

Finanzielle Anreize bezüglich Biodiversität optimieren

Studie zur Konkretisierung von Ziel 5
der Strategie Biodiversität Schweiz (SBS)
im Hinblick auf den Aktionsplan SBS

Juni 2013

Im Auftrag des Bundesamts für Umwelt



Impressum

Autor: Ecoplan
Titel: Finanzielle Anreize bezüglich Biodiversität optimieren
Untertitel: Studie zur Konkretisierung von Ziel 5 der Strategie Biodiversität Schweiz (SBS) im Hinblick auf den Aktionsplan SBS
Auftraggeber: Bundesamt für Umwelt
Ort: Bern
Datum: Juni 2013

Begleitgruppe

Andreas Hauser (BAFU, Projektleitung)
Matthias Vögeli (BAFU)
Roger Keller (BAFU)
Rita Wyder (BAFU)
Laurence von Fellenberg (BAFU)
Gabriella Silvestri (BAFU)
Christina Hürzeler (ARE)
Fabian Riesen (EFV)

Teilnehmende am Workshop

Siehe Anhang B.

Projektteam

Patrick Scheuchzer (Projektleitung, Ecoplan)
Corinne Spillmann (Ecoplan)
Felix Walter (Ecoplan)
Sandra Limacher (WaldKultur)

Der vorliegende Bericht gibt den Stand vom Juni 2013 im Handlungsfeld „Finanzielle Anreize überprüfen und optimieren“ wieder und dient als Auslegeordnung und Grundlage für die Weiterbearbeitung von Massnahmen innerhalb der Projektorganisation (BAFU) für den Aktionsplan Strategie Biodiversität Schweiz, welcher dem Bundesrat im Mai 2014 unterbreitet wird.

Der Bericht gibt die Auffassung der Autoren wieder, die nicht notwendigerweise mit derjenigen des Auftraggebers oder der Begleitorgane übereinstimmen muss.

Ecoplan AG

Forschung und Beratung
in Wirtschaft und Politik

www.ecoplan.ch

Monbijoustrasse 14
CH - 3011 Bern
Tel +41 31 356 61 61
bern@ecoplan.ch

Schützengasse 1
Postfach
CH - 6460 Altdorf
Tel +41 41 870 90 60
altdorf@ecoplan.ch

Inhaltsverzeichnis

Das Wichtigste in Kürze.....	1
L'essentiel en bref	7
1 Auftrag und Einbettung	13
2 Systematisierung und Klassifizierung von finanziellen Anreizen	14
3 Auslegeordnung möglicher Ansätze und stufenweise Selektion	16
4 Faktenblätter.....	19
4.1 NFA-Lastenausgleich: Bemühungen gegen Zersiedelung nicht bestrafen	19
4.2 Lastenausgleich der Kantone: Fehlanreize beseitigen	25
4.3 Langfristige Sicherung und Weiterentwicklung der Kompensations- und Ersatzmassnahmen	31
4.4 Ersatzmassnahmen in den Kantonen: Austausch von Erfolgsmodellen	40
4.5 Neue Regionalpolitik: Biodiversität stärker berücksichtigen – insbesondere bei touristischen Infrastrukturanlagen	43
4.6 Kantonale und kommunale Tourismus-Unterstützung: Beiträge an Biodiversitätskriterien knüpfen	52
5 Ideen für weitere Ansätze im Handlungsfeld	60
6 Kurzfazit und Empfehlungen	62
7 Anhang A: Übersichtstabelle für die Vorselektion	65
7.1 „Long list“ – Ansätze im Handlungsfeld III.1	65
7.2 Ansätze in anderen Handlungsfeldern des Aktionsplans SBS	76
8 Anhang B: Fazit des Workshops vom 11. April 2013	78
Literaturverzeichnis	87

Das Wichtigste in Kürze

Der Bundesrat hat am 25. April 2012 die **Strategie Biodiversität Schweiz (SBS)** verabschiedet und das BAFU beauftragt, bis im Frühjahr 2014 einen **Aktionsplan** zu erarbeiten, der anschliessend dem Bundesrat vorgelegt werden soll.¹

Ziel 5 der SBS bezieht sich auf finanzielle Anreize: "Negative Auswirkungen von bestehenden finanziellen Anreizen auf die Biodiversität werden bis 2020 aufgezeigt und wenn möglich vermieden. Wo sinnvoll werden neue positive Anreize geschaffen." Dieses Ziel entspricht Aichi-Ziel 3 des Strategischen Plans zur Biodiversität 2011 – 2020 der Vertragsstaaten der Biodiversitätskonvention (CBD), und dessen Erreichung ist damit ein Beitrag zur Erfüllung der internationalen Verpflichtungen der Schweiz.²

Der **vorliegende Bericht** skizziert Ansätze für die Verbesserung von Anreizen mit Auswirkungen auf die Biodiversität zuhanden von Bund und Kantonen. Am **Workshop vom 11. April 2013** diente eine Rohfassung des Berichts als Grundlage für die Diskussion im Rahmen der Arbeiten im Handlungsfeld III.1 „Finanzielle Anreize überprüfen und optimieren“.

Im Rahmen der vorliegenden Studie werden **finanzielle Anreize bezüglich Biodiversität** allgemein verstanden als *Massnahmen der öffentlichen Hand* (Bund, Kantone, Gemeinden), welche die *Erhaltung und Förderung der Biodiversität* und der damit verbundenen Ökosystemleistungen über finanzielle Anreize *negativ oder positiv beeinflussen*.

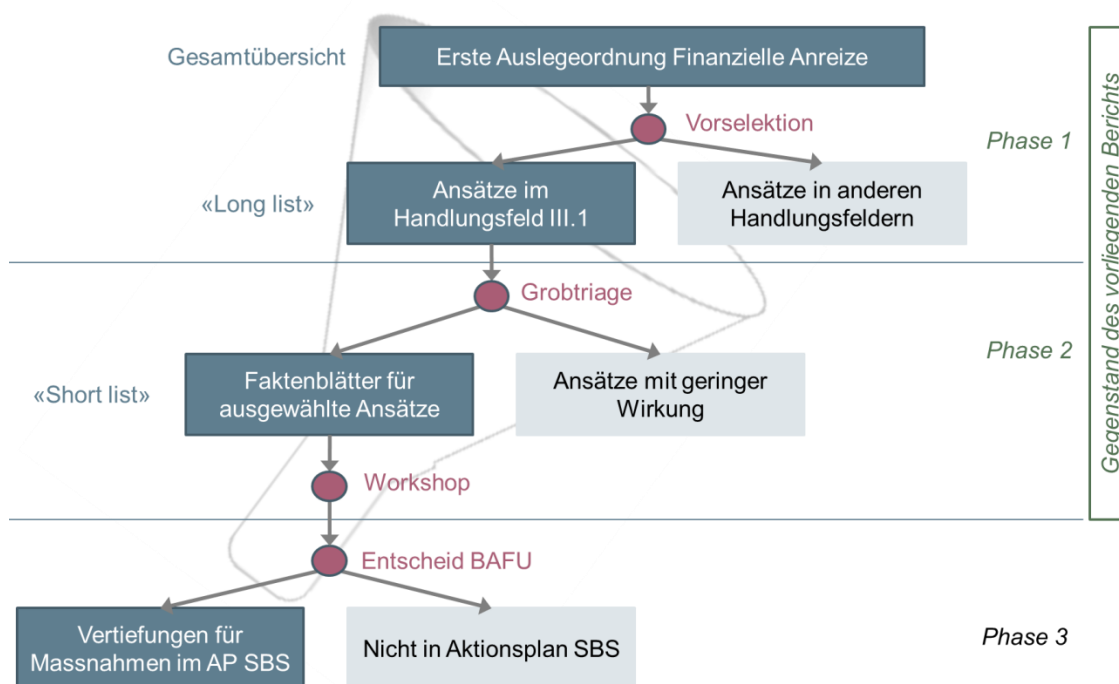
Für die Selektion der relevantesten Reform-Ansätze wurde ein stufenweises Vorgehen gewählt (vgl. Abbildung 1 und Kapitel 3): Nach einer ersten Auslegeordnung hat die Begleitgruppe diejenigen Ansätze bestimmt, welche im Handlungsfeld III.1 „Finanzielle Anreize überprüfen und optimieren“ behandelt werden (vgl. Anhang A für die gesamte Übersichtstabelle). In einem nächsten Auswahlsschritt wurden die Ansätze und Instrumente mit Hilfe einer Grobtriage zusammen mit der Begleitgruppe weiter reduziert. Die Auswahl fiel schliesslich auf die nachfolgenden sechs Ansätze, die anhand von Faktenblättern genauer beschrieben wurden.

¹ Für weiterführende Informationen siehe: <http://www.bafu.admin.ch/aktionsplan-biodiversitaet/index.html?lang=de> (13.06.2013).

² Aichi-Ziel 3: „Bis spätestens 2020: Beseitigung, vollzogener schrittweiser Abbau oder Umgestaltung von Anreizen und Subventionen, die sich negativ auf die biologische Vielfalt auswirken. Positive Anreize zur Erhaltung und nachhaltigen Nutzung der biologischen Vielfalt sind unter Berücksichtigung der nationalen sozioökonomischen Bedingungen geschaffen und zur Anwendung gebracht. Sie stimmen mit der Konvention über die Biologische Vielfalt CBD überein und stehen im Einklang mit anderen relevanten internationalen Verpflichtungen.“

Der Strategische Plan zur Biodiversität 2011 – 2020 wurde von den Vertragsstaaten der CBD an der 10 Vertragsstaatenkonferenz im Oktober 2010 verabschiedet (COP-10, Aichi-Nagoya, Japan). Vgl. <http://www.sib.admin.ch/index.php?id=534> (06.06.2013).

Abbildung 1: Vorgehen stufenweise Selektion



Vor und während der Diskussion am Workshop wurden darüber hinaus weitere Ideen und Ansätze eingebracht. Diese sind entweder direkt in den Faktenblättern integriert oder als zusätzliche mögliche Massnahmen in Kapitel 5 des Berichts aufgelistet.

1) NFA-Lastenausgleich: Bemühungen gegen Zersiedelung nicht bestrafen

Im geografisch-topografischen Lastenausgleich zwischen Bund und Kantonen ist in begrenztem Mass ein Fehlanreiz enthalten, der Kantone mit einer biodiversitätsfreundlichen Raumentwicklungspolitik in der Tendenz finanziell benachteiligen kann (Massnahmen gegen Zersiedelung werden „bestraft“). Dieser Fehlanreiz könnte relativ einfach behoben werden, indem zwei Indikatoren dieses Lastenausgleichs auf dem Stand des Jahres 2000 fixiert würden, statt sie neueren Entwicklungen anzupassen. Als Umsetzungskanal bietet sich der NFA-Wirksamkeitsbericht an; in der entsprechenden Fachgruppe wurde dieser Vorschlag zur Diskussion gestellt: Sowohl aus Sicht der Mehrheit der Workshopteilnehmenden als auch der Fachgruppe Wirksamkeitsbericht NFA und des Projektteams sind die möglichen positiven Wirkungen dieses Ansatzes auf die Biodiversität voraussichtlich zu gering, um ihn für eine weitere Vertiefung zu empfehlen.

2) Lastenausgleich der Kantone: Fehlanreize beseitigen

Die Finanz- und Lastenausgleichs-Systeme verschiedener Kantone beinhalten Indikatoren, welche Massnahmen zur Eindämmung der Zersiedelung und zum Erhalt der Biodiversität unter Umständen finanziell „bestrafen“. Gemäss einer exemplarischen Übersicht sind diese Fehlanreize allerdings relativ gering. Sie könnten durch Einfrieren der Indikatoren auf einem bestimmten Stand (z.B. Jahr 2000) oder durch Anpassungen (z.B. im Rahmen einer nächsten kantonalen Gesetzesanpassung) beseitigt werden. Die Kompetenz dafür liegt bei den Kantonen. Analog zum NFA auf nationaler Ebene sind die möglichen positiven Wirkungen des vorgeschlagenen Ansatzes für die kantonalen Finanz- und Lastenausgleichs-Systeme voraussichtlich zu gering, um ihn weiter zu vertiefen.

3) Langfristige Sicherung und Weiterentwicklung der Kompensations- und Ersatzmassnahmen

Das Bundesgesetz über den Natur- und Heimatschutz legt in Art. 6 und 18 fest,³ dass bei Beeinträchtigungen von schützenswerten Lebensräumen⁴ oder von Landschaftsinventaren des Bundes, Wiederherstellungs- oder Ersatzmassnahmen zu vollziehen sind. Die aktuelle Vollzugshilfe „Wiederherstellung und Ersatz im Natur- und Landschaftsschutz“ wurde im Jahr 2002 verfasst. Die nun ca. 11-jährige Praxiserfahrung zeigt, dass insbesondere Schwierigkeiten bei der langfristigen Sicherstellung des Unterhalts der Ersatzflächen bestehen, daneben auch bei der Bewertung des ökologischen Wertes von beeinträchtigten Biotopen und Ersatzmassnahmen. Eine Überarbeitung und Konkretisierung der Vollzugshilfe ist eine einfach umzusetzende und effiziente erste Massnahme.

Neben der langfristigen Sicherstellung erscheinen weitere Ansätze für eine Weiterentwicklung der Kompensations- und Ersatzmassnahmen ebenfalls prüfenswert – teilweise auch in Kombination mit den Ansätzen im Faktenblatt Ersatzmassnahmen in den Kantonen. Dabei sollten insbesondere eine Inventarisierung der Kompensations- und Ersatzflächen und eine Ausweitung der Pflicht für Kompensations- und Ersatzmassnahmen prioritär weiterverfolgt werden. In diesem Zusammenhang sollten zudem auch die bestehenden Rechtsgrundlagen zur verbindlichen Einführung der genannten Ansätze und Massnahmen überprüft werden.

4) Ersatzmassnahmen in den Kantonen: Austausch von Erfolgsmodellen

In verschiedenen Kantonen werden Abgeltungs- und Finanzierungssysteme für Ersatzmassnahmen im Natur- und Landschaftsschutz eingesetzt. Die Hauptgründe für deren Einsatz sind v.a. eine bessere Kompensation umweltschädlicher Auswirkungen und ein relativ einfacher Vollzug. Der vorliegende Ansatz bestünde in einem Erfahrungsaustausch über erfolgsversprechende kantonale Modelle, welche umweltschädliche Auswirkungen kompensieren und die Erhaltung der Biodiversität fördern. Die Umsetzung der vorgeschlagenen Ansätze auf kantonaler Ebene würde direkt von den Massnahmen zur langfristigen Sicherung und Weiterentwicklung der Kompensations- und Ersatzmassnahmen auf nationaler Ebene profitieren.

³ Bundesgesetz über den Natur- und Heimatschutz (NHG) vom 1. Juli 1966 (Stand am 1. Januar 2012).

⁴ Die besonders zu schützenden Objekte sind in NHG Art. 18, Absatz 1bis aufgelistet.

5) Neue Regionalpolitik: Biodiversität stärker berücksichtigen – insbesondere bei touristischen Infrastrukturanlagen

Es wäre zu prüfen, die Umsetzung des bestehenden Grundsatzes der Neuen Regionalpolitik (NRP) zur Berücksichtigung der Anforderungen an eine Nachhaltige Entwicklung für künftige Förderentscheide zu verstärken und zu optimieren. Anzugehen wäre u.a. die Definition einfacher Ausschlusskriterien für Subventionen (und Steuererleichterungen) mit umweltschädlichen Auswirkungen. Der Hauptfokus sollte auf einen Verzicht auf die Subventionierung von touristischen Neuerschliessungen (inkl. Skigebietserweiterungen, welche neue Geländekammern tangieren) und Beschneiungsanlagen sowie auf eine generelle Verbesserung der Berücksichtigung der Nachhaltigkeit bei der Tourismus-Unterstützung durch die öffentliche Hand gelegt werden. Subventioniert werden sollen also nur noch umwelt- und sozialverträgliche touristische Angebote. Dabei gilt es zu berücksichtigen, dass auch heute NRP-Subventionen nur gewährt werden, falls die bestehenden Gesetzesgrundlagen eingehalten werden. Ein weiterer wichtiger Punkt ist die Umsetzung der im Rahmen der NRP angestrebten Verbesserungen hinsichtlich der Einhaltung des Grundsatzes der Nachhaltigkeit und damit die Steigerung der Qualität der Nachhaltigkeitsbeurteilungen für die kantonalen NRP-Umsetzungsprogramme (und aus Sicht der SBS inkl. einer verstärkten Berücksichtigung möglicher negativer Auswirkungen auf die Biodiversität).⁵

6) Kantonale und kommunale Tourismus-Unterstützung: Beiträge an Biodiversitätskriterien knüpfen

Es gibt Hinweise darauf, dass Nachhaltigkeits- oder Biodiversitätskriterien bei der Unterstützung des Tourismus oft zu wenig stark berücksichtigt und eingefordert werden. Die kantonale und kommunale Unterstützung des Tourismus führt (teilweise auch in Kombination mit Beiträgen der NRP) zu einer zusätzlichen Ausweitung der touristischen Aktivitäten und Infrastrukturen (z.B. Skigebietserweiterungen, welche neue Geländekammern tangieren, und weitere Infrastrukturanlagen wie beispielsweise Hängebrücken oder Aussichtsplattformen) und somit unter Umständen zu einer Zunahme von negativen Auswirkungen auf die Umwelt und Biodiversität. Durch eine umweltverträglichere Ausgestaltung der finanziellen Unterstützung des Tourismus könnten die bestehenden Fehlanreize bezüglich Biodiversität behoben werden, insbesondere in den alpinen Gebieten. Die Kompetenz dafür liegt bei den Kantonen und Gemeinden.

