



20.xxx

**Revision des Natur- und Heimatschutzgesetzes (NHG) als
indirekter Gegenvorschlag zur Volksinitiative «Für die
Zukunft unserer Natur und Landschaft (Biodiversitätsini-
tiative)»**

**Erläuternder Bericht
Vorlage Vernehmlassung**

vom 31. März 2021

Übersicht

Die Volksinitiative «Für die Zukunft unserer Natur und Landschaft (Biodiversitätsinitiative)» will den Schutz der Artenvielfalt stärken und deren langfristigen Erhalt sichern. Weiter sollen der Landschaftsschutz gestärkt und die Baukultur gefördert werden. Die Initiantinnen und Initianten reagieren damit auf den anhaltenden Verlust an biologischer Vielfalt sowie an landschaftlicher und baukultureller Qualität in der Schweiz. Die Biodiversitätsinitiative fordert im Kern mehr Flächen für die Natur sowie mehr Geld für die Erhaltung und Förderung der natürlichen Vielfalt. Der Bundesrat teilt grundsätzlich die Anliegen der Initiative, lehnt diese jedoch ab, weil sie ihm zu weit geht. Eine Annahme der Initiative würde die geltenden Kompetenzen sowie den bestehenden Handlungsspielraum von Bund und Kantonen übermässig einschränken. Der Bundesrat stellt deshalb der Initiative einen indirekten Gegenvorschlag gegenüber. Damit will er dafür sorgen, dass schweizweit genügend Schutzfläche zugunsten der Natur geschaffen wird.

Inhalt der Initiative

Am 8. September 2020 hat der Trägerverein «Ja zu mehr Natur, Landschaft und Baukultur» die Volksinitiative «Für die Zukunft unserer Natur und Landschaft (Biodiversitätsinitiative)» eingereicht. Die Initiative schlägt vor, in der Bundesverfassung (BV) hinter Artikel 78 zum Natur- und Heimatschutz einen neuen Artikel 78a mit der Sachüberschrift «Landschaft und Biodiversität» einzufügen. Die Initiative will im Wesentlichen Natur, Landschaft und baukulturelles Erbe besser schützen. Damit verfolgt sie ähnliche Ziele wie der Bund, möchte aber die bestehenden Instrumente durch eine Verankerung in der Verfassung stärken und ergänzen. Als wesentliche Ergänzungen will sie die folgenden beiden Aspekte in die Verfassung neu einführen: die ausdrückliche Verpflichtung der Kantone zur Bewahrung der Landschaften, Ortsbilder und geschichtlichen Stätten sowie einen engen Rahmen für die Interessenabwägung bei erheblichen Eingriffen in Schutzobjekte. Die Initiative verlangt zudem, dass Bund und Kantone die erforderlichen Flächen, Mittel und Instrumente zur Sicherung und Stärkung der Biodiversität zur Verfügung stellen.

Vorzüge und Mängel der Initiative

Der Bundesrat befürwortet grundsätzlich die Anliegen der Initiative. Die Biodiversität in der Schweiz befindet sich in einem unbefriedigenden Zustand und ist stark rückläufig. Die bereits ergriffenen Massnahmen reichen nicht aus, um dem Biodiversitätsverlust Einhalt zu gebieten. Dies würde für eine Annahme der Initiative sprechen. Zudem könnten gewisse verfassungsrechtliche Lücken im Landschafts- und Denkmalschutz geschlossen werden. Die Initiative geht dem Bundesrat jedoch zu weit. Dies insbesondere aus den folgenden Gründen:

Bei Annahme der Initiative würden die geltenden Kompetenzen sowie der bestehende Handlungsspielraum von Bund und Kantonen übermässig eingegrenzt. Die Initiative verlangt einen ungeschmälernten Erhalt der Kerngehalte der Schutzwerte

(Art. 78a Abs. 3 BV). Aus Sicht des Bundesrats stellt diese Bestimmung namentlich bei kleineren Schutzobjekten eine zu starke Einschränkung für verschiedene Politikbereiche des Bundes und der Kantone sowie für die Wirtschaft dar. Der Bundesrat ist zudem der Meinung, dass die vom Bund bereits angestossene Förderung einer umfassenden Baukultur besser zum Ziel führt, das baukulturelle Erbe zu schützen, als eine politisch kaum mehrheitsfähige Ausweitung der Schutzwirkung der Inventarobjekte.

Antrag des Bundesrates

Der Bundesrat beantragt den eidgenössischen Räten, die Volksinitiative «Für die Zukunft unserer Natur und Landschaft (Biodiversitätsinitiative)» zur Ablehnung zu empfehlen. Er stellt der Initiative einen indirekten Gegenvorschlag gegenüber.

Der indirekte Gegenvorschlag orientiert sich an folgenden Eckpunkten:

- 1) Das NHG soll einen verstärkten Beitrag zur Zunahme von Flächen zugunsten der Erhaltung der Biodiversität leisten: Das Schutzgebietsflächenziel von 17 Prozent wird gesetzlich verankert. Die Vernetzung wird gefördert.
- 2) Aus der in der Volksabstimmung vom 27. September 2020 verworfenen Vorlage zum Bundesgesetz über die Jagd und den Schutz wildlebender Säugetiere und Vögel werden Bestimmungen zum Schutz und der Vernetzung der Lebensräume für Wildtiere übernommen (Bestimmungen zu den überregionalen Wildtierkorridoren, zu den Schutzbestimmungen zu den Wasser- und Zugvogelreservaten von internationaler und nationaler Bedeutung und den eidgenössischen Wildtierschutzgebieten).
- 3) Die bestehenden nationalen Schutzgebiete werden wo nötig saniert.
- 4) Die rechtlichen Vorgaben zum ökologischen Ausgleich in intensiv genutzten Gebieten, insbesondere in der Siedlung und der Agglomeration, werden präzisiert.
- 5) Die Förderung einer umfassenden Baukultur und die geltende Berücksichtigungspflicht für Bundesinventare für Kantone und Gemeinden wird auf Gesetzesstufe verankert.
- 6) Die Ziele der Energiestrategie 2050 werden nicht tangiert.

Mit dem indirekten Gegenvorschlag bestätigt der Bundesrat seine bisherige Politik und stärkt sie gleichzeitig. Neu ist primär die Stärkung des ökologischen Ausgleichs in Siedlungen und Agglomerationen. Diese sollen – wie die Landwirtschaft – einen Beitrag zugunsten der Biodiversität leisten. Für die Umsetzung des indirekten Gegenvorschlags will der Bundesrat 100 Millionen Franken pro Jahr einsetzen.

Inhaltsverzeichnis

Übersicht	2
1 Formelle Aspekte und Gültigkeit der Initiative	6
1.1 Wortlaut der Initiative	6
1.2 Zustandekommen und Behandlungsfristen	7
1.3 Gültigkeit	7
2 Ausgangslage für die Entstehung der Initiative	7
2.1 Biodiversität	7
2.1.1 Raum für die Biodiversität	8
2.1.2 Ökosystemleistungen	9
2.1.3 Biodiversität als Grundlage für die Wirtschaft	9
2.2 Landschaft und Baukultur	11
3 Ziele und Inhalt der Initiative	13
3.1 Ziele der Initiative	13
3.2 Inhalt der vorgeschlagenen Regelung	13
3.3 Auslegung und Erläuterung des Initiativtextes	14
4 Würdigung der Initiative	16
4.1 Würdigung der Anliegen der Initiative	16
4.2 Auswirkungen der Initiative bei einer Annahme	17
4.2.1 Finanzielle Auswirkungen auf Bund und Kantone: Schätzung des Initiativkomitees	17
4.2.2 Finanzielle Auswirkungen auf Bund und Kantone: Schätzung des Bundes	17
4.2.3 Weitere Auswirkungen auf Wirtschaft und Gesellschaft	18
4.3 Vorzüge und Mängel der Initiative	19
4.4 Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz	19
4.4.1 Biodiversität	19
4.4.2 Landschaft und Baukultur	20
5 Schlussfolgerungen	21
6 Indirekter Gegenvorschlag	22
6.1 Vorverfahren, insbesondere Vernehmlassungsverfahren	22
6.2 Grundzüge der Vorlage	22
6.2.1 Die beantragte Neuregelung	22
6.2.2 Abstimmung von Aufgaben und Finanzen	24
6.2.3 Umsetzungsfragen	24
6.3 Erläuterungen zu einzelnen Artikeln	25
6.3.1 Bundesgesetz über den Natur- und Heimatschutz	25
6.3.2 Änderung anderer Erlasse	36
6.4 Auswirkungen auf die öffentliche Hand	43

6.4.1	Finanzielle Auswirkungen auf den Bund	43
6.4.2	Personelle Auswirkungen auf den Bund	45
6.4.3	Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden	46
6.5	Auswirkungen auf weitere Akteure	48
6.6	Auswirkungen auf die Volkswirtschaft	50
6.7	Rechtliche Aspekte des indirekten Gegenvorschlags	50
6.7.1	Verfassungsmässigkeit	50
6.7.2	Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz	51
6.7.3	Erlassform	51
6.7.4	Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips und des Prinzips der fiskalischen Äquivalenz	51
6.7.5	Unterstellung unter die Ausgabengrenze	51
6.7.6	Einhaltung der Grundsätze des Subventionsgesetzes	52
6.7.7	Delegation von Rechtssetzungsbefugnissen	52
6.7.8	Datenschutz	52

Erläuternder Bericht

1 Formelle Aspekte und Gültigkeit der Initiative

1.1 Wortlaut der Initiative

Die Volksinitiative «Für die Zukunft unserer Natur und Landschaft (Biodiversitätsinitiative)» hat den folgenden Wortlaut:

Die Bundesverfassung¹ wird wie folgt geändert:

Art. 78a Landschaft und Biodiversität

¹ In Ergänzung zu Artikel 78 sorgen Bund und Kantone im Rahmen ihrer Zuständigkeiten dafür, dass:

- a. die schutzwürdigen Landschaften, Ortsbilder, geschichtlichen Stätten so wie Natur- und Kulturdenkmäler bewahrt werden;
- b. die Natur, die Landschaft und das baukulturelle Erbe auch ausserhalb der Schutzobjekte geschont werden;
- c. die zur Sicherung und Stärkung der Biodiversität erforderlichen Flächen, Mittel und Instrumente zur Verfügung stehen.

² Der Bund bezeichnet nach Anhörung der Kantone die Schutzobjekte von gesamtschweizerischer Bedeutung. Die Kantone bezeichnen die Schutzobjekte von kantonaler Bedeutung.

³ Für erhebliche Eingriffe in Schutzobjekte des Bundes müssen überwiegende Interessen von gesamtschweizerischer Bedeutung vorliegen, für erhebliche Eingriffe in kantonale Schutzobjekte überwiegende Interessen von kantonaler oder gesamtschweizerischer Bedeutung. Der Kerngehalt der Schutzwerte ist ungeschmälert zu erhalten. Für den Moor- und Moorlandschaftsschutz gilt Artikel 78 Absatz 5.

⁴ Der Bund unterstützt die Massnahmen der Kantone zur Sicherung und Stärkung der Biodiversität.

Art. 197 Ziff. 12²

12. Übergangsbestimmung zu Art. 78a (Landschaft und Biodiversität)

Bund und Kantone erlassen die Ausführungsbestimmungen zu Artikel 78a innerhalb von fünf Jahren nach dessen Annahme durch Volk und Stände.

¹ SR 101

² Die endgültige Ziffer dieser Übergangsbestimmung wird nach der Volksabstimmung von der Bundeskanzlei festgelegt.

1.2 Zustandekommen und Behandlungsfristen

Die Volksinitiative «Für die Zukunft unserer Natur und Landschaft (Biodiversitätsinitiative)» wurde am 12. März 2019 von der Bundeskanzlei vorgeprüft³ und am 08. September 2020 mit der nötigen Anzahl Unterschriften eingereicht.

Mit Verfügung vom 15. Oktober 2020 bestätigte die Bundeskanzlei das Zustandekommen der Initiative mit 107 885 gültigen Unterschriften.⁴

Die Initiative hat die Form des ausgearbeiteten Entwurfs. Der Bundesrat unterbreitet dazu einen indirekten Gegenvorschlag. Nach Artikel 97 Absatz 2 des Parlamentsgesetzes vom 13. Dezember 2002⁵ (ParlG) hat der Bundesrat dem Parlament somit spätestens bis zum 8. März 2022 die Beschlussentwürfe und eine Botschaft zu unterbreiten. Die Bundesversammlung hat nach Artikel 100 ParlG bis zum 8. März 2023 über die Abstimmungsempfehlung zu beschliessen.

1.3 Gültigkeit

Die Initiative erfüllt die Anforderungen an die Gültigkeit nach Artikel 139 Absatz 3 BV:

- a. Sie ist als vollständig ausgearbeiteter Entwurf formuliert und erfüllt somit die Anforderungen an die Einheit der Form.
- b. Zwischen den einzelnen Teilen der Initiative besteht ein sachlicher Zusammenhang. Die Initiative erfüllt somit die Anforderungen an die Einheit der Materie.
- c. Die Initiative verletzt keine zwingenden Bestimmungen des Völkerrechts. Sie erfüllt somit die Anforderungen an die Vereinbarkeit mit dem Völkerrecht.

2 Ausgangslage für die Entstehung der Initiative

2.1 Biodiversität

Die Biodiversität umfasst die Vielfalt von Ökosystemen, von Arten und von Genen. Sie stellt eine unerlässliche Grundlage für das Leben auf unserer Erde dar. In der Schweiz ist knapp die Hälfte der Lebensraumtypen vom Verschwinden bedroht. Gut ein Drittel aller bekannter Tier-, Pflanzen- und Pilzarten droht in der Schweiz aussterben. Das sind mehr Arten als je zuvor und auch deutlich mehr als in den meisten EU-Ländern.⁶ Hauptursache für den Verlust an Biodiversität ist die intensive Nutzung der natürlichen Grundlagen durch den Menschen.⁷

³ BBl 2019 2495

⁴ BBl 2020 8588

⁵ SR 171.10

⁶ BAFU (Hrsg.) 2017: Biodiversität in der Schweiz: Zustand und Entwicklung. Ergebnisse des Überwachungssystems im Bereich Biodiversität, Stand 2016. Bundesamt für Umwelt, Bern. Umwelt-Zustand Nr. 1630: 60 S.

⁷ Bundesrat (2018): Umwelt Schweiz 2018. Bericht des Bundesrats. Bern, 2018.

Generell führen die Produktions- und Konsummuster der Schweizer Wirtschaft und Gesellschaft dazu, dass die Schweiz die Belastbarkeitsgrenzen der Natur regelmässig überschreitet. Geschieht dies, geht sie das Risiko ein, dass Ökosysteme, Wirtschaft und Gesellschaft von negativen Folgen wie zum Beispiel Biodiversitätsverlust oder Klimawandel betroffen sein werden.

Der anhaltende Biodiversitätsverlust in der Schweiz macht deutlich, dass die bisherigen Bemühungen von Bund, Kantonen und Dritten nicht ausreichen, den besorgniserregenden Zustand der Artenvielfalt in unserem Land zu verbessern. Die Schweiz konnte somit bis Ende 2020 nur wenige der nationalen Biodiversitätsziele erreichen, die auf Basis der Strategie Biodiversität Schweiz und des zugehörigen Aktionsplans sowie weiterer Massnahmen verfolgt werden.^{8,9} Die Schweiz kommt auch ihrer Zusage im Rahmen der internationalen Biodiversitätskonvention nicht nach, bis 2020 17 Prozent ihrer Landesfläche zugunsten der Biodiversität auszuscheiden. Aktuell sind lediglich 13,4 Prozent der Landesfläche für die Biodiversität ausgewiesen. Darin eingeschlossen sind Schutzgebiete von nationaler, regionaler und lokaler Bedeutung, Schutzgebiete von internationaler Relevanz sowie weitere ausgewiesene Gebiete zum Schutz und zur Förderung der Biodiversität.¹⁰ Die Pufferzonen von Biotopen nationaler und regionaler Bedeutung tragen ebenfalls zum Schutz der Biodiversität bei.

Fläche allein reicht jedoch nicht aus, die Biodiversität und damit ihre Leistungen für Wirtschaft und Gesellschaft langfristig zu erhalten und zu fördern. Auch die Qualität dieser Flächen muss stimmen und damit den Bedürfnissen der Arten gerecht werden. Trotz erheblicher Mittel, die Bund und Kantone in den Naturschutz investieren, ist die Qualität der meisten Lebensräume in der Schweiz gering und nimmt weiter ab. Davon sind namentlich die klassischen Naturschutzgebiete betroffen.

2.1.1 Raum für die Biodiversität

Damit die Biodiversität ihre Leistungen für Wirtschaft und Gesellschaft (Ökosystemleistungen, siehe Ziff. 2.1.2) jedoch langfristig erbringen kann, braucht sie mehr Schutzfläche. Ein Schwerpunkt der Strategie Biodiversität Schweiz und des Aktionsplans bildet deshalb die Erhaltung und die Weiterentwicklung der sogenannten *Ökologischen Infrastruktur*. Diese stellt der Natur ein Netzwerk aus miteinander verknüpften Schutzgebieten von hoher Lebensraumqualität zur Verfügung. Dieses Netzwerk ist für das Überleben der Arten notwendig. Schutzgebiete umfassen zum Beispiel nationale, regionale und lokale Biotope wie Auen, Amphibienlaichgebiete, Moore, Trockenwiesen und -weiden, aber auch Wasservogelreservate, Waldreservate, den Schweizer Nationalpark, bestimmte Bereiche von Naturerlebnispärken oder landwirtschaftliche Biodiversitätsförderflächen mit hoher Lebensraumqualität. Damit die Arten wandern können, Gebiete neu- oder wiederbesiedeln oder damit der genetische Austausch innerhalb der Arten möglich ist, müssen die Schutzgebiete

⁸ Bundesrat (2012): Strategie Biodiversität Schweiz. Bern, 2012.

⁹ Bundesrat (2017): Aktionsplan Strategie Biodiversität Schweiz. Bern, 2017.

¹⁰ BAfU, Biodiversität: Indikatoren.
<https://www.bafu.admin.ch/bafu/de/home/themen/biodiversitaet/zustand/indikatoren.html>.
 Abgerufen 19. Februar 2021

durch Vernetzungsflächen miteinander verknüpft sein. Zu den Vernetzungsflächen zählen unter anderem stufige Waldränder, Wildtierkorridore, naturnah gestaltetes Siedlungsgebiet oder Vernetzungsflächen der Landwirtschaft.

2.1.2 Ökosystemleistungen

Wirtschaft und Gesellschaft profitieren von einer Vielzahl an Leistungen der Biodiversität (Ökosystemleistungen). Dazu zählen unter anderem die Bestäubungsleistung der Insekten, die Bereitstellung von fruchtbarem Boden für die landwirtschaftliche und forstwirtschaftliche Nutzung, von sauberem Wasser, Nahrung für Mensch und Tier sowie von Rohstoffen, die Bereitstellung von Wirkstoffen für Arzneimittel, von Energieträgern, die Kohlenstoffspeicherung, der Schutz vor Naturkatastrophen (z.B. Schutzleistung vor Lawinen, Steinschlag und Murgängen durch Vegetation an Steilhängen oder Schutzleistung durch Gebiete, die überflutet werden oder Wasser zurückhalten können), die natürliche Schädlingsbekämpfung oder die Bedeutung von Naturräumen für die Erholung und somit für die menschliche Gesundheit (z.B. eine für den Menschen gesunde Luftqualität oder die Abmilderung der Hitzeentwicklung in Städten während der Sommermonate)..

Die Biodiversität stellt also die Existenzgrundlage für den Menschen und die Wirtschaftsleistung eines Landes dar.¹¹ Der andauernde Verlust an Biodiversität kann entsprechend einschneidende Konsequenzen nach sich ziehen. Zum Beispiel gehen Tiere und Pflanzen und die mit ihnen verbundenen Ökosystemleistungen unwiederbringlich verloren. Damit verschärfen sich zugleich die grossen Herausforderungen des 21. Jahrhunderts.

2.1.3 Biodiversität als Grundlage für die Wirtschaft

Die Biodiversität wirkt direkt und indirekt auf die globale Wirtschaft und damit auch auf den Wirtschaftsstandort Schweiz ein. Gemäss Schätzungen der OECD ist der Nutzen der Ökosystemleistungen in globaler Hinsicht äquivalent zu 125 bis 140 Billionen US-Dollar im Jahr.¹² Die drohenden Auswirkungen des Biodiversitätsverlusts werden dementsprechend in Wirtschafts- und Finanzkreisen immer bewusster wahrgenommen.^{13,14,15,16} So stellt das World Economic Forum (WEF) in seinem «Global Risks Report 2021» fest, dass der Klimawandel und der Verlust an Natur weltweit die grössten Risiken für die Wirtschaft darstellen und dass insbesondere das Tempo des Biodiversitätsverlustes Sorge bereitet.

¹¹ Bundesrat (2018): Umwelt Schweiz 2018. Bericht des Bundesrats. Bern, 2018.

¹² PwC, WWF Schweiz (2020): Nature is too big to fail. Biodiversity: the next frontier in financial risk management

¹³ economiesuisse. Dossierpolitik (2020): Biodiversität und Wirtschaft – Eine Auslegeordnung. <https://www.economiesuisse.ch/de/dossier-politik/biodiversitaet-und-wirtschaft-eine-auslegeordnung>. Abgerufen 25. September 2020

¹⁴ World Economic Forum (2021): The Global Risks Report 2021. 16th Edition. Insight Report.

¹⁵ OECD (2019): Biodiversity: Finance and the Economic and Business Case for Action. Prepared by the OECD for the French G7 Presidency and the G7 Environment Ministers' Meeting. 5-6 May 2019

¹⁶ PwC, WWF (2019): Nature is too big to fail. Biodiversity: the next frontier in financial risk management.

