die Kantone überwältzt werden sollen. Es ist zu befürchten, dass die Projekte von den Kantonen – weil sie nicht in der Lage sind diese zu finanzieren – massiv gekürzt oder ganz aufgegeben werden. Das würde nicht nur für die Biodiversität und Landschaftsqualität zu grossen Verlusten führen, sondern wäre auch problematisch hinsichtlich der Ressourcen, welche die Kantone in die Erarbeitung der Projekte gesteckt haben. Die 2016 und 2024 durchgeführten Evaluationen des BLW ergaben, dass die LQ-Beiträge als regionales Direktzahlungsinstrument mit einem höheren Initialaufwand verbunden sind. Im Unterschied zu den anderen Direktzahlungen trugen die Kantone die Kosten für die Projekterarbeitung. Mit der Zusammenführung der LQ- und Vernetzungsprojekte zu den BrBL entstehen für die Kantone nun nochmals Aufwände. Durch die massive Kostenüberwälzung des Bundes, welche die Projekte gefährdet, werden auch diese Investitionen in die Projekte in Frage gestellt.

BrBL sind zentral für die Förderung der regionalen Biodiversität und Landschaftsvielfalt

Dank den regionalen Projekten für Landschaftsqualität und Biodiversität können die Leistungen der Landwirt:innen für die Pflege von charakteristischen Kulturlandschaften gezielt abgegolten werden: von den Waldweiden im Jura über die Terrassenlandschaften in den Alpen bis zu den Kastanienselven im Tessin. Die Förderung der Landschaftsvielfalt und die Stärkung des regionalen Landschaftscharakters sind wichtige Zielsetzungen des behördenverbindlichen Landschaftskonzepts Schweiz².

Aus all diesen Gründen ist auf die Revision von Art. 76 des erst 2023 beschlossenen LwG zu verzichten.

² Konkret leisten die BrBL einen wichtigen Beitrag zur Erfüllung von zwei Ziele des LKS:

Ziel 6.B: Standortsspezifische Landschaftsqualitäten wie Nutzungsvielfalt, strukturierende Elemente und landschaftlich oder ökologisch besonders wertvolle Bewirtschaftungsformen sind unter Berücksichtigung von ökologischen und wirtschaftlichen Aspekten erhalten und gestärkt.

Ziel 6.D: Die Biodiversitätsförderung ist auf Basis eines regionalen Gesamtkonzepts optimiert; sie stärkt die Vielfalt der wertvollen natürlichen und naturnahen Lebensräume und ihre räumliche Vernetzung. Projekte zur Förderung der Landschaftsqualität stärken den regionalen Landschaftscharakter und setzen besondere Anreize in herausragenden Landschaften.

3.4 Verzicht auf Entschädigungen an Einsatzbetriebe für Einsätze von Zivildienstpflichtigen

[**Ausgangslage:** Für die Zivi-Einsätze in den Bereichen Umwelt- und Naturschutz, Landschaftspflege, Wald und Kulturgütererhaltung kann der Bund die Einsatzbetriebe mit Beiträgen unterstützen. Mit der Einsparung von 3,4 Mio. jährlich werden die Kosten für die Einsatzbetriebe künftig höher ausfallen.]

Antrag: Ablehnung

Begründung:

Einsatzbetriebe für Einsätze von Zivildienstpflichtigen leisten unabdingbare und kostengünstige Arbeit bei Projekten, die der Kulturgütererhaltung, dem Umwelt- und Naturschutz sowie der Landschaftspflege dienen. Die bewährte Unterstützung garantiert, dass diese für die Umsetzung der bestehenden Gesetze und für Gesellschaft und Wirtschaft wichtigen Projekte kostengünstig umgesetzt werden können.

Für den Bundeshaushalt bedeutet die Streichung von gut 3 Mio. CHF keine nennenswerte Entlastung. Die Kantone hingegen sind auf die Arbeit der Zivildienstleistenden angewiesen. Auf Grund der ungenügenden Mittel für den Naturschutz können die Kantone die gesetzlich vorgeschriebenen Aufgaben (gemäss NHG) nur ausführen, wenn sie auf Zivildienstleistende zurückgreifen können. Dabei sind die Kantone auf die Arbeit der Einsatzbetriebe angewiesen, welche die Zivildienstleistenden anleiten und kontrollieren.

Die Entschädigungen für die Einsatzbetriebe bewirken, dass viele Naturschutzarbeiten in den Kantonen überhaupt ausgeführt werden können. Die Finanzhilfen nach Art. 47 ZDG ermöglichen es unter anderem, durch den Einsatz von Zivildienstleistenden Objekte zu pflegen, die ausserhalb des funktionierenden Immobilienmarktes stehen – Objekte, die keinen Ertrag ermöglichen, namentlich landschaftsprägende Kleinbauten und Burgruinen. Damit wird bestehende, noch nutzbare Bausubstanz repariert und unter tiefen Kosten einer einfachen und umgebungsgerechten Verwendung zugeführt, sei das eine Zuflucht für Fledermäuse, ein Depot für landwirtschaftliche Geräte, ein Unterschlupf für Wanderer oder eine Übernachtungsmöglichkeit als Kern für einen sanften Tourismus, der insbesondere Randregionen positiv beeinflusst (z. B. Valsot oder Centovalli).