Empfehlungen und Ausblick

Von den in den Faktenblättern in Kapitel 4 beschriebenen Ansätzen sollten aus Sicht des Projektteams im Hinblick auf die Massnahmen im Handlungsfeld III.1 „Anreize überprüfen und optimieren“ die folgenden weiterverfolgt werden:

- die **langfristige Sicherung und Weiterentwicklung der Kompensations- und Ersatzmassnahmen** (Bund und Kantone) (vgl. obige Ansätze 3 und 4)

⁵ Vgl. SECO (2011), Zwischenbewertung Neue Regionalpolitik (NRP) des SECO, S. 25.

- die **Prüfung von Optimierungen bei der Subventionierung von touristischen Infrastrukturen** (NRP, Kantone, Gemeinden) (vgl. obige Ansätze 5 und 6)
- die **Umsetzung der im Rahmen der NRP angestrebten Verbesserungen hinsichtlich der Einhaltung des Grundsatzes der Nachhaltigkeit** (vgl. obiger Ansatz 5)⁶

Die beiden Ansätze im Bericht Tourismus-Subventionen und NRP führen zu einer Verminderung **negativer Auswirkungen von bestehenden finanziellen Anreizen**.⁷ Mit der vorgeschlagenen Massnahme im Bereich Kompensations- und Ersatzmassnahmen werden die damit verbundenen **positiven Anreize** für die Förderung und Erhaltung der Biodiversität **verstärkt**.

Für die Ansätze „NFA-Lastenausgleich“ und „Lastenausgleich der Kantone“ wird das Potenzial für die Biodiversität als eher gering eingestuft.

Von den in Kapitel 5 aufgezählten Ideen für weitere Ansätze im Handlungsfeld erscheinen insbesondere die folgenden als prüfenswert:

- Erarbeitung und Veröffentlichung einer **generellen Übersicht über Anreize mit negativen oder suboptimalen Auswirkungen auf die Biodiversität** (inkl. Beschreibung der Auswirkungen): Der vorliegende Bericht liefert mit der Übersichtstabelle im Anhang bereits einen wichtigen Beitrag dazu. Eine aktuelle Gesamtübersicht, die alle Anreize und deren (negativen oder suboptimalen) Auswirkungen auf die Biodiversität aufzeigt (inkl. Anreizen in anderen Handlungsfeldern des Aktionsplans SBS; bspw. Landwirtschaft oder Verkehr), ist zum heutigen Zeitpunkt jedoch nicht vorhanden.⁸ Eine derartige generelle Übersicht wird auch für die internationale Berichterstattung der Schweiz im Rahmen der Biodiversitätskonvention benötigt.
- Einführung einer **Pflicht, neue Regulierungen / Anreizsysteme einer Nachhaltigkeitsprüfung zu unterziehen**. Auf Bundesebene besteht dafür bereits die Pflicht zur Regulierungsfolgeabschätzung (RFA) für neue Rechtstexte (mit der RFA werden auch Auswirkungen auf Gesellschaft und Umwelt und damit Landschaften und Artenvielfalt untersucht). Die Empfehlung fokussiert daher vornehmlich auf neue Anreizsysteme in den **Kantonen**.

Mit diesen Ansätzen könnten die **negativen Auswirkungen von einerseits bestehenden und andererseits neuen finanziellen Anreizen aufgezeigt und wenn möglich vermieden werden**. Damit würde ein weiterer wichtiger Beitrag zur Erreichung von Ziel 5 der SBS und Aichi-Ziel 3 geleistet werden. Ebenfalls dazu beitragen können **Massnahmen in anderen Handlungsfeldern** im Bereich negative Auswirkungen von bestehenden finanziellen Anreizen und neue positive Anreize (vgl. dazu Kapitel 7.2 „Ansätze in anderen Handlungsfeldern

⁶ Vgl. SECO (2011), Zwischenbewertung Neue Regionalpolitik (NRP) des SECO, S. 25.

⁷ In Anlehnung an Ziel 5 der SBS resp. Aichi-Ziel 3 (vgl. Kapitel 1).

⁸ Die in diese Richtung gehende Übersicht für die Schweiz in Rodewald Raimund und Neff Christine (2001), Bundessubventionen - landschaftszerstörend oder landschaftserhaltend?, ist nicht mehr aktuelle genug.

des Aktionsplans SBS“). Im Hinblick auf den gesamten Aktionsplan SBS ist es deshalb sehr wichtig, dass die vom Handlungsfeld III.1 „Finanzielle Anreize überprüfen und optimieren“ in andere Handlungsfelder transferierten Massnahmenvorschläge in diesen Handlungsfeldern auch vertieft geprüft werden und, falls sinnvoll, Eingang in den Aktionsplan finden.

Mittel- und langfristig sollten ferner auch **grundlegend neue Reformen des Steuer- und Subventionssystems sowie Anreizinstrumente** geprüft werden (z.B. ökologische Steuerreform, Kompensationen für Gemeinden für den Verzicht auf Bauzonen, raumwirksame Lenkungsabgaben, Berücksichtigung von Flächenbedarf und Zerschneidung in einem künftigen Mobility Pricing, Anreize für eine ökologischere Umgebungsgestaltung auf privatem Grund etc.).

L'essentiel en bref

Le Conseil fédéral a adopté la **Stratégie Biodiversité Suisse (SBS)** le 25 avril 2012. Il a chargé l'OFEV d'élaborer un **plan d'action** d'ici au printemps 2014 puis de le lui soumettre.⁹

L'**objectif 5 de la SBS** se rapporte aux incitations financières : « D'ici à 2020, les effets négatifs des incitations financières existantes sur la biodiversité sont mis en évidence et si possible évités. Des incitations positives nouvelles sont mises en place là où cela est judicieux. » Cet objectif correspond à l'Objectif d'Aichi n°3 figurant dans le Plan stratégique pour la diversité biologique 2011 – 2020, adopté par les Etats parties à la Convention sur la diversité biologique (CDB). En progressant vers cet objectif, la Suisse contribue ainsi à honorer ses engagements internationaux.¹⁰

Le **présent rapport** esquisse des recommandations à l'attention de la Confédération et des cantons en vue d'optimiser les incitations ayant des effets sur la biodiversité. Lors de l'**atelier** du 11 avril 2013, une version préliminaire de ce rapport a été utilisée comme **base de discussion** pour les travaux sur le champ d'action III.1 du Plan d'action SBS « Réexamen et optimisation des incitations financières ».

Dans la présente étude, l'expression « **incitations financières ayant un impact sur la biodiversité** » est comprise de manière générale comme désignant des *mesures adoptées par les pouvoirs publics* (Confédération, cantons, communes) *qui, à travers des incitations financières, ont un impact positif ou négatif sur le maintien et le développement de la biodiversité* et des prestations écosystémiques associées.

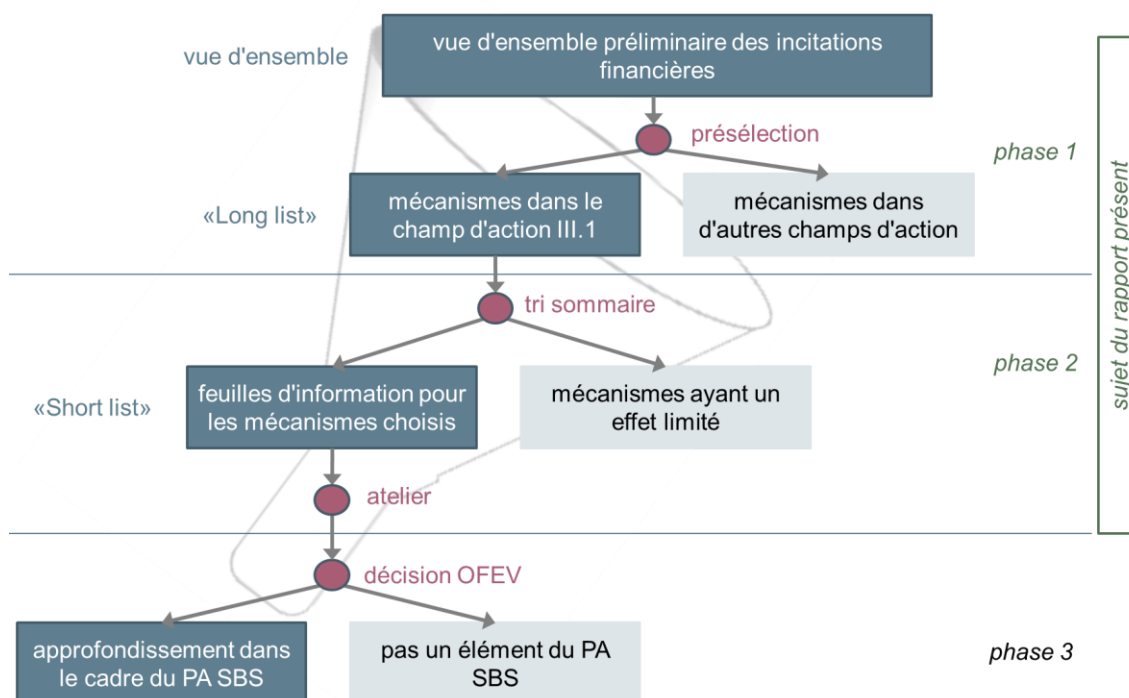
On a procédé par étapes pour sélectionner les mesures les plus pertinentes (cf. figure 1 et chap. 3). Après avoir établi une vue d'ensemble, le groupe d'accompagnement a isolé les mécanismes à traiter dans le cadre du champ d'action III.1 « Réexamen et optimisation des incitations financières » (voir le tableau complet à l'annexe A). L'étape suivante a consisté à opérer un tri sommaire, en concertation avec le groupe d'accompagnement, pour réduire le nombre de mécanismes et d'instruments à traiter. Enfin, le choix a été réduit aux six mesures ci-dessous, qui font l'objet d'une description plus précise dans des feuilles d'information.

⁹ Informations complémentaires: <http://www.bafu.admin.ch/aktionsplan-biodiversitaet/index.html?lang=fr> (13.06.2013).

¹⁰ Objectif d'Aichi n°3 : «D'ici à 2020 au plus tard, les incitations, y compris les subventions néfastes pour la diversité biologique, sont éliminées, réduites progressivement ou réformées, afin de réduire au minimum ou d'éviter les impacts défavorables, et des incitations positives en faveur de la conservation et de l'utilisation durable de la diversité biologique sont élaborées et appliquées, d'une manière compatible et en harmonie avec les dispositions de la Convention et les obligations internationales en vigueur, en tenant compte des conditions socioéconomiques nationales.»

Le Plan stratégique pour la diversité biologique 2011 – 2020 a été adopté par les Etats parties à la CDB lors de la 10^e Conférence des Parties (COP 10) en octobre 2010 à Nagoya (préfecture d'Aichi), au Japon. Cf. <http://www.sib.admin.ch/index.php?id=534> (06.06.2013).

Figure 1: Sélection par étapes



D'autres idées et pistes ont été évoquées avant et pendant la tenue de l'atelier. Elles ont été directement intégrées dans les feuilles d'information ou figurent dans les mesures possibles énumérées au chapitre 5 du présent rapport.

1) Compensation des charges selon la RPT: ne pas pénaliser les efforts de lutte contre le mitage

La compensation entre la Confédération et les cantons des charges excessives dues à des facteurs géo-topographiques contient une incitation négative, quoique limitée, qui peut avoir tendance à désavantager financièrement les cantons pratiquant une politique de développement territorial favorable à la diversité biologique (les mesures contre le mitage du territoire sont pénalisées). Cette incitation négative pourrait être éliminée assez facilement en laissant deux indicateurs de la compensation des charges géo-topographiques à leur niveau de 2000, au lieu de les adapter à l'évolution de la situation. Le rapport sur l'efficacité de la RPT est un bon vecteur pour présenter cette mesure et la soumettre à la discussion en vue de sa mise en œuvre. Cette proposition a été soumise pour discussion au groupe technique chargé d'évaluer l'efficacité de la RPT. Selon la majorité des participants à l'atelier et des membres du groupe technique et de l'équipe de projet, les effets positifs que cette mesure pourra avoir sur la biodiversité sont probablement trop faibles pour qu'un approfondissement soit recommandé.

2) Compensation des charges à l'intérieur des cantons: éliminer les incitations négatives

Les systèmes de péréquation financière et de compensation des charges de plusieurs cantons contiennent des indicateurs qui peuvent pénaliser financièrement les mesures visant à limiter le mitage et à préserver la biodiversité. Une vue d'ensemble non exhaustive de ces indicateurs suggère toutefois que les incitations négatives en jeu sont relativement faibles et pourraient être éliminées en gelant les indicateurs à un niveau à déterminer (p. ex. celui de 2000) ou en les modifiant (p. ex. à la faveur d'une prochaine révision de la législation cantonale concernée). De telles réformes relèvent de la compétence des cantons. Comme pour la RPT au niveau fédéral, les effets positifs que la mesure proposée pourra avoir dans les systèmes cantonaux de péréquation financière et de répartition des charges sont probablement trop faibles pour qu'un approfondissement soit recommandé.

3) Mesures de compensation et de remplacement: pérenniser ces mesures et réviser le guide de l'environnement afférent

La loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage prévoit, dans ses art. 6 et 18¹¹, que des mesures de reconstitution ou de remplacement doivent être prises s'il est porté atteinte à des biotopes dignes de protection¹² ou à des objets inscrits dans un inventaire fédéral de paysages. Le guide de l'environnement « Reconstitution et remplacement en protection de la nature et du paysage » date de 2002. Onze années de pratique ont fait apparaître des difficultés concernant en particulier l'entretien des surfaces de compensation sur le long terme ainsi que l'appréciation de la valeur écologique des biotopes ayant subi des atteintes et l'évaluation des mesures de remplacement afférentes. La révision de ce guide, notamment pour lui donner une tournure plus concrète, est une première mesure efficace et aisée à mettre en œuvre.

Outre la pérennisation des mesures de compensation et de remplacement existantes, d'autres améliorations possibles semblent intéressantes à étudier, dont certaines pourraient être combinées avec les mécanismes exposés dans la feuille d'information consacrée aux mesures de remplacement dans les cantons (« Faktenblatt Ersatzmassnahmen in den Kantonen »). A cet effet, il faut travailler en priorité sur l'établissement d'un inventaire des surfaces de compensation et de remplacement ainsi que sur l'extension de l'obligation de prendre des mesures de compensation et de remplacement. Cela suppose également de revoir les bases légales applicables pour qu'elles permettent d'introduire les mesures qui seront adoptées en leur donnant un caractère obligatoire.

4) Mesures de remplacement dans les cantons: faire connaître des exemples de réussite

Plusieurs cantons ont mis en place des mécanismes d'indemnisation et de financement des mesures de remplacement dans le domaine de la protection de la nature et du paysage. Ces

¹¹ Loi fédérale du 1^{er} juillet 1966 sur la protection de la nature et du paysage (LPN) (état au 1^{er} janvier 2012).

¹² Les catégories d'objets particulièrement dignes de protection sont énumérées à l'art. 18, al 1bis LPN.

mécanismes ont pour but principal d'assurer une meilleure compensation des atteintes à l'environnement et de simplifier passablement l'exécution. La démarche proposée ici consiste à organiser des échanges d'expériences sur les mécanismes prometteurs mis en place dans les cantons pour compenser les atteintes à l'environnement et favoriser la préservation de la biodiversité. La mise en œuvre des mesures proposées au niveau cantonal bénéficierait directement des mécanismes instaurés au niveau national en vue de pérenniser et de développer les mesures de compensation et de remplacement.

5) Nouvelle politique régionale: prendre davantage en compte la biodiversité, en particulier dans les infrastructures touristiques

Il faudrait examiner comment l'on peut renforcer et optimiser l'application, dans les futures décisions d'encouragement, du principe de la prise en considération des exigences du développement durable dans la Nouvelle politique régionale (NPR). Il faudrait entre autres travailler sur la définition de critères simples permettant d'exclure les subventions (et les exonérations d'impôt) ayant des effets dommageables pour l'environnement. La réflexion devrait porter avant tout sur l'abandon des subventions en faveur de l'aménagement de nouvelles zones touristiques (y compris l'agrandissement de domaines skiables sur de nouvelles unités topographiques) et des subventions en faveur des installations d'enneigement ainsi que sur une amélioration générale de la prise en compte du développement durable dans la promotion du tourisme par les pouvoirs publics. Les subventions seraient ainsi réservées aux offres touristiques respectueuses de l'environnement et socialement acceptables. On relèvera que des subventions ne peuvent être accordées au titre de la NPR que si la législation sur l'environnement est respectée. Il est important en outre que les améliorations du respect des exigences du développement durable visées dans le cadre de la RPT soient réalisées et que la qualité des évaluations de la durabilité des programmes cantonaux de mise en œuvre de la RPT soit améliorée (notamment concernant les conséquences négatives possibles de ces programmes sur la biodiversité)¹³.