In der Schweiz sind viele Branchen direkt von der Biodiversität abhängig, allen voran die Schweizer Landwirtschaft. Allein der Wert der Bestäubung durch Bienen als natürliche und äusserst preiswerte Ökosystemleistung liegt bei etwa 350 Millionen Franken pro Jahr.¹⁷ Ganz generell stellt die Vielfalt der Arten eine Versicherung gegenüber unerwünschten Umweltveränderungen dar, zum Beispiel als natürlicher Schutz vor Schädlingen oder vor Pflanzenkrankheiten. Die Biodiversität ist damit essenziell für die langfristige Erhaltung der inländischen Lebensmittelproduktion und den Erhalt eines gewissen Selbstversorgungsgrads der Schweiz.¹⁸ Der anhaltende Biodiversitätsverlust und der fortschreitende Klimawandel als unmittelbar zusammenhängende Prozesse bedeuten für die Schweizer Landwirtschaft also existenzielle Risiken.¹⁹ Auch weitere Branchen sind ganz direkt von der Biodiversität und ihren Leistungen abhängig. Beispielsweise sind die Schweizer Landschaften und die Fülle an kulturellen Eigenheiten auf engstem Raum ein starker Tourismusmotor. Schweizweit zählt der Tourismussektor über 180 000 Beschäftigte, die touristische Bruttowertschöpfung liegt bei mehr als 19 Milliarden Franken im Jahr.²⁰

Investitionen in die Biodiversität wirken sich besonders positiv auf die regionale Wirtschaft aus, die die Massnahmen für die Natur umsetzt. Die dazu eingesetzten Mittel von Bund und Kantonen kommen mehrheitlich der Landwirtschaft, der Bauwirtschaft sowie der Forstwirtschaft zugute.²¹

Die Auswertung bestehender Ansätze zur ökonomischen Bewertung von Biodiversität und Ökosystemdienstleistungen schätzt, dass nachhaltigkeitsbezogene globale Marktpotenziale bis 2050 auf 2000 bis 6000 Milliarden US-Dollar wachsen werden.²² Der Verzicht auf Schutz- und Fördermassnahmen verursacht hingegen Kosten. Diese Kosten des «Nicht-Handelns» betragen in der Schweiz im Jahr 2050 gemäss Schätzungen rund 14 bis 16 Milliarden Franken pro Jahr bzw. 2 bis 2,5 Prozent des Bruttoinlandsprodukts.²³

Der Bundesrat hat die Relevanz der Biodiversität für Wirtschaft und Gesellschaft im Rahmen der Strategie Biodiversität Schweiz anerkannt. Die gesteigerte Wahrnehmung des Risikos, das aus dem Biodiversitätsverlust für Gesellschaft und Wirt-

17 Bundesamt für Landwirtschaft (2017): Medienmitteilung. Bienenbestäubung auch für Ackerkulturen wichtig. <https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-68070.html>. Abgerufen 22. Januar 2021

18 Akademie der Naturwissenschaften Schweiz scnat (2020): Vielfalt ist die Quelle des Lebens: Herausforderungen und Handlungsbedarf für die Förderung der Agrobiodiversität. Swiss Academies Factsheet 15 (1).

19 economiesuisse. Dossierpolitik (2020): Biodiversität und Wirtschaft – Eine Auslegeordnung. <https://www.economiesuisse.ch/de/dossier-politik/biodiversitaet-und-wirtschaft-eine-auslegeordnung>. Abgerufen 25. September 2020

20 Bundesamt für Statistik (2020): Schweizer Tourismusstatistik 2018. Neuchâtel

21 BAFU (Hrsg.) 2019: Mittelfluss, Empfänger und Wirkung der Investitionen in Naturschutz und Waldbiodiversität. Kantonsbefragung. Schlussbericht. Bundesamt für Umwelt, Bern; BAFU (Hrsg.) 2020: Sozioökonomische Analyse der Wirkungen von Investitionen in Naturschutz und Waldbiodiversität. Bundesamt für Umwelt, Bern.

22 TEEB (2012). The Economics of Ecosystems and Biodiversity in Business and Enterprise. Hrsg.: Joshua Bishop. Earthscan: London, New York.

23 Ecoplan (2010): "COPI Schweiz" – Grobe Abschätzung der Kosten des Nichthandelns im Bereich der Biodiversität bis 2050

schaft erwachsen kann, war Anlass auf Bundesebene für eine Vielzahl politischer Vorstösse.²⁴

In der internationalen Zusammenarbeit liegen die Erhaltung und die nachhaltige Nutzung der Biodiversität, die Wiederherstellung und der Schutz der Ökosysteme und ihrer Ökosystemleistungen für Wirtschaft und Gesellschaft den nachhaltigen Entwicklungszielen zugrunde (Sustainable Development Goals, SDGs). Diese wurden am 25. September 2015 durch die 193 Mitgliedsstaaten der UNO in Form der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung angenommen.²⁵

2.2 Landschaft und Baukultur

Die landschaftlichen und baukulturellen Qualitäten sind in der Schweiz unter Druck. Der Bundesrat hat in seinem Bericht vom 17.01.2018 in Erfüllung des Postulats 16.4028 Fluri Schweizer Ortsbilder erhalten dargelegt, dass das Ziel einer hohen baukulturellen Qualität der Umwelt zunehmend eine Herausforderung darstellt und in den letzten Jahrzehnten oft nicht erreicht wurde. Das kulturelle Erbe nimmt für die Gesellschaft und die Wirtschaft eine zentrale Rolle ein, insbesondere auch für den Tourismus. Vor dem Hintergrund anhaltenden Entwicklungsdrucks bestehen heute Risiken bezüglich der Erhaltung dieses Erbes, was zu Verlusten an Siedlungs- und Lebensqualität führt.

Das Defizit an baukultureller Qualität manifestiert sich indes nicht nur im schätzenswerten Bestand von denkmalpflegerischem Interesse, sondern vor allem auch in der übrigen gebauten Umwelt. Zwar werden in der Schweiz zahlreiche Bauten herausragender Architektur realisiert. Innerhalb der gesamten Siedlungslandschaft bleiben sie aber Einzelbeispiele. Die rege Bautätigkeit der letzten Jahrzehnte hat qualitative Fragen oft nicht ausreichend beachtet, und die Schönheit und Attraktivität vieler Schweizer Siedlungen und offener Landschaften ist gemindert. Diese negative Veränderung der Schweizer Baukultur führt bei Bevölkerung, Fachleuten und in der Politik zunehmend zu Besorgnis. Eine hohe Baukultur führt zu lebens- und liebenswerten Städten und Dörfern, die sich mit den gesellschaftlichen Anforderungen wandeln und gleichzeitig ihre historischen Eigenarten bewahren. Sie stellt soziale Bedürfnisse und ressourcenschonendes Handeln in den Mittelpunkt und schafft einen wirtschaftlichen Mehrwert.

Dieses Konzept Baukultur findet in der Schweiz und international verstärkt Anklang. Als Initiative der Schweiz wurde das Konzept Baukultur durch die Erklärung von Davos für eine hohe Baukultur, die die europäischen Kulturministerinnen und Kulturminister am Rande des WEF 2018 verabschiedeten, international und strategisch verankert.²⁶ Seitdem entsteht eine wachsende Anzahl von Bestrebungen für eine hohe Baukultur. Diese reichen von regionalen Aktionen und Strategien über schweizweit tätige Organisationen bis zu internationalen Gremien der Vernetzung.

²⁴ Beispielsweise Ip 19.3452, Ip. 19.4298, Mo. 19.3504, Ip. 19.4315, Ip. 17.4162, Mo. 18.3348, Mo. 19.3207, Mo. 19.3968, Mo. 19.3207, Ip. 19.4294, Mo. 20.3010

²⁵ Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung.

²⁶ <https://www.eda.admin.ch/agenda2030/de/home.html>. Abgerufen 14. Oktober 2020
Davos Declaration 2018: Towards a high-quality *Baukultur* for Europe, 2018; www.davosdeclaration2018.ch

In der Schweiz hatte der Schweizerische Ingenieur- und Architektenverein (SIA) schon 2010 den «Runden Tisch Baukultur» ins Leben gerufen, um die unterschiedlichen Akteure im Bereich der Baukultur zu vernetzen. Das «Manifest zur Baukultur» wurde im Folgejahr publiziert.²⁷ Mit der Kulturbotschaft 2016 – 2020 beantragte der Bundesrat dem Parlament, eine Strategie für eine hohe Baukultur mit allen relevanten Bundesstellen zu erarbeiten. 2020 wurde die Stiftung Baukultur Schweiz gegründet. Mehrheitlich von der Bauwirtschaft getragen, fördert sie den Dialog zwischen Behörden, Lehre und Wirtschaft zu Gunsten einer hohen Baukultur in der Schweiz.²⁸ Die Kulturbotschaft 2021 – 2024 des Bundes konkretisiert das Konzept Baukultur und bindet es systematisch in die Kulturpolitik ein.

Der Bundesrat hat bereits verschiedene Massnahmen gegen den Verlust der baukulturellen Qualität der Umwelt getroffen. Dazu gehören das klare Bekenntnis zu den gesetzlichen Rahmenbedingungen, die Verbesserung der Akzeptanz und der Umsetzung des ISOS als Planungsgrundlage, die Entwicklung der Interdepartementalen Strategie für Baukultur 2020 – 2023 sowie die Förderung einer stärkeren Teilhabe der Bevölkerung. Diese Massnahmen sollen die Abstimmung mit den anderen Sektorialpolitiken des Bundes und der Kantone gewährleisten. Die Interdepartementale Strategie zur Förderung der Baukultur²⁹ wurde vom Bundesrat im Februar 2020 gutgeheissen. Mit dieser Strategie fasst der Bund seine baukulturellen Tätigkeiten zusammen und koordiniert diese in einer umfassenden Baukulturpolitik. Die Strategie Baukultur thematisiert aktuelle gesellschaftliche und raumwirksame Herausforderungen wie den Klimawandel, die Energiewende, die Siedlungsentwicklung nach innen und den demografischen Wandel.

Verschiedene parlamentarische Vorstösse der vergangenen Jahre betrafen den Ortsbildschutz.³⁰ Dessen Schwächung wurde durchwegs abgelehnt. Die aufgrund eines Entscheids des Bundesgerichts seit 2009³¹ geltende Berücksichtigungspflicht der Bundesinventare gemäss Artikel 5 NHG bei kantonalen und kommunalen Aufgaben hat sich in der Praxis in der Zwischenzeit gefestigt und ist nicht mehr bestritten. Auf der Ebene des Bundes wurde sie seit 2010 auf Verordnungsstufe aufgenommen.³² Verschiedene Kantone haben sie mittlerweile gesetzlich verankert. Schwierigkeiten bestehen heute fort in der korrekten materiellen und formellen Anwendung und Umsetzung der Bundesinventare, namentlich des ISOS, was zu Planungs- und Rechtsunsicherheiten führt. Dazu wurde in der Folge des Berichts in Erfüllung des

²⁷ Runder Tisch Baukultur (2011): Baukultur. Eine kulturpolitische Herausforderung. Manifest des Runden Tisches Baukultur Schweiz. [1105_Positionspapier_Baukultur_A4.indd \(sia.ch\)](#). Abgerufen 22. Januar 2021

²⁸ Stiftung Baukultur Schweiz. www.stiftung-baukultur-schweiz.ch

²⁹ Bundesrat (2020): Interdepartementale Strategie zur Förderung der Baukultur vom 26.02.2020. einsehbar unter: <https://www.bak.admin.ch/bak/de/home/baukultur/konzept-baukultur/strategie-baukultur.html>

³⁰ 20.3793 Ip. Chevalley; 17.4308 Mo. Regazzi; 17.4307 Mo. Feller; 17.4281 Mo. Golay; 17.3112 Ip. Schneeberger; 16.4029 Ip. Fluri; 16.3567 Ip. Rutz; 16.3566 Ip. Vogler; 16.3510 Ip. Sauter.

³¹ BGE 135 II 209.

³² Verordnung über das Bundesinventar der Landschaften und Naturdenkmäler (VBLN; SR 451.11), Verordnung über das Bundesinventar der historischen Verkehrswege der Schweiz (VIVS; SR 451.13), Verordnung über das Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz (VISOS; SR 451.12).

Postulats 16.4028 Fluri Schweizer Ortsbilder erhalten eine breit zusammengesetzte Arbeitsgruppe unter der Leitung des Bundes eingesetzt. Diese Arbeitsgruppe erarbeitet zurzeit weitere Verbesserungsvorschläge für die Abstimmung der Innentwicklung und des Ortsbildschutzes im Rahmen der erwähnten Berücksichtigungspflicht. Auf Initiative der Bau-, Planungs- und Umweltdirektoren-Konferenz der Kantone (BPUK) wird zudem von der BPUK, dem BAK, dem ARE sowie dem Schweizer Städteverband SSV und dem Schweizer Gemeindeverband SGV ein Leitfaden für die praktische Umsetzung und Berücksichtigung des ISOS bei kantonalen und kommunalen Aufgaben erstellt.

3 Ziele und Inhalt der Initiative

3.1 Ziele der Initiative

Mit der Biodiversitätsinitiative wollen die Initianten die Verfassung im Wesentlichen so ergänzen, dass die Biodiversität bzw. die Natur, die Landschaft sowie das baukulturelle Erbe künftig besser vor erheblichen Eingriffen geschützt sind. Im Kern möchte die Initiative zusätzliche Schutzgebiete für die Natur und die Landschaft schaffen sowie auch die entsprechenden finanziellen Ressourcen zur Verfügung stellen. Die Initianten argumentieren, dass die nicht nachhaltige Nutzung der natürlichen Grundlagen zu einem massiven Verlust an Artenvielfalt und Lebensräumen geführt habe. Der Biodiversitätsverlust beeinträchtige schliesslich auch die Leistungen der Biodiversität für Wirtschaft und Gesellschaft. In den Bereichen Landschaft und baukulturelles Erbe befürchten die Initianten einen weiteren Qualitätsverlust bei den Schweizer Landschaften und Ortsbildern. Landschaftsqualität und baukulturelles Erbe würden zugunsten kurzfristiger Nutzungsinteressen zerstört. Die Landschaften seien einem starken Wandel unterworfen, unter anderem wegen steigender Wohn- und Mobilitätsansprüche. Die Verdichtung innerhalb des bestehenden Siedlungsgebietes gefährde schützenswerte Ortsbilder und wertvolle Baudenkmäler. Zudem würden sich die Bestrebungen auf Bundes- und Kantonsebene, die rechtliche Stellung des Denkmalschutzes und die Wirkung der Inventare des Bundes nach Artikel 5 NHG³³ noch weiter zu schwächen, negativ auf die Qualität der schützenswerten Ortsbilder sowie die Umgebung wertvoller Baudenkmäler auswirken. Die Initianten befürchten, die Schweiz verspiele damit einen wichtigen wirtschaftlichen Standortvorteil im Sinne der Swissness.

3.2 Inhalt der vorgeschlagenen Regelung

Die Initiative verfolgt ähnliche Ziele wie der Bund, möchte aber die bestehenden Instrumente durch eine Verankerung in der Verfassung stärken und ergänzen. Die Biodiversitätsinitiative schlägt vor, die Bundesverfassung mit einem neuen Artikel

³³ Bundesinventar der Landschaften und Naturdenkmäler von nationaler Bedeutung (BLN), Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz von nationaler Bedeutung (ISOS), Bundesinventars der historischen Verkehrswege der Schweiz (IVS)

78a mit dem Titel «Landschaft und Biodiversität» zu ergänzen. Dieser soll unmittelbar anschliessend an den Artikel 78 zum Natur- und Heimatschutz folgen.

Als wesentliche Ergänzungen führt der vorgeschlagene Artikel 78a die folgenden zwei Aspekte in die Verfassung neu ein:

- die ausdrückliche Verpflichtung der Kantone zum Schutz und zur Schonung der Landschaften, Ortsbilder und geschichtlichen Stätten
- einen engen Rahmen für die Interessenabwägung bei erheblichen Eingriffen in Schutzobjekte.

3.3 Auslegung und Erläuterung des Initiativtextes

Nach Artikel 78a Absatz 1 Buchstabe a will das Initiativkomitee beim Landschafts- und Denkmalschutz sicherstellen, dass nicht nur der Bund, sondern auch die Kantone die schutzwürdigen Landschaften, Ortsbilder, geschichtlichen Stätten aber auch Natur- und Kulturdenkmäler im Rahmen ihrer Aufgaben unmittelbar und angemessen berücksichtigen. Zwar haben die Kantone gestützt auf Artikel 78 Absatz 1 BV bereits heute eine gewisse Schutzpflicht. Allerdings würden sie durch die neue Regelung stärker in die Pflicht genommen.

Artikel 78a Absatz 1 Buchstabe b verpflichtet Bund und Kantone, der Natur, der Landschaft und dem baukulturellen Erbe auch ausserhalb der Schutzobjekte Sorge zu tragen. Die Initianten führen an, die meisten Eingriffe mit negativer Wirkung auf Natur, Landschaft und Ortsbilder erfolgten ausserhalb von Gebieten mit förmlichem Schutzstatus. Die Verfassung verlangt bereits heute, dass der Bund die Natur auch ausserhalb von Schutzgebieten umfassend schont und dementsprechend Vorschriften erlässt (Art. 78 Abs. 4 BV). Der Bund hat ebenfalls im Bereich des Landschaftsschutzes und des Schutzes des baukulturellen Erbes eine entsprechende Schutzpflicht wahrzunehmen sofern es um die Erfüllung von Bundesaufgaben geht (Art. 78 Abs. 2 BV). Für die Kantone hingegen würde die durch die Biodiversitätsinitiative verlangte Schutzpflicht im Bereich Landschaftsschutz und Schutz des baukulturellen Erbes neu ausdrücklich vorgeschrieben.

Artikel 78a Absatz 1 Buchstabe c verlangt, dass Bund und Kantone im Rahmen ihrer Zuständigkeiten die erforderlichen Flächen, Mittel und Instrumente zur Sicherung und Stärkung der Biodiversität zur Verfügung stellen müssen. Zwar hat der Bund bereits heute den verfassungsmässigen Auftrag, umfassende rechtliche Vorschriften zu erlassen, sodass Flächen für die Biodiversität erhalten und rechtlich gesichert werden können (Art. 78 Abs. 4 BV). Zudem gewähren Bund und Kantone bereits heute gestützt auf Artikel 78 Absatz 3 BV Mittel für den Natur- und Heimatschutz. Die Initianten monieren jedoch, dass die heute rechtlich gesicherten Flächen sowie die durch den Bundesrat bereitgestellten personellen und finanziellen Mittel für die Biodiversität bei Weitem nicht ausreichend seien, um die in der Strategie Biodiversität Schweiz SBS geforderte Ökologische Infrastruktur zu entwickeln (Ziff. 4.1). Die Initiative verlangt deshalb, dass auch Bund und Kantone neue bzw. zusätzliche Flächen schaffen müssen. Mit der neuen Regelung wird zudem die geltende «Kann-Regelung» mit einer ausdrücklichen Pflicht zur Finanzierung ergänzt, siehe dazu Artikel 78a Absatz 4.

Artikel 78a Absatz 2 unterscheidet zwischen Schutzobjekten von gesamtschweizerischer und solchen von kantonaler Bedeutung. Dieser Artikel über die Bezeichnung der Schutzobjekte lehnt sich an die geltenden Bestimmungen des Natur- und Heimatschutzgesetzes vom 1. Juli 1966³⁴ (NHG) an. Die Initianten wollen damit eine Referenz schaffen zu Artikel 78a Absatz 3, der unterschiedliche Voraussetzungen für Eingriffe in Schutzgebiete von nationaler und kantonaler Bedeutung vorsieht.

Mit Artikel 78a Absatz 3 will die Biodiversitätsinitiative den heute bestehenden Schutzstatus der inventarisierten Objekte von gesamtschweizerischer und von kantonaler Bedeutung generell stärken. Erhebliche Eingriffe in Schutzobjekte des Bundes sollen nur dann zulässig sein, wenn dafür überwiegende Interessen von gesamtschweizerischer Bedeutung vorliegen, erhebliche Eingriffe in kantonale Schutzobjekte würden Interessen von kantonaler oder gesamtschweizerischer Bedeutung bedingen.

Bei erheblichen Eingriffen der Kantone in Schutzobjekte von Bundesinventaren im Bereich des Naturschutzes³⁵ gilt die mit der Initiative angestrebte Regelung aufgrund der umfassenden Kompetenz des Bundes zum Erlass von Vorschriften (Art. 78 Abs. 4 BV) und der konkreten Umsetzung im NHG bereits heute weitgehend umfassend. Bei erheblichen Eingriffen der Kantone in Bundesinventare im Bereich des Landschafts- und des Ortsbildschutzes³⁶ gilt diese Regelung aufgrund der verfassungsrechtlich beschränkten Zuständigkeit des Bundes nur eingeschränkt (vgl. Art. 78 Abs. 1 und 2 BV, Art. 5 NHG). Bei solchen Eingriffen muss heute nur dann ein Interesse von gesamtschweizerischer Bedeutung gegeben sein, wenn die Kantone Bundesaufgaben erfüllen (Art. 6 Abs. 2 NHG). Dies tun sie vor allem dann, wenn sie Umweltbewilligungen wie beispielsweise eine Rodungsbewilligung erlassen oder wenn sie vom Bund Subventionen für das Vorhaben erhalten. Neu müssten die Kantone diese Eingriffsregelung bei erheblichen Eingriffen auch bei ihren eigenen Aufgaben - also insbesondere bei Richt- oder Nutzungsplanungen - direkt anwenden, wodurch der Schutz dieser inventarisierten Objekte gestärkt würde.

Bei erheblichen Eingriffen der Kantone in Schutzobjekte von kantonalen Inventaren sind heute nicht zwingend Interessen von nationaler oder kantonaler Bedeutung notwendig. Die Initiative würde damit zu einer Stärkung der kantonalen Biotopinventare und der kantonalen Inventare der Landschaften und der Ortsbilder führen.