Art. 47 ZDG ist bereits heute als Kann-Formulierung ausgestaltet. Eine Streichung des Artikels ist vollkommen unnötig. Budgetkürzungen könnten schon heute im Rahmen der ordentlichen Prozesse vorgenommen werden.

Auf die Streichung von Art. 46, 47 ZDG ist deshalb zu verzichten.

Generelle Stellungnahme

Der Bundesrat hat am 19. September die Botschaft zum Entlastungspaket 27 verabschiedet. Die vorgeschlagenen Sparmassnahmen treffen die Verbundaufgaben im Umweltbereich stark – insbesondere die Kredite für Natur und Landschaft und die Revitalisierung von Gewässern (Kapitel 1.5.16 des erläuternden Berichts). Hinzu kommen Vorschläge zur Abschaffung des Fonds Landschaft Schweiz, zum Abbruch der Förderung der Umweltbildung, zur Einstellung der Entschädigung für Einsatzbetriebe von Zivildienstleistenden für Naturschutz sowie massive Kürzungen bei der Biodiversität in der Landwirtschaft (unter «Landschaftsqualität»). Störend an der gesamten Vorlage ist, dass die Massnahmen ohne inhaltliche Prüfung oder

Regulierungsfolgenabschätzung erarbeitet wurden. Die oftmals einschneidenden negativen Auswirkungen scheinen nicht beachtet worden zu sein und relevante Akteure wie die Kantone wurden kaum einbezogen. Zusätzlich zum Inhalt der Vorlage ist deshalb auch das Vorgehen, das zu dieser Vernehmlassungsvorlage geführt hat, verfehlt.

Im Bereich der Biodiversität und Landschaft sind insbesondere die Kürzungen bei der Verbundaufgabe Natur und Landschaft gravierend (v.a. Kredit «Natur und Landschaft»). Der Bundesrat hat diese aus der Vernehmlassung ausgeklammert, da sie nach seiner Einschätzung keiner Gesetzesänderung bedürfen. Doch diese Kürzungen sind in vielerlei Hinsicht problematisch und stehen im Widerspruch zum geltenden Gesetz. Seit 1987 verlangt das Natur- und Heimatschutzgesetz (NHG) in Art. 18ff die Sicherung der Biotope von nationaler Bedeutung und der weiteren genügend grossen Lebensräume sowie andere geeignete Massnahmen. Dieser gesetzliche Auftrag wird bereits heute nicht erfüllt. Die vorgesehenen Kürzungen würden den Widerspruch zu den Gesetzesbestimmungen deutlich vergrössern.

Die Kürzungen im Bereich Natur und Landschaft würde aber auch die Regionalen Naturpärke und die Naturerlebnispärke treffen. Durch die im Entlastungsprogramm vorgesehene Kürzung wird es den Pärken kaum mehr möglich sein, die Leistungen im bisherigen Umfang zu erbringen. Erfolgsversprechende Projekte müssten abgebrochen werden. Die erst im vergangenen Jahr eingegangenen Programmvereinbarungen müssen bei Umsetzung der Massnahme neu verhandelt werden. Der dafür auf allen drei föderalen Ebenen benötigte Aufwand steht in keinem Verhältnis zur Entlastungswirkung des Bundes.

Wir appellieren demnach an den Bundesrat, auf die Kürzungen im Umweltbereich Natur und Landschaft zu verzichten.

In seiner Abstimmungskampagne zur Biodiversitäts-Initiative betonte der Bundesrat vielfach, dass der Bund rund 600 Mio. CHF pro Jahr ausbebe für die Biodiversität (bspw. im Abstimmungsbüchlein). Diese Mittel seien weiterhin nicht in Frage gestellt. Auch in der Wintersession 2024 hat der UVEK-Departementvorsteher diese Finanzierung zugesichert (Fragestunde vom 16.12.2024). Mit den vorgesehenen Massnahmen im Entlastungspaket 2027 bricht der Bundesrat jedoch dieses Versprechen. Würde dieses umgesetzt, würden die Mittel für die Biodiversität zusammengestrichen um die folgenden Beiträge:

- 65 Mio. CHF Beiträge für Vernetzung und andere Biodiversitätsmassnahmen
- 7 Mio. CHF für Natur und Landschaft
- 5 Mio. CHF für den Fonds Landschaft Schweiz
- einige Millionen bei der Umweltbildung und bei den Einsatzbetrieben für Zivildienst im Bereich Natur und Landschaft

Total will der Bundesrat somit über 70 Mio. CHF pro Jahr weniger für die Biodiversität einsetzen. Damit bricht er seine Versprechen gegenüber dem Stimmvolk und dem Parlament. Deshalb rufen wir das Parlament dazu auf, auf die vorgesehenen Kürzungen im Bereich Natur und Landschaft zu verzichten.