6) Promotion du tourisme par les cantons et les communes: lier les subventions à des critères portant sur la biodiversité

Il y a lieu de penser que les critères portant sur le développement durable ou la biodiversité sont souvent pris en compte ou appliqués avec trop peu de rigueur dans la promotion du tourisme. La promotion du tourisme par les cantons et les communes – parfois en combinaison avec des subventions au titre de la NPR – entraîne une extension des activités et des infrastructures touristiques (p. ex. agrandissement de domaines skiables sur de nouvelles unités topographiques et d'autres infrastructures telles que des ponts suspendus ou des plates-formes panoramiques), ce qui peut accroître l'impact négatif sur l'environnement et la biodiversité. Une conception plus respectueuse de l'environnement de l'encouragement financier du tourisme permettrait d'éliminer les incitations négatives pesant actuellement sur la biodiversité, en particulier dans les zones alpines. De telles réformes relèvent de la compétence des cantons et des communes.

¹³ Cf. SECO (2011), Evaluation intermédiaire de la nouvelle politique régionale (NPR) du SECO, p. 25.

Recommandations et perspectives

Parmi les mesures décrites dans les feuilles d'information au chapitre 4 en ce qui concerne le champ d'action III.1 « Réexamen et optimisation des incitations financières », l'équipe du projet estime que les mécanismes ci-après devraient donner lieu à des travaux supplémentaires:

- **pérennisation et développement des mesures de compensation et de remplacement** (Confédération et cantons) (cf. mécanismes 3 et 4 ci-dessus)
- **étude d'optimisations dans le subventionnement des infrastructures touristiques** (NPR, cantons, commune) (cf. mécanismes 5 et 6 ci-dessus)
- **mise en œuvre des améliorations du respect des exigences du développement durable visées dans le cadre de la RPT** (cf. mécanisme 5 ci-dessus)¹⁴

Les deux mesures portant sur les subventions en faveur du tourisme et sur la NPR **réduiront les effets négatifs d'incitations financières existantes**¹⁵. Le mécanisme visant les mesures de compensation et de remplacement **renforcera les incitations positives** à conserver la biodiversité.

En ce qui concerne la compensation des charges selon la RPT et à l'intérieur des cantons, le potentiel d'amélioration au profit de la biodiversité est jugé plutôt faible.

Parmi les idées exposées au chapitre 5 sur d'autres pistes à explorer dans le champ d'action des incitations financières, les suivantes paraissent particulièrement dignes d'intérêt:

- Elaboration et publication d'un **aperçu général des incitations ayant des effets négatifs ou non optimaux sur la biodiversité** (avec une description de ces effets): le tableau annexé au présent rapport fournit une première contribution importante à cet effort. Toutefois, il n'existe actuellement pas d'aperçu général de l'ensemble des incitations et de leurs effets (négatifs ou non optimaux) sur la biodiversité, y compris dans d'autres champs d'action du Plan d'action SBS (p. ex. l'agriculture ou les transports)¹⁶. Un tel aperçu général est nécessaire notamment pour les rapports que la Suisse doit présenter dans le cadre du mécanisme international de contrôle de la mise en œuvre de la Convention sur la diversité biologique.
- Instauration de l'**obligation de soumettre les nouvelles réglementations et les nouveaux systèmes d'incitation à une analyse d'impact sur le développement durable**. Cette obligation existe déjà au niveau fédéral pour les nouveaux textes législatifs: l'analyse d'impact de la réglementation (AIR) étudie les conséquences des nouveaux textes de loi pour la société et l'environnement, ce qui inclut les paysages et la diversité

¹⁴ Cf. SECO (2011), Evaluation intermédiaire de la nouvelle politique régionale (NPR) du SECO, p. 25.

¹⁵ Conformément à l'objectif 5 de la SBS et à l'Objectif d'Aichi n°3 (cf. chap. 1).

¹⁶ On trouve un aperçu, bien que trop ancien, des incitations en Suisse qui vont dans ce sens dans Rodewald Raimund et Neff Christine (2001), Bundessubventionen - landschaftszerstörend oder landschaftserhaltend?

des espèces. Cette recommandation vise donc en priorité les nouveaux systèmes d'incitation mis en place dans les **cantons**.

Ces mesures permettraient de **mettre en évidence et d'éviter autant que possible les effets négatifs des incitations financières existantes et des nouvelles incitations financières**. Cela contribuerait grandement à la réalisation de l'objectif 5 de la SBS et de l'Objectif d'Aichi n°3. Il en irait de même de l'instauration dans d'autres champs d'action de mesures portant sur les effets négatifs des incitations existantes et visant à créer des incitations positives (lire à ce sujet le chap. 7.2 « Ansätze in anderen Handlungsfeldern des Aktionsplans SBS »). Il est donc très important pour le Plan d'action SBS dans son ensemble que les mesures du champ d'action III.1 « Réexamen et optimisation des incitations financières » transférées à d'autres champs d'action soient étudiées de manière approfondie dans ces champs d'action et, si nécessaire, inscrites dans le plan d'action.

A moyen et long terme, il faut également envisager de **réformer fondamentalement le système fiscal et le système des subventions et établir des instruments d'incitation** (p. ex. réforme fiscale écologique, compensations en faveur des communes renonçant à des zones à bâtir, taxes d'orientation à incidence spatiale, prise en compte de l'emprise au sol et des effets de cloisonnement dans une future redevance sur la mobilité (Mobility Pricing), incitations favorisant des aménagements extérieurs plus écologiques sur les terrains privés, etc.).

1 Auftrag und Einbettung

Der Bundesrat hat am 25. April 2012 die **Strategie Biodiversität Schweiz** (SBS) verabschiedet und das BAFU beauftragt, bis im Frühjahr 2014 einen **Aktionsplan** zu erarbeiten, der anschliessend dem Bundesrat vorgelegt werden soll.

Ziel 5 der SBS bezieht sich auf finanzielle Anreize: "Negative Auswirkungen von bestehenden finanziellen Anreizen auf die Biodiversität werden bis 2020 aufgezeigt und wenn möglich vermieden. Wo sinnvoll werden neue positive Anreize geschaffen."¹⁷ Dieses Ziel entspricht Aichi-Ziel 3 des Strategischen Plans zur Biodiversität 2011 – 2020 der Vertragsstaaten der Biodiversitätskonvention (CBD) und dessen Erreichung ist damit ein Beitrag zur Erfüllung der internationalen Verpflichtungen der Schweiz.¹⁸

Für eine Umsetzung dieses Ziels auf nationaler Ebene findet sich in der Literatur bereits eine Reihe von Ansatzpunkten.¹⁹ Zu Beginn der Arbeiten im Rahmen des Aktionsplans SBS war es jedoch noch ziemlich offen, welche der denkbaren Ansatzpunkte im Rahmen des vorliegenden Projekts sinnvollerweise vertieft und im Handlungsfeld III.1 „Finanzielle Anreize überprüfen und optimieren“ der Aktionsplans vorangetrieben werden sollen.

Das **Ziel des vorliegenden Berichts** ist deshalb die Identifikation und Eingrenzung möglicher Massnahmen zur Behebung von Fehlanreizen mit negativen Auswirkungen auf die Bio-

¹⁷ Dies steht im Einklang mit dem Aichi-Ziel 3 der internationalen Biodiversitätskonvention CBD: „By 2020, at the latest, incentives, including subsidies, harmful to biodiversity are eliminated, phased out or reformed in order to minimize or avoid negative impacts, and positive incentives for the conservation and sustainable use of biodiversity are developed and applied, consistent and in harmony with the Convention and other relevant international obligations, taking into account national socio economic conditions.“ Vgl. <http://www.cbd.int/sp/targets> (07.03.2013).

¹⁸ Aichi-Ziel 3: „Bis spätestens 2020: Beseitigung, vollzogener schrittweiser Abbau oder Umgestaltung von Anreizen und Subventionen, die sich negativ auf die biologische Vielfalt auswirken. Positive Anreize zur Erhaltung und nachhaltigen Nutzung der biologischen Vielfalt sind unter Berücksichtigung der nationalen sozioökonomischen Bedingungen geschaffen und zur Anwendung gebracht. Sie stimmen mit der Konvention über die Biologische Vielfalt CBD überein und stehen im Einklang mit anderen relevanten internationalen Verpflichtungen.“

Der Strategische Plan zur Biodiversität 2011 – 2020 wurde von den Vertragsstaaten der CBD an der 10 Vertragsstaatenkonferenz im Oktober 2010 verabschiedet (COP-10, Aichi-Nagoya, Japan). Vgl. <http://www.sib.admin.ch/index.php?id=534> (06.06.2013).

¹⁹ Neben den Vorbereitungsarbeiten für die SBS kann für die vorliegende Studie insbesondere auf die folgenden Grundlagen zum Thema finanzielle Anreize bezüglich Biodiversität zurückgegriffen werden:

Rodewald Raimund und Neff Christine (2001), Bundessubventionen - landschaftszerstörend oder landschaftserhaltend? Praxisanalyse und Handlungsprogramm sowie Rodewald Raimund, Neff Christine (2010), Nachhaltigkeitsprüfung für Bundeserlasse. Eine Subventionspolitik für mehr Vielfalt.

Ecoplan (2010), Der Natur mehr Wert geben. Reformideen für marktwirtschaftliche Massnahmen zur Förderung der Biodiversität. Sowie Zusatzbericht Ecoplan (2010), Behebung von Fehlanreizen im Bereich Biodiversität: Analyse ausgewählter biodiversitätsschädlicher Subventionen.

TEEB (2010), The Economics of Ecosystems and Biodiversity: Mainstreaming the Economics of Nature: A synthesis of the approach, conclusions and recommendations of TEEB.

Walter et al. (2010), Fiskalische Instrumente und Flächeninanspruchnahme.

Weitere Quellen: siehe Literaturverzeichnis.

diversität sowie für neue positive Anreize zur Erhaltung und Förderung der Biodiversität. Konkret ging es in einer ersten Phase darum, mit Hilfe einer Vorauswahl („Trichterung“) eine begründete Auswahl aus den zahlreichen denkbaren Ansätzen herauszuarbeiten. Die Ergebnisse dieser „Trichterung“ wurden danach an einem Workshop mit betroffenen Akteuren und Fachpersonen diskutiert, auf Vollständigkeit geprüft und geschärft.²⁰

In einem nächsten Schritt wird es im Handlungsfeld III.1 „Finanzielle Anreize überprüfen und optimieren“ darum gehen, die ausgewählten Ansätze weiter zu vertiefen und die Ausgestaltung konkreter Massnahmen zu erarbeiten (diese Vertiefungen sind jedoch nicht Teil des vorliegenden Berichts). Der vorliegende Bericht liefert demnach u.a. Grundlagen für die Konzeption der Massnahmen im Handlungsfeld.

2 Systematisierung und Klassifizierung von finanziellen Anreizen

Die bestehenden und denkbaren Anreize mit Auswirkungen auf die Erhaltung und Förderung der Biodiversität können wie folgt klassifiziert werden (vgl. Abbildung 2-1).

Abbildung 2-1: Kategorisierung von Anreizen mit Auswirkungen auf die Biodiversität
(ausgefüllte Vierecke stehen im Zentrum dieser Studie)

		Fehlanreiz vermindern	differenzieren	verstärken/erhöhen	neu einführen		Bund	Kantone	Gemeinden	Private
Finanzielle Anreize	→ Förderung: Subvention, Lastenausgleich, Steuervorteil	◆	◆	◆	◆		◆	◆	◆	◆
	→ Belastung: Abgaben, Pflicht zu Ersatzmassnahmen, Zertifikate/Kontingente	◆	◆	◆	◆		◆	◆	◆	◆
Nicht-finanzielle Anreize	→ z.B. Gebote und Verbote	◇	◇	◇	◇		◇	◇	◇	◇
	→ z.B. Information, Labels, Bildung, Forschung	◇	◇	◇	◇		◇	◇	◇	◇
Nicht-Handeln	→ Nicht-Internalisierung externer Kosten	◇					◇	◇	◇	◇
	→ Nicht-Durchsetzung von Regulierungen	◇	◇	◇	◇		◇	◇	◇	◇

²⁰ Für Informationen zum Workshop sowie den Teilnehmenden siehe Anhang B: Fazit des Workshops vom 11. April 2013.

Als grobe Einteilung werden die Kategorien Nicht-Handeln, finanzielle und nicht-finanzielle Anreize verwendet. Die Abgrenzung zwischen finanziellen und nicht-finanziellen Anreizen ist nicht immer einfach (so z. B. Bauvorschriften – diese können sich unter Umständen auch auf die Kosten auswirken und sind damit indirekt auch finanzielle Anreize).

Für das *vorliegende Projekt* wurde, wie in Abbildung 2-1 bereits ersichtlich, beschlossen, sich *auf finanzielle Anreize zu beschränken*. Das heisst, nicht-finanzielle Anreize und Nicht-Handeln des Staates werden ausgeklammert. Ausserdem liegt der *Hauptfokus auf der Optimierung bestehender Anreize* (inkl. Behebung von Fehlanreizen). Mögliche neue Anreize werden nur mit zweiter Priorität verfolgt.

Im Rahmen der vorliegenden Studie werden **finanzielle Anreize bezüglich Biodiversität** allgemein verstanden als *Massnahmen* (Synonyme: Regelungen, Regulierungen) *der öffentlichen Hand* (Bund, Kantone, Gemeinden), welche die *Erhaltung und Förderung der Biodiversität* und der damit verbundenen Ökosystemleistungen über finanzielle Anreize *negativ oder positiv beeinflussen*.

Zur **Optimierung der finanziellen Anreize bezüglich Biodiversität** bestehen grundsätzlich die folgenden drei **Stossrichtungen**.²¹

- Beseitigung von bestehenden Anreizen mit negativen Auswirkungen auf die Biodiversität (Fehlanreize)
- Umgestaltung von bestehenden Anreizen mit negativen Auswirkungen auf die Biodiversität (Behebung von Fehlanreizen, Differenzierung von bestehenden Anreizen)
- Entwicklung und Anwendung positiver Anreize für die Biodiversität (Neueinführung und Verstärkung / Erhöhung von finanziellen Anreizen)

Weitere Kategorisierungen sind Folgende:

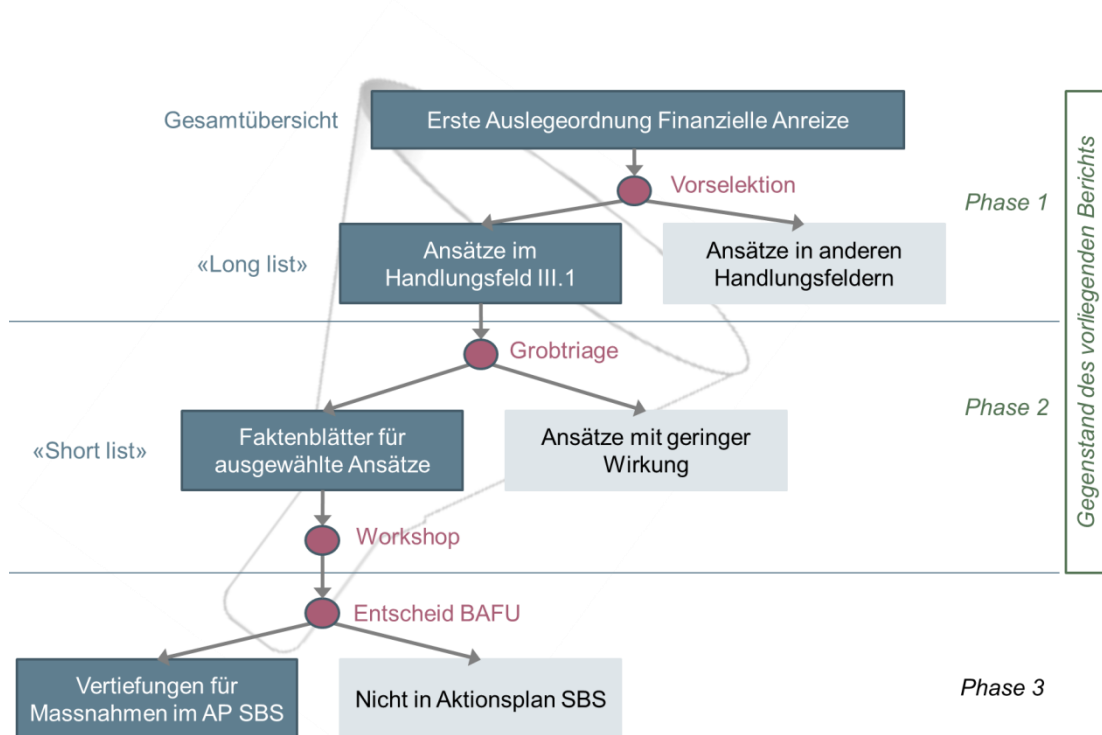
- **Haupt- oder mitzuständige Staatsebene** (Bund, Kantone, Gemeinden); rein private Instrumente wie z.B. private Labels, Preispolitik für Bioprodukte usw. werden voraussichtlich nicht betrachtet.
- **Direkt / indirekt** (nicht in der Abbildung aufgeführt): Anreize bezüglich Biodiversität können *direkt* (z.B. Abgeltungen für die Förderung der Biodiversität) oder *indirekt* wirken (z.B. Fehlanreize im Bereich Mobilität / Verkehr, welche zu Zersiedelung / Landschaftszerschneidung und Flächenverlusten beitragen).