Schliesslich verlangt die Initiative, dass der Kerngehalt der Schutzwerte von geschützten Objekten ungeschmälert erhalten bleiben muss. Damit wollen die Initianten sicherstellen, dass diejenigen Elemente des Schutzobjekts nicht geopfert werden, die eine Aufnahme ins Schutzinventar ermöglichen. Entsprechend könnte z.B. ein Eingriff in ein BLN, bei dem Flachwasserzonen als Kerngehalt der Schutzwerte

³⁴ SR 451

³⁵ Auenverordnung vom 28. Oktober 1992 (SR 451.31), Amphibienlaichgebiete-Verordnung vom 15. Juni 2001 (SR 451.34), Trockenwiesenverordnung vom 13. Januar 2010 (SR 451.37)

³⁶ Verordnung vom 29. März 2017 über das Bundesinventar der Landschaften und Naturdenkmäler (VBLN, SR 451.11), Verordnung vom 13. November 2019 über das Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz (VISOS, SR 451.12), Verordnung vom 14. April 2010 über das Inventar der historischen Verkehrswege der Schweiz (VIVS, SR 451.13)

zerstört würden, von vornherein nicht für eine Interessensabwägung in Betracht gezogen werden. Die ungeschmälerzte Erhaltung des Kerngehalts eines Schutzobjekts würde auch dazu führen, dass Schutzobjekte per se nicht zerstört werden dürften. So wäre es z.B. nicht mehr zulässig, bei einem Vorhaben ein kleineres Trockenwiesen-Objekt von nationaler Bedeutung zu entfernen, selbst wenn dafür vollständig Ersatz geleistet werden könnte. Dieser im Vergleich zur geltenden verfassungsrechtlichen Regelung strenge Schutz kann heute weder im Bereich des Natur- noch des Landschafts- bzw. Ortsbildschutzes abgeleitet werden (ausgenommen davon ist der absolute Schutz der Moore und Moorlandschaften nach Art. 78 Abs. 5 BV).

Mit Artikel 78a Absatz 4 will die Biodiversitätsinitiative den Bund verpflichten, die Kantone bei ihren Massnahmen zur Sicherung und Stärkung der Biodiversität finanziell zu unterstützen. Gestützt auf die Kann-Vorschrift nach Artikel 78 Absatz 3 BV leistet der Bund bereits heute entsprechende Beiträge an die Kantone, in der Regel im Rahmen von Programmvereinbarungen. Mit der neuen Regelung wird die geltende «Kann-Regelung» mit einer ausdrücklichen Pflicht ergänzt.

Es besteht eine klare Übergangsbestimmung (Art. 197 Abs. 12): Die Frist zum Erlass von Gesetzesbestimmungen auf Stufe Bund und Kantone beträgt fünf Jahre.

4 Würdigung der Initiative

4.1 Würdigung der Anliegen der Initiative

Die Biodiversität in der Schweiz befindet sich heute in einem besorgniserregenden Zustand, der sich anhaltend verschlechtert. Auch im Bereich der Landschaft und der Baukultur besteht in der Schweiz ein Qualitätsdefizit. Das Ziel einer widerstandsfähigen und reichen Biodiversität ist weitherum akzeptiert. Die Erhaltung der Landschaftswerte sowie einer hohen baukulturellen Qualität ist angesichts der aktuellen und zukünftigen Herausforderungen von erheblicher Bedeutung für das Wohlbefinden der Bevölkerung wie auch für die Entwicklung der Schweizer Wirtschaft, namentlich für den Tourismus.

Der Bundesrat würdigt die Anliegen der Biodiversitätsinitiative deshalb im Grundsatz als positiv. Der von den Initianten gewählte Ansatz zur Stärkung des Schutzgedankens geht dem Bundesrat jedoch zu weit. Verfassung und geltendes Recht gewährleisten bei der Erfüllung von Aufgaben des Bundes einen sachgerechten Schutz. Die geltende Pflicht zur Berücksichtigung der Bundesinventare für Kantone und Gemeinden ist auf Verordnungsstufe geregelt.³⁷ Die heute mittelbare Berücksichtigungspflicht der Bundesinventare lässt den Kantonen und Gemeinden einen Ermessensspielraum, ist aber ein zentraler Beitrag für eine Verbesserung der Qualität von Eingriffen in Landschaft und gebauten Raum. Ausserhalb der Schutzobjekte ist die vom Bund angestossene Förderung einer hohen Baukultur zielführender als eine politisch kaum mehrheitsfähige Ausweitung der Schutzwirkung der Inventarobjekte.

³⁷ Vgl. Art. 8 der Verordnung vom 29. März 2017 über das Bundesinventar der Landschaften und Naturdenkmäler (SR 451.11)

4.2 Auswirkungen der Initiative bei einer Annahme

4.2.1 Finanzielle Auswirkungen auf Bund und Kantone: Schätzung des Initiativkomitees

Das Initiativkomitee schätzt, dass der Bund zur Umsetzung der Initiative seine Mittel für den Naturschutz gegenüber heute mehr als verdoppeln und auf rund 200 Millionen Franken pro Jahr erhöhen müsste. Das Initiativkomitee bezieht sich dabei auf die Einlagen in den Kredit A236.0123 Natur und Landschaft über 76 Millionen Franken gemäss Voranschlag 2018. Die Schätzungen des Initiativkomitees basieren auf der Vorgabe, dass die Mittel des Bundes zur Aufwertung bestehender Schutzgebiete, zur Finanzierung neuer Flächen sowie für Artenförderungsmassnahmen eingesetzt werden. Es verweist insbesondere auf folgende Berechnungsgrundlagen:

- Die durch das Bundesamt für Umwelt (BAFU) 2017 berechnete Finanzierungslücke für den gesetzeskonformen Schutz nationaler Biotope über rund 126 Millionen Franken pro Jahr gegenüber 108 Millionen Franken heute (Zusatzkosten von 18 Millionen Franken) sowie einer einmaligen Investition über rund 1.6 Milliarden Franken für Sanierungsmassnahmen
- Die 2015 durch den Bundesrat veröffentlichten Kosten zur Umsetzung der Strategie Biodiversität Schweiz und des Aktionsplans über rund 79 Millionen Franken pro Jahr bis 2020 und 210 Millionen Franken bis 2040.³⁸ Im Vergleich zu heute ergeben sich somit Zusatzkosten von 131 Millionen Franken.
- Die Ergebnisse einer repräsentativen Umfrage bei den Mitgliedern der Konferenz der Beauftragten für Natur- und Landschaftsschutz (KBNL) aus dem Jahr 2010. Gemäss dieser Umfrage müsste der Bund für die gesetzeskonforme Umsetzung des Natur- und Heimatschutzgesetzes pro Jahr knapp 94 Millionen Franken einsetzen. Im Vergleich zu 28 Millionen Franken, die effektiv ausgegeben wurden, ergeben sich Zusatzkosten von 66 Millionen Franken.

4.2.2 Finanzielle Auswirkungen auf Bund und Kantone: Schätzung des Bundes

Das Initiativkomitee stellt die allgemeine Forderung auf, der Bund solle die nötigen finanziellen und personellen Mittel zur Sicherung und zur Stärkung der Biodiversität bereitstellen. Die Initianten bezeichnen jedoch keine spezifischen Massnahmen zur Umsetzung ihrer Anliegen. Über die konkreten finanziellen Auswirkungen der Initiative auf die öffentliche Hand, insbesondere auf den Bund, kann deshalb keine präzise Schätzung vorgenommen werden.

In einem ersten Ansatz zur Kostenschätzung auf Basis der in Ziffer 4.2.1 dargelegten Zahlen geht das BAFU davon aus, dass sich für den Bund zur Umsetzung der

³⁸ Bundesrat (2015). Medienmitteilung. Bundesrat konsultiert Kantone zur Umsetzung der Strategie Biodiversität Schweiz (admin.ch). Abgerufen 22. Januar 2021

Initiative Zusatzkosten von mindestens 215 Millionen Franken ergeben. Darin nicht enthalten sind die einmaligen Investitionen für Sanierungen. Unter der Annahme, dass die Sanierungen über einen Zeitraum von 10 Jahren erfolgen, erhöhen sich die Kosten um weitere 160 Millionen Franken auf total 375 Millionen Franken.

Ein zweiter Ansatz zur Kostenschätzung beruht auf konkreten Massnahmen analog zur Kostenanalyse des indirekten Gegenvorschlags (Ziff. 6.4). Zur Umsetzung solcher Massnahmen ist mit zusätzlichen Kosten von schätzungsweise 443 Millionen Franken pro Jahr zu rechnen (Bund: 203 Millionen Franken, Kantone: 240 Millionen Franken).

Zur Umsetzung der Initiative geht das BAFU von den folgenden möglichen Massnahmen aus: Ausbau und Unterhalt der Ökologischen Infrastruktur; Erarbeitung und Umsetzung Aktionsplan für National Prioritäre Arten; Forschungsgrundlagen und Instrumente; ein Zentrum für angewandte Biodiversitätsforschung; Beratung, Bildung und Information; Ausbau existierender Monitoringprogramme zu einem integralen Überwachungssystem der Biodiversität.

Der Bund geht davon aus, dass zusätzlich zu den von den Initianten angeführten Kosten für die direkte Förderung der Biodiversität, insbesondere im Sinne des Lebensraumschutzes, auch indirekte Kosten anfallen würden. So kann der von der Initiative verlangte absolute Schutz der Kerngehalte von Objekten namentlich bei kleineren Schutzobjekten eine zu starke Einschränkung für verschiedene Politikbereiche des Bundes und der Kantone sowie für die Wirtschaft bedeuten. Konkret könnte dies zum Beispiel die Umsetzung der Energiestrategie des Bundes stark erschweren.

4.2.3 Weitere Auswirkungen auf Wirtschaft und Gesellschaft

Die Biodiversitätsinitiative kann sowohl positive wie auch negative Auswirkungen auf Wirtschaft und Gesellschaft entfalten.

Positive Auswirkungen

Unternehmen, die dank Investitionen in die Biodiversität Leistungen erbringen bzw. Aufträge ausführen können, profitieren von Wertschöpfung und Beschäftigung. Dazu zählen vor allem landwirtschaftliche Betriebe, Forstbetriebe, Planungsbüros, Bauunternehmen. Die meisten Unternehmen sind von der Vorlage jedoch nicht direkt betroffen, profitieren aber indirekt, da die Biodiversität erhalten bleibt und die Ökosystemdienstleistungen erhöht werden. Profitieren würden unter anderem land- und forstwirtschaftliche Betriebe, Betriebe der Nahrungsmittelproduktion (Fischereien, Imkereien etc.), Tourismusbetriebe, Pharmabetriebe, Textilindustrie etc.

Die Gesellschaft zieht Nutzen durch eine intakte Biodiversität und der Stärkung von Ökosystemdienstleistungen, z. B. durch die höhere Qualität von Erholungsräumen.

Negative Auswirkungen

Unternehmen können in ihren Tätigkeiten oder in der Nutzung von Flächen eingeschränkt werden: betroffen davon sind vor allem Immobilien- und Grundeigentüme-

rinnen und Grundeigentümer, landwirtschaftliche Betriebe, Forstbetriebe, Fischereibetriebe, Infrastrukturunternehmen (in den Bereichen Verkehr, Energie, Tourismus). Ebenso kann die Gesellschaft in ihren Nutzungsbedürfnissen eingeschränkt werden, z. B. durch Besucherlenkungen oder Verbote.

4.3 Vorzüge und Mängel der Initiative

Die Initiative greift populäre Anliegen auf. Für eine Annahme der Initiative spricht der ausgewiesene Handlungsbedarf, dem anhaltenden Lebensraum- und Artenverlust und den damit verbundenen Risiken für die Schweizer Wirtschaft und Gesellschaft zu begegnen. Insbesondere sieht die Initiative eine Sicherung der Flächen für die Biodiversität vor sowie die Bereitstellung der dazu notwendigen Ressourcen und Instrumente. Die Anliegen der Initiative widerspiegeln damit die Anforderungen der Biodiversitätskonvention und der daraus abgeleiteten Ziele an die Schweiz und verpflichtet sie, ihren Zusagen, die sie im internationalen Kontext für die Biodiversität gemacht hat, nachzukommen. Zudem erlaubt es die Initiative, verfassungsrechtliche Lücken im Landschafts- und Denkmalschutz zu schliessen.

Bei Annahme der Initiative würden jedoch die geltenden Kompetenzen sowie der bestehende Handlungsspielraum von Bund und Kantonen übermässig eingeschränkt. Der von der Initiative verlangte absolute Schutz der Kerngehalte von Objekten (Art. 78a Abs. 3) stellt namentlich bei kleineren Schutzobjekten eine zu starke Einschränkung für die Wirtschaft und verschiedene Politikbereiche des Bundes und der Kantone dar.

4.4 Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz

4.4.1 Biodiversität

Auf internationaler Ebene sind die Risiken und der dringende Handlungsbedarf im Zusammenhang mit dem Biodiversitätsverlust anerkannt. Derzeit stehen die Arbeiten an einem globalen Biodiversitätsrahmen post-2020 im Vordergrund. Dieser soll die bestehenden Vereinbarungen der Biodiversitätskonvention im Rahmen des Strategischen Plans 2011–2020 und seiner Aichi-Ziele erneuern sowie die Vertragsstaaten auf das Erreichen der Vision 2050 «Living in harmony with nature» vorbereiten. Die Biodiversitätskonvention hat drei gleichrangige Ziele, namentlich den Schutz der biologischen Vielfalt, die nachhaltige Nutzung ihrer Bestandteile sowie die Zugangsregelung und der gerechte Ausgleich von Vorteilen, die aus der Nutzung genetischer Ressourcen entstehen. Die Biodiversitätskonvention ist somit keine reine Naturschutzkonvention. Vielmehr greift sie auch die nachhaltige Nutzung und den gerechten Vorteilsausgleich – und damit das wirtschaftliche Potenzial der natürlichen Ressourcen – als wesentlichen Aspekt der Erhaltung der Biodiversität auf. Zudem sieht die Biodiversitätskonvention vor, dass auf nationaler Ebene nationale Strategien und Aktionspläne zur Erhaltung der Biodiversität als politische Instrumente zur Erreichung des Strategischen Plans erarbeitet und umgesetzt werden. Diese nationalen Strategien und Aktionspläne ebnen zugleich den Weg zur Umset-

zung der SDGs. Der Beschluss zum globalen Biodiversitätsrahmen post-2020 soll an der internationalen Biodiversitätskonferenz (COP-15) gefasst werden, welcher von 2020 auf 2021 verschoben wurde. Die Schweiz setzt sich im internationalen Bereich für eine wirkungsvolle Umsetzung der biodiversitäts- und landschaftsrelevanten Abkommen auf globaler³⁹ und regionaler⁴⁰ Ebene ein. Zur Vorbereitung der internationalen Biodiversitätskonferenz (COP-15) ist die Schweiz der «High Ambition Coalition for Nature and People» (HAC) beigetreten.⁴¹ Ziel dieser Allianz ist es, sich für einen ambitionierten globalen Rahmen für den Schutz der Biodiversität nach 2020 einzusetzen.

Auf europäischer Ebene hat die EU Kommission am 20. Mai 2020 die neue EU-Biodiversitätsstrategie für 2030 und einen damit verbundenen Aktionsplan verabschiedet. Die Strategie zielt darauf ab, die Biodiversität im EU-Raum bis 2030 auf einen Erholungspfad zu bringen, zum Nutzen von Mensch und Umwelt. Die EU-Biodiversitätsstrategie 2030 bildet das Kernstück des Europäischen Grünen Deals zur Unterstützung der «grünen Erholung» nach der Pandemie.

4.4.2 Landschaft und Baukultur

Der Schutz und die Pflege des natürlichen und kulturellen Erbes, verbunden mit dem Anspruch an eine qualitätsvolle Weiterentwicklung der gebauten Umwelt international gewinnt zunehmend an Bedeutung. Die Schweiz hat alle massgeblichen internationalen Übereinkommen zum Schutz von Landschaft und zur Förderung der Baukultur ratifiziert, namentlich die Konventionen des Europarates zum Schutz der Landschaft sowie des kulturellen Erbes.⁴² Die Kulturerbestrategie für das 21. Jahrhundert⁴³ des Europarates widmet sich der Bewältigung der aktuellen Herausforderungen an das Kulturerbe angesichts der aktuellen wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Gegebenheiten. Die auf Einladung der Schweiz 2018 verabschiedete «Erklärung von Davos für eine hohe Baukultur in Europa» stösst auf positives Echo.

³⁹ Übereinkommen über die biologische Vielfalt (CBD), Konvention über den internationalen Handel mit gefährdeten Arten frei lebender Tiere und Pflanzen (CITES), Bonner Übereinkommen zur Erhaltung wandernder, wildlebender Tierarten (CMS), Internationaler Vertrag über pflanzengenetische Ressourcen für Ernährung und Landwirtschaft (ITPGRFA), Ramsar-Übereinkommen über Feuchtgebiete, Internationales Übereinkommen zum Schutz des Kultur- und Naturgutes der Welt (UNESCO WHC), Internationales Pflanzenschutzübereinkommen (IPPC) der FAO und Internationale Walfangkommission (IWC)

⁴⁰ Zu den regionalen biodiversitätsrelevanten Umweltabkommen zählen u.a.: Berner Konvention zur Erhaltung der europäischen wildlebenden Pflanzen und Tiere und ihrer natürlichen Lebensräume, Landschaftskonvention des Europarates

⁴¹ High Ambition Coalition for Nature and People (HAC) (2020), <https://clubofrome.org/wp-content/uploads/2020/06/200605-High-Ambition-for-Nature-People-Statement-FINAL-including-Heads-of-States.pdf>, World Environment Day, 5 June 2020

⁴² Übereinkommen vom 3. Oktober 1985 zum Schutz des baugeschichtlichen Erbes in Europa (Valletta-Konvention, SR 0.440.5), Europäisches Übereinkommen vom 16. Januar 1992 zum Schutz des archäologischen Erbes (Granada-Konvention, SR 0.440.4), Rahmenübereinkommen vom 27. Oktober 2005 des Europarats über den Wert des Kulturerbes für die Gesellschaft (Faro-Konvention, 0.440.2)

⁴³ [Stratégie pour le patrimoine culturel en Europe au XXIe siècle \(coe.int\)](https://www.coe.int/t/t09/Culture/Strategie_pour_le_patrimoine_culturel_en_Europe_au_XXIe_siecle_(coe.int))

Auch die Europäische Union engagiert sich jüngst für die Vereinbarung von Zielen des Klimaschutzes und der Energiewende mit einer hohen baukulturellen Qualität.⁴⁴

5 Schlussfolgerungen

Die Anliegen der Initiative sind im Grundsatz positiv zu bewerten. Der vorgeschlagene Weg ist jedoch aus Sicht des Bundesrates nicht zielführend. So würde eine Umsetzung der Initiative zu erheblichen Zielkonflikten mit anderen Politikbereichen wie zum Beispiel der Energiepolitik oder der Landwirtschaft führen. Die Mängel der Initiative überwiegen gegenüber ihren Vorzügen.

Naturschutz und Artenvielfalt geniessen in der Bevölkerung grossen Rückhalt. In der Vergangenheit haben Volk und Stände bspw. 1987 die Rothenturm-Initiative zum Schutz der Moore und Moorlandschaften angenommen. Am 27. September 2020 hat eine Mehrheit das revidierte Jagdgesetz abgelehnt. In der kantonalen Politik geniesst die Biodiversität immer grössere Aufmerksamkeit: So hat beispielsweise im Kanton Zürich die Bevölkerung 2012 mit 51 Prozent die sogenannte Kulturland-Initiative angenommen. 2020 wurde der Gegenvorschlag zur Natur-Initiative vom Zürcher Kantonsrat angenommen. Der Kanton soll gemäss dem Gegenvorschlag künftig zwischen 40 und 60 Millionen Franken jährlich in den Fonds für Natur- und Heimatschutz einzahlen. Aktuell liegt der Mindestbeitrag bei 30 Millionen Franken jährlich. Im Kanton Thurgau haben im Sommer 2020 der Regierungsrat und der Grosse Rat mit grosser Mehrheit einer überparteilichen Initiative «Biodiversität Thurgau» Folge geleistet, die eine kantonale Biodiversitätsstrategie und zusätzliche Mittel für Naturschutzmassnahmen verlangt.

Der Bundesrat hat mit seiner bisherigen Politik auf den andauernden Biodiversitätsverlust reagiert und zusätzliche Mittel zu Verfügung gestellt. Dennoch sind die eingeleiteten Bemühungen nicht ausreichend, um die negative Entwicklung zu stoppen. Bereits 2012 hat der Bundesrat in der Biodiversitätsstrategie festgehalten, dass bis 2020 mindestens 17 Prozent der Landesfläche zugunsten der Biodiversität ausgeschieden werden sollte. Dieses Ziel wurde verfehlt, denn die Schweiz steht erst bei 13,4 Prozent. Vor diesem Hintergrund ist ein stärkeres Engagement der öffentlichen Hand erforderlich.

Auch die Qualität der gebauten Umwelt und der Landschaft ist für die Bevölkerung ein wichtiges Thema. Im Zusammenhang mit der Siedlungsentwicklung nach innen, für die ebenfalls eine hochwertige Entwicklung anzustreben ist, zeigt sich, dass qualitativ angemessene Projekte in der Bevölkerung eine höhere Akzeptanz geniessen und einfacher realisiert werden können. Repräsentative Umfragen zeigen jeweils die Bedeutung, die der Qualität der gebauten Umwelt zugemessen wird.⁴⁵ Insbesondere auch für den Tourismus in der Schweiz sind landschaftliche und baukulturelle

⁴⁴ A New European Bauhaus. Beautiful, sustainable, together. European Commission, EU 2020.

⁴⁵ Bundesamt für Kultur (2018). Baukultur für alle? Umfrage zur Baukultur. Bern

Qualitäten von zentraler Bedeutung, wie auch der Erfolg entsprechender Kampagnen zeigt.⁴⁶

Unter diesen Gesichtspunkten ist es angezeigt, der Biodiversitätsinitiative einen indirekten Gegenvorschlag gegenüberzustellen. Ein solcher ermöglicht es, ausgewählte Anliegen der Initiative auf gesetzlicher Stufe festzusetzen, ihre Begehren mit anderen Zielsetzungen des Bundes zu vereinbaren und so gleichzeitig die problematischen Aspekte der Initiative auszuklammern.

Mit dem indirekten Gegenvorschlag werden sich Interessenabwägungen zwischen Naturschutz und der Nutzung akzentuieren. Die angestrebten Ergänzungen des Natur- und Heimatschutzgesetzes ermöglichen es Bundesrat und Parlament jedoch, allfällige Konflikte zwischen Schutz und Nutzung der Natur aktiv anzugehen und zu lösen. Die Ziele der Energiestrategie des Bundes werden mit dem indirekten Gegenvorschlag berücksichtigt. Der Fokus zusätzlicher Schutzflächen liegt auf Biotopen von regionaler und lokaler Bedeutung. Damit wird die Energiestrategie des Bundes nicht tangiert, da in diesen Biotopen bereits heute neue Energieproduktionsanlagen erstellt werden können. Zugleich bleibt der politische Kompromiss zur Umsetzung der Energiestrategie des Bundes, wie er in Artikel 12 des Energiegesetzes vom 30. September 2016⁴⁷ (EnG) zum Ausdruck kommt, unangetastet. Mit dem indirekten Gegenvorschlag werden keine neuen Ausschlussgebiete nach Absatz 2 Satz 2 dieser Bestimmung geschaffen.

6 Indirekter Gegenvorschlag

6.1 Vorverfahren, insbesondere Vernehmlassungsverfahren

[Wird nach der Vernehmlassung eingefügt.]

6.2 Grundzüge der Vorlage

6.2.1 Die beantragte Neuregelung

Der Bundesrat will die biologische und landschaftliche Vielfalt sowie die baukulturellen Qualitäten der Schweiz stärker schützen und fördern. Dazu verankert er im Natur- und Heimatschutzgesetz das Flächenziel von 17 Prozent für die Gebiete, die dem Schutz von Tieren und Pflanzen dienen. Dieses Ziel liegt bereits der Strategie Biodiversität Schweiz zugrunde und entspricht der internationalen Zielsetzung der Biodiversitätskonvention. Damit stärkt der Bundesrat den Auftrag, in allen Landesteilen und Lebensraumtypen den notwendigen Raum für die biologische Vielfalt zu sichern. Dies ist nötig, weil mit den bisherigen Mitteln und mit den bestehenden

⁴⁶ Schweiz Tourismus, Kampagnenbeispiel «Verliebt in schöne Orte», www.myswitzerland.com/de-ch/erlebnisse/erlebnisfahrten/auto-motorrad-grand-tour/verliebt-in-schone-orte/. Abgerufen 22. Januar 2021

⁴⁷ SR 730.0

Instrumenten nur ein Schutzflächenanteil von 13,4 Prozent erreicht werden konnte.⁴⁸ Für die langfristige Erhaltung und Förderung der biologischen Vielfalt ist dies gemäss den wissenschaftlichen Erkenntnissen ungenügend.⁴⁹ Damit die Schweiz ihr Schutzflächenziele erreicht, baut der Bundesrat im Wesentlichen auf dem Bestehenden auf: Er will die Biotope insbesondere von regionaler und lokaler Bedeutung ergänzen und erweitern sowie Waldreservate gemäss Waldpolitik 2020 ausbauen. Im Bereich der Wasserlebensräume sieht er eine neue Kategorie von Schutzgebieten von nationaler Bedeutung für den ungeschmälernten Erhalt von stark gefährdeten und vom Aussterben bedrohten Fisch- und Krebsarten (insbesondere Äsche, Nase, Seeforelle, Flusskrebse) vor.

Für das Überleben der Arten ist es notwendig, dass die Gebiete, die dem Schutz von Tieren und Pflanzen dienen, miteinander vernetzt sind. Diese Vernetzungsgebiete ermöglichen es den Arten, zwischen geschützten Gebieten zu wandern oder Lebensräume wieder oder neu zu besiedeln. Der Bundesrat stärkt mit seinem indirekten Gegenvorschlag gezielt diese natürliche Vernetzung, insbesondere auch das Potential für zusätzliche Vernetzungsgebiete im Siedlungsgebiet. Er will deshalb, gestützt auf die guten Erfahrungen in der Landwirtschaft, das Instrument des ökologischen Ausgleichs im NHG stärken und damit gemeinsam mit den Kantonen Massnahmen zur ökologischen Aufwertung insbesondere in Städten und Agglomerationen ergreifen. Dies können zum Beispiel Massnahmen sein zur Schaffung naturnah gestalteter Bereiche wie Grün- und Gewässerräume, Stadtwälder, Wasserflächen oder begrünte Dächer und Fassaden. Mehr Naturnähe ist sowohl für die biologische Vielfalt als auch für die Bevölkerung wertvoll und auch wirksam gegen die Folgen des Klimawandels. Um die Vernetzung der Schutzgebiete grossräumig zu ermöglichen, will der Bundesrat zudem die unbestrittenen Bestimmungen zum Schutz und zur Vernetzung der Lebensräume für Wildtiere aus der Vorlage zur Änderung des Jagdgesetzes vom 20. Juni 1986⁵⁰ (JSG) übernehmen, die in der Volksabstimmung vom 27. September 2020 verworfen wurden.

In Ergänzung zur Erhöhung des Flächenanteils für die Biodiversität und der stärkeren Vernetzung der Schutzgebiete will der Bundesrat auch die ökologische Qualität der Lebensräume verbessern. So sollen etwa bei den Wasser- und Zugvogelreservaten und den Jagdbanngebieten die Möglichkeit für die Gewährung von Finanzhilfen für Massnahmen zugunsten der Arten- und Lebensraumförderung geschaffen werden. Insgesamt soll der Bund die Mittel für die Förderung der biologischen Vielfalt erhöhen und damit den Vollzug in den Kantonen sowie die Sanierung von Biotopen stärken.

⁴⁸ Angabe basierend auf aktuell national verfügbaren Daten. Doppelzählungen können nicht ausgeschlossen werden. Miteinberechnet sind Flächen, die im Rahmen der Umsetzung internationaler Konventionen ausgewiesen sind, deren Umsetzung mittels Instrumenten des nationalen oder kantonalen Rechtes aber noch zu erfolgen hat.

⁴⁹ Guntern *et al.* (2013): Flächenbedarf für die Erhaltung der Biodiversität und der Ökosystemleistungen in der Schweiz. Forum Biodiversität Schweiz der Akademie der Naturwissenschaften SCNat, Bern; Walter, T. *et al.* 2013. Operationalisierung der Umweltziele Landwirtschaft - Bereich Ziel- und Leitarten, Lebensräume (OPAL). ART-Schriftenreihe 18. Forschungsanstalt Agroscope Reckenholz-Tänikon ART; Fischer *et al.* (2015): Zustand der Biodiversität in der Schweiz 2014. Hrsg.: Forum Biodiversität Schweiz *et al.*, Bern.

⁵⁰ SR 922.0

Schliesslich will der Bundesrat eine umfassende Baukultur fördern. Die Biodiversitätsinitiative verlangt eine Verbesserung der Baukultur, indem ein verstärkter Schutz auch für Objekte ausserhalb der Bundesinventare etabliert und eine qualifizierte Interessenabwägung bei Bundesinventarobjekten für alle Aufgaben (auch kommunale und kantonale) festgelegt wird. Dieses Anliegen geht dem Bundesrat jedoch zu weit und wäre auch nicht zielführend, weil die damit die herrschenden baukulturellen Qualitätsdefizite nur punktuell und vornehmlich in schützenswerten Ortsbildern verbessert werden könnten. Das Anliegen der Initiative, die Qualität der gebauten Umwelt und der Landschaft zu stärken, kann über die aktive, umfassende Baukulturpolitik des Bundes besser und entwicklungsorientiert erreicht werden. Die Kulturerbepolitik des Bundes entwickelt sich seit ihrer Einführung Ende des 19. Jahrhunderts kontinuierlich hin zu einem umfassenden Qualitätsverständnis des Raums. Das Konzept Baukultur erweitert den passiven Schutz um die aktive Gestaltung und umfasst alle Tätigkeiten, die den Raum verändern. Der Schutz und die Pflege des Erbes bildet mit der zeitgenössischen Entwicklung eine der Qualität verpflichtete Einheit. Das Ziel einer hohen Baukultur soll daher im Rahmen des Gegenvorschlages zur Biodiversitätsinitiative im Gesetz verankert werden und damit die bestehenden und unveränderten Schutzbestimmungen ergänzen.

Nebst der Förderung einer hohen Baukultur soll die bereits heute geltende mittelbare Berücksichtigungspflicht der Bundesinventare für Kantone und Gemeinden im Natur- und Heimatschutzgesetz verankern werden. Diese Regelung ist in Praxis und Rechtsprechung eingeführt und umgesetzt. Mit der Übernahme dieser Aufgabe ins Gesetz werden Legalitätsprinzip und Rechtssicherheit gestärkt, was einem wichtigen Anliegen der Kantone und der Bauwirtschaft entspricht, ohne grundsätzlich weitergehenden Kompetenzen oder Pflichten für Bund und Kantone zu schaffen.

6.2.2 Abstimmung von Aufgaben und Finanzen

Damit der indirekte Gegenvorschlag seine Wirkung entfalten kann, beurteilt der Bundesrat den Einsatz von Bundesmitteln von 100 Millionen Franken als zielführend. Aufgrund der hohen Bedeutung von Biodiversität, Landschaft und Baukultur für die wirtschaftliche Wohlfahrt und das gesellschaftliche Wohlergehen stehen diese Ausgaben in einem vertretbaren Verhältnis zu den angestrebten Verbesserungen. Eine detaillierte Beschreibung möglicher Auswirkungen des Entwurfes findet sich unter Ziffer 6.4.

6.2.3 Umsetzungsfragen

Was den Erlass von Ausführungsrecht durch den Bund betrifft, ist vor allem darauf hinzuweisen, dass der Bundesrat gestützt auf die Artikel 18b Absatz 3 und 18b^{bis} Absatz 3 die Möglichkeit erhält, den Kantonen Vorgaben zur Ausscheidung von Schutzflächen bzw. Flächen für den ökologischen Ausgleich zu machen. Zudem obliegt es dem Bundesrat, im Rahmen einer Verordnung Wildtierkorridore sowie

Schutzgebiete für Fische und Krebse von nationaler Bedeutung auszuscheiden (Art. 11a JSG, Art. 7a Bundesgesetz über die Fischerei vom 21. Juni 1991⁵¹, BGF).

In Anwendung von Artikel 24f NHG wird das NHG durch die Kantone vollzogen, soweit der Vollzug nicht ausdrücklich dem Bund übertragen wird. Die neuen Regelungen sind denn auch zu einem grossen Teil durch die Kantone umzusetzen. Der Bund unterstützt sie dabei insbesondere mit fachlichen Grundlagen (Art. 14a und 25a NHG), Subventionen im Rahmen von Programmvereinbarungen (Art. 13, 18d und 23k NHG) sowie seinen Bundesplanungen nach Art. 13 des Raumplanungsgesetzes vom 22. Juni⁵²(RPG) gestützt auf Artikel 17b Absatz 3.

6.3 Erläuterungen zu einzelnen Artikeln

6.3.1 Bundesgesetz über den Natur- und Heimatschutz

Ersatz von Ausdrücken

Im gesamten Erlass werden die Begriffe «forstwirtschaftlich» und «Forstwirtschaft» durch die Begriffe «waldwirtschaftlich» bzw. «Waldwirtschaft» ersetzt. Dies entspricht der Begriffsverwendung des Waldgesetzes vom 4. Oktober 1991⁵³ (WaG).

Art. 1 Bst. d, d^{ter} und f

Im Zweckartikel werden Buchstabe d ergänzt sowie die Buchstaben d^{ter} und f neu hinzugefügt.

Buchstabe d legt dar, dass die einheimische Tier- und Pflanzenwelt sowie ihre biologische Vielfalt und ihr natürlicher Lebensraum zu schützen ist. Der Begriff «biologische Vielfalt» wird heute synonym mit dem Begriff «Biodiversität» verwendet. Darunter werden die Vielfalt der Ökosysteme, die Vielfalt der Arten sowie die genetische Vielfalt innerhalb der Arten verstanden. Dieser in Buchstabe d dargelegte Zweck soll ergänzt werden. Für das Überleben der Arten ist es notwendig, dass die Gebiete, die dem Schutz von Tieren und Pflanzen dienen, miteinander vernetzt sind. Dadurch entsteht ein Netzwerk wertvoller natürlicher und naturnaher Lebensräume, dessen Errichtung der Bundesrat mit der Strategie Biodiversität Schweiz 2012 unter dem Begriff «Ökologische Infrastruktur» in Auftrag gegeben hat. Die Ökologische Infrastruktur besteht aus Schutz- und Vernetzungsgebieten, welche in ausreichender Qualität, Quantität und geeigneter Anordnung im Raum verteilt sowie untereinander und mit den wertvollen Flächen des grenznahen Auslands verbunden sein müssen. Dieses natürliche Netzwerk trägt den Entwicklungs- und Mobilitätsansprüchen der Arten in ihren Verbreitungsgebieten Rechnung, auch unter sich verändernden Rahmenbedingungen wie dem Klimawandel. Sie sichert langfristig funktions- und regenerationsfähige Lebensräume. Damit trägt die Ökologische Infrastruktur auch massgeblich zur Sicherung der zentralen Leistungen der Natur für Gesellschaft und Wirtschaft bei.

Buchstabe d^{ter} (neu) unterstreicht die Bedeutung der natürlichen und landschaftlichen Vielfalt und Schönheit für Umwelt, Gesellschaft und Wirtschaft. Mit dieser Ergänzung

⁵¹ SR 923.0

⁵² SR 700

⁵³ SR 921.0

des Zweckartikels soll verdeutlicht werden, dass Natur und Landschaft grundlegende Schutz-, Nutz- und Wohlfahrtsfunktionen erfüllen. Sie erbringen unverzichtbare Leistungen von hohem gesellschaftlichem und wirtschaftlichem Wert. Dazu zählen beispielsweise der Schutz vor Naturkatastrophen, die Bereitstellung von Trinkwasser, von Nahrung für Mensch und Tier, die natürliche Schädlingskontrolle oder die Bereitstellung von Rohstoffen und Wirkstoffen für Arzneimittel. Zudem werden immaterielle Leistungen erbracht: Landschaften mit ihren natürlichen und baukulturellen Qualitäten stiften Gefühle der Verbundenheit und tragen damit zur räumlichen Identifikation bei, sie bieten ästhetischen Genuss und fördern Erholung, Bewegung und Gesundheit. Damit stärken sie den Wirtschaftsstandort Schweiz.⁵⁴ Eine Abnahme der biologischen und landschaftlichen Vielfalt birgt damit auch Risiken für das Wohlergehen der Menschen und die Wohlfahrt in der Schweiz.

Buchstabe f (neu) ergänzt den Zweckartikel explizit um die Förderung einer Baukultur von hoher Qualität. Damit wird dem qualitativen Anspruch bei allen den Raum verändernden Tätigkeiten Nachdruck verliehen.

Art. 12h Berücksichtigung der Inventare des Bundes bei der Erfüllung von kantonalen Aufgaben

Neu soll auf Gesetzesstufe geregelt werden, wie die Kantone die Inventare des Bundes nach Artikel 5 bei der Erfüllung ihrer eigenen Aufgaben berücksichtigen müssen. Mit der Übernahme dieser Regelung von der Verordnung ins Gesetz werden das Legalitätsprinzip und die Rechtssicherheit gestärkt, ohne dass weitergehende Kompetenzen oder Pflichten für Bund und Kantone geschaffen werden.

Die entsprechende Bestimmung findet sich heute in den jeweiligen Verordnungen zu den Inventare des Bundes.⁵⁵ Gestützt auf Artikel 78 Absatz 2 BV entfalten die Inventare des Bundes nach Artikel 5 NHG für die Kantone nur bei der Erfüllung von Bundesaufgaben eine unmittelbare Wirkung (die Kantone erfüllen insb. dann Bundesaufgaben, wenn sie Umweltbewilligungen nach Bundesrecht erteilen wie z. B. eine Rodungsbewilligung oder wenn sie vom Bund Finanzhilfen für Vorhaben erhalten). Bei der Erfüllung kantonalen Aufgaben haben die Bundesinventare für die Kantone immerhin eine mittelbare Wirkung. Dies bedeutet, dass die Kantone gemäss Artikel 6 Absatz 4 RPG diese Inventare in ihrer Richtplanung berücksichtigen müssen. Sie tun dies, indem sie bei den Planungsentscheiden eine umfassende Interessenabwägung vornehmen. In solchen Fällen unterliegt die Abwägung zwischen Schutz- und Nutzinteressen bei schwerwiegenden Eingriffen allerdings nicht den qualifizierten Anforderungen von Artikel 6 Absatz 2 NHG, wonach für das angeehrte Projekt ein nationales Interesse gegeben sein muss. Aufgrund der Behördenverbindlichkeit der Richtplanung finden die Schutzanliegen des Bundesinventars anschliessend auch Eingang in die Nutzungsplanung. Die Kantone und Gemeinden verfügen bei der Berücksichtigung der Inventare des

⁵⁴ Bundesamt für Umwelt (Hrsg.) (2020): Landschaftskonzept Schweiz LKS. Landschaft und Natur in den Politikbereichen des Bundes. Umwelt-Info Nr. 2011.

⁵⁵ Vgl. Art. 8 Abs. 1 der Verordnung vom 29. März 2017 über das Bundesinventar der Landschaften und Naturdenkmäler (VBLN; SR 451.11), Art. 11 Abs. 1 der Verordnung vom 13. November 2019 über das Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz (VISOS; SR 451.12) und Art. 9 Abs. 1 der Verordnung vom 14. April 2010 über das Bundesinventar der historischen Verkehrswege der Schweiz (VIVS; SR 451.13)

Bundes bei ihren Aufgaben deshalb über einen Spielraum, der im Rahmen der Interessenabwägung deutlich wird. Von der ungeschmälernten Erhaltung eines Inventarobjekts kann bei kantonalen und kommunalen Aufgaben abgewichen werden, wenn andere, auch kantonale oder gar lokale Interessen überwiegen und dies in einer umfassenden Interessenabwägung gemäss Art. 3 der Raumplanungsverordnung⁵⁶ korrekt ermittelt und dargelegt wurde. In jüngster Vergangenheit wurde diese Ausgangslage insbesondere bei Vorhaben der Siedlungsentwicklung nach innen diskutiert. Mit der vorgeschlagenen Regelung wird auf Gesetzesstufe auch für Verdichtungsprojekte – die in aller Regel keine Bundesaufgaben gemäss Artikel 2, sondern kommunale Aufgaben darstellen – präzisiert, dass ein Abweichen von der ungeschmälernten Erhaltung eines Bundesinventarobjekts, insbesondere eines Ortsbildes von nationaler Bedeutung gemäss dem Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder von nationaler Bedeutung der Schweiz ISOS möglich ist, wenn die Eingriffsinteressen der Verdichtung insgesamt überwiegen, auch wenn diese nicht nationaler Bedeutung sind.

Da die Bestimmung im Bereich des Landschafts- und Heimatschutzes sowie der Denkmalfpflege mit der Regelung nach Artikel 12*h* in Fällen zur Anwendung kommen soll, wo keine Bundesaufgabe vorliegt, ist es sachgerecht, im NHG dafür einen eigenen Abschnitt (1*a*) zu schaffen.

2a. Abschnitt: Förderung der Baukultur

Art. 17b Baukultur

Dieser Artikel umschreibt die Grundsätze und die Aufgaben des Bundes im Bereich Baukultur. Als Erweiterung des Begriffs «Heimatschutz» im Sinne eines weiterentwickelten Verständnisses des Schutzes der Umwelt gebührt der Behandlung der Baukultur ein eigener Gesetzesabschnitt. Damit soll angesichts der aktuellen Herausforderungen sowie qualitativer Defizite der gebauten Umwelt die grosse Bedeutung einer hohen Baukultur unterstrichen werden.

Absatz 1 definiert die Aufgabe des Bundes im Grundsatz und beschreibt das Konzept Baukultur in angemessener Offenheit. Baukultur umfasst die Summe der menschlichen Tätigkeiten, welche die gebaute Umwelt verändern. «Hohe Baukultur» ihrerseits ist ganzheitlich, umfassend und auf Qualität ausgerichtet. Die Definition folgt damit der international anerkannten Definition von Baukultur⁵⁷, die auch der interdepartementalen Strategie Baukultur des Bundes zu Grunde liegt. Sie kann je nach Kontext auf vielfältige Art und Weise erreicht werden. Deshalb sollen im Gesetz keine gestalterische Anforderung für hohe Baukultur oder gar konkrete bauliche Anweisungen festgeschrieben werden. Hohe Baukultur drückt sich aus im qualitätsbewussten Umgang mit der gebauten Umwelt, d. h. mit dem Bestehenden im Allgemeinen und mit dem baukulturellen Erbe wie auch der Archäologie im Besonderen sowie dem zeitgenössischen Bauen und dem Planen für die Zukunft. Alle planenden und ausführenden Tätigkeiten, welche den Raum verändern, sind

⁵⁶ Raumplanungsverordnung vom 28. Juni 2000 (RPV; SR **700.1**)

⁵⁷ Erklärung von Davos (2018), Eine hohe Baukultur für Europa, www.davosdeclaration2018.ch

Ausdruck von Baukultur – vom handwerklichen Detail bis zur grossmassstäblichen Siedlungsplanung und Landschaftsgestaltung. Baukultur umfasst alle Produkte und Prozesse, die mit diesen Tätigkeiten zusammenhängen. Der Begriff Baukultur allein macht dabei noch keine Aussage zur Qualität der gestalteten Umwelt. Erst durch eine hohe Baukultur entsteht ein qualitativ hochwertig gestalteter Raum, der sowohl den sich wandelnden gesellschaftlichen Anforderungen gerecht wird als auch seine historischen Eigenarten bewahrt. Hohe baukulturelle Qualität in diesem umfassenden Sinn ist multidimensional und berücksichtigt namentlich folgende Faktoren:

- die Prozesse für den Umgang mit dem Raum und insbesondere mit der gebauten Umwelt,
- die Funktionalität des Gebauten,
- die Umwelt- und Ressourcenbelastung durch das Bauen und das Gebaute,
- die wirtschaftlich langfristige Tragbarkeit,
- das Verhältnis zum bestehenden baulichen Kontext,
- die Beachtung von gesellschaftlicher und baulicher Vielfalt,
- den Beitrag zur Identität eines Ortes,
- die Erfahrung von Schönheit für die Nutzerinnen und Nutzer.