²¹ Rode, Wittmer, Watfe (2012), Implementation Guide for Aichi Target 3 – A TEEB perspective, S. 5.

3 Auslegeordnung möglicher Ansätze und stufenweise Selektion

Für die vorliegende Studie wurde ein stufenweises Vorgehen für die Selektion der relevantesten Ansätze für finanzielle Anreize bezüglich Biodiversität gewählt („Trichterung“; u.a. auch aufgrund der Vielzahl von Ansatzpunkten). Das gewählte Vorgehen ist schematisch in Abbildung 3-1 dargestellt und wird im Folgenden erläutert.

Abbildung 3-1: Vorgehen stufenweise Selektion



Hinweis: Phase 3 ist nicht Teil des vorliegenden Berichts.

- Phase 1:** Nach einer **ersten Auslegeordnung** der Ansätze für finanzielle Anreize bezüglich Biodiversität (Kriterium für die Aufnahme eines Ansatzes in die erste Auslegeordnung bildete dessen Relevanz für die Biodiversität) wurden die **Ansätze in einer Vorselektion unterteilt** in (Vorselektion durch die Begleitgruppe):
 - Ansätze** die im Rahmen der vorliegenden Studie und somit im **Handlungsfeld III.1** „Finanzielle Anreize überprüfen und optimieren“ behandelt werden („Long list“).
 - Ansätze** die **in anderen Handlungsfeldern** des Aktionsplans SBS weiterbearbeitet werden.

Das Ergebnis dieser ersten Aufteilung ist im „Anhang A: Übersichtstabelle“ dargestellt und wird als „**Long list**“ bezeichnet.

- **Phase 2:** Für den nächsten Auswahlsschritt wurden die Ansätze und Instrumente der „Long list“ zusammen mit der Begleitgruppe mit Hilfe einer **Grobtriage** weiter zu einer „**Short list**“ reduziert. Für die Grobtriage wurden folgende **Kriterien** angewendet:
 - Abdeckung durch andere laufende Projekte
 - Wirksamkeit der Anreize für die Biodiversität (Grobbeurteilung), insbesondere
 - anhand der Breite / Menge der betroffenen Biodiversität resp. Ökosystemleistungen
 - anhand der vermuteten Reagibilität (ökonomisch: Elastizität) bei einer Anreiz-Korrektur

Ausgeschieden wurden Ansätze mit geringer Wirkung auf die Biodiversität oder Chance auf Umsetzung. Die Begründungen für die im Rahmen der Grobtriage ausgeschiedenen Ansätze sind ebenfalls im „Anhang A: Übersichtstabelle“ aufgeführt.

Die „**Short list**“ als Resultat der Grobtriage umfasst sechs Ansätze (siehe Kasten). Zu diesen sechs Ansätzen wurden **Faktenblätter** erstellt (siehe Kapitel 4 Faktenblätter). Für die detailliertere Beschreibung in den Faktenblättern sind folgende zusätzliche Kriterien angewendet worden (für die Übersicht über die Kriterien der Selektion und Beschreibung der Ansätze vgl. Abbildung 3-2):

- Volkswirtschaftliche Effizienz
- Vollzugs- und Umsetzungsaufwand
- Rechtlicher Anpassungsbedarf und Zuständigkeit
- Politische Akzeptanz

Die folgenden **sechs Ansätze** wurden mit Hilfe der Grobtriage für die weitere Bearbeitung ausgewählt (**Faktenblätter**):

1. NFA-Lastenausgleich: Bemühungen gegen Zersiedelung nicht bestrafen
2. Lastenausgleich der Kantone: Fehlanreize beseitigen
3. Langfristige Sicherung und Weiterentwicklung der Kompensations- und Ersatzmassnahmen
4. Ersatzmassnahmen in den Kantonen: Austausch von Erfolgsmodellen
5. Neue Regionalpolitik: Biodiversität stärker berücksichtigen – insbesondere bei touristischen Infrastrukturanlagen
6. Kantonale und kommunale Tourismus-Unterstützung: Beiträge an Biodiversitätskriterien knüpfen

Die Faktenblätter dienen als Grundlage für den durchgeführten Workshop.²² Zusammen mit den Ergebnissen der Diskussion am Workshop bilden sie die Grundlage für den anschliessenden Entscheid des BAFU in der Projektorganisation der Biodiversitätsstrategie, welche Massnahmen weiter vertieft und in den Aktionsplan SBS aufgenommen werden sollen.

Neben den in den Faktenblättern beschriebenen Ansätzen wurden am Workshop weitere Ideen für mögliche Massnahmen im Handlungsfeld III.1 „Finanzielle Anreize überprüfen und optimieren“ vorgeschlagen. Falls die vorgebrachten Ideen die sechs Ansätze in den Faktenblättern betreffen, sind sie jeweils darin integriert worden. Zusätzlich vorgeschlagene Ansätze sind am Ende des Kapitels 4 sowie in der Übersichtstabelle in Anhang A aufgelistet.

- **Phase 3:** In dieser Phase können ausgewählte Ansätze weiter vertieft werden. Diese Vertiefungen sind jedoch *nicht* Teil des vorliegenden Berichts.

Die Kriterien der Selektion und Beschreibung der Ansätze lassen sich wie folgt darstellen:

Abbildung 3-2: Angewendete Kriterien



* Filter 1 „Relevanz für die Biodiversität“ gilt als Grundbedingung, dass ein Ansatz / Instrument überhaupt in die Übersichtstabelle aufgenommen wird. Filter 1 wird deshalb bei der Grobtriage nicht mehr angewendet.

²² Für Informationen zum Workshop sowie den Teilnehmenden siehe Anhang B: Fazit des Workshops vom 11. April 2013.

4 Faktenblätter

4.1 NFA-Lastenausgleich: Bemühungen gegen Zersiedelung nicht bestrafen

4.1.1 Kurzfassung

Im geografisch-topografischen Lastenausgleich (GLA) zwischen Bund und Kantonen ist in begrenztem Mass ein Fehlanreiz enthalten, der Kantone mit einer biodiversitätsfreundlichen Raumentwicklungspolitik in der Tendenz finanziell benachteiligen kann, indem sie weniger Geld aus dem GLA erhalten könnten (Massnahmen gegen Zersiedlung werden „bestraft“). Dieser Fehlanreiz könnte relativ einfach behoben werden, indem zwei Indikatoren dieses Lastenausgleichs auf dem Stand des Jahres 2000 fixiert würden, statt sie neueren Entwicklungen anzupassen. Als Umsetzungskanal bietet sich der NFA-Wirksamkeitsbericht an; in der entsprechenden Fachgruppe wurde dieser Vorschlag zur Diskussion gestellt: Sowohl aus Sicht der Mehrheit der Workshopteilnehmenden als auch der Fachgruppe Wirksamkeitsbericht NFA und des Projektteams sind die möglichen positiven Wirkungen dieses Ansatzes auf die Biodiversität voraussichtlich zu gering, um ihn für eine weitere Vertiefung zu empfehlen.

4.1.2 Ziel und Beschreibung des Ansatzes

a) Ausgangslage

Im Rahmen des Finanz- und Lastenausgleichs des Bundes gibt es einerseits den Ressourcenausgleich (Ausgleich unterschiedlicher Steuerkraft der Kantone), andererseits den Lastenausgleich, der aus dem soziodemografischen (SLA) und dem geografisch-topografischen Lastenausgleich (GLA) besteht. Im GLA werden total rund 365 Mio. CHF vom Bund an 17 Kantone mit geografisch-topografischen Sonderlasten verteilt.

Für die Berechnung der Bundesbeiträge im geografisch-topografischen Lastenausgleich (GLA) werden vier Indikatoren verwendet (Basis: FILAV, Art. 19 (SR 613.21)):

Abbildung 4-1: Relevante Indikatoren

Indikator		Dotation (Anteil an Gesamtge- fäss GLA)	Messung	Kommentar zur Beein- flussbarkeit
GLA_1	Siedlungshöhe	1/3	Anteil der Wohnbevölkerung gemäss Volkszählung mit einer Wohnhöhe von über 800 Metern über Meer an der gesamten Wohnbevölkerung	durch Raum- resp. Siedlungspolitik begrenzt beeinflussbar
GLA_2	Steilheit des Geländes	1/3	Höhenmedian der produktiven Fläche gemäss Arealstatistik (Gewichtung über produktive Fläche)	nicht beeinflussbar
GLA_3	Siedlungsstruktur	1/6	Einwohner in Siedlungen mit weniger als 200 Einwohnern ²³ (Streusiedlungen)	durch Raum- resp. Siedlungspolitik begrenzt beeinflussbar
GLA_4	Geringe Bevölkerungsdichte	1/6	Fläche / Wohnbevölkerung ²⁴	kein Fehlanreiz bezüglich Biodiversität

b) Möglicher Fehlanreiz

Als denkbarer Fehlanreiz kommen nur die Indikatoren GLA_1 und GLA_3 in Frage: Es ist denkbar, dass ein Kanton und seine Gemeinden eine Politik (im Bereich Raumordnung / Siedlung / Regionalpolitik / Landschaft / Biodiversität) betreibt, mit der Streusiedlungen und Siedlungen über 800 m.ü.M. vermieden resp. vermindert werden (auch das Gegenteil ist denkbar, z.B. durch eine Politik, welche Streusiedlungen nicht vermeidet und die Besiedlung z.B. in touristischen Lagen fördert). Es kann ein Zusammenhang zwischen einer derartigen Politik und einer positiven Wirkung auf die Biodiversität bestehen: Einerseits können z.B. Streusiedlungen die Biodiversität durch ihre Erschliessung und die Eingriffe in Naturlandschaften belasten, umgekehrt kann die Erhaltung und Förderung der Biodiversität mit dem Verzicht auf weitere Streusiedlungen oder zusätzliche Siedlungen im Berggebiet einhergehen.²⁵

Aufgrund einer biodiversitätsfreundlichen Politik könnten sich die Indikatoren GLA_1 und GLA_3 so verändern, dass der betreffende Kanton weniger Zahlungen aus dem GLA erhielt

²³ Formulierung gemäss FILAV: „Anteil der Wohnbevölkerung gemäss Volkszählung mit Wohnsitz ausserhalb des Hauptsiedlungsgebietes (Anhang 10) an der gesamten Wohnbevölkerung“; Gemäss Anhang 10: „Als Hauptsiedlungsgebiet werden im Rahmen des geografisch-topografischen Lastenausgleichs zusammenhängende Ortsteile mit einer Mindestbevölkerung von 200 Personen bezeichnet. Datenbasis sind die Hektardaten der Volkszählung 2000. Als zusammenhängende Ortsteile werden aneinandergrenzende, bewohnte Hektaren bezeichnet.“

²⁴ Formulierung gemäss FILAV: „Einwohnerinnen und Einwohner der ständigen Wohnbevölkerung pro Quadratkilometer der Gesamtfläche gemäss Arealstatistik.“

²⁵ Allerdings ist es auch nicht undenkbar, dass ein Rückzug von Siedlungen im Berggebiet mit einem Rückgang von landschafts- und biodiversitätserhaltenden Aktivitäten verbunden ist und der Rückzug aus solchen Gebieten die Biodiversität vermindert (z.B. Verwaltung von früheren Kulturlandschaften).

te. Umgekehrt könnte ein Kanton, der z.B. eine Zunahme von Streusiedlungen aufweist, mehr Mittel aus dem GLA erhalten.

c) Illustration der möglichen Auswirkungen des Fehlanreizes

Für eine erste Illustration der denkbaren Grössenordnung wurde eine Simulation anhand der GLA-Verteilung des Jahres 2013 durchgeführt.²⁶ Es wurden drei Szenarien für drei typische GLA-Empfänger-Kantone berechnet: Dabei wurde angenommen, dass ein Kanton bei den Indikatoren GLA_1 und / oder GLA_3 eine Reduktion um 10% erzielt, während die Indikatoren der übrigen Kantone unverändert bleiben. Die Gesamtsumme des GLA bleibt unverändert. Änderungen von Indikatoren in einzelnen Kantonen bewirken daher bloss eine Umverteilung zwischen den Kantonen.

Abbildung 4-2: Simulation von Szenarien: Absolute Ergebnisse (Abnahme der GLA-Zahlung, wenn beim jeweiligen Kanton der entsprechende Indikator reduziert wird, sonst aber alles gleich bleibt, auch bei den anderen Kantonen²⁷)

Szenario	in Mio. CHF / a			in CHF/Kopf/a		
	BE	GR	VS	BE	GR	VS
A = GLA1 minus 10%	1.1	6.2	4.8	1.2	33.4	17.5
B = GLA3 minus 10%	4.7	2.0	0.6	5.0	10.9	2.2
C = GLA1 und GLA3 minus 10%	5.9	8.3	5.3	6.1	44.3	19.6

Abbildung 4-3: Simulation von Szenarien: Relative Ergebnisse

Szenario	% der Kts.-Einnahmen 2010			% der GLA-Zahlung 2013 desselben Kts.		
	BE	GR	VS	BE	GR	VS
A = GLA1 minus 10%	0.01%	0.29%	0.17%	4.3%	4.4%	6.6%
B = GLA3 minus 10%	0.05%	0.09%	0.02%	18.5%	1.4%	0.8%
C = GLA1 und GLA3 minus 10%	0.06%	0.38%	0.20%	22.8%	5.8%	7.4%

Hinweis: Mit „Kts-Einnahmen 2010“ sind die gesamten Einnahmen des Kantons (ohne Gemeinden) gemeint (gemäss Statistik der öffentlichen Finanzen), also nicht etwa nur die Lasten- und Finanzausgleichs-Einnahmen.

Das Ergebnis zeigt, dass die Wirkung stark vom Kanton abhängt: Im Kanton Bern, der pro Kopf relativ wenig GLA bezieht, sind die Effekte pro Kopf oder als Anteil an den gesamten Kantonseinnahmen sehr gering, allerdings macht die Veränderung im GLA_3 einen grossen Teil der GLA-Einnahmen des Kantons Bern aus, da der Grossteil der GLA-Zahlung für BE

²⁶ Quelle:
http://www.efv.admin.ch/d/downloads/finanzpolitik_grundlagen/finanzausgleich/zahlen/2013/2.2_GLA_2013.xlsx
 (26.02.2013).

²⁷ Eine gleichzeitige Abnahme der Indikatoren bei mehreren Kantonen ist nicht dargestellt, könnte aber auch simuliert werden.

aus diesem Indikator stammt. Aufgrund der Berechnungsweise (Berücksichtigung von Indikatorwerten, die über dem nationalen Mittel liegen) können kleine Veränderung bei den Indikatoren relativ grosse betragsmässige Veränderungen auslösen, sofern der Indikator in der Ausgangslage nur knapp über dem nationalen Mittel liegt.

Im Kanton Graubünden, der betragsmässig mit 142 Mio. CHF und auch pro Kopf (761 CHF) am meisten GLA bezieht, sind die Wirkungen viel grösser. Die Ausgangslage ist allerdings auch sehr unterschiedlich, da z.B. im Kanton Graubünden 50% der Bevölkerung über 800 m.ü.M. lebt, im Kanton Bern nur 10%. Das Szenario A würde somit im Kanton Graubünden 5% der Gesamtbevölkerung betreffen (10% von 50%), im Kanton Bern nur 1%.

Da bisher keine aktuelleren Daten verfügbar waren, wurden immer die Daten der Volkszählung 2000 verwendet. Ab ungefähr Mitte 2013 sollten neuere, künftig auch jährliche Daten zur Verfügung stehen, welche eine Neuberechnung ermöglichen. Dann wird sich zeigen, wie gross die Effekte sind, und ob die 10%-Annahme realistisch ist.