Der Bund nimmt als Bauherr, Besitzer, Betreiber, Regulator und Geldgeber Einfluss auf baukulturelle Qualität. Mit der interdepartementalen Strategie Baukultur hat der Bundesrat erstmals allgemeine Qualitätsziele für den Bereich Baukultur festgelegt. Der vorliegende Artikel umschreibt eine Berücksichtigungspflicht im Rahmen der Aufgaben, die sich auf raumverändernde Tätigkeiten beziehen.. Diese Aufgaben entsprechen der Definition von Bundesaufgaben in Artikel 2. Die Regelung führt keine neuen Verfahren ein. Sie präzisiert hingegen, dass die Schonung der gebauten Umwelt, beziehungsweise des heimatlichen Landschafts- und Ortsbilds, geschichtlicher Stätten sowie Natur- und Kulturdenkmäler gemäss Artikel 3, durch einen auf baukulturelle Qualität ausgerichteten Ansatz unterstützt wird. Eine der Aufgabe und Lage angemessene baukulturelle Qualität ist dabei das übergeordnete Ziel der Bestrebungen des Bundes für eine hohe Baukultur. Der Bund soll sich für eine bestehende Erhaltung, Pflege, Nutzung und hochwertige Weiterentwicklung des Raums einsetzen. Ziel ist insbesondere, nachhaltige Entwicklungsansätze zu privilegieren, welche auch die kulturellen Werte und die menschlichen Bedürfnisse berücksichtigen. Dabei unterscheidet sich diese Pflicht des Bundes vom Umgang mit Schutzobjekten des Heimatschutzes und der Denkmalpflege: Während bezüglich der letzteren das Gesetz konkrete Schutzpflichten und bestimmte Handlungsanweisungen festlegt, soll im Hinblick auf eine umfassende Baukultur dazu ergänzend das Erfordernis eines aktiven Gestaltungswillens zum qualitätsvollen Umgang mit der gesamten gebauten Umwelt statuiert werden. Entsprechend können bei der Erfüllung von Aufgaben des Bundes Auflagen in der Form von grundsätzlichen Zielvorgaben für eine hohe Baukultur formuliert werden, die namentlich durch die Durchführung von qualitätssichernden Verfahren oder andere für den konkreten Einzelfall geeignete Massnahmen zu erfüllen sind.

Absatz 2 konkretisiert die Koordination der baukulturellen Tätigkeiten des Bundes. Baukultur betrifft verschiedene Sektorialpolitiken, die ihre eigenen Ansätze umsetzen und eigene Massnahmen ergreifen, um eine hohe Baukultur zu erreichen. Der Bund soll deshalb seine Baukulturpolitik koordinieren. Als übergeordnetes Instrument zur Konkretisierung dieser Koordination dient die Interdepartementale Strategie Baukultur mit ihrem dazugehörigen Aktionsplan. Darin identifiziert der Bund Handlungsachsen und legt strategische Ziele und konkrete Massnahmen fest. Die Strategie Baukultur und ihr Aktionsplan werden von allen relevanten Bundesstellen unter der Federführung des Bundesamtes für Kultur gemeinsam erarbeitet und periodisch evaluiert und erneuert.

Absatz 3 betrifft das Verhältnis zu den baukulturellen Belangen der Kantone. Die Vernetzung und die Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Baukultur sind bereits heute ein strategisches Ziel des Bundes.⁵⁸ Die Kantone und Gemeinden sind für eine hohe Baukultur des Landes hauptsächlich verantwortlich. Die Förderung einer hohen Baukultur des Bundes muss, um erfolgreich zu sein, mit den baukulturellen Förderstrategien der Kantone abgestimmt sein. Der Bund will hier seine Rolle und Verantwortung als Vorbild, Geldgeber und Regulator in Ergänzung zu den baukulturellen Bestrebungen der Kantone und in Zusammenarbeit und Koordination mit diesen wahrnehmen. In diesem Zusammenhang ergänzt der Bund im Rahmen seiner Möglichkeiten und Zuständigkeiten die Förderung einer hohen Baukultur durch die Kantone und Gemeinden. Er fördert insbesondere die Zusammenarbeit und die stufenübergreifende Koordination.

Art. 17c Finanzhilfen und andere Formen der Unterstützung

Dieser Artikel regelt die Unterstützung des Bundes für die Förderung einer hohen Baukultur. Der Bund kann Organisationen und Projekte im Bereich der Baukultur mit Finanzhilfen unterstützen. Damit sollen insbesondere die Zusammenarbeit, Vernetzung und Koordination begünstigt, die inter- und transdisziplinäre Forschung gestärkt sowie den Menschen die Identifikation mit dem Raum und der Zugang zur Baukultur erleichtert werden. Die Finanzhilfen dienen einer kohärenten Umsetzung und Verbreitung der Strategien, Ziele und Botschaften des Bundes, wie sie insbesondere in der Strategie Baukultur und in der jeweils gültigen Kulturbotschaft festgehalten werden. Der Bund schafft damit kein neues Subventionsgefäss, sondern erweitert die bestehenden Unterstützungsmassnahmen für Naturschutz, Heimatschutz und Denkmalpflege explizit auch für die Förderung der hohen Baukultur.

Absatz 1 regelt die Finanzhilfen für Organisationen. Diese müssen – analog zu den Finanzhilfen für Organisationen im Bereich Naturschutz, Heimatschutz und Denkmalpflege in Artikel 14 – von gesamtschweizerischer Bedeutung sein und Tätigkeiten ausführen, die im öffentlichen Interesse liegen, damit der Bund sie mit einer Finanzhilfe darin unterstützen kann.

Absatz 2 betrifft die Finanzhilfen für Projekte. Der Bund kann damit Projekte zur Förderung einer hohen Baukultur unterstützen, mit den Zielen der Aus- und Weiterbildung, der Forschung und der Vermittlung.

⁵⁸ In der Strategie Baukultur vom 26.2.2020 festgeschrieben (S. 61).

Absatz 3 regelt die Ausrichtung der Finanzhilfen. Das Verfahren richtet sich jeweils nach Artikel 12 und 12a der Verordnung über den Natur- und Heimatschutz vom 16. Januar 1991⁵⁹ (NHV). Zudem gelten die Bestimmungen des Subventionsgesetzes vom 5. Oktober 1990⁶⁰ (SuG). Zusätzlich wird spezifiziert, dass sich auch die Finanzierung des Bereichs Baukultur nach Artikel 27 des Kulturförderungsgesetzes vom 11. Dezember 2009⁶¹ richtet, d.h. die Mittel werden im Rahmen der Finanzierungsbeschlüsse des Parlaments zur Kulturbotschaft gesprochen.

Absatz 4 führt aus, dass der Bund eine hohe Baukultur auch in anderer Form als mit Finanzhilfen unterstützen kann, wozu namentlich die Beratung, das Bereitstellen von Informationen, der Wissenstransfer, Forschung sowie Zusammenarbeit dienen. Die verantwortlichen Fachbehörden des Bundes verfügen über hohe Kompetenzen im Bereich Baukultur. Der Wissenstransfer und der entsprechende Informationsauftrag sind wichtige Elemente für eine Förderung der Baukultur. Zudem kann der Bund mit anderen öffentlich-rechtlichen und privaten Personen und Organisationen zusammenarbeiten sowie privatrechtlichen Körperschaften beitreten.

Art. 18^{bis} Flächenziel und Planung

Dieser Artikel hält fest, dass der Anteil der Flächen, der dem Schutz der einheimischen Tiere und Pflanzen dient, ab 2030 mindestens 17 Prozent betragen muss. Darüber hinaus macht Absatz 2 Vorgaben für die Planung des Bundes.

Absatz 1: Der Bundesrat hat bereits 2012 in der Strategie Biodiversität Schweiz festgehalten, dass mindestens 17 Prozent der Landesfläche als Schutzgebiete ausgeschieden und geschützt sowie vernetzt werden sollen, um die Biodiversität in der Schweiz zu erhalten und zu fördern.⁶² Zu den 17 Prozent sollen mittels einer abschliessenden Aufzählung folgende Flächen angerechnet werden: der Schweizerische Nationalpark gemäss Nationalparkgesetz vom 19. Dezember 1980⁶³, die Kernzonen der National- und Naturerlebnispärke (Art. 23f Abs. 3 Bst. a NHG bzw. Art. 23h Abs. 3 Bst. a NHG), die Moore von besonderer Schönheit und nationaler Bedeutung (Art. 23a NHG) und weitere Biotope von nationaler Bedeutung (Art. 18a NHG) mit den sie umgebenden Pufferzonen, die Biotope von regionaler und lokaler Bedeutung nach Artikel 18b NHG mit den sie umgebenden Pufferzonen, die Wasser- und Zugvogelreservate von nationaler oder internationaler Bedeutung, die Eidgenössischen Jagdbanngebiete, und weitere von den Kantonen ausgeschiedene und im Schutzniveau vergleichbare Jagdbanngebiete und Vogelreservate gemäss Artikel 11 JSG, die Waldreservate nach Artikel 20 Absatz 4 WaG und die Biodiversitätsförderflächen nach Artikel 73 Absatz 2 des Landwirtschaftsgesetzes vom 29. April 1998⁶⁴ (LWG), die als besonders wertvoll zu qualifizieren sind. Neu kommen die Gebiete von nationaler Bedeutung gemäss Artikel 7a BGF dazu (vgl. Ziff. 6.3.2). Wo die Schutzgebiete Dritter oder Gebiete, welche zu dem Smaragd-Netzwerk zählen, formell unter Schutz gestellt sind, werden sie als Biotope nach Artikel 18a

⁵⁹ SR **451.1**

⁶⁰ SR **616.1**

⁶¹ SR **442.1**

⁶² Bundesrat (2012): Strategie Biodiversität Schweiz. Bern, 2012. S. 59.

⁶³ SR **454**

⁶⁴ SR **910.1**

oder 18b NHG angerechnet. Soweit sich Flächen der Schutzgebiete überlappen, können sie nicht doppelt gerechnet werden.

Um das Ziel von mindestens 17 Prozent bis 2030 zu erreichen, ist zusätzliche Schutzfläche in der Grössenordnung von 4 Prozent der Landesfläche notwendig. Dieses Ziel ist somit bei der Ausscheidung neuer Schutzflächen zu berücksichtigen. Im Vordergrund stehen hierfür insbesondere die Ergänzung und Erweiterung der Biotop von regionaler oder lokaler Bedeutung, der Ausbau der Waldreservate, wie er durch die Waldpolitik 2020⁶⁵ vorgezeichnet ist, die Neuausscheidung von Gebieten von nationaler Bedeutung nach Artikel 7a BGF sowie im Einzelfall eine Erweiterung bestehender bzw. Bezeichnung neuer nationaler Biotop nach Artikel 18a NHG und Schutzgebiete nach Artikel 11 Absätze 1, 2 und 4 JSG.

Absatz 2 nimmt neu die Aufgabe ins Gesetz auf, dass der Bund die zur planerischen Umsetzung des Schutzes der biologischen Vielfalt nötigen Planungsinstrumente erarbeitet. Die Konzepte und Sachpläne nach Artikel 13 RPG stellen die wichtigsten Raumplanungsinstrumente des Bundes dar. Sie ermöglichen ihm, der Planungs- und Abstimmungspflicht seiner raumwirksamen Tätigkeiten nachzukommen, und unterstützen ihn dabei, den immer komplexeren raumwirksamen Aufgaben gerecht zu werden. Der Bund zeigt in den Konzepten und Sachplänen, wie er seine raumwirksamen Aufgaben wahrnimmt, welche Ziele er verfolgt und welche Anforderungen und Vorgaben er bei seinem Handeln berücksichtigt. In enger Zusammenarbeit zwischen den Bundesstellen und den Kantonen erarbeitet, unterstützen die Konzepte und Sachpläne die raumplanerischen Bestrebungen der Behörden aller Stufen. Der Absatz lässt die Wahl der Bundesinstrumente gemäss Artikel 13 RPG offen.

Ein quantitativ und qualitativ ausreichender Umfang der Lebensräume stellt die unabdingbare Grundlage für den Erhalt der Biodiversität dar. Dieser Raumbedarf für Tiere und Pflanzen gerät auf der räumlich begrenzten und oft überlagernd genutzten Fläche der Schweiz häufig in Konflikt mit anderen Raumnutzungen. In einem Konzept nach Artikel 13 RPG können in Ergänzung zum Landschaftskonzept Schweiz⁶⁶ quantitative und qualitative Ziele für die räumlichen Aspekte des Lebensraumschutzes festgelegt werden. Da die geschützten Flächen in der Regel bereits über die Schutzlegung durch die Kantone raumplanerisch bezeichnet sind, liegt der Fokus eines solchen Konzeptes inhaltlich vor allem auf den Aspekten der Vernetzung und dem Auftrag an die Kantone, die zusätzlich nötigen Biotop von regionaler oder lokaler Bedeutung gemäss Artikel 18b Absatz 3 NHG mittels Schutzlegung auszuscheiden. Für die national bedeutenden Vernetzungsgebiete kann basierend auf dem Konzept die Zweckmässigkeit eines Sachplans geprüft werden, wobei der neue Artikel 11a JSG (vgl. Kap. 6.3.2) eine zentrale Grundlage für die Sachplanelemente bildet.

Die genannten Planungsinstrumente des Bundes sind insbesondere auch für die Vernetzung und die ökologische Infrastruktur relevant: Bereits das bisherige Recht (Art. 18 Abs. 1^{bis} NHG) nimmt implizit auf die Vernetzung schutzwürdiger Lebens-

⁶⁵ Bundesamt für Umwelt BAFU (Hrsg.) 2013: Waldpolitik 2020. Visionen, Ziele und Massnahmen für eine nachhaltige Bewirtschaftung des Schweizer Waldes. Bundesamt für Umwelt, Bern: 66 S.

⁶⁶ Bundesamt für Umwelt (Hrsg.) (2020): Landschaftskonzept Schweiz. Landschaft und Natur in den Politikbereichen des Bundes. Umwelt-Info Nr. 2011.

räume Bezug. Die qualitative Verbesserung der geschützten Gebiete sowie ihre Vernetzung leisten zusammen einen fundamentalen Beitrag zu einem funktionalen Netzwerk von Flächen zur Erhaltung und Förderung der Biodiversität. Für die Vernetzung spielen die Quantität, die Qualität und die räumliche Anordnung von Lebensräumen eine zentrale Rolle. Die Vernetzung funktioniert dann, wenn die Arten zwischen den Flächen wandern und unterschiedliche Lebensräume zur Vervollständigung ihres Lebenszyklus aufsuchen können. Die Vernetzung ist für die Nahrungssuche, die Fortpflanzung oder die Flucht vor Störungen zentral. Sie ermöglicht zudem den Austausch innerhalb der Arten. Die Bedeutung der Vernetzung nimmt mit der zunehmenden Zerschneidung und Zerstückelung der einzelnen Lebensräume beispielsweise durch Verkehrsinfrastrukturen stark zu.

Art. 18b Biotop von regionaler und lokaler Bedeutung

Der geltende Artikel 18b regelt die Pflicht der Kantone hinsichtlich der Objekte von regionaler und lokaler Bedeutung (Abs. 1) sowie hinsichtlich des ökologischen Ausgleichs (Abs. 2). Neu wird der ökologische Ausgleich in einer eigenständigen Bestimmung (Art. 18b^{bis}) geregelt. Gegenstand von Artikel 18b sind somit neu ausschliesslich die Biotop von regionaler oder lokaler Bedeutung. Biotop, die je nach Kanton unter Umständen explizit als «von kantonalen Bedeutung» bezeichnet werden, fallen dabei unter den Begriff der «Objekte von regionaler Bedeutung». Solche, die explizit als «von kommunaler Bedeutung» bezeichnet werden, unter den Begriff der «Objekte von lokaler Bedeutung».

Absatz 1 verpflichtet die Kantone neu, Biotop von regionaler oder lokaler Bedeutung zu bezeichnen und formell unter Schutz zu stellen. Die Kantone kennen bereits heute eine solche Unterschutzstellung von Biotop von regionaler oder lokaler Bedeutung, wobei sie dabei einen gewissen Ermessensspielraum haben. Sie sollen bei dieser formellen Unterschutzstellung insbesondere berücksichtigen, dass diese Schutzobjekte der Vernetzung der Biotop von nationaler Bedeutung dienen. Weiter ist die Bezeichnung von Biotop von regionaler oder lokaler Bedeutung sinnvoll, wenn die jeweiligen schutzwürdigen Lebensräume nach Artikel 18 Absatz 1^{ter} NHG qualitativ hochwertig sind, die Kriterien eines Biotop von nationaler Bedeutung jedoch nicht erfüllen, oder auch wenn die Gebiete zum Erhalt bedrohter Arten erforderlich sind, für die die Schweiz eine besondere Verantwortung trägt.⁶⁷ Ein wichtiges Instrument stellt in diesem Zusammenhang das Bundesgesetz über das bürgerliche Bodenrecht vom 4. Oktober 1991⁶⁸ (BGBB) dar, welches in Artikel 64 einen Anspruch auf Bewilligung des Erwerbs von Flächen zum Zweck des Naturschutzes festhält. Weiter tragen die Kantone bei der Bezeichnung der Biotop den Zielen der Energiestrategie 2050 Rechnung.

Absatz 2 übernimmt die Formulierung des bisherigen Artikels 18b Absatz 1.

Absatz 3 sieht vor, dass der Bundesrat den Kantonen einen Mindestumfang an Biotop von regionaler und lokaler Bedeutung vorschreibt, welcher Vernetzung von

⁶⁷ BAfu (2019): Liste der National Prioritären Arten und Lebensräume. In der Schweiz zu fördernde prioritäre Arten und Lebensräume. Bundesamt für Umwelt, Bern. Umwelt-Vollzug Nr. 1709: 99 S.

⁶⁸ SR 211.412.11

Biotopen von nationaler Bedeutung erforderlich ist. Zudem kann er eine Frist für die kantonale Planung und Umsetzung festlegen. Dabei orientiert sich der Bund am räumlichen und zeitlichen Ziel gemäss Artikel 18^{bis} Absatz 1. Er erlässt weitere Bestimmungen, so etwa zu den massgebenden Kriterien zur Bezeichnung von regionalen und lokalen Biotopen.

Art. 18b^{bis} Ökologischer Ausgleich

Die Konkretisierung der heutigen Bestimmungen zum ökologischen Ausgleich ist ein Kernstück der vorliegenden Gesetzesrevision. Sie soll dazu beitragen, die Vielfalt von Tieren, Pflanzen und ihren Lebensräumen in intensiv genutzten Gebieten, also auch ausserhalb schutzwürdiger Lebensräume oder formell ausgeschiedener Biotope, zu fördern, da auch in diesen Gebieten ein Potenzial für wirksame und leicht umsetzbare Aufwertungsmassnahmen vorhanden ist. Die Bestimmung knüpft an den bisherigen Artikel 18b Absatz 2 NHG an und konkretisiert die darin sehr kurz gefasste und inhaltlich erst wenig konkrete, allgemein formulierte Pflicht der Kantone, für ökologischen Ausgleich in intensiv genutzten Gebieten innerhalb und ausserhalb von Siedlungen zu sorgen. Sie baut inhaltlich auf Artikel 15 der Natur- und Heimatschutzverordnung vom 16. Januar 1991⁶⁹ (NHV) auf und wird mit Blick auf die Bedeutung des ökologischen Ausgleichs für die biologische Vielfalt nun auf Gesetzesstufe gehoben.

Während langer Zeit stand aufgrund der Bestimmungen im Landwirtschaftsrecht zum ökologischen Ausgleich mit entsprechenden Direktzahlungen das intensiv genutzte Agrarland im Zentrum der Umsetzung der heutigen gesetzlichen Regelung. Dabei sind die Massnahmen für die Grundeigentümer und Grundeigentümerinnen, Bewirtschafter und Bewirtschafterinnen oder Betriebsleiter und Betriebsleiterinnen freiwillig und basieren meist auf Bewirtschaftungsverträgen, die im geltenden Landwirtschaftsrecht mittels Direktzahlungen für Biodiversitätsförderflächen (BFF) gefördert werden. Auch im Sachplan Infrastruktur der Luftfahrt SIL wurde im Konzeptteil behördenverbindlich verankert, dass die luftfahrtseitig nicht genutzten Flächen in Flugplatzarealen als Flächen für den ökologischen Ausgleich ausgeschieden und bewirtschaftet werden sollen. Als Arbeitshilfe haben das Bundesamt für Zivilluftfahrt BAZL und das BAFU eine Vollzugshilfe zur ökologischen Aufwertung auf Flugplätzen erarbeitet.⁷⁰ Im Weiteren bestehen unterschiedliche Vollzugsregelungen in den Kantonen.

Aufgrund der starken Zunahme der Siedlungsgebiete bzw. Siedlungsfläche,⁷¹ zu der gemäss Bundesamt für Statistik auch die Verkehrsinfrastrukturen gehören, rücken nun auch diese Gebiete in den Fokus von Aufwertungsmassnahmen. Hier bieten Grünräume, manche davon in öffentlicher Hand, Randbereiche und Trenngürtel von Verkehrsanlagen, Gewässerräume sowie die Gebäude mit ihrer Umgebung ein grosses Potenzial für Aufwertungen zugunsten der biologischen Vielfalt. Mit diesen

⁶⁹ SR 451.1

⁷⁰ BAFU (2019): Biodiversität und ökologischer Ausgleich auf Flugplätzen. Bern 2019.

⁷¹ Gemäss Bundesamt für Statistik hat im Gebiet von 21 Kantonen der nördlichen und westlichen Landesteile die Siedlungsfläche zwischen 1982 und 2015 um rund 30% zugenommen und macht heute mehr als 10% dieses Gebiets aus (BFS 2019, Landschaft Schweiz im Wandel: Siedlungsentwicklung, BFS-Nr. 1163-1900).

Aufwertungsmassnahmen lassen sich Synergien mit der attraktiveren Gestaltung des Siedlungsraums und der Naherholungsgebiete im Zuge der baulichen Innenentwicklung (Verdichtung) schaffen und nutzen. Zudem tragen die ökologischen Aufwertungsmassnahmen dazu bei, Städte und Agglomerationen auch klimafreundlich zu gestalten.

Absatz 1 verpflichtet die Kantone, mit den geeigneten rechtlichen und planerischen Instrumenten für die fachliche und räumliche Umsetzung des ökologischen Ausgleichs in intensiv genutzten Gebieten zu sorgen. Sie haben dabei die Interessen der Land- und der forstwirtschaftlichen Nutzung sowie der Energiestrategie des Bundes, konkretisiert in der Energiestrategie 2050, Rechnung zu tragen. Die Umsetzung des ökologischen Ausgleichs muss in jedem Fall auf geeignete Weise und stufengerecht in der Richt- und Nutzungsplanung berücksichtigt werden. Mit dieser Bestimmung soll sichergestellt werden, dass die Massnahmen naturschutzfachlich und räumlich auf geeigneten Flächen durchgeführt werden. Auf diese Weise können sie beispielsweise der Vernetzung von schutzwürdigen Lebensräumen und Schutzobjekten oder der Funktionsfähigkeit von Wildtierkorridoren dienen. Mit Blick auf die begrenzten räumlichen, finanziellen und personellen Ressourcen drängt sich auf dieser Ebene auch eine Priorisierung auf. Diese kann sich beispielsweise an den für die betreffende Region prioritären Arten mit ihren Lebensräumen ausrichten. Instrumentell steht die Erarbeitung von Strategien, Konzepten oder im Idealfall eines kantonalen oder regionalen Sachplans im Vordergrund, wie dies einzelne Kantone bereits getan haben.

Zu den «intensiv genutzten Gebieten» zählen neben dem Landwirtschaftsgebiet auch die Siedlungsflächen gemäss Definition der Arealstatistik. Den Siedlungsflächen werden «alle Flächen zugeordnet, die vorwiegend durch Arbeiten, Wohnen, Erholung und Verkehr geprägt sind.»⁷² Die Siedlungsflächen sind nicht mit den Bauzonen gleichzusetzen und können sowohl innerhalb als auch ausserhalb dieser Zonen liegen. Dem Begriff der «intensiv genutzten Gebiete» können zudem auch Flächen mit intensiver touristischer Nutzung oder beispielsweise Waldflächen mit hoher Nutzung als Naherholungsgebiete zugerechnet werden.

Aus *Absatz 2* ergibt sich, dass mit Massnahmen des ökologischen Ausgleichs in Gebieten mit intensiver Nutzung naturnahe Lebensräume für Tiere und Pflanzen erhalten, aufgewertet, geschaffen und vernetzt werden. Die im heutigen Recht genannten, charakteristischen Massnahmen werden insbesondere im Hinblick auf die Anwendung im Siedlungsraum präzisiert. Die Aufzählung der Massnahmen ist nicht abschliessend. Damit kann auf die unterschiedlichen räumlichen Situationen Rücksicht genommen werden. Der Bundesrat kann die Anrechnung der weiteren Massnahmen sowie den Mindestumfang dieser Massnahmen regeln (Abs. 3).

Zu den Massnahmen des ökologischen Ausgleichs zählen insbesondere Massnahmen, die in der Regel bereits heute Gegenstand von ökologischen Direktzahlungen gemäss Landwirtschaftsrecht (Art. 55 und 61 der Direktzahlungsverordnung vom

⁷² Bundesamt für Statistik (2014): Arealstatistik nach Nomenklatur 2004 – Standard. Die Zuordnung zu den Siedlungsflächen erfolgt gemäss Definition in erster Linie nach der Funktion, nicht nach der Bodenbedeckung. Dementsprechend zählen bestockte Flächen (Parkwälder, Alleen), landwirtschaftliche Nutzungen (Gemüse, Obst oder Reben im Gebäudeumschwung) oder unproduktive Flächen (Biotope, Teiche) dazu.

23. Oktober 2013⁷³, DZV) sind. Dabei handelt es sich zum Beispiel um die Aufwertung und Förderung von naturnahen Hecken, Feldgehölzen, hochstämmigen Bäumen, artenreichen Wiesen und Weiden sowie Lesesteinhaufen und Trockensteinmauern. Darüber hinaus gehören Massnahmen im Gewässerbereich dazu wie z.B. naturnah gestaltete Kleingewässer oder Bachläufe mit ihrer Ufervegetation. Zudem soll die Schaffung von neuen temporären oder permanenten Stillgewässern und von Feuchtstandorten gefördert werden, um eine funktionale Vernetzung mit bestehenden Feuchtstandorten oder Populationen herzustellen. Bei den Massnahmen im Gewässerbereich bestehen inhaltliche Verbindungen zur Spezialbestimmung betreffend Ufervegetation (Art. 21 NHG), zur Gewässerschutzgesetzgebung (Art. 36a Abs. 3 des Gewässerschutzgesetzes vom 24. Januar 1991⁷⁴ [GSchG] betreffend Umfang, Gestaltung und Nutzung des Gewässerraumes) sowie zur Wasserbaugesetzgebung (Art. 4 Abs. 2 des Bundesgesetzes vom 21. Juni 1991⁷⁵ über den Wasserbau, siehe Art. 37 GSchG). Neben der naturnahen Gestaltung der Gewässer sollen auch Massnahmen wie naturnah gestaltete und landschaftlich integrierte Regenwasserrückhaltebecken für Infrastrukturen (z.B. Strassenabwasserbehandlungsanlagen, sog. SABA) und Rückhalteräume für den Überlastfall bei Hochwasser (sog. Polder) dazugehören. Die Massnahmen im Wald ergeben sich insbesondere aus dem Gebot des naturnahen Waldbaus in Artikel 20 Absatz 2 WaG. Wichtige Handlungsfelder des ökologischen Ausgleichs sind hier insbesondere die Gestaltung gestufter Waldränder sowie die Sicherstellung von ausreichend Alt- und Totholz in geeigneter Weise. Die Massnahmen im bebauten Siedlungsgebiet finden sich namentlich in der Umgebungsgestaltung von privaten und öffentlichen Bauten und im Bereich von Freiflächen im öffentlichen Raum wie Parks, Grün- und Sportanlagen, im Bereich naturnah gestalteter Flächen und Böschungen von Verkehrsinfrastrukturen sowie im Gebäudebereich, etwa in einer biodiversitätsfördernden Dach- und Fassadenbegrünung.

Absatz 3 erlaubt es dem Bundesrat, auf dem Verordnungsweg einen Mindestumfang des ökologischen Ausgleichs zu bezeichnen. Dabei kann er den Umfang differenziert für Gebiete innerhalb und ausserhalb der Siedlungen festlegen. Aus der Festlegung des Mindestumfangs ergibt sich, dass die Kantone auch weitergehende Anforderungen oder weitergehende Differenzierungen, gerade auch im Siedlungsraum, etwa nach Massgabe der Siedlungsstruktur oder ihrer Dichte, festlegen können. Zudem kann der Bundesrat eine Frist für die Umsetzung bestimmen sowie darüber hinaus weitere Bestimmungen zur Umsetzung erlassen.

Absatz 4 ist eine Koordinationsnorm, wobei der Bundesrat bei der Festlegung des Mindestumfangs gemäss Absatz 3 die Abstimmung mit der Landwirtschaftsgesetzgebung sicherzustellen haben wird.

Art. 22 Abs. 3

Dieser Absatz wird ersatzlos gestrichen, da sein Inhalt bereits von Artikel 24h NHG abgedeckt ist.

⁷³ SR **910.13**

⁷⁴ SR **814.20**

⁷⁵ SR **721.100**

Art. 24a Abs. 1 Bst. b

Diese Anpassungen sind rein formeller Natur: Der bisherige Artikel 18*b* umfasst die Regelungen zu den Biotopen von regionaler und lokaler Bedeutung (Abs. 1) sowie die Regelung zum ökologischen Ausgleich (Abs. 2). Neu wird der ökologische Ausgleich in einer separaten Bestimmung geregelt (Art. 18*b*^{bis}). Entsprechend muss der Verweis angepasst bzw. um Artikel 18*b*^{bis} ergänzt werden. Zudem ist anstelle von Artikel 25*a* die Verletzung von Artikel 25*b* (Wiederherstellung von Moore und Moorlandschaften) unter Strafe zu stellen. Bei der NHG-Revision 1997 wurde übersehen, dass mit der Einfügung von Artikel 25*a* (eine Norm zur Informationspflicht der Behörden) die Artikelbezeichnung in der Strafnorm in Bezug auf den damit zu Artikel 25*b* gewordenen Bestimmung hätte angepasst werden müssen.

Art. 24c

Dieser Artikel wird aufgehoben. Er ist eine reine Verweisnorm, die Artikel 69 des Strafgesetzbuches⁷⁶ (StGB) über die Einziehung rechtmässig erlangter Gegenstände und Vermögensvorteile für anwendbar erklärt. Dieser Verweis ist redundant, da gemäss Artikel 333 Absatz 1 StGB der Allgemeine Teil des StGB, wozu auch Artikel 69 StGB zählt, grundsätzlich auch im Nebenstrafrecht und damit im NHG Anwendung findet.

Art. 24e Einleitungssatz

Der Einleitungssatz wird neu formuliert. Neu werden die geschützten Objekte mittels Verweis aufgelistet, um eine bessere Transparenz zu schaffen. Der Anwendungsbereich von Artikel 24*e* wird zudem dahingehend ausgeweitet, dass die Bestimmung auf sämtliche schutzwürdigen Lebensräume Anwendung findet, und nicht bloss auf solche, die formell als Biotope unter Schutz gestellt sind. Diese Anpassung ist insofern erforderlich, als andernfalls bei einem widerrechtlichen Verhalten mit weniger scharfen Konsequenzen zu rechnen ist als unter korrekter Anwendung von Artikel 18 Absatz 1^{ter}. Konkret muss der Verursacher eines Eingriffs in einen schutzwürdigen Lebensraum für Wiederherstellung oder ansonsten für angemessenen Ersatz sorgen. Nimmt der Verursacher ohne Bewilligung einen Eingriff in einen schutzwürdigen Lebensraum vor, so konnte er gestützt auf Artikel 24*e* bisher nicht dazu verpflichtet werden, den rechtmässigen Zustand wiederherzustellen. Diese Lücke wird nun geschlossen.

6.3.2 Änderung anderer Erlasse

Kulturförderungsgesetz

Art. 27 Abs. 3 Bst. c

Bst. c wird dahingehend ergänzt und aktualisiert, dass auch die Finanzhilfen für Baukultur gemäss Artikel 17c E-NHG im Rahmen der Kulturbotschaft vom Parlament mit dem entsprechenden Rahmenkredit bewilligt werden.

⁷⁶ SR 311.0

Landwirtschaftsgesetz

Art. 70a Abs. 2 Bst. d

Der Gesamtanteil an der Landesfläche, welche dem Schutz der einheimischen Tiere und Pflanzen dient, muss ab 2030 mindestens 17 Prozent betragen (s. Erläuterungen zu Art. 18^{bis} Abs. 1 NHG). Zu diesen 17 Prozent werden auch Biotope von nationaler, regionaler oder lokaler Bedeutung gezählt. Der ökologische Leistungsnachweis umfasst gemäss Artikel 70a Absatz 2 Buchstabe d LWG bereits heute die nationalen Biotope i.S.v. Artikel 18a NHG. Die übrigen Biotope – also solche von regionaler oder lokaler Bedeutung (Art. 18b NHG) – werden vom ökologischen Leistungsnachweis jedoch nicht umfasst. Deren vorschriftsgemässe Bewirtschaftung ist jedoch von ebenso zentraler Bedeutung, damit diese erhalten bleiben.

Als Biotope im Sinne von Artikel 70a Absatz 2 Buchstabe d LWG gelten Objekte, deren Schutzwürdigkeit formell festgestellt wurde. Für die Biotope von regionaler oder lokaler Bedeutung erfolgt dies insbesondere durch eine kantonale Schutzplanung, eine Nutzungsplanung mit Schutzzone oder einer Zone mit biotopspezifischen Auflagen. Die vorschriftsgemässe land- oder waldwirtschaftliche Bewirtschaftung wird im Rahmen einer Vereinbarung zwischen der Behörde und dem Bewirtschafter oder der Bewirtschafterin festgehalten (Art. 18c NHG). Wo noch keine Vereinbarung vorliegt, sind bei der Bewirtschaftung die Schutzziele einzuhalten, welche dem behördlich festgestellten Objekt zugrunde liegen bzw. dazu festgehalten sind. Fehlen auch diese, so ist bis zu einer Regelung im Sinne des voran Festgestellten eine extensive Bewirtschaftung mindestens gemäss Vorgaben der Biodiversitätsförderflächen Qualitätsstufe I nach Artikel 58 (DZV) einzuhalten.

Art. 73 Abs. 2 zweiter Satz

Artikel 73 Absatz 2 wird ergänzt mit Bestimmungen zu den besonders wertvollen Biodiversitätsförderflächen (BFF). Der zweite Satz erlaubt es dem Bundesrat, zu diesen Flächen besondere Anforderungen festzulegen. Diese basieren auf den heute geltenden Vorgaben für Biodiversitätsförderflächen der Qualitätsstufe II (Artikel 59 DZV) sowie auf Artikel 6a der Verordnung vom 28. Oktober 2015⁷⁷ über die Erhaltung und die nachhaltige Nutzung von pflanzengenetischen Ressourcen für Ernährung und Landwirtschaft. Diese Ergänzung steht im Einklang mit dem neuen Artikel 18^{bis} Absatz 1 NHG, wonach besonders wertvolle Biodiversitätsförderflächen zu den Flächen zählen, die dem Schutz der einheimischen Tiere und Pflanzen dienen und deren Gesamtanteil an der Landesfläche ab 2030 mindestens 17 Prozent betragen muss.

Jagdgesetz

Die nachfolgenden Bestimmungen werden im Wesentlichen unverändert aus der in der Volksabstimmung vom 27. September 2020 verworfenen Vorlage zum Bundesgesetz über die Jagd und den Schutz wildlebender Säugetiere und Vögel (JSG) übernommen.⁷⁸

⁷⁷ SR 916.181

⁷⁸ BBl 2019 6607 ff.

Ersatz von Ausdrücken

Im ganzen Erlass wird «Jagdbanngebiete» durch «Wildtierschutzgebiete» ersetzt. Die Änderung der Terminologie hat mit einem Strategiewechsel zu tun: weg vom Bannen einer Aktivität – der Jagd – hin zum Schutz der Arten- und Lebensraumvielfalt. Dieser wurde bereits mit der Revision des JSG 1985 und der Revision der Verordnung über die eidgenössischen Jagdbanngebiete vollzogen. Mit der Totalrevision des JSG 1985 und der Inkraftsetzung der neuen Verordnung vom 30. September 1991⁷⁹ über die eidgenössischen Jagdbanngebiete wurde deshalb die Zielsetzung der Jagdbanngebiete dahingehend erweitert, dass in diesen Gebieten nicht nur die Jagd gebannt ist, sondern dass sie insbesondere auch dem Schutz und der Erhaltung von seltenen und bedrohten Säugetieren und Vögeln und ihren Lebensräumen dienen. Die 42 eidgenössischen Jagdbanngebiete, die 3,5 Prozent der Landesfläche ausmachen, leisten heute einen wichtigen Beitrag für den langfristigen Erhalt der biologischen Vielfalt. Dem Wandel vom alleinigen Schutz vor jagdlichen Eingriffen hin zum Schutz vor weiteren Störungen und Eingriffen soll durch die Änderung des nicht mehr zeitgemässen Begriffs «Jagdbanngebiete» in «Wildtierschutzgebiete» besser Rechnung getragen werden.

Art. 11 Sachüberschrift, Abs. 6 zweiter Satz

Die jagdfreien Schutzgebiete für Wildtiere und Vögel gemäss Artikel 11 Absätze 1, 2 und 4 JSG (Vogelreservate und Jagdbanngebiete) gelten als Teil der Schutzgebiete für die Biodiversität gemäss Artikel 18^{bis} Absatz 1 NHG. Den Kantonen soll es mittels Finanzhilfen ermöglicht werden, prioritäre Arten und Lebensräume mittels Aufwertungsprojekten innerhalb dieser Gebiete zu fördern und so diese bereits heute unter nationalem oder kantonalem Schutz stehenden Gebiete für die Fauna mittels gezielter Ausschöpfung ungenutzter Biodiversitätspotenziale zusätzlich in Wert zu setzen. Damit können mit vergleichsweise geringem Aufwand Massnahmen zur ökologischen Aufwertung wertvoller Gebiete für Fauna und Flora verhandelt und umgesetzt werden.

Art. 11a Überregionale Wildtierkorridore

Der Schutz der natürlichen Vielfalt an wildlebenden Tieren und deren Lebensräumen entspricht einem Verfassungsauftrag (Art. 78 Abs. 4 und Art. 79 BV). Entsprechend greift das eidgenössische JSG in seinem Zweckartikel den Artenschutz und den Schutz der Lebensräume der einheimischen wildlebenden Säugetiere und Vögel auf (Art. 1 Abs. 1 Bst. a und b JSG). Beide Schutzaspekte gehören zusammen und insbesondere stellt der Lebensraumschutz eine unabdingbare Voraussetzung für den Artenschutz dar.⁸⁰

Um der Lebensraumfragmentierung entgegenzuwirken, ist auch für die Wildtiere die Vernetzung anhand sogenannter Wildtierkorridore sicherzustellen, die den notwendigen Austausch von Wildtieren zwischen den einzelnen Populationen gewährleisten

⁷⁹ SR 922.31

⁸⁰ BBl 1983 II 1201

und die Wieder- respektive Neubesiedlung von geeigneten Lebensräumen erlauben, ohne zwingend zu deren Kernlebensraum zu gehören.

Für die Schweiz wurde bereits 2001 in einer nationalen Übersicht die Lage besonders wichtiger Wildtierkorridore hergeleitet und deren Durchlässigkeit für Wildtiere beschrieben.⁸¹ 2011 und 2020 wurden die Wildtierkorridore in Zusammenarbeit mit den Kantonen aufgrund der räumlichen Entwicklungen (inkl. die Intensität der Nutzung der Infrastrukturen durch den Menschen) sowie der Entwicklung der Wildtierpopulationen grundsätzlich aktualisiert.

Zurzeit gibt es in der Schweiz rund 300 Wildtierkorridore von überregionaler Bedeutung.⁸² Die grössten Wanderhindernisse finden sich in Gebieten mit hoher Besiedlungsdichte, insbesondere im Mittelland und in Tallagen von Jura und Alpen. Von diesen Korridoren wurden bezüglich ihrer Durchlässigkeit für Wildtiere 16 Prozent als unterbrochen, 56 Prozent als beeinträchtigt und 28 Prozent als intakt beschrieben. Entsprechend diesem Handlungsbedarf hat der Bund bereits mit der Sanierung allfälliger Hindernisse begonnen und baut Wildtierbrücken, wenn Nationalstrassen überregional bedeutende Wildtierkorridore zerschneiden. Die entsprechenden Bauarbeiten finden in der Regel anlässlich des Neubaus oder der Sanierung einzelner Abschnitte des Nationalstrassennetzes statt. Das *Teilprogramm Sanierung Wildtierkorridore* des ASTRA wird aufgrund der Erkenntnisse aus der letzten Aktualisierung noch im Jahr 2021 ergänzt, wie vom Bundesrat im Aktionsplan Biodiversität Schweiz beauftragt.

Diese bisherige Vollzugspraxis beim Umgang mit Wildtierkorridoren hat sich grundsätzlich bewährt, allerdings reichen die Massnahmen nicht aus. Entsprechend der Bedeutung der Wildtierkorridore für den Artenschutz sollen diese Korridore im Rahmen der Strategie Biodiversität Schweiz als Teil des nationalen Vernetzungssystems betrachtet und rechtlich gestärkt werden. Gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung haben Wildtierkorridore die Funktion, verschiedene Biotope miteinander zu verbinden. Wildtierkorridore sind ihrer Bedeutung nach den Biotopen gleichzustellen. Sofern ihnen nationale Bedeutung zukommt, können sie daher Gegenstand einer entsprechenden Inventarisierung sein.⁸³

Zur entsprechenden Sicherung der Wildtierkorridore wird im JSG eine eigenständige Rechtsgrundlage zur Inventarisierung überregionaler Wildtierkorridore geschaffen. Die Wildtierkorridore stellen keine Ausschlussgebiete nach Artikel 12 Absatz 2 EnG dar, da sie nicht gestützt auf Artikel 18a NHG ausgeschieden werden, auf den Artikel 12 Absatz 2 EnG verweist.

Absatz 1 regelt die Ausscheidung der Wildtierkorridore. Deren Bezeichnung, d. h. die Bestimmung ihres Namens sowie ihrer Lage, erfolgt durch den Bundesrat im Einvernehmen mit den betroffenen Kantonen im Rahmen einer neuen Verordnung. Als fachliche Grundlagen zur Ausscheidung von Wildtierkorridoren dienen der vom

⁸¹ BUWAL, Korridore für Wildtiere, Bern 2001.

⁸² Einsehbar unter map.geo.admin.ch

⁸³ Urteil des Bundesgerichts 1A.173/2000 vom 5. November 2001.