4.1.3 Wirksamkeit der Anreize auf die Biodiversität / Ökosystemleistungen

Insgesamt scheint der mögliche Fehlanreiz von mittlerer bis geringer Bedeutung zu sein. Es ist sicher nicht zu erwarten, dass ein Kanton die Indikatoren aktiv beeinflusst, um *mehr* Mittel aus dem GLA zu erhalten, unter anderem weil Streu- und Gebirgssiedlungen auch mit Mehrkosten bei der Erschliessung verbunden sind. Im umgekehrten Fall könnte es aber durchaus Diskussionen auslösen, wenn ein Kanton z.B. eine forcierte Strategie der „dezentralen Konzentration“ betreibt und damit finanzielle Nachteile einfängt. Aus Sicht der Biodiversität wäre es daher wünschenswert, diese Fehlanreize zu eliminieren, auch wenn sie nur eine mittlere bis geringe Bedeutung haben. Insgesamt kann durch die Beseitigung dieser Fehlanreize die Zersiedlung und damit der Druck auf die Biodiversität tendenziell vermindert werden.

Folgende Gründe sprechen ebenfalls für eine Korrektur:

- Grundsätzlich hat sich die NFA (Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen) zum Ziel gesetzt, möglichst **die richtigen Anreize zu setzen** und **Fehlanreize** aus dem vorherigen System **zu eliminieren**. Die GLA-Indikatoren sollten daher so gewählt werden, dass sie einerseits die Sonderlasten gut abbilden (was über verschiedene Gutachten bestätigt wurde), andererseits aber auch möglichst unbeeinflussbar sind und vorgegebene Strukturen abbilden. Im Rahmen einer Aktualisierung der Indikatoren könnte der Fehlanreiz in breiteren Kreisen zu Diskussionen führen.
- Die NFA-Regelungen beim Bund haben eine wichtige **Signalwirkung und einen Vorbildcharakter für die Kantone**: Sie sollten daher besonders darauf achten, keine Fehlanreize zu enthalten. Allfällige Empfehlungen an die Kantone sind nur glaubwürdig, wenn der Bund in seinem eigenen Einflussbereich aktiv wird und Fehlanreize eliminiert.
- Aus Sicht der Raumplanung (die tendenziell eine Verdichtung anstrebt und damit nicht Streusiedlungen fördern will) und auch der Biodiversität enthält somit der Indikator GLA_3 und in geringerem Mass auch der Indikator GLA_1 einen möglichen Fehlanreiz. Das

heisst Kantone würden finanziell benachteiligt, wenn sie sich so entwickeln, wie es zum Beispiel das Raumkonzept Schweiz als Ziel anstrebt.

Gegen eine Anpassung könnte ins Feld geführt werden, dass die Indikatoren letztlich die Sonderlasten abbilden sollen, und diese sich mit der Veränderung von Indikatorwerten auch verändern können (mehr Streusiedlungen könnten höhere Sonderlasten bedeuten, die eine höhere GLA-Zahlung begründen würden²⁸). Dies ist grundsätzlich richtig, aber die Indikatoren sollen in erster Linie strukturelle und unbeeinflussbare Grössen abbilden, und dieser Grundsatz spricht durchaus für ein „Einfrieren“. Weiter kann argumentiert werden, dass im Lastenausgleich strikte nur Verteilungsfragen berücksichtigt werden sollten, und keine Anreize, und das fein austarierte System nicht verändert werden sollte.

4.1.4 Betroffene Sektoren / Gruppen

Betroffen sind die Kantone, genauer die (derzeit 17) GLA-Empfänger-Kantone. Je nachdem, wie die Kantone diese Mittel verwenden, können auch Gemeinden und weitere Gruppen betroffen sein.

Die Gesamtsumme, die über den GLA verteilt wird, ist immer gleich hoch, so dass der Bund nicht direkt betroffen ist.

4.1.5 Volkswirtschaftliche Effizienz

Die Massnahme weist keine relevanten volkswirtschaftlichen Kosten auf. Neben den Nutzen für die Biodiversität kann sie positive Nebeneffekte auf die Raumplanung und auch auf die Erschliessungskosten haben.

4.1.6 Vollzug und Umsetzung

Theoretisch gibt es zwei Varianten, um diesen Fehlanreiz zu eliminieren:

- Wahl von anderen, möglichst unbeeinflussbaren Indikatoren
- Einfrieren der Indikatorwerte auf einem bestimmten Stand, z.B. auf den Werten gemäss Volkszählung 2000, die bis und mit GLA-Verteilung 2013 verwendet wurden

Die erste Variante hat den grossen Nachteil, dass ein fein austariertes System von Indikatoren, die sich überdies empirisch als kostentreibend und somit zweckmässig erwiesen haben, geändert werden müsste. Dies dürfte kaum auf Akzeptanz stossen.

Die zweite Variante wäre technisch leicht zu vollziehen. Sie hätte zudem den Vorteil, dass die Kantone bei diesen Indikatoren eine Art „Bestandesgarantie“ bekämen und sich auch die

²⁸ Auch die Reduktion der Bevölkerungszahl in bestehenden Siedlungen von heute über 200 auf neu unter 200 kann im Prinzip als Zunahme von Sonderlasten interpretiert werden, weil Fixkosten von weniger Einwohnern getragen werden müssen.

Stabilität der GLA-Zahlungen erhöhen würde. Ausserdem würden Diskussionen um die Datenqualität bei der Aktualisierung wegfallen.

Der Vollzugsaufwand ist unbedeutend.

4.1.7 Rechtlicher Anpassungsbedarf und Zuständigkeit / Weiteres Vorgehen

Die FILAV müsste angepasst resp. präzisiert werden. Dies wäre relativ kurzfristig möglich. Da es sich bei der NFA um einen gemeinsamen Prozess von Bund und Kantonen handelt, wären die Kantone einzubeziehen.

Die Diskussion soll nicht separat geführt, sondern im Rahmen des nächsten Wirksamkeitsberichts angesprochen werden. Die Ämterkonsultation zum Entwurf des Wirksamkeitsberichts ist Anfang 2014 vorgesehen. Zurzeit wird die Massnahme im Rahmen der Fachgruppe Wirksamkeit geprüft. Die vorliegenden Ergebnisse der Prüfung im Rahmen der Arbeitsgruppe im Handlungsfeld III.1 „Finanzielle Anreize überprüfen und optimieren“ des Aktionsplans Strategie Biodiversität Schweiz bilden dabei einen Input. Die Fachgruppe Wirksamkeit wird basierend auf ihrem Prüfergebnis entscheiden, welche Massnahmen im Bereich NFA vorzuschlagen sind.

Es ist Aufgabe der Arbeitsgruppe, im Sinne des Bundesratsauftrags zur Biodiversitätsstrategie die finanziellen (Fehl)anreize zu prüfen, hingegen werden die Entscheide, was letztlich im Aktionsplan Strategie Biodiversität Schweiz – oder im Wirksamkeitsbericht NFA – steht, selbstverständlich im ordentlichen Verwaltungsverfahren gefällt. Das heisst, die beteiligten Ämter sind frei, welche Anträge sie hierzu – in Kenntnis der Abklärungen – stellen werden.

4.1.8 Erste Hinweise zur politischen Akzeptanz

Wie oben erwähnt könnte die Akzeptanz hoch sein, weil die Änderung gering ist, und zudem eine Art „Bestandesgarantie“ eingeführt wird, d.h. Umverteilungen vermieden werden, welche immer auch Verlierer-Kantone zur Folge haben.

4.1.9 Ergebnisse aus der Diskussion am Workshop

Der Ansatz „NFA-Lastenausgleich“ wurde zusammengefasst wie folgt beurteilt:²⁹

- **Vorteile:**

- Einfach in der Umsetzung
- Ein bestehendes System könnte optimiert werden

²⁹ Für Informationen zum Workshop sowie den Teilnehmenden siehe Anhang B: Fazit des Workshops vom 11. April 2013.

- Durch das „Einfrieren“ einiger Indikatoren wird eine Art „Bestandesgarantie“ eingeführt, d.h. Umverteilungen könnten vermieden werden, welche immer auch Verlierer-Kantone zur Folge haben
- **Nachteile:**
 - Die Wirksamkeit ist gering resp. fraglich
 - Es könnten sich negative Signale für ländliche Gebiete ergeben
 - Das System Lastenausgleich soll einfach bleiben und es sollten keine neuen Anreize eingeführt werden (die Verteilungswirkung steht im Mittelpunkt)

Insgesamt wird der Ansatz eher kritisch beurteilt und das Potenzial hinsichtlich Erhaltung und Förderung der Biodiversität als gering eingestuft.

Zusätzlich wurde am Workshop auch über die Einführung eines neuen Indikators Bevölkerungsdichte (Bevölkerung/Siedlungsfläche) im NFA sowie zusätzliche Ausgleichszahlungen für Kantone mit vielen extensiv bewirtschafteten Flächen oder Schutzgebieten diskutiert (Berücksichtigung von biodiversitätsfreundlichen Leistungen wie bspw. Nutzungsverzicht oder Ausscheiden von Schutzgebieten): Das Potenzial für die Biodiversität wird für diese beiden Ansätze ähnlich wie für den Ansatz „NFA-Lastenausgleich“ als eher gering eingestuft.

4.1.10 Gesamtbeurteilung

Das Einfrieren der beiden GLA-Indikatoren „Streusiedlungen“ und „Siedlungshöhe“ auf dem Stand von zum Beispiel dem Jahr 2000 ist **einfach vollziehbar** und hätte auch für die Kantone Vorteile im Sinne einer besseren Planbarkeit des GLA. Die **Wirkung auf die Biodiversität ist voraussichtlich relativ klein**, aber der **Signaleffekt** (Kohärenz der Bundespolitik, Effizienz der NFA, Vorbildwirkung für kantonale Systeme) könnte von Bedeutung sein. Sowohl aus Sicht der Mehrheit der Workshopteilnehmenden als auch der Fachgruppe Wirksamkeitsbericht NFA und des Projektteams sind die möglichen positiven Wirkungen dieses Ansatzes auf die Biodiversität jedoch zu gering, um ihn für eine weitere Vertiefung zu empfehlen.

4.2 Lastenausgleich der Kantone: Fehlanreize beseitigen

4.2.1 Kurzfassung

Die Finanz- und Lastenausgleichs-Systeme verschiedener Kantone beinhalten Indikatoren, welche Massnahmen zur Eindämmung der Zersiedelung und zum Erhalt der Biodiversität unter Umständen finanziell „bestrafen“. Gemäss einer exemplarischen Übersicht sind diese Fehlanreize allerdings relativ gering. Sie könnten durch Einfrieren der Indikatoren auf einem bestimmten Stand (z.B. Jahr 2000) oder durch Anpassungen (z.B. im Rahmen einer nächsten kantonalen Gesetzesanpassung) beseitigt werden. Der Bund könnte eine entsprechende Empfehlung abgeben. Analog zum NFA auf nationaler Ebene sind die möglichen positiven

Wirkungen des vorgeschlagenen Ansatzes für die kantonalen Finanz- und Lastenausgleichs-Systeme voraussichtlich zu gering, um ihn weiter zu vertiefen.

4.2.2 Ziel und Beschreibung des Ansatzes

a) Ausgangslage

In den meisten Kantonen bestehen Finanz- und Lastenausgleichs-Systeme, um Unterschiede in der Finanzkraft und in den Belastungen der Gemeinden auszugleichen. Diese lehnen sich teilweise an die Regelungen in der NFA (Ebene Bund/Kantone) an.

Einige der kantonalen Lastenausgleichssysteme enthalten Indikatoren, welche bezüglich Biodiversität einen Fehlanreiz bilden könnten, beispielsweise indem Zahlungen umso höher ausfallen, je stärker die Zersiedlung einer Gemeinde ist.

Mit Empfehlungen an die Kantone in Verbindung mit ähnlich gelagerten Massnahmen auf Bundesebene (Vorbildcharakter, Signalwirkung) könnte erreicht werden, dass solche Fehlanreize im Zug von Revisionen des Finanz- und Lastenausgleichs angepasst werden. Insbesondere soll vermieden werden, dass Gemeinden finanziell „bestraft“ werden, wenn sie im Zeitverlauf eine stärkere Siedlungskonzentration erreichen.

b) Möglicher Fehlanreiz

Ähnlich wie auf Bundesebene werden in den kantonalen Finanz- und Lastenausgleichs-Systemen Kriterien angewendet, welche für Gemeinden, die eine biodiversitätsfreundliche Politik verfolgen (Verminderung der Zersiedlung durch Massnahmen im Bereich Raumordnung / Siedlung / Regionalpolitik / Landschaft / Biodiversität), geringere Zahlungen zur Folge hätten. Umgekehrt könnten Gemeinden, die z.B. eine Zunahme von Streusiedlungen aufweisen, mehr Mittel erhalten. Bestehende Beispiele dieser Fehlanreize in den Kantonen werden im nachfolgenden Abschnitt beschrieben.

c) Ziel des Ansatzes

Ziel des Ansatzes ist die Beseitigung von Fehlanreizen bezüglich Biodiversität in den kantonalen Finanz- und Lastenausgleichs-Systemen.

4.2.3 Bestehende Beispiele

a) Überblick

In vielen Kantonen wurde in den letzten Jahren der Finanz- und Lastenausgleich reformiert. Dabei wurden viele Fehlanreize, insbesondere die Zweckbindung von Subventionen zuguns-

ten von Aktivitäten wie z.B. Strassenbau, die sich für die Biodiversität negativ auswirken können, eliminiert.³⁰ Es wurden auch Fehlanreize eliminiert, welche Gemeindefusionen behindern können, z.B. Systeme, bei denen die Kleinheit der Gemeinde ein Kriterium ist. Teilweise wurden Indikatoren für einen topografischen Lastenausgleich eingeführt, die ihrerseits unter Umständen Fehlanreize beinhalten können.

In einigen Kantonen werden folgende Kriterien angewendet, die tendenziell einen Fehlanreiz beinhalten könnten, da eine stärkere Konzentration der Bevölkerung oder ein Verzicht auf Strassenbau allenfalls zu einem Verlust von Finanzausgleichsbeiträgen führen könnte:

Abbildung 4-4: Kriterien, die zu Fehlanreizen führen können

Kriterium für Lastenausgleichszahlungen	Fehlanreiz	Beispiele
Strassenlänge	Anreiz, Strassen zu bauen resp. nicht zurückzubauen	BE, LU, VS
Besiedlung in höher gelegenem Gebiet	Anreiz, Siedlungen in höheren Lagen beizubehalten oder zu erweitern	UR
Kleinheit der Gemeinde (geringe Einwohnerzahl pro Gemeinde)	Anreiz, Gemeinden nicht zu fusionieren; bei grösseren (fusionierten) Gemeinden besteht eher die Tendenz oder die Möglichkeit, durch koordiniertes Vorgehen in der Raumplanung auch Flächen zu schonen, die für die Biodiversität wichtig sind.	SZ

Oft verwendet wird auch die **Bevölkerungsdichte** als Kriterium verwendet (Einwohnerzahl pro Fläche je Gemeinde, zum Beispiel in BE, ZH, SH, GL, FR, TG). Hier ist der Zusammenhang zur Biodiversität nicht eindeutig, wie die folgenden Beispiele zeigen: Wenn die Bevölkerung in einer Gemeinde zunimmt, kann dies dank einer Siedlungsverdichtung ("innere Verdichtung") vorkommen, die aus Sicht der Biodiversität in den meisten Fällen positiv zu werten wäre. Umgekehrt kann die Bevölkerungszunahme aber auch durch eine weitere Zersiedelung und einen hohen Kulturlandverbrauch geschehen, was kritisch zu beurteilen wäre. Während im ersten Fall theoretisch ein Fehlanreiz vorliegen würde (Reduktion der Ausgleichszahlung trotz biodiversitätsfreundlicher Siedlungsstrategie), wäre im zweiten Fall das Gegenteil der Fall.³¹

Im Folgenden werden beispielhaft die Indikatoren in ausgewählten Kantonen kurz aufgeführt:

³⁰ Zu den Prinzipien eines möglichst verzerrungsfreien Finanz- und Lastenausgleichs vgl. z.B. Ecoplan/AFS (2010), Finanzierungs- und Lastenausgleichsfragen in Agglomerationen, insbesondere Kapitel 2.4 und 2.5.

³¹ Weiteres, eher theoretisches Beispiel: Falls in einer Gemeinde die Bevölkerung zurückgeht und z.B. ein Naturpark vergrössert wird, würde sich die Ausgleichszahlung erhöhen, was aus Biodiversitätssicht ein Anreiz in die richtige Richtung wäre.

b) Kanton Bern

Massgebende Kriterien für einen Zuschuss sind eine überdurchschnittliche Fläche pro Einwohner und die Strassenlänge pro Einwohner einer Gemeinde. Einen Zuschuss erhalten Gemeinden, deren Fläche pro Einwohner grösser ist, und Gemeinden, deren Strassen pro Einwohner länger sind als 80 Prozent des Medians aller Gemeinden. Einen gewissen Fehlanreiz verursacht also die Strassenlänge.

c) Kanton Zürich

Im geografisch-topografischen Sonderlastenausgleich sind gemäss Art. 21 des Finanzausgleichsgesetzes u.a. politische Gemeinden anspruchsberechtigt, deren Bevölkerungsdichte weniger als 150 Personen pro Quadratkilometer beträgt oder bei denen mehr als 15% des Gemeindegebiets eine Hangneigung von über 35% aufweisen (Steigungsindex). Hier sehen wir keinen Fehlanreiz.

d) Kanton Luzern

Gemäss Art. 7 des Finanzausgleichsgesetzes bemisst sich der topografische Lastenausgleich unter anderem (gemäss Verordnung: zu 40%) nach der Länge der Gemeindestrassen 1. Klasse sowie der Güterstrassen 1. und 2. Klasse.

e) Kanton Uri

Gemeinden, deren durchschnittliche Höhenlage der Gebäude in der Bauzone über dem Median aller Urner Gemeinden liegt, erhalten einen Ausgleich. Er richtet sich nach der Fläche (in Hektaren) der überbauten Gebiete und Bauzonen multipliziert mit der durchschnittlichen Höhenlage der Gebäude in Bauzonen.

f) Kanton Wallis

Gemäss dem Gesetz über den interkommunalen Finanzausgleich (GIFA) gilt für den Lastenausgleich unter anderem folgendes Kriterium: Länge der auf dem Gemeindegebiet gelegenen kantonalen und kommunalen Strassen in Kilometern pro Einwohner.

g) Kanton Schaffhausen

Der Lastenausgleich umfasst neben diversen anderen Faktoren auch als „Lasten der Weite“ die Einwohnerzahl pro Hektare (Art. 6). Wie ausgeführt ist bei diesem Indikator der Zusammenhang zur Biodiversität nicht eindeutig und es liegt daher kein Fehlanreiz vor.

h) Kanton Glarus

Gemäss Finanzausgleichsgesetz Art. 8 bis 10 wird der Lastenausgleich an die Gemeinden von total 1 Mio. CHF zu 60% anhand der Bevölkerungsdichte verteilt.

i) Kanton Schwyz

Es besteht ein Strukturzuschlag für Gemeinden mit weniger als 1'200 Einwohnern.

j) Kanton Thurgau

Die Bemessungsgrundlage des Finanzausgleichs ist die Anzahl Einwohner pro Hektare Landfläche (Art. 8): Gemeinden mit einer Bevölkerungsdichte von weniger als 50 Prozent des kantonalen Durchschnitts erhalten abgestufte Beiträge.

Zusätzliche abgeltungswürdige Belastungsfaktoren bilden u.a. hohe Aufwendungen aus Korrektur und Unterhalt von Bächen, der Erstellung, dem Unterhalt und der Sanierung von Strassen sowie der Erstellung der amtlichen Vermessung, dem Erhalt und der Pflege von Kultur-, Natur- und Landschaftsschutzobjekten. Negative Auswirkungen auf die Biodiversität könnten die Beiträge an Strassensanierungen haben, während die Beiträge für Erhalt und der Pflege von Kultur-, Natur- und Landschaftsschutzobjekten positiv auf die Biodiversität wirken.

k) Kanton Freiburg

Der interkommunale Finanzausgleich basiert u.a. auf dem Kriterium der Bevölkerungsdichte (kein Fehlanreiz, da kein eindeutiger Zusammenhang zur Biodiversität).

l) Andere Kantone

In folgenden Kantonen hat eine Durchsicht der Finanzausgleichsgesetzgebung keine Fehlanreize bezüglich Biodiversität ergeben: VD, AG, NE, GR, SO³².

4.2.4 Wirksamkeit der Anreize auf die Biodiversität / Ökosystemleistungen

Im Prinzip sind solche Fehlanreize bedeutsam, da sie die Gemeinden betreffen, welche bei der Raumentwicklungspolitik eine starke Rolle haben und im Spannungsfeld von Schutz und Nutzung wichtige Entscheide treffen. Allerdings ist die Wirkung der beispielhaft gezeigten Anreize in der Regel nicht sonderlich gross. Die Gemeinden haben in aller Regel weder grosse Einflussmöglichkeiten noch ein Interesse daran, z.B. längere Strassen, höher gelegene Siedlungen oder weniger dichte Besiedlungen zu fördern, nur um (in meist geringem Mass) höhere Lastenausgleichszahlungen zu erhalten. Dennoch ist es denkbar, dass eine Gemeinde, die besondere Anstrengungen unternimmt, um eine dezentrale Konzentration der Siedlungen zu erreichen oder z.B. die Besiedlung in Naturräumen vermindert, dadurch im Lastenausgleich einen Nachteil erleidet. Dies kann sich bei solchen Reformen als hinderlich erweisen und damit u.U. negativ auf die Biodiversität auswirken. Insgesamt kann durch die Beseitigung dieser Fehlanreize die Zersiedlung und damit der Druck auf die Biodiversität tendenziell vermindert werden.

³² In SO wird die Einführung der Strassenlänge (und der Bevölkerungsdichte) als Kriterien derzeit diskutiert.

4.2.5 Betroffene Sektoren / Gruppen

Direkt betroffen sind die Gemeinden resp. deren Bevölkerung.

4.2.6 Volkswirtschaftliche Effizienz

In der Regel führt die Elimination der genannten Fehlanreize abgesehen von einem geringen, meist einmaligen Anpassungsaufwand zu keinen Kosten. Die Nutzen liegen in der Vermeidung einer Fehlallokation von Mitteln aufgrund des Lastenausgleichs, nebst dem Nutzen für die Biodiversität.

4.2.7 Vollzug und Umsetzung

Theoretisch gibt es zwei Varianten, um diesen Fehlanreiz zu eliminieren:

- Wahl von anderen, möglichst unbeeinflussbaren Indikatoren resp. von Indikatoren, bei denen kein Fehlanreiz bezüglich Biodiversität besteht.
- Einfrieren der Indikatorwerte auf einem bestimmten Stand, z.B. auf den Werten gemäss Volkszählung 2000.

Der Aufwand für die Anpassung der Regelungen ist meist gering.

Von Seiten des Bundes kann es nicht darum gehen, direkt auf die kantonalen Systeme Einfluss zu nehmen. Hingegen ist es denkbar, eine Empfehlung auszusprechen, dass die Kantone ihre Finanz- und Lastenausgleichs-Systeme entsprechend überprüfen und (zum Beispiel im Zuge der nächsten Revision) anpassen, beispielsweise die genannten Fehlanreize mittels „Einfrieren“ der relevanten Kriterien beseitigen.

Denkbar wäre, eine Empfehlung im Rahmen der NFA-Gremien (z.B. Fachgruppe Wirksamkeitsbericht) zu diskutieren und eine Empfehlung allenfalls auch im Rahmen der NFA auszusprechen. Dies hängt auch davon ab, wie die Prüfung der Massnahme „NFA-Lastenausgleich“ ausfällt.

Denkbar wäre auch, einen Erfahrungsaustausch zu organisieren, an dem über neuere Entwicklungen in den Finanz- und Lastenausgleichs-Systemen berichtet wird, wobei das hier behandelte Anliegen wahrscheinlich nur eines von vielen Themen wäre.

Weiter könnten im Rahmen einer Vertiefung die kantonalen Systeme genauer untersucht werden. Es könnte auch die Finanzdirektorenkonferenz einbezogen werden.

4.2.8 Rechtlicher Anpassungsbedarf und Zuständigkeit

Zuständig sind die Kantone. Der innerkantonale Finanzausgleich ist normalerweise in einem Gesetz geregelt und wird meist in einer Verordnung präzisiert.

4.2.9 Erste Hinweise zur politischen Akzeptanz

Die Veränderung von Indikatoren, die meist in einem komplexen Prozess zwischen Kanton und Gemeinden definiert wurden, könnte sich als schwierig erweisen, zumal jede Veränderung auch Verlierer mit sich bringt. Im Zuge einer Revision sind solche Anliegen allerdings eher unterzubringen. Ebenfalls auf grössere Akzeptanz dürfte das Einfrieren der Indikatoren auf einem bestimmten Stand sein, wodurch der Fehlanreiz ebenfalls vermieden werden kann.

Gegen eine Anpassung könnte ins Feld geführt werden, dass die Indikatoren letztlich die Sonderlasten abbilden sollen, und diese sich mit der Veränderung von Indikatorwerten auch verändern können.

4.2.10 Ergebnisse aus der Diskussion am Workshop

Die Argumente und Schlussfolgerungen decken sich mit jenen des Ansatzes „NFA-Lastenausgleich: Bemühungen gegen Zersiedelung nicht bestrafen“, siehe Abschnitt 4.1 resp. Abschnitt 4.1.9.³³

4.2.11 Gesamtbeurteilung

Ein Einfrieren der relevanten Indikatoren in den kantonalen Finanz- und Lastenausgleichssystemen auf dem Stand von zum Beispiel 2000 ist **einfach vollziehbar**. Die **Wirkung auf die Biodiversität ist jedoch relativ klein**. Analog zum NFA auf nationaler Ebene sind die möglichen positiven Wirkungen des vorgeschlagenen Ansatzes für die kantonalen Finanz- und Lastenausgleichs-Systeme zu gering, um ihn weiter zu vertiefen.

4.3 Langfristige Sicherung und Weiterentwicklung der Kompensations- und Ersatzmassnahmen

4.3.1 Kurzfassung

Das Bundesgesetz über den Natur- und Heimatschutz legt in Art. 6 und 18 fest,³⁴ dass bei Beeinträchtigungen von schützenswerten Lebensräumen³⁵ oder von Landschaftsinventaren des Bundes, Wiederherstellungs- oder Ersatzmassnahmen zu vollziehen sind. Die aktuelle Vollzugshilfe „Wiederherstellung und Ersatz im Natur- und Landschaftsschutz“ wurde im Jahr 2002 verfasst.³⁶ Die nun ca. 11-jährige Praxiserfahrung zeigt, dass insbesondere Schwierigkeiten bei der langfristigen Sicherstellung des Unterhalts der Ersatzflächen bestehen, dane-

³³ Für Informationen zum Workshop sowie den Teilnehmenden siehe Anhang B: Fazit des Workshops vom 11. April 2013.

³⁴ Bundesgesetz über den Natur- und Heimatschutz (NHG) vom 1. Juli 1966 (Stand am 1. Januar 2012).

³⁵ Die besonders zu schützenden Objekte sind in NHG Art. 18, Absatz 1bis aufgelistet.

³⁶ Kägi B., Stalder A., Thommen M. (2002), Wiederherstellung und Ersatz im Natur- und Landschaftsschutz.

ben auch bei der Bewertung des ökologischen Wertes von beeinträchtigten Biotopen und Ersatzmassnahmen.

Die Überarbeitung und Konkretisierung der Vollzugshilfe ist insgesamt eine einfach umzusetzende und effiziente erste Massnahme zur Unterstützung der Ziele der Strategie Biodiversität Schweiz (SBS): Die Umsetzung der vorgeschlagenen Massnahmen ist mit einem kleinen Aufwand verbunden.

Neben der langfristigen Sicherstellung erscheinen weitere Ansätze für eine Weiterentwicklung der Kompensations- und Ersatzmassnahmen ebenfalls prüfenswert – teilweise auch in Kombination mit den Ansätzen im Faktenblatt Ersatzmassnahmen in den Kantonen. Dabei sollten insbesondere eine Inventarisierung der Kompensations- und Ersatzflächen und eine Ausweitung der Pflicht für Kompensations- und Ersatzmassnahmen prioritär weiterverfolgt werden. In diesem Zusammenhang sollten zudem auch die bestehenden Rechtsgrundlagen zur verbindlichen Einführung der genannten Ansätze und Massnahmen überprüft werden.

4.3.2 Ziel und Beschreibung des Ansatzes

a) Ausgangslage

Das Bundesgesetz über den Natur- und Heimatschutz legt in Art. 6 und 18 fest,³⁷ dass bei Beeinträchtigungen von schützenswerten Lebensräumen³⁸ oder von Landschaftsinventaren des Bundes, Wiederherstellungs- oder Ersatzmassnahmen zu vollziehen sind. Die Kriterien für die Bewertung der Biotope, der Eingriffe und der Ersatzmassnahmen sind in der Verordnung über den Natur- und Heimatschutz (NHV) Art. 14 aufgeführt und beschrieben.³⁹

Die **Vollzugshilfe Wiederherstellung und Ersatz im Natur- und Landschaftsschutz** beschäftigt sich hinsichtlich dieser Gesetzestexte mit Umsetzungsfragen und Problemen, die sich in der bisherigen Praxis ergeben haben. Dadurch soll eine einheitliche Vollzugspraxis ermöglicht werden.

Gemäss den Erfahrungen des BAFU zeigt sich, dass in der Praxis die Kompensations- und Ersatzmassnahmen nicht immer sichergestellt sind und die dafür eingesetzten Flächen ungenügend unterhalten werden. Die Vollzugshilfe wird von den zuständigen Fachpersonen teils unterschiedlich angewendet und interpretiert, da sie zu wenig präzise formuliert ist und gewisse Freiheiten bei der Bewertung der Eingriffe und der Flächen sowie bei der Ausgestaltung der Massnahmen lässt. Die Vollzugshilfe soll deshalb unter anderem hinsichtlich solcher Schwächen präzisiert werden – mit dem Hauptziel den Vollzug zu verbessern.

³⁷ Bundesgesetz über den Natur- und Heimatschutz (NHG) vom 1. Juli 1966 (Stand am 1. Januar 2012).

³⁸ Die besonders zu schützenden Objekte sind in NHG Art. 18, Absatz 1bis aufgelistet.

³⁹ Verordnung über den Natur- und Heimatschutz (NHV) vom 16. Januar 1991 (Stand am 1. März 2011).

Ein weiteres Problem sind allmähliche Schäden an schützenswerten Lebensräumen durch die touristische Nutzung oder durch zusätzlichen Verkehr, für welche zum heutigen Zeitpunkt noch keine Regelungen bestehen. Die Verursacher von Allmählichkeitsschäden sind jedoch schwierig zu identifizieren, was eine potenzielle Kompensationsregelung für Allmählichkeitsschäden erschweren würde.

b) Mögliche positive Anreize

- Verbindlichere und konkretere Regelungen bei Wiederherstellung- und Ersatzmassnahmen durch die Vollzugshilfe führen dazu, dass die ökologische Qualität der Kompensations- und Ersatzflächen beim Vollzug und den Kontrollen gestärkt wird.
- Mit neuen Ansätzen, wie insbesondere Poollösungen für Flächen, können die Kosten für die Suche nach geeigneten Ersatzmassnahmen reduziert werden
- Insgesamt wird dadurch die langfristige Sicherstellung des Unterhalts der Flächen für Ersatz- und Kompensationsmassnahmen verbessert.

Bei den hier betrachteten Anreizen und den weiter unten folgenden Verbesserungsvorschlägen bezüglich Kompensations- und Ersatzmassnahmen handelt es sich klar nur um finanzielle Anreize im weiteren Sinn.

c) Ziel und Beschreibung des Ansatzes

Ziel des Ansatzes ist die **verbesserte langfristige Sicherung und Weiterentwicklung der Kompensations- und Ersatzmassnahmen**.

Zum einen sollte dafür die bestehende **Vollzugshilfe** überarbeitet werden – insbesondere bezüglich der folgenden Aspekte:

- **Klarerer und einheitlicherer Vollzug** der heute bestehenden Regelungen: Die aktuelle Vollzugshilfe lässt den zuständigen Fachpersonen relativ viele Freiheiten bei der Anwendung (Bewertung der Eingriffe und Flächen sowie der Ausgestaltung der Massnahmen). Die Vollzugshilfe ist in diesen Bereichen noch zu wenig präzise. Zur Vereinheitlichung beitragen könnte namentlich eine **einheitliche und standardisierte Bewertungsmethode** für die Beurteilung des ökologischen Wertes (Qualität und Quantität) von Biotopen, der Eingriffe in schützenswerte Lebensräume und der Ersatz- und Kompensationsmassnahmen.
- Regelung für eine **bessere langfristige Sicherstellung des Unterhalts** der Kompensations- und Ersatzmassnahmen über die Verursacher von Eingriffen mittels Verträgen, Zonenplanung, Erfolgskontrollen sowie Instrumenten zur Sicherstellung der finanziellen Mittel für den Unterhalt über einen genügend langen Zeitraum hinweg (die Kosten für Pflege- und Unterhaltsarbeiten sind von Beginn an einzuberechnen).
- **Weitere konkrete Präzisierungen** der Vollzugshilfe betreffen die folgenden Aspekte:
 - Präzisierung des Zeitbeginns und der Dauer der Kompensations- und Ersatzmassnahmen.