Bund gemeinsam mit den Kantonen erarbeitete Grundlagenbericht⁸⁴ bzw. die vom Bundesamt für Landestopografie aufgeschalteten Wildtierkorridore⁸⁵.

Die vom Bundesrat definitiv bezeichneten Wildtierkorridore werden auf Verordnungsstufe in einem Bundesinventar aufgeführt und in den elektronischen Katalog der Geodaten des Bundesrechts aufgenommen (Anhang 1 der Geoinformationsverordnung vom 21. Mai 2008⁸⁶). Die Festlegung des genauen Grenzverlaufs erfolgt durch die Kantone, welche dies im Rahmen der in Absatz 2 angesprochenen räumlichen Sicherung vornehmen und die endgültigen Geodaten elektronisch an den Bund liefern.

Absatz 2 verlangt, dass Bund und Kantone im Rahmen ihrer Zuständigkeit für die räumliche und funktionale Sicherung der überregionalen Wildtierkorridore sorgen. Die Planung und der Bau von Überbrückungen von Nationalstrassen werden heute schon direkt vom Bund übernommen. Dagegen obliegen die Planung und die Umsetzung von Massnahmen zur Wiederherstellung der Durchlässigkeit von überregionalen Wildtierkorridoren, die von Kantonsstrassen zerschnitten werden, sowie von Massnahmen zur Kollisionsverhütung oder die Schaffung von Leitstrukturen den Kantonen.

Absatz 3 regelt die finanzielle Förderung kantonaler Massnahmen zur Erhaltung der Funktionalität der Wildtierkorridore durch den Bund. Diese Finanzierung erfolgt im Rahmen des Neuen Finanzausgleichs (NFA) auf der Grundlage von Programmvereinbarungen. Finanziert werden dabei konkrete Massnahmen der Kantone zur Aufrechterhaltung oder Verbesserung der Durchlässigkeit der Wildtierkorridore, jedoch keine Massnahmen zu deren räumlichen Sicherung. Dabei können die Kantone die Finanzierung von Massnahmen zur Beseitigung oder Überquerung von Wanderhindernissen über die Schaffung von Leitstrukturen und Massnahmen zur Kollisionsverhütung bis hin zum Landkauf beantragen. Grundsätzlich werden vom Bund nur Massnahmen innerhalb der bezeichneten Wildtierkorridore abgegolten. Massnahmen zur Überbrückung von Nationalstrassen werden direkt vom Bund übernommen. Dabei sorgt der Bund im Rahmen seiner Zuständigkeit für die Nationalstrassen für die Planung und den Bau entsprechender Wildtierpassagen. Beim Errichten solcher teuren Bauten ist es im Sinne einer Investitionssicherung zusätzlich wichtig, den freien Zugang der Wildtiere zum Bauwerk in der Landschaft raumplanerisch abzusichern.

Bundesgesetz über die Fischerei

Art. 7a Gebiete von nationaler Bedeutung

Die Biodiversität in und an den Gewässern steht unter besonders grossem Druck. Dies kommt insbesondere mit der anhaltend negativen Entwicklung des Gefährdungszustandes der einheimischen Fische und Krebse deutlich zum Ausdruck. So musste die Gefährdung von zehn Fischarten kürzlich höher eingestuft werden (Revi-

⁸⁴ BUWAL, Korridore für Wildtiere, Bern 2001.

⁸⁵ Einsehbar unter map.geo.admin.ch

⁸⁶ SR 510.620

sion der Verordnung vom 24. November 1993⁸⁷ zum Bundesgesetz über die Fischerei [VBGF] per 1. Januar 2021). Insgesamt sind drei Viertel der einheimischen Fisch- und Krebsarten gefährdet oder ausgestorben (Gefährdungsstufen 0–4, Anhang 1 VBGF). Diese Entwicklung ist Ausdruck der langjährigen starken Beanspruchung der Gewässerlebensräume durch vielfältige Nutzungen. Dadurch hat sich die Qualität und Quantität der Gewässerlebensräume einschneidend verschlechtert. So sind beispielsweise rund 14 000 km Fließgewässer hart verbaut, und mehr als 100 000 Schwellen unterbrechen die Längsvernetzung. Mit der Ergänzung der Gewässerschutzgesetzgebung (GSchG) im Jahr 2011 mit Renaturierungs- (Revitalisierung, Sanierung Schwall/Sunk, Sanierung Geschiebe sowie Sanierung Fischgängigkeit) und Gewässerraumbestimmungen als Folge der Parlamentarischen Initiative 07.492 «Schutz und Nutzung der Gewässer» wurden zwar gute Rahmenbedingungen für die naturnahere Gestaltung der Gewässer geschaffen. Es sind jedoch ergänzende Anstrengungen nötig.

Für die Biodiversität im amphibischen und terrestrischen Bereich besteht bereits heute die Verpflichtung zur Ausscheidung, Sicherung und Aufwertung von Biotopen von nationaler Bedeutung. Trotz der hohen Gefährdung von Fischen und Krebsen besteht jedoch bislang keine rechtliche Vorgabe, aquatische Schutzgebiete auszuscheiden. Diese seit Langem bestehende Lücke soll nun geschlossen werden mit dem Ziel, dem Verlust aquatischer Biodiversität entgegenzuwirken.

Mit dem neuen Artikel 7a erhält der Bund die Möglichkeit, Gebiete von nationaler Bedeutung für den Erhalt von stark gefährdeten und vom Aussterben bedrohten Fisch- und Krebsarten (insbesondere Äsche, Nase, Seeforelle, Flusskrebse) zu bezeichnen. Hierfür bedarf es einer übergeordneten Sicht: Es ist die Aufgabe des Bundes, aus nationaler Sicht besonders bedeutende Fischvorkommen über Kantons- und Einzugsgebiete hinaus zu benennen. Deren Bezeichnung, d. h. die Bestimmung ihres Namens sowie ihrer Lage, erfolgt auf Stufe Verordnung durch den Bundesrat im Einvernehmen mit den betroffenen Kantonen. Der Bund berücksichtigt dabei auch bestehende Anlagen im Bereich der erneuerbaren Energien. Die Kantone können sich im Rahmen des Einvernehmens bei der Bezeichnung der Gebiete ausreichend einbringen. Es steht ihnen frei, als Ergänzung zu den nationalen Schutzgebieten gestützt auf Artikel 5 Absatz 2 BGF lokale und regionale Schutzgebiete zu bestimmen.

Die Gebiete von nationaler Bedeutung sollen das Überleben der gefährdeten Arten sicherstellen, indem sie wichtige Lebensräume im jeweiligen Lebenszyklus (z. B. Laich- und Jungfischhabitate) abdecken. So können gezielt heute noch funktionierende Gebiete für die Fortpflanzung und für das Aufwachsen der Jungfische bewahrt werden. Von diesen Gebieten aus können diese Arten künftig renaturierte Gewässerabschnitte wiederbesiedeln. Die neuen Schutzgebiete sind somit eine notwendige und gezielte Ergänzung zum bestehenden Renaturierungsprogramm nach GSchG und sichern langfristig dessen Wirkung. Mit den Gebieten von nationaler Bedeutung wird auch dem Bericht «Standortbestimmung zur Fischerei in Schweizer Seen und Fließgewässern» in Erfüllung des Postulates 15.3795 UREK-N Rechnung getragen, welcher die Festlegung prioritärer Lebensräume für die Fort-

pflanzung der Fische verlangt.⁸⁸ Die Regelung entspricht dem Auftrag der Verfassung, wonach der Bund bedrohte Arten vor Ausrottung schützen muss (Art. 78 Abs. 4 BV).

Der Bundesrat wird beauftragt, die Schutzziele für die Gebiete nach Artikel 7a BGF festzulegen und die konforme Nutzung dieser Gebiete zu regeln. Die Nutzung (z. B. Tourismus und Erholung) sowie technische Eingriffe nach Artikel 8 BGF sollen generell zurückhaltend und im Einklang mit den gebietsspezifischen Schutzzielen erfolgen. So sind zum Beispiel wasserbauliche Eingriffe wie Unterhaltsmassnahmen an Schutzbauten, Hochwasserschutz- und Revitalisierungsprojekte, Eingriffe im Zusammenhang mit Anlagen wie beispielsweise Werkleitungenquerungen möglich, sofern sie im Interesse der Schutzziele sind oder diese nicht beeinträchtigen.

Bei den Gebieten nach Artikel 7a BGF handelt es sich um schutzwürdige Lebensräume im Sinne des NHG. Bei einem Eingriff muss also stets eine Interessenabwägung stattfinden und es müssen Wiederherstellung und gegebenenfalls Ersatzmassnahmen geleistet werden (Art. 18 Abs. 1^{er} NHG). Eine Konkretisierung der Eingriffsregelung kann durch den Bundesrat auf Verordnungsstufe erfolgen. Da es sich vorliegend um ein nationales Schutzinteresse handelt, ist vorgesehen, als Eintrittskriterium zur Interessenabwägung ein nationales Eingriffsinteresse zu verlangen. Auch mit einem solchen nationalen Eingriffsinteresse wird weiterhin sichergestellt, dass eine sachgerechte Einzelfallprüfung im Rahmen der Interessenabwägung erfolgen kann.

Die neuen Schutzgebiete sind keine Ausschlussgebiete für neue Wasserkraftanlagen nach Artikel 12 Absatz zweiter Satz 2 EnG, da sie nicht gestützt auf Artikel 18a NHG ausgeschieden werden, auf den Artikel 12 Absatz 2 EnG verweist. Damit wird u.a. den Zielen der Energiestrategie 2050 Rechnung getragen. Ziel ist es, die unterschiedlichen Nutzungen (z.B. Erholung, Wasserbau, Wasserkraft) in den Gebieten nach Artikel 7a BGF optimal auf ihre Schutzziele auszurichten und so die Artenvielfalt gemäss der Strategie Biodiversität Schweiz zu erhalten. Auch ist zu erwähnen, dass diese Gebiete im Einvernehmen mit den Kantonen ausgeschieden werden – so kann den verschiedenen Interessen angemessen Rechnung getragen werden. Die Bestimmung zur Sicherung angemessener Restwassermengen in diesen Schutzgebieten richtet sich insbesondere nach Artikel 31 Absatz 2 Buchstaben c und d GSchG.

Für die Gebiete nach Artikel 7a BGF wird der Bundesrat keine fischereilichen Fangverbote im Rahmen der Festlegung der Schutzziele oder der Regelung der konformen Nutzung erlassen. Diese können – soweit erforderlich – wie bisher auf Grundlage von Artikel 5 Absatz 2 BGF durch die Kantone angeordnet werden.

Die Gebiete nach Artikel 7a tragen zum nationalen Ziel von 17 Prozent Schutzfläche bei (vgl. Art. 18^{bis} Abs. 1 NHG). In den nächsten Jahren stehen für die Festlegung der Gebiete – wie ausgeführt – die Laich- und Jungfischhabitate von Äschen, Nasen, Seeforellen und die wichtigen Vorkommen der Krebsarten im Fokus. Für diese Arten liegen bereits fachliche Grundlagen für die weitere Identifikation der eigentlichen Schutzgebiete von nationaler Bedeutung vor. Gegenwärtig ist nicht absehbar, ob und gegebenenfalls für welche Arten in Zukunft weitere Gebiete notwendig sein

⁸⁸ Standortbestimmung zur Fischerei in Schweizer Seen und Fliessgewässern. Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulates 15.3795 UREK-N vom 22. Juni 2015.

könnten. Dies hängt in erster Linie von der Entwicklung des Gefährdungsstatus der Arten ab.

Die Gebiete nach Artikel 7a werden voraussichtlich über die Schweiz verteilt in unterschiedlichen Gewässertypen zu liegen kommen. Bei Äschen und Nasen werden sie primär in mittleren bis grossen Flüssen im Mittelland liegen, bei Flusskrebsen eher in kleinen Mittellandgewässern in den Oberläufen der Einzugsgebiete.

Art. 12 Sachüberschrift, Abs. 1^{bis} und 2

Der neue Absatz 1^{bis} legt fest, dass der Bund den Kantonen Abgeltungen an die Kosten für die Erhaltung der Gebiete nach Artikel 7a gewährt. Mit der neuen Abgeltungsregelung ist auch die Anpassung der Sachüberschrift erforderlich. Zur Erhaltung zählen sämtliche Schutz- und Unterhaltsmassnahmen. Die Revitalisierung der Gebiete wird durch das entsprechende Programm finanziert.

Treffen die Kantone Massnahmen, die über den blossen Schutz und Unterhalt hinausgehen und fallen diese nicht unter die Revitalisierung, so können sie weiterhin Finanzhilfen nach Artikel 12 Absatz 1 Buchstabe a beantragen.

Absatz 2 wird dahingehend geändert, dass er nicht nur Finanzhilfen, sondern auch die Abgeltungen nach Absatz 1^{bis} erfasst. Zudem bemisst sich die Höhe der Finanzhilfe bzw. Abgeltung nach der Bedeutung und neu auch nach der Wirksamkeit der Massnahme. Wie heute soll die Höhe der Finanzhilfen höchstens 40 Prozent der Kosten betragen.

6.4 Auswirkungen auf die öffentliche Hand

6.4.1 Finanzielle Auswirkungen auf den Bund

Zur Umsetzung des indirekten Gegenvorschlags zur Biodiversitätsinitiative geht der Bund von Mehrkosten für den Bund von 100 Millionen Franken pro Jahr aus. Die vorgeschlagenen Gesetzesanpassungen übertragen dem Bund vereinzelt neue Aufgaben, u.a. die Schaffung von Planungsinstrumenten, Grundlagenarbeiten, die Festlegung von Vorgaben für die Kantone und Aufsichtsfunktionen. Die Kosten hierfür dürften überschaubar bleiben.

Die Beiträge im Rahmen von Programmvereinbarungen verursachen Mehrkosten beim Bund. Damit wird der Aufwand für die Sicherung, die ökologische Aufwertung und den Unterhalt von Schutzgebieten sowie für den ökologischen Ausgleich abgegolten. Für die Vernetzung werden mit Ausnahme der Wildtierkorridore keine wesentlichen Mehrkosten angenommen.

Die geschätzten Kosten setzen sich wie folgt zusammen:

- *Schutzflächenziel 17 Prozent und Förderung der Vernetzung:* Die Aufwendungen für den Zuwachs der Schutzgebietsfläche auf mindestens 17 Prozent werden auf 35 Millionen Franken geschätzt. Dieser Betrag leitet sich ab aus den heutigen Investitionen des Bundes von rund 110 Millionen Franken pro Jahr für 13,4 Prozent der Landesfläche, der Annahme eines proportionalen Zuwachses sowie Aufwendungen für Grundlagen, Planung,

Umsetzung, Vollzug und Kontrolle. Unterhaltsmassnahmen umfassen beispielsweise die Bekämpfung invasiver gebietsfremder Arten in geschützten Lebensräumen, die landwirtschaftliche Pflege der Biotope und Pufferzonen oder der Unterhalt von Weihern, um das Verlanden zu verhindern oder um die standortangepasste Ufervegetation zu erhalten. Für den Bereich Vernetzung sieht der indirekte Gegenvorschlag keine zusätzlichen Mittel vor, mit Ausnahme eines Mehrbedarfes für die Wildtierkorridore.

- *Vernetzung von Lebensräumen für Wildtiere (Wildtierkorridore)*: Das BAFU erwartet zur Umsetzung der notwendigen Massnahmen im Bereich Wildtierkorridore Mehrkosten von jährlich insgesamt 6 Millionen Franken. Darin eingeschlossen sind 4 Millionen Franken pro Jahr für die Erstellung und die Sanierung der Wildtierkorridore. Diese Massnahmen umfassen konkret die Ausscheidung von Wildtierkorridoren sowie die Abgeltung der Kantone für die Sicherung der Wildtierkorridore über das Instrument der Programmvereinbarungen. 2 Millionen Franken pro Jahr werden für Finanzhilfen an die Kosten für Arten- und Lebensraumförderungsmassnahmen in Jagdbanangeboten und Vogelreservaten benötigt sowie für globale Abgeltungen an die Kantone für die Aufsicht dieser Gebiete. Basis für die geschätzten Aufwände bildet die parlamentarische Debatte zum Jagdgesetz. Die Beiträge des Bundes sind als Finanzhilfen vorgesehen.
- *Sanierung Biotope*: Zur Deckung von Vollzugsdefiziten in Biotopen von nationaler Bedeutung besteht ein Mehrbedarf an Bundesmitteln in der Grössenordnung von 34 Millionen Franken pro Jahr für den gesetzeskonformen Schutz und Unterhalt der bestehenden Schutzgebiete⁸⁹ sowie für deren Sanierung. Die Sanierung eines Biotops hat zum Ziel, die Qualität einer Fläche verbessern. Zum Beispiel bestehen in vielen Schweizer Mooren Entwässerungsmassnahmen wie Drainagen oder Ablaufgräben, die den Wasserhaushalt in diesen Lebensräumen verändern oder sogar empfindlich stören. Mit der Entfernung oder Anpassungen der Entwässerungsstrukturen kann die Qualität dieser empfindlichen Lebensräume erheblich verbessert werden. Weitere Sanierungsmassnahmen können den Wiederaufbau von Trockenmauern als wertvolle Lebensräume für Pflanzen- und Tierarten umfassen – und hierbei zugleich prägende Landschaftselemente erhalten. Oder, es entstehen im Zuge von Weihersanierungen spezifische Versteckplätze für die in der Schweiz zumeist gefährdeten Amphibien. Die Kosten zur Schaffung aquatischer Schutzgebiete belaufen sich auf 5 Millionen Franken jährlich. Hierzu werden Gebiete für den Erhalt von Fischen und Krebsen festgelegt, die vom Aussterben bedroht oder stark gefährdet

⁸⁹ Die heute bereitgestellten Mittel sind nicht ausreichend, s. Martin *et al.* (2017) Biotope von nationaler Bedeutung - Kosten der Biotopinventare. Expertenbericht zuhanden des Bundes, erstellt im Auftrag des Bundesamtes für Umwelt (BAFU). 2. Auflage, 2017. Insbesondere besteht ein grosser Sanierungsbedarf aufgrund vernachlässigtem Unterhalt und übermässigen Fremdeinwirkungen.

sind. Zudem erhalten die Kantone Abgeltungen an die Kosten zur langfristigen Erhaltung dieser Gebiete.

- *Stärkung ökologischer Ausgleich im Siedlungsgebiet:* Der Bund beteiligt sich im Rahmen der Programmvereinbarungen mit 20 Millionen Franken pro Jahr an den Kosten der Kantone für den ökologischen Ausgleich. Dieser umfasst insbesondere Grünräume (z. B. naturnah gestaltete Parkanlagen und Umgebungen von Häusern oder Überbauungen, Umgebungsgrün von Schulhausanlagen oder Plätze und Spielplätze mit vielfältigen Bäumen und anderen Pflanzen), Grünachsen (z. B. Baumreihen und Alleen, Grünzüge (begrünte Fussverbindungen und Velowege) oder Verkehrsbegeleitgrün wie begrünte Tramtrassees, Strassenborde, Trennstreifen, Kreisel etc.) sowie Gewässerräume und Wasserflächen (begehbare, naturnah gestaltete See- und Flussufer oder Bäche und Teiche im Siedlungsraum).

Zur Förderung einer umfassenden Baukultur werden keine Mehrkosten erwartet. Auch die vorgesehenen Änderungen im Landwirtschaftsgesetz verursachen für den Bund keine finanziellen Aufwände. Die notwendigen Arbeiten umfassen lediglich die Definition der Anforderungen an Biodiversitätsförderflächen und sind deshalb vernachlässigbar.

Für die Umsetzung des Gegenvorschlags benötigt der Bund zusätzliche Mittel aus der allgemeinen Bundeskasse in der Höhe von 100 Millionen Franken pro Jahr.

6.4.2 Personelle Auswirkungen auf den Bund

Der Bund schätzt den personellen Mehrbedarf zur Umsetzung des indirekten Gegenvorschlags auf rund 700 Stellenprozente. Diese sind für das BAFU vorgesehen.

Der personelle Mehrbedarf ergibt sich insbesondere aus folgenden neuen Aufgaben:

- *Schutzflächenziel 17 Prozent und Förderung der Vernetzung:* 250 Stellenprozente sind vorgesehen für: Erarbeiten von Grundlagen für die Förderung der Biodiversität aus nationaler Sicht, für die Ergänzung der Förderung der Biodiversität aus regionaler/lokaler Sicht, für die Ausscheidung von aquatischen Schutzgebieten, Entwicklung der Grundlagen zur räumlichen Anordnung insbesondere Vernetzung, Abgleich mit der nationalen Planung insbesondere Vernetzung, Entwicklung eines Instrumentes nach RPG Art. 13 (Konzept, Sachplan), Definition der Zielvorgaben Bund, der Programmvereinbarungen Bund-Kantone inkl. Verhandlung und Controlling, Umsetzung auf Bundesebene, Erarbeiten von Vollzugshilfen, Arbeitshilfen o.ä. zuhanden der Kantone, Schnittstellenbetreuung und Dialog u.a. zwischen Bund und Kantonen, Fachkonferenzen, Sektoralpolitiken, usw.

- *Verbesserung und Vernetzung von Lebensräumen für Wildtiere:* Insgesamt 200 Stellenprozente gehen in: Erstellen einer neuen Wildtierkorridor-Verordnung, Aktualisieren der Grundlagen zu den Wildtierkorridoren, Grundlagen zur Lebensraumförderung in Wildtierschutzgebieten, Abgleich mit nationaler Planung insbesondere Vernetzung, Abgleich mit den Kantonen, Umsetzung der Wildtierkorridor-Verordnung mit den Kantonen, Vollzugshilfe, Arbeitshilfe o.ä. zuhanden der Kantone, Leitlinien für kantonale Schutzgebiete, Mitgestaltung der Programmvereinbarungen Bund-Kantone inkl. Controlling, Schnittstellenbetreuung insbesondere mit Kantonen und Dritten.
- *Sanierung Biotope:* Zur Sanierung der Biotope besteht ein geschätzter Personalaufwand von 150 Stellenprozenten für den Bereich «Unterhalt» und «Sanierung» Biotope. Diese Ressourcen sind vorgesehen für die Erarbeitung von Grundlagen zum defizitären Unterhalt, zur Sanierung, Sanierungsprogramm, für die Definition der Zielvorgaben und Programmvereinbarungen Bund-Kantone inkl. Verhandlung und Controlling, Entwicklung von Arbeitshilfen o.ä. zuhanden der Kantone und Dritten, Erarbeiten von Vollzugshilfen, Arbeitshilfen o.ä. zuhanden der Kantone, Schnittstellenbetreuung und Dialog u.a. zwischen Bund und Kantonen, Fachkonferenzen, Sektoralpolitiken, usw.
- *Stärkung ökologischer Ausgleich im Siedlungsgebiet:* 100 Stellenprozente sind vorgesehen für: Grundlagen für den ökologischen Ausgleich insbesondere Abgleich mit anderen Prioritäten und Massnahmen im Siedlungsbereich wie Klimaschutz, Lärm, Gesundheit, Standortqualität, Zielvorgaben Bund, Abgleich mit nationaler Planung insbesondere Vernetzung, Vollzugshilfe, Arbeitshilfe o.ä. zuhanden der Kantone, Definition der Programmvereinbarungen Bund-Kantone inkl. Verhandlung, Controlling, Schnittstellenbetreuung und Dialog insbesondere mit anderen Bundespolitiken (z.B. Agglomerationsprogramme), Kantonen und Dritten.

Die Aufnahme der Förderung einer hohen Baukultur ins Gesetz führt gegenüber heute zu keinem personellen Mehraufwand. Die Aufgaben des Bundes können im Rahmen der bestehenden Ressourcen erfüllt werden.

6.4.3 Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden

Mit den rechtlichen Anpassungen sind auch für die Kantone Mehraufwendungen verbunden. Der Bund geht - über alle Massnahmen gesehen - von Kosten für die Kantone und Gemeinden von jährlich insgesamt rund 150 Millionen Franken aus (Kantone: 140 Millionen Franken p.a.; Gemeinden: 10 Millionen Franken p.a.), inklusive personeller Mehrbedarf. Von den benötigten Mitteln entfallen 105 Millionen Franken auf die Beiträge für zusätzliche Schutzflächen, Wildtierkorridore, die Sanierung von Biotopen, aquatische Schutzgebiete und den ökologischen Ausgleich. Die übrigen Kosten ergeben sich aus jährlich 15 Millionen Franken aus Grundlagenarbeiten (Sachpläne, Konzepte, Vorgaben) und Aufsichtsfunktion und 30 Millionen

Franken pro Jahr aus der Umsetzung von Projekten (Projektabwicklung).⁹⁰ Ein der Teil der Kosten für die Umsetzung von Projekten fällt bei den Gemeinden an. Diese müssen infolge des Gegenvorschlags vor allem vermehrt beim ökologischen Ausgleich tätig werden.

Allerdings ergeben sich für die Kantone mit den beantragten Neuregelungen keine grundlegend neuen Aufgaben: Der Naturschutz ist und bleibt eine Verbundaufgabe zwischen Bund und Kantonen. Der indirekte Gegenvorschlag zur Biodiversitätsinitiative schafft jedoch mehr Verbindlichkeit für die Kantone, da ihnen eine zentrale Rolle beim Vollzug und bei der Schaffung der Ökologischen Infrastruktur zukommt. Insbesondere sind die Kantone im Bereich der regionalen und lokalen Biotop sowie zum ökologischen Ausgleich im Siedlungsraum stärker verpflichtet.

Ohne das engagierte Handeln der Kantone können die Biodiversitäts-Ziele – insbesondere das 17 Prozent-Ziel – nicht erreicht werden. Die NHG-Revision fokussiert dabei auf zwei zentrale Aufgaben, die den Kantonen schon heute zukommen: dem Schutz und Unterhalt der Biotop von regionaler und lokaler Bedeutung und dem ökologischen Ausgleich. Diese Aufgaben werden punktuell ergänzt gestärkt. Neue Aufgaben ergeben sich für die Kantone durch die neuen Artikel des JSG (Wildtierkorridore) und BGF (Fischschutzgebiete).

Die Kosten für Kantone und Gemeinden setzen sich wie folgt zusammen:

- *Schutzflächenziel 17 Prozent und Förderung der Vernetzung:* Die Aufwendungen für den Zuwachs der Schutzgebietsfläche auf mindestens 17 Prozent werden für die Kantone auf 46 Millionen pro Jahr Franken geschätzt. Diese Mittel umfassen 30⁹¹ Millionen Franken für den Unterhalt der zusätzlichen Flächen, 8 Millionen Franken für die raumplanerische Sicherung der Schutzgebiete (Verfügung von Schutzzonen, Abschluss von Bewirtschaftungsverträgen) sowie weitere 8 Millionen Franken für Projektkosten zur Umsetzung der Massnahmen.
- *Vernetzung von Lebensräumen für Wildtiere (Wildtierkorridore):* Insgesamt fallen für die Kantone Mehrkosten von jährlich 8 Millionen Franken an. Analog zum Bund müssen die Kantone 6 Millionen Franken zur Erstellung und Sanierung der Wildtierkorridore, für die Lebensraumaufwertung von Jagdbanngebieten und Vogelreservaten sowie für die Aufsicht dieser Gebiete aufwenden. Weitere 2 Millionen Franken jährlich entstehen aus Arbeiten zur Projektplanung und –begleitung oder der Umsetzungs-kontrolle.

⁹⁰ Inklusive allfälliger Umsetzungskosten der Gemeinden.

⁹¹ Noch ist nicht klar, in welchen Kantonen zusätzliche Flächen zur Verfügung gestellt werden können. Eine Aufteilung der Mehrkosten nach Kantonen ist derzeit deshalb nicht möglich.

- *Sanierung Biotope:* Für den gesetzeskonformen Unterhalt der bestehenden Schutzgebiete⁹² sowie für die Sanierung der nationalen Biotope beträgt der Mehrbedarf für die Kantone 47 Millionen Franken pro Jahr. Diese leiten sich mit jährlich 29 Millionen Franken aus der Deckung des vernachlässigten Schutzes und Unterhalts bei bestehenden nationalen, regionalen und lokalen Biotopen ab (analog Mehrkosten Bund), mit 3 Millionen Franken jährlich für die Erfassung des Zustands der nationalen Biotope, mit 5 Millionen Franken für ihre Aufwertung und Sanierung sowie mit 10 Millionen Franken Umsetzungskosten.
Zur Schaffung aquatischer Schutzgebiete fallen den Kantonen Mehrkosten über 6 Millionen Franken an. Diese umfassen 5 Millionen Franken pro Jahr für Erhaltungsmassnahmen und lokale Massnahmen zur Verbesserung dieser Gebiete an sowie 1 Million Franken für Umsetzungskosten.
- *Stärkung ökologischer Ausgleich im Siedlungsgebiet:* Insgesamt entstehen für die Kantone Mehrkosten über jährlich 33 Millionen Franken. Für die Gemeinden fallen Mehrkosten über 10 Millionen Franken an. Der grösste Mehrbedarf an Kantonsmitteln (30 Millionen Franken pro Jahr) entsteht für die Schaffung ökologischer Ausgleichsflächen. Weitere Aufwendungen erfordern Anpassungen der Richtplanungen (3 Millionen Franken pro Jahr) sowie einmalige Mehrkosten für die Unterstützung der Gemeinden in der Höhe von rund 5 Millionen Franken.
Im Siedlungsgebiet sind die Gemeinden bzw. die Städte für Flächenziele zuständig. Mehrkosten entstehen den Gemeinden für folgende Aufgaben: jährlich 10 Millionen Franken für die Umsetzung von Projekten sowie einmalig 3 Millionen Franken für die Ausarbeitung eines Konzepts für den ökologischen Ausgleich sowie weitere Kosten zur Aufwertung der eigenen Freiflächen.

Im Bereich Baukultur führt die Vorlage zu keinen neuen Pflichten der Kantone und Gemeinden. Die Hauptverantwortung für die Entwicklung der Qualität der gebauten Umwelt liegt bei den Kantonen und Gemeinden, die vielfältige und unterschiedlich gewichtete Ansätze zu deren Sicherung verfolgen. Die Kantone sind durch die Vorlage eingeladen, auch auf ihrer Stufe das Bestreben nach einer hohen Baukultur zu stärken und in diesen Belangen mit dem Bund zusammenzuarbeiten. Auch die Änderungen im Landwirtschaftsgesetz bedeuten für die Kantone keine Mehrkosten.

6.5 Auswirkungen auf weitere Akteure

Nebst Bund und Kantonen sind auch weitere Akteure von den angestrebten Neuregelungen betroffen.

⁹² Die heute bereitgestellten Mittel sind nicht ausreichend, s. Martin *et al.* (2017) Biotope von nationaler Bedeutung - Kosten der Biotopinventare. Expertenbericht zuhanden des Bundes, erstellt im Auftrag des Bundesamtes für Umwelt (BAFU). 2. Auflage, 2017. Insbesondere besteht ein grosser Sanierungsbedarf aufgrund vernachlässigtem Unterhalt und übermässigen Fremdeinwirkungen.

- *Schutzflächenziel 17 Prozent und Förderung der Vernetzung:* Von der Ausweitung des Schutzflächenziels und der Vernetzung können verschiedene Akteure betroffen sein wie beispielsweise landwirtschaftliche Betriebe, Verkehrsbetriebe, Energieversorgungsunternehmen, Betreiber von Freizeitanlagen und touristischen Anlagen oder Waldbesitzer und Forstbetriebe. Sie treffen zu Gunsten der jeweiligen gebietsspezifischen Schutzziele geeignete Massnahmen, wofür sie entschädigt werden. Weiter können Kosten entstehen für den Unterhalt von Flächen, die unter das Schutzziel fallen. Diese werden durch die öffentliche Hand getragen, beispielsweise im Rahmen der Programmvereinbarungen Bund-Kantone oder der Direktzahlungen für die Landwirtschaft. Auch der Nutzungsverzicht wird insbesondere bei der Waldwirtschaft oder der Landwirtschaft kompensiert. Weil die aquatischen Schutzgebiete nach Artikel 7a BGF keine Ausschlussgebiete für neue Wasserkraftanlagen sind, beeinträchtigen sie die Ziele der Energiestrategie nicht.
- *Vernetzung von Lebensräumen für Wildtiere (Wildtierkorridore):* Mit der Erstellung und Sanierung von Wildtierkorridoren werden die Kantone private Unternehmen beauftragen. Inwieweit Grundeigentümer (Unternehmen, Private) in ihrer Nutzung beeinträchtigt werden, wird derzeit durch das BAFU abgeklärt.
- *Sanierung Biotope:* Aufträge zur Aufwertung und zur Sanierung von Biotopen generieren bei den betroffenen Unternehmen und ihren Vorleistern Wertschöpfung und Beschäftigung. Entsprechend den von Bund und Kantonen eingesetzten Mitteln ergibt sich für die Unternehmen eine jährliche Wertschöpfung von rund 80 Millionen Franken (inkl. Aufträge für Unterhalt). Ein grosser Teil dieser Wertschöpfung fällt bei lokalen Unternehmen an.⁹³ Dies ist aus regionalwirtschaftlicher Sicht interessant, sofern die Sanierungen in Randregionen stattfinden.
- *Stärkung ökologischer Ausgleich im Siedlungsgebiet:* Von der Neuregelung sind neben der öffentlichen Hand auch Unternehmen und Privatpersonen in ihrer Funktion als Grundeigentümer, Bauherren und Investoren betroffen. Sie müssen die Kosten für ökologische Ausgleichsflächen teilweise selber tragen – im Sinne des Ausgleichs der Nutzung. Beispielsweise Wohnüberbauungen oder Firmengelände profitieren aber auch in verschiedener Hinsicht von einer naturnahen Umgebung. Unternehmen können in ihrer Funktion als Auftragnehmer von der Erstellung von ökologischen Ausgleichsflächen profitieren. Aufträge wie die Begrünung von Dachflächen oder der Unterhalt von Grünflächen generieren beispielsweise bei Gartenbauunternehmen Wertschöpfung und Beschäftigung.

⁹³ BAFU (Hrsg.) 2020: Sozioökonomische Analyse der Wirkungen von Investitionen in Naturschutz und Waldbiodiversität. Bundesamt für Umwelt, Bern.

6.6 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft

Die Biodiversität stellt mit ihren Ökosystemleistungen unentgeltlich essenzielle Grundlagen für die Wirtschaft und Gesellschaft bereit. Sie ist für Branchen wie Land- und Waldwirtschaft, Tourismus oder der Lebensmittel- und Pharmabranche unverzichtbar. Der wirtschaftliche Nutzen der Schweizer Schutzgebiete wird auf rund 3 Milliarden Franken pro Jahr geschätzt.⁹⁴ Der indirekte Gegenvorschlag stärkt den Naturschutz. Wird der Verlust der Biodiversität gestoppt, können erhebliche Kosten vermieden werden. Diese würden anfallen, wenn die wegen des Biodiversitätsverlusts wegfallenden Ökosystemleistungen kompensiert werden müssten. Diese Kosten für das Nichtstun betragen in der Schweiz im Jahr 2050 gemäss Schätzungen rund 14 bis 16 Milliarden Franken pro Jahr bzw. 2 bis 2.5% des BIP.⁹⁵

Die durch die Massnahmen für die Biodiversität ausgelösten Mittel kommen der Schweizer Wirtschaft und insbesondere dem lokalen Gewerbe zugute, indem sie Wertschöpfung und Beschäftigung bei den Unternehmen generieren, die im Auftrag der Kantone die Sanierung und den Unterhalt von Schutzgebieten umsetzen oder Massnahmen des ökologischen Ausgleichs vornehmen. Von den Aufträgen profitieren dürften unter anderem landwirtschaftliche Betriebe, (Garten-)Bauunternehmen, Umwelt- und Planungsbüros sowie deren Zulieferer von Maschinen, Geräten, Transportleistungen etc. Es ist zu erwarten, dass von den Bundesmitteln für den Naturschutz ca. 40% der Landwirtschaft und 20 % der Bauwirtschaft zugutekommen; die restlichen 40 % dürften an Planungsbüros, Forstbetriebe und Unterhaltsfirmen gehen. Regionalwirtschaftliche Effekte sind insofern zu erwarten, als viele Schutzgebiete in Randregionen liegen und dadurch auch Unternehmen in entlegenen Gebieten von Aufträgen für Sanierung und Unterhalt von Schutzgebieten profitieren.^{96,97}

6.7 Rechtliche Aspekte des indirekten Gegenvorschlags

6.7.1 Verfassungsmässigkeit

Die Vorlage stützt sich auf Artikel 78 BV. Nach Absatz 1 sind die Kantone für den Natur- und Heimatschutz zuständig. Absatz 2 bestimmt, dass der Bund bei der Erfüllung seiner Aufgaben Rücksicht auf die Anliegen des Natur- und Heimatschutzes nimmt. Er schont Landschaften, Ortsbilder, geschichtliche Stätten sowie Natur- und Kulturdenkmäler; er erhält sie ungeschmälert wenn das öffentliche Interesse es gebietet. Nach Absatz 3 kann er Bestrebungen des Natur- und Heimatschutzes unterstützen und Objekte von gesamtschweizerischer Bedeutung vertraglich oder durch Enteignung erwerben oder sichern. Nach Absatz 4 erlässt der Bund die Vor-

⁹⁴ Klaus G. (2014): Der Nutzen der bestehenden Schutzgebiete in der Schweiz.

⁹⁵ Ecoplan (2010): "COPI Schweiz" – Grobe Abschätzung der Kosten des Nichthandelns im Bereich der Biodiversität bis 2050

⁹⁶ BAFU (Hrsg.) 2019: Mittelfluss, Empfänger und Wirkung der Investitionen in Naturschutz und Waldbiodiversität. Kantonsbefragung. Schlussbericht. Bundesamt für Umwelt, Bern.

⁹⁷ BAFU (Hrsg.) 2020: Sozioökonomische Analyse der Wirkungen von Investitionen in Naturschutz und Waldbiodiversität. Bundesamt für Umwelt, Bern.

schriften zum Schutz der Tier- und Pflanzenwelt und zur Erhaltung der Lebensräume in der natürlichen Vielfalt. Er schützt bedrohte Arten vor Ausrottung. Nach Absatz 5 sind Moore und Moorlandschaften von besonderer Schönheit und gesamtschweizerischer Bedeutung geschützt. Es dürfen darin weder Anlagen gebaut noch Bodenveränderungen vorgenommen werden. Ausgenommen sind Einrichtungen, die dem Schutz der bisherigen landwirtschaftlichen Nutzung der Moore und Moorlandschaften dienen.

6.7.2 Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz

Die Vorlage ist kompatibel mit allen internationalen Abkommen, welche die Schweiz ratifiziert hat (siehe Ziff. 4.4).

6.7.3 Erlassform

Nach Artikel 22 Absatz 1 des Parlamentsgesetzes vom 13. Dezember 2020⁹⁸ erlässt die Bundesversammlung alle wichtigen rechtsetzenden Bestimmungen in der Form eines Bundesgesetzes. Der vorliegende Erlass enthält wichtige rechtsetzende Bestimmungen, indem Pflichten von Bund und Kantonen festlegt und hat daher in der Form des Bundesgesetzes zu erfolgen.

6.7.4 Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips und des Prinzips der fiskalischen Äquivalenz

Gemäss Artikel 43a Absatz 1 BV übernimmt der Bund nur die Aufgaben, welche die Kraft der Kantone übersteigen oder einer einheitlichen Regelung durch den Bund bedürfen. Die Vorlage tangiert die Aufgabenteilung oder die Aufgabenerfüllung durch Bund und Kantone nicht substanziell.

6.7.5 Unterstellung unter die Ausgabengrenze

Nach Artikel 159 Absatz 3 Buchstabe b der BV bedürfen Subventionsbestimmungen, die neue einmalige Ausgaben von mehr als 20 Millionen Franken oder wiederkehrende Ausgaben von mehr als 2 Millionen Franken nach sich ziehen, der Zustimmung der Mehrheit der Mitglieder jedes der beiden Räte. Die Finanzierungsbestimmungen Artikel 11a Absatz 3 JSG (Wildtierkorridore) und Artikel 12 Absatz 1^{bis} BGF (Gebiete von nationaler Bedeutung) ziehen je wiederkehrende Ausgaben von mehr als 2 Millionen Franken nach sich und bedürfen daher der Mehrheit der Mitglieder beider Räte. Die neue Finanzhilfebestimmung nach Artikel 11 Absatz 6 Satz 2 JSG löst jedoch keine Schuldenbremse aus, da sie weder zu einer einmaligen Ausgabe von mehr als 20 Millionen Franken noch zu wiederkehrenden Ausgaben von mehr als 2 Millionen Franken nach sich zieht.

⁹⁸ SR 171.10

6.7.6 **Einhaltung der Grundsätze des Subventionsgesetzes**

Die Vorlage enthält mit Artikel 11 Absatz 6 und 11a Absatz 3 JSG sowie Artikel 12 Absatz 1^{bis} BGF neue Subventionsbestimmungen. Die neuen Subventionstatbestände sind zur langfristigen Sicherung der Lebensräume und der Artenvielfalt unumgänglich und sind sowohl effizient als auch effektiv (vgl. auch Ziff. 6.3.2). Die wesentlichen Neuerungen des vorliegenden Entwurfs wurden einer volkswirtschaftlichen Beurteilung (VOBU) unterzogen. Die im Rahmen der Teilrevision des Bundesgesetzes über den Natur- und Heimatschutz vorgesehenen Gesetzesänderungen entsprechen den Vorgaben des SuG.

6.7.7 **Delegation von Rechtssetzungsbefugnissen**

Die Vorlage enthält verschiedene Delegationsnormen zum Erlass von Verordnungsrecht. Dabei handelt es sich namentlich um Artikel 18b Absatz 3 NHG, wonach der Bundesrat festlegen kann, in welchem Umfang die Kantone Biotop von regionaler und lokaler Bedeutung bezeichnen müssen, die für die Vernetzung von Biotopen von nationaler Bedeutung erforderlich sind. Er kann zudem eine Frist für die kantonale Planung und Umsetzung festlegen und weitere Bestimmungen zur Umsetzung erlassen. Nach Artikel 18b^{bis} Absatz 3 NHG kann der Bundesrat festlegen, in welchem Umfang die Kantone den ökologischen Ausgleich sicherstellen müssen. Er kann zudem eine Frist für die kantonale Planung und Umsetzung festlegen und weitere Bestimmungen zur Umsetzung erlassen. Artikel 11a Absatz 1 JSG ermächtigt den Bundesrat, Wildtierkorridore von überregionaler Bedeutung zu bezeichnen, die der grossräumigen Vernetzung der Wildtiere dienen. Artikel 7a BGF ermächtigt ihn für den Erhalt von Fischen und Krebsen, die vom Aussterben bedroht oder stark gefährdet sind, Gebiete von nationaler Bedeutung zu bezeichnen.

Diese Rechtsetzungsermächtigungen beschränken sich jeweils auf einen bestimmten Regelungsgegenstand und sind nach Inhalt, Zweck und Ausmass hinreichend konkretisiert. Die Delegation ermöglicht es dem Bundesrat, sachgerechte, verhältnismässige Vorschriften zu erlassen. Ebenso kann der Gesetzestext von Bestimmungen mit hohem Konkretisierungsgrad entlastet werden. Die Delegation von Rechtssetzungsbefugnissen wird damit dem Bestimmtheitsgrundsatz gerecht und ist verfassungsrechtlich ausreichend umschrieben. Des Weiteren sind die Ausführungen zu den einzelnen Gesetzesbestimmungen mit Delegationsnormen zu beachten.

6.7.8 **Datenschutz**

Für die Umsetzung der Vorlage sind weder die Bearbeitung von Personendaten noch andere Massnahmen nötig, die Auswirkungen auf den Datenschutz haben könnten. Die Vorlage ist aus Sicht des Datenschutzes daher ohne Relevanz.