- Übersichtliches Ablaufschema der in der Vollzugshilfe enthaltenen Prozesse (evtl. mit Verweis auf die entsprechenden Seiten in der Vollzugsweisung).
- Die Vollzugshilfe soll um neuere Best-Practice-Beispiele, z.B. Anwendung von Poollösungen in Kantonen, ergänzt werden.
- Damit die Kompensations- und Ersatzmassnahmen ohne grossen Zeitaufwand realisiert werden können und die Bewirtschaftung der Ersatzflächen langfristig sichergestellt ist, ist zudem die **Förderung einer abgestimmten Anwendung der bereits zur Diskussion stehenden Ansätze** anzustreben.⁴⁰
 - Flächenpool: Die öffentliche Hand oder ein anderer Akteur wie z.B. ein Infrastrukturunternehmen oder eine Interessensgemeinschaft baut unabhängig von den geplanten Vorhaben einen Vorrat an Ersatzflächen auf, sodass Ersatzpflichtige ihren notwendigen Anteil an Flächen oder Rechten aus diesem Flächenpool kaufen können.
 - Massnahmenpool: Ersatzpflichtige übernehmen fertig projektierte Revitalisierungs- oder Naturschutzprojekte oder beteiligen sich finanziell an deren Umsetzung. Es handelt sich dabei um Projekte, welche aufgrund finanzieller Engpässe noch nicht umgesetzt werden konnten.
 - Ersatzmassnahmenfonds: Anstelle der Durchführung von Ersatzmassnahmen bezahlen die Ersatzpflichtigen einen bestimmten Geldbetrag in einen Fonds für Ersatzmassnahmen ein. Die auf diese Weise generierten Mittel werden dann anstelle der zu leistenden Ersatzmassnahmen vor Ort für sinnvolle Naturschutzprojekte verwendet. Dank den Ersatzmassnahmenfonds können die verursachergerecht erhobenen Mittel dort für Massnahmen eingesetzt werden, wo sie die grösste Wirkung entfalten. Anders als bei einer Zweckbindung von Steuereinnahmen in zweckbestimmten Fonds, welche aus finanzwirtschaftlicher Sicht generell als problematisch gelten (Ausschaltung der parlamentarischen Budgetgenehmigung), ist im vorliegenden Fall eine Zweckbindung notwendig, da das NHG einen angemessenen Ersatz für Eingriffe in schützenswerte Lebensräume verlangt. Trotzdem besteht aus finanzpolitischer Sicht eine grosse Skepsis gegenüber Fonds.⁴¹

⁴⁰ Vgl. Kägi B., Stalder A., Thommen M. (2002), Wiederherstellung und Ersatz im Natur- und Landschaftsschutz, Kap. 5, S. 62ff.

⁴¹ Aus finanzpolitischer Sicht ist die Schaffung von Fonds auf Bundesebene aus folgenden Gründen grundsätzlich zu vermeiden:

- Intransparenz: Die Schaffung von Fonds fördert die Intransparenz im Bundeshaushalt, da Fonds zwar in der Bilanz abgebildet aber ausserhalb der Erfolgsrechnung geführt werden. Mittelflüsse in und aus dem Fonds sind somit in der Rechnungslegung nicht ersichtlich. Damit Steuerbarkeit und Transparenz des Haushalts gewährleistet bleiben, sind Fondslösungen ebenso wie Zweckbindungen grundsätzlich zu vermeiden.
- Aushöhlung der Budgethoheit des Parlaments: Da Fonds nicht über Jahreskredite gesteuert werden, entziehen sie sich der Budgethoheit des Parlaments.

Zur Vermeidung der Intransparenz und Aushöhlung der parlamentarischen Budgethoheit sind die Beiträge der Verursacher an Ersatzmassnahmen in die allgemeine Bundeskasse zu vereinnahmen und mittels jährlich budgetierter Voranschlagskredite gezielt in Biodiversitätsprojekte zu investieren. Je nach Umfang der zusätzlichen Erträge kann eine Spezialfinanzierung (vgl. Staatsrechnung Band 3) geprüft werden.

Darüber hinaus wurden am durchgeführten **Workshop** auch die folgenden **Ansätze für eine Weiterentwicklung** der Kompensations- und Ersatzmassnahmen für eine weitere Vertiefung vorgeschlagen (dafür sind in einem ersten Schritt jedoch weitere Abklärungen notwendig, und die Ansätze können hier nur stichwortartig aufgezählt werden):⁴²

- Bessere **Sichtbarmachung und Qualitätsüberprüfung** der Ersatz- und Kompensationsflächen mittels **Inventarisierung** der Flächen (insb. in Bezug auf die langfristige und verbindliche Erhaltung der Flächen und deren Qualität). Eine derartige Inventarisierung mittels einer zentralen Datenbank könnte ebenfalls helfen, eine bessere schweizweite Übersicht über freie Flächen für Ersatzmassnahmen zu erhalten.
- **Erleichterung des Landabtauschs** für Ersatz- und Kompensationsmassnahmen – evtl. in Kombination mit dem Abtausch von Landwirtschaftsflächen – durch die Schaffung eines „Kompetenzzentrums Landhandel“ unter Einbezug der kantonalen Landerwerbssektionen oder im Rahmen einer neu zu schaffenden Stiftung / Agentur für Biodiversitätsflächen, die generell zur Aufwertung und Pflege sowie zur Sicherung wichtiger Flächen betragen würde (ein Ansatz in diese Richtung wird evtl. im Handlungsfeld II.1 Ökologische Infrastruktur weiterverfolgt).
- **Ausweitung der Pflicht für Kompensations- und Ersatzmassnahmen** hin zu einem konsequenten ökologischen Ausgleich für Eingriffe und Bauprojekte (dies würde eine Änderung der Gesetzesgrundlagen bedingen)
- Schaffung eines **kantonsübergreifenden Ideenpools** für Kompensations- und Ersatzmassnahmen (vgl. dazu auch den Ansatz Ersatzmassnahmen in den Kantonen in Abschnitt 4.4): Über eine derartige Plattform könnte dann auch der im nachfolgenden Faktenblatt „Ersatzmassnahmen in den Kantonen“ aufgezeigte Austausch von kantonalen Erfolgsmodellen stattfinden.
- **Empfehlung an die Kantone**, dass sich die kantonalen **Naturschutzfachstellen aktiv bei Revisionen der kantonalen Richtpläne oder Baugesetze** einbringen und bei anderen Sektoren / Abteilungen **klare Forderungen** einbringen (z.B. ein ausreichender Anteil des Budgets für Strassenbau wird für Kompensations- und Ersatzmassnahmen eingesetzt). Dafür und für fundierte Stellungnahmen zu allen anderen Dossiers in den Kantonen sind die personellen Ressourcen in den Naturschutzfachstellen jedoch oft zu gering.
- **Prüfung der aktuellen Rechtsgrundlagen** zur verbindlichen Einführung der genannten Ansätze und Massnahmen. Dabei besteht jedoch das Risiko, dass eine allfällige NHG-Revision auch zu einer Verwässerung der gesetzlichen Bestimmungen führen kann.

Zu beachten ist bei allen vorgeschlagenen Massnahmen, dass bei Eingriffen in erster Linie eine Beeinträchtigung zu vermeiden ist. Im zweiten Schritt gilt es dann alle möglichen Schutzmassnahmen zu prüfen (bestmögliche Schonung). Erst in den nachfolgenden Schritt

⁴² Für Informationen zum Workshop sowie den Teilnehmenden siehe Anhang B: Fazit des Workshops vom 11. April 2013.

ten sind dann Wiederherstellungs- oder angemessene Ersatzmassnahmen zu Planen (z.B. mittels Pool- oder Fondslösungen).⁴³

4.3.3 Bestehende Beispiele

Für Kompensationsmassnahmen stehen in Deutschland die Instrumente „Flächenpool“ und „Ökokonten“ zur Verfügung, welche durch sogenannte Flächenagenturen betreut werden.⁴⁴

- **Flächenpools:** Flächenagenturen stellen Flächen für zukünftige Ausgleichs- und Ersatzmassnahmen bereit. Die reine Bevorratung der Flächen wird Flächenpool genannt. Mit dem Flächenpool ergibt sich die Möglichkeit bzw. der Vorteil, dass mehrere Einzelmassnahmen in einem flächenmässig grossen Gebiet kombiniert werden können. Dabei gilt es jedoch zu berücksichtigen, dass die Flächenverhältnisse in Deutschland nicht vergleichbar sind mit denjenigen in der Schweiz.
- **Ökokonto:** Werden auf Flächen Aufwertungsmassnahmen durchgeführt, so wird die ökologische Aufwertung bzw. der Zugewinn in Form von Ökopunkten in einem Ökokonto verbucht und für spätere Eingriffe gespart.

Die Flächenagenturen übernehmen dabei die Flächenbeschaffung, die Planung und die Umsetzung der Naturschutzmassnahmen für die Ausgleichs- und Ersatzmassnahmen im Rahmen von Flächenpools und Ökokonten.

Es ist zu beachten, dass der Begriff "Eingriff" in Deutschland viel weitgehender gefasst ist als in der Schweiz.⁴⁵ In Deutschland müssen deshalb unter anderen Voraussetzungen Ersatzmassnahmen geleistet werden.

In **Frankreich** müssen schädliche Eingriffe an der Biodiversität durch den Projektträger vermieden, minimiert und falls möglich mittels ökologischer Massnahmen ausgeglichen werden.⁴⁶ Geldtransfers an den Staat sind nicht möglich. Zudem wird in Frankreich das System „Compensation Bank“ getestet. Bei diesem System schätzt ein sogenannter „Operator“ ab, wie viel Land zukünftig als Ausgleichsflächen bei Eingriffen gebraucht wird. Dieses Land wird durch den Operator gekauft oder mittels permanenter Kontrakte gebunden und anschlies-

⁴³ Vgl. Kägi B., Stalder A., Thommen M. (2002), Wiederherstellung und Ersatz im Natur- und Landschaftsschutz, S. 38ff.

⁴⁴ Vgl. hierzu: Bundesverband der Flächenagenturen in Deutschland e.V., online im Internet: <http://www.verband-flaechenagenturen.de> (06.03.2013) und Bundesamt für Naturschutz (2008), Ökonomische Effizienz im Naturschutz.

⁴⁵ Vgl. Stieger Greta (2010), Heutige Situation und Ausbaumöglichkeiten hinsichtlich Wiederherstellungs- und Ersatzmassnahmen im schweizerischen Natur- und Landschaftsschutz: Beurteilung anhand einer interkantonalen Analyse und eines Vergleichs mit der Situation in Deutschland, S. 35.

⁴⁶ Vgl. hierzu Ministère de l'Écologie, du Développement durable et de L'Énergie (2012), Compensating for damage to biodiversity: an international benchmarking study.

send durch den Operator saniert sowie erhalten und an die Projektentwickler, welche Ersatzmassnahmen zu leisten haben, verkauft.

4.3.4 Wirksamkeit der Anreize auf die Biodiversität / Ökosystemleistungen

- Klarere Regelungen durch eine Präzisierung der **Vollzugshilfe** führen zu einem langfristig gesicherten und besseren Unterhalt von Kompensations- und Ersatzmassnahmen/-flächen. Dadurch wird die ökologische Qualität der Kompensations- und Ersatzflächen von schützenswerten Lebensräumen gesichert. Die zusätzliche positive Wirkung auf die Biodiversität ist allerdings noch immer von der Umsetzung in der Praxis abhängig.
- Die **neueren Ansätze** wie Poollösungen für Flächen und Massnahmen haben im Vergleich zu Massnahmen in Eigenverantwortung den Vorteil, dass die Durchführung, Finanzierung und Kontrolle getrennt werden. Dies führt zu einer höheren Wirksamkeit, geringeren Kosten und mehr Professionalität bei der Umsetzung. Dadurch wird wiederum die ökologische Qualität der Kompensations- und Ersatzmassnahmen von schützenswerten Lebensräumen gesichert (die genaue Ausgestaltung eines solchen Systems und die Aufgabenteilung zwischen Bund, Kantonen, Gemeinden und Privaten wäre jedoch noch vertiefter abzuklären).
- Die **am Workshop vorgeschlagenen Ansätze** für eine Weiterentwicklung der Kompensations- und Ersatzmassnahmen (siehe Kap. 4.3.2c), 2. Teil) gehen noch einen Schritt weiter und würden zu einer zusätzlichen Steigerung der positiven Wirkungen auf die Biodiversität führen.

4.3.5 Betroffene Sektoren / Gruppen

Betroffen sind Bund, Kantone und Gemeinden sowie Grundeigentümer, Bewirtschafter von Wiederherstellungs- und Ersatzlebensräumen, Bauherren und weitere Organisationen und Private.

4.3.6 Volkswirtschaftliche Effizienz

- Mit den Kompensations- und Ersatzmassnahmen wird das Verursacherprinzip eingehalten, da Verursacher von Eingriffen in schützenswerte Lebensräume und Landschaftsinventare des Bundes für diese aufzukommen haben. Eine einheitlichere und konsequentere Anwendung der Vollzugshilfe unterstützt das Verursacherprinzip.
- Mit neueren Ansätzen, wie insbesondere Poollösungen für Flächen aber auch den vorgeschlagenen Ansätzen für eine Weiterentwicklung im Bereich Kompensations- und Ersatzmassnahmen, wird die Effizienz des Suchens von Ersatzflächen gesteigert. Dadurch können die Kosten für Ersatz- und Kompensationsmassnahmen gesenkt und damit die Kosten-Wirksamkeit erhöht werden.
- Mehraufwand ergibt sich durch die vorgeschlagenen Massnahmen für den Bund, welcher die Vollzugshilfe zu überarbeiten sowie die Ansätze für eine Weiterentwicklung zu prüfen hat.

4.3.7 Vollzug und Umsetzung

Ein klarerer und besserer (einheitlicherer) Vollzug der heute bestehenden Regelungen kann erreicht werden, indem:

- die Vollzugshilfe überarbeitet und präzisiert wird,
- wo sinnvoll Poollösungen für Flächen und Massnahmen oder Fondslösungen für Ersatzmassnahmen eingeführt werden und / oder
- weitere Ansätze für die Weiterentwicklung der Kompensations- und Ersatzmassnahmen geprüft und eingeführt werden.

Poollösungen werden bereits heute in einigen Kantonen umgesetzt. Um eine schweizweite Einführung zu fördern, könnte die Vollzugshilfe mit aktuellen Beispielen ergänzt und stärker auf dessen Inhalte sensibilisiert werden.

Die Umsetzung der Überarbeitung der Vollzugshilfe dürfte insgesamt nicht mit grossen Schwierigkeiten verbunden sein.

Die vorgeschlagenen Ansätze für eine Weiterentwicklung der Kompensations- und Ersatzmassnahmen müssten in einem ersten Schritt weiter vertieft werden. Ebenfalls ist zu prüfen, ob für deren Umsetzung Gesetzesänderungen notwendig sind.

4.3.8 Rechtlicher Anpassungsbedarf und Zuständigkeit

- Es werden eher keine rechtlich verbindlicheren Regelungen für Kompensations- und Ersatzmassnahmen angestrebt. Der Ansatz soll sich auf die Überarbeitung der Vollzugshilfe beschränken (Anpassungen des NHG könnten zusätzlich negative Auswirkungen auf andere Aspekte haben).
- Die Präzisierung der Vollzugshilfe liegt in der Verantwortung des Bundes. Der Bund ist dabei aber insbesondere auch auf Rückmeldungen der Kantone hinsichtlich Präzisierungen und neuen Ansätzen angewiesen. Die Kantone sind deshalb in die Überarbeitung der Vollzugshilfe einzubeziehen.

4.3.9 Erste Hinweise zur politischen Akzeptanz

Die politische Akzeptanz einer Überarbeitung der Vollzugshilfe sowie der neueren Ansätze wie insbesondere Poollösungen für Flächen und Massnahmen dürfte vorhanden sein:

- Eine einheitlichere und konsequentere Anwendung der Vollzugshilfe unterstützt das Verursacherprinzip
- Durch die neueren Ansätze können die Kosten für Ersatz- und Kompensationsmassnahmen gesenkt und damit die Kosten-Nutzen-Wirksamkeit erhöht werden (deren Anwendung wird den Kantonen jedoch nicht vorgeschrieben, sondern vielmehr vorgeschlagen)

Um die politische Akzeptanz der vorgeschlagenen Massnahmen zu fördern, könnten diese zudem allenfalls mit den Aichi-Biodiversitätszielen verknüpft werden (Flächenziel für geschützte Gebiete).⁴⁷

4.3.10 Ergebnisse aus der Diskussion am Workshop

Der Ansatz „Kompensations- und Ersatzmassnahmen“ sollte gemäss den Diskussionen am Workshop im Rahmen des Aktionsplans unbedingt weiter vertieft werden (einige zusätzliche Vorschläge aus dem Workshop wurden aufgenommen, siehe Abschnitt 4.3.2c).⁴⁸ Die Vorschläge gehen in die richtige Richtung und mit den vorgeschlagenen Massnahmen, insbesondere durch eine Inventarisierung und damit der Sichtbarmachung der Flächen für Kompensations- und Ersatzmassnahmen, können positive Ansätze (best practice) gefördert und die langfristige Sicherung der Flächen besser gewährleistet werden. Bei der weiteren Vertiefung des Ansatzes sind selbstverständlich die Wechselwirkungen mit dem nachfolgenden Ansatz „Ersatzmassnahmen in den Kantonen: Austausch von Erfolgsmodellen“ zu berücksichtigen.

4.3.11 Gesamtbeurteilung

Die Überarbeitung und Konkretisierung der Vollzugshilfe Wiederherstellung und Ersatz im Natur- und Landschaftsschutz ist eine einfach umzusetzende und effiziente Massnahme zur Erreichung der Ziele der Strategie Biodiversität Schweiz (SBS): Die Umsetzung der vorgeschlagenen Massnahmen ist mit einem geringen Aufwand verbunden, z.B. sind keine rechtlichen Anpassungen nötig und die politische Akzeptanz dürfte vorhanden sein.

Die Ansätze für eine Weiterentwicklung der Kompensations- und Ersatzmassnahmen erscheinen – teilweise auch in Kombination mit den Ansätzen im Faktenblatt Ersatzmassnahmen in den Kantonen – ebenfalls weiter prüfenswert. Dabei sollten insbesondere eine Inventarisierung der Kompensations- und Ersatzflächen und eine Ausweitung der Pflicht für Kompensations- und Ersatzmassnahmen prioritär weiterverfolgt werden. In diesem Zusammenhang sollten zudem auch die bestehenden Rechtsgrundlagen zur verbindlichen Einführung der genannten Ansätze und Massnahmen überprüft werden.

Grundsätzlich gilt es festzuhalten, dass es sich bei den meisten der genannten Anreize und den genannten Verbesserungsvorschläge bezüglich Kompensations- und Ersatzmassnahmen klar nur um finanzielle Anreize im weiteren Sinn handelt.

⁴⁷ Aichi Target 11: *By 2020, at least 17 per cent of terrestrial and inland water, and 10 per cent of coastal and marine areas, especially areas of particular importance for biodiversity and ecosystem services, are conserved through effectively and equitably managed, ecologically representative and well connected systems of protected areas and other effective area-based conservation measures, and integrated into the wider landscapes and seascapes.*

⁴⁸ Für Informationen zum Workshop sowie den Teilnehmenden siehe Anhang B: Fazit des Workshops vom 11. April 2013.

4.4 Ersatzmassnahmen in den Kantonen: Austausch von Erfolgsmodellen

4.4.1 Kurzfassung

In verschiedenen Kantonen werden Abgeltungs- und Finanzierungssysteme für Ersatzmassnahmen im Natur- und Landschaftsschutz eingesetzt. Die Hauptgründe für deren Einsatz sind v.a. eine bessere Kompensation umweltschädlicher Auswirkungen und ein relativ einfacher Vollzug. Der vorliegende Ansatz bestünde in einem Erfahrungsaustausch über erfolgsversprechende kantonale Modelle, welche umweltschädliche Auswirkungen kompensieren und die Erhaltung der Biodiversität fördern. Die Umsetzung der vorgeschlagenen Ansätze auf kantonaler Ebene würde direkt von den Massnahmen zur langfristigen Sicherung und Weiterentwicklung der Kompensations- und Ersatzmassnahmen auf nationaler Ebene profitieren.

4.4.2 Ziel und Beschreibung des Ansatzes

a) Ausgangslage

Einige Kantone haben im Bereich der Ersatzmassnahmen zur Kompensation von umweltschädlichen Auswirkungen und zur Erhaltung und Förderung der Biodiversität interessante Lösungen entwickelt (vgl. dazu auch Abschnitt 4.3).

Diese Beispiele werden im nachfolgenden Abschnitt 4.4.3 genauer ausgeführt.

b) Mögliche positive Anreize

Die finanziellen Anreize und Wirkungen auf die Biodiversität hinsichtlich Kompensations- und Ersatzmassnahmen sind bereits in Abschnitt 4.3.2b) beschrieben und werden hier nicht noch einmal wiederholt.

c) Ziel des Ansatzes

Erfahrungsaustausch über erfolgsversprechende kantonale Modelle, welche umweltschädliche Auswirkungen kompensieren und die Erhaltung der Biodiversität fördern.

4.4.3 Bestehende Beispiele

a) Beispiele für die Umsetzung von Ersatzmassnahmen nach NHG

Verschiedene Beispiele für die Umsetzung von Ersatzmassnahmen nach NHG auf kantonaler Ebene werden beispielsweise in Stieger (2010) beschrieben (Kantone AG, ZH und SZ).⁴⁹

Im Kanton Graubünden gibt es basierend auf Art. 13 des Kantonalen Natur- und Heimatschutzgesetzes einen Bewertungsschlüssel zur Quantifizierung von Beeinträchtigungen in geschützten Biotopen sowie die Möglichkeit einer Ersatzabgabe (Art. 14 KNHG)⁵⁰.

In der Region Bern Oberland Ost wird momentan eine Poollösung für Ersatzmassnahmen entwickelt (Flächen- oder Massnahmenpool).

b) Fonds für Ersatzmassnahmen bei Rodungsbewilligungen und / oder Bauprojekten

Im Kanton Luzern legt Art. 30 des Gesetzes über den Natur- und Landschaftsschutz fest, dass ein Gesuchsteller einer Bewilligung für Bauten, Anlagen oder Tätigkeiten, die ein geschütztes Objekt beeinträchtigen, einen Beitrag in den Fonds für Natur- und Landschaftsschutz einzubezahlen hat, wenn ein Ersatz für das beeinträchtigte Objekt nicht möglich ist. Der Geldbetrag, welcher sich an verschiedenen Indikatoren wie Kosten für Landerwerb, Neupflanzungen, Pflegebeiträge für eine Dauer von zehn Jahren etc. bemisst, wird i.d.R. für den ökologischen Ausgleich in der Umgebung des Objekts eingesetzt. Mit der Massnahme werden grundsätzlich umweltschädliche Auswirkungen kompensiert. Aus finanzpolitischer Sicht besteht jedoch wie bereits erwähnt eine grosse Skepsis gegenüber Fonds (vgl. Abschnitt 4.3.2c) zu Ersatzmassnahmenfonds).

c) Private Abgeltungs- und Finanzierungsinstrumente

Im Kanton Bern hat die BKW einen Öko-Fonds eingeführt. Wird Ökostrom durch die Elektrizitätsverbraucher bezogen, wird ein freiwilliger Aufpreis in Kauf genommen, welcher in einen Fonds für Umwelt- und Fördermassnahmen fliesst. Die Mittel des Fonds werden u.a für Kompensationsmassnahmen eingesetzt. Ähnliche Instrumente werden auch in anderen Kantonen angewendet.

⁴⁹ Vgl. Stieger Greta (2010), Heutige Situation und Ausbaumöglichkeiten hinsichtlich Wiederherstellungs- und Ersatzmassnahmen im schweizerischen Natur- und Landschaftsschutz: Beurteilung anhand einer interkantonalen Analyse und eines Vergleichs mit der Situation in Deutschland.

⁵⁰ Vgl. Regierungsrat des Kantons Graubünden (2010), Botschaft der Regierung an den Grossen Rat zum Gesetz über den Natur- und Heimatschutz im Kanton Graubünden (Kantonales Natur- und Heimatschutzgesetz, KNHG), S. 240 sowie Hintermann & Weber AG (2012), Ressource Landschaft – Instrumente für eine schonende Raumnutzung.

4.4.4 Wirksamkeit der Anreize auf die Biodiversität / Ökosystemleistungen

Die Wirksamkeit der im Abschnitt 4.4.3 aufgeführten Instrumente kann teilweise erhöht werden, indem Kantone bzw. Private von den Erfahrungen anderer Kantone bzw. Private profitieren.

4.4.5 Betroffene Sektoren / Gruppen

Direkt betroffen sind die Kantone (kantonale Umwelt- und Naturschutzsysteme, bzw. -projekte) und die Eigentümer von Projekten bzw. die Verursacher von Eingriffen in die Biodiversität.

4.4.6 Volkswirtschaftliche Effizienz

- Der Erfahrungsaustausch kann kostengünstig realisiert werden und zu Effizienzverbesserungen genutzt werden.
- Für die Kantone ergeben sich Kosten für die Auswahl und Festlegung der entsprechenden Erfolgsmodelle, deren rechtlichen Umsetzung und den Vollzug in der Praxis.

4.4.7 Vollzug und Umsetzung

Für die Umsetzung und den Vollzug legen die Kantone mit Unterstützung durch den Bund fest, welche Modelle am geeignetsten sind. Die Beurteilung könnte z.B. in der Konferenz der Beauftragten für Natur- und Landschaftsschutz (KBNL) erfolgen. Der Aufwand für die Evaluation der Erfolgsmodelle ist schwierig abschätzbar. Für die Umsetzung kann auf die Erfahrungen der Kantone, welche die entsprechenden Modelle bereits umsetzen, zurückgegriffen werden. Der Aufwand für die anschliessende Umsetzung dürfte deshalb relativ gering ausfallen.

4.4.8 Rechtlicher Anpassungsbedarf und Zuständigkeit

Allenfalls ist die Nutzung der Erfolgsbeispiele mit Anpassungen von kantonalen Gesetzen und Verordnungen verbunden.

Zuständig sind in erster Linie die Kantone, mit einer gewissen koordinierenden Unterstützung durch den Bund.

4.4.9 Erste Hinweise zur politischen Akzeptanz

Die politische Akzeptanz dürfte relativ hoch sein: Bei der Übertragung von Erfolgsmodellen kann auf den Erfahrungen aus anderen Kantonen bzw. in anderen Einsatzgebieten aufgebaut werden, wodurch Anfangsunsicherheiten minimiert werden.

4.4.10 Ergebnisse aus der Diskussion am Workshop

Die Argumente und Schlussfolgerungen decken sich mit jenen des Ansatzes „Langfristige Sicherung und Weiterentwicklung der Kompensations- und Ersatzmassnahmen“, siehe Abschnitt 4.3 resp. Abschnitt 4.3.10.⁵¹

4.4.11 Gesamtbeurteilung

Mit einem Erfahrungsaustausch über erfolgsversprechende kantonale Modelle im Bereich der Kompensations- und Ersatzmassnahmen können umweltschädliche Auswirkungen besser durch Ersatzmassnahmen kompensiert werden, wodurch der Biodiversitätsverlust verlangsamt wird. Zudem wird die ökologische Qualität von Kompensations- und Ersatzflächen besser gesichert (insb. besserer Unterhalt). Die Umsetzung der vorgeschlagenen Ansätze auf kantonaler Ebene würde direkt von den Massnahmen zur langfristigen Sicherung und Weiterentwicklung der Kompensations- und Ersatzmassnahmen auf nationaler Ebene profitieren.

Der Vollzug ist relativ einfach, da auf die Erfahrungen in anderen Kantonen oder Einsatzgebieten zurückgegriffen werden kann.

4.5 Neue Regionalpolitik: Biodiversität stärker berücksichtigen – insbesondere bei touristischen Infrastrukturanlagen

4.5.1 Kurzfassung

Es wäre zu prüfen, die Umsetzung des bestehenden Grundsatzes der Neuen Regionalpolitik (NRP) zur Berücksichtigung der Anforderungen an eine Nachhaltige Entwicklung für künftige Förderentscheide zu verstärken und zu optimieren. Anzugehen wäre u.a. die Definition einfacher Ausschlusskriterien für Subventionen (und Steuererleichterungen) mit umweltschädlichen Auswirkungen. Der Hauptfokus sollte auf einen Verzicht auf die Subventionierung von touristischen Neuerschliessungen (inkl. Skigebietserweiterungen, welche neue Geländekammern tangieren) und Beschneiungsanlagen sowie auf eine generelle Verbesserung der Berücksichtigung der Nachhaltigkeit bei der Tourismus-Unterstützung durch die öffentliche Hand gelegt werden. Subventioniert werden sollen also nur noch umwelt- und sozialverträgliche touristische Angebote. Dabei gilt es zu berücksichtigen, dass auch heute NRP-Subventionen nur gewährt werden, falls die bestehenden Gesetzesgrundlagen eingehalten werden. Ein weiterer wichtiger Punkt ist die Umsetzung der im Rahmen der NRP angestrebten Verbesserungen hinsichtlich der Einhaltung des Grundsatzes der Nachhaltigkeit⁵² und damit die Steigerung der Qualität der Nachhaltigkeitsbeurteilungen für die kantonalen NRP-Umsetzungsprogramme (und aus Sicht der SBS inkl. einer verstärkten Berücksichtigung möglicher negativer Auswirkungen auf die Biodiversität).

⁵¹ Für Informationen zum Workshop sowie den Teilnehmenden siehe Anhang B: Fazit des Workshops vom 11. April 2013.

⁵² Vgl. SECO (2011), Zwischenbewertung Neue Regionalpolitik (NRP) des SECO, S. 25.

4.5.2 Ziel und Beschreibung des Ansatzes

a) Ausgangslage

Die Neue Regionalpolitik (NRP) ist darauf ausgerichtet, Innovation, Wertschöpfung und Wettbewerbskraft einzelner Regionen – Berggebiet, weiterer ländlicher Raum und Grenzregionen – zu stärken, um so einen Beitrag zur Schaffung und Erhaltung von Arbeitsplätzen in den geförderten Gebieten zu leisten.⁵³ Die vom SECO koordinierte Umsetzung der NRP findet dabei in den Kantonen statt.⁵⁴

Dem Bund, beziehungsweise den Kantonen stehen im Rahmen der NRP verschiedene **Finanzinstrumente**, wie A-fonds-perdu-Beiträge, Darlehen und Steuererleichterungen, zur Verfügung.⁵⁵ Das Volumen der Finanzierung beträgt für die Programmperiode 2008-2015 für den Bund rund 230 Mio. CHF (ca. 30 Mio. CHF pro Jahr). Dazu kommen Beteiligungen der Kantone im selben Ausmass wie der Bund und je nach Projekt zusätzliche Beiträge von Gemeinden, Regionen, Unternehmen, Verbänden etc.

Beim Einsatz der Unterstützungsbeiträge der Neuen Regionalpolitik (NRP) gilt es gemäss dem Bundesgesetz über Regionalpolitik die **Anforderungen an eine nachhaltige Entwicklung** zu berücksichtigen und somit auch mögliche negative Effekte der NRP-Massnahmen auf die Biodiversität zu vermeiden.⁵⁶ Konkretisiert werden die Anforderungen an Projekte in der Botschaft zum Mehrjahresprogramm des Bundes 2008–2015 zur Umsetzung der NRP und dessen Finanzierung, wonach die Projekte den aktuellen **ökologischen und sozialen Standards gemäss IDANE-Nachhaltigkeitskriterien** entsprechen müssen.⁵⁷ Gemäss Artikel 2a des Regionalentwicklungsgesetzes ist eine **Nachhaltigkeitsbeurteilung** (NHB) der kantonalen NRP-Umsetzungsprogramme vorgeschrieben, welche mittels Wirkungsanalyse die Wirkungen der Programmelemente auf die drei Nachhaltigkeitsdimensionen und die damit verbundenen Zielkonflikte analysiert.⁵⁸ Kriterium U1 (Naturräume und Artenvielfalt erhalten) der NHB bezieht sich dabei explizit auf die Artenvielfalt. Für die Gewährung von Steuer-

⁵³ Vgl. Bundesrat (2007), Botschaft zum Mehrjahresprogramm des Bundes 2008–2015 zur Umsetzung der Neuen Regionalpolitik (NRP) und dessen Finanzierung.

⁵⁴ Vgl. auch *regiosuisse* – Nationale Netzwerkstelle für Regionalentwicklung, Online im Internet: <http://www.regiosuisse.ch/regionalpolitik/finanzinstrumente> (04.03.2013).

⁵⁵ Für eine detailliertere Beschreibung vgl. Ecoplan (2010), Behebung von Fehlanreizen im Bereich Biodiversität: Analyse ausgewählter biodiversitätsschädlicher Subventionen, S. 28ff.

⁵⁶ Vgl. erster Grundsatz der neuen Regionalpolitik in Art. 2 Bst. a Bundesgesetz über Regionalpolitik, SR 901.0. Für eine ausführlichere Beschreibung der NRP hinsichtlich Erhaltung und Förderung der Biodiversität vgl. Ecoplan (2010), Behebung von Fehlanreizen im Bereich Biodiversität. Analyse der wichtigsten biodiversitätsschädlichen Subventionen, S. 28ff.

⁵⁷ IDANE = Interdepartementaler Ausschuss Nachhaltige Entwicklung.
Vgl. Bundesrat (2007), Botschaft zum Mehrjahresprogramm des Bundes 2008–2015 zur Umsetzung der Neuen Regionalpolitik (NRP) und dessen Finanzierung, S. 91 sowie Bundesrat (2008a), Strategie Nachhaltige Entwicklung: Leitlinien und Aktionsplan 2008–2011, S. 47.

⁵⁸ Vgl. Bundesrat (2007), Botschaft zum Mehrjahresprogramm des Bundes 2008–2015 zur Umsetzung der Neuen Regionalpolitik (NRP) und dessen Finanzierung, S. 93.

erleichterungen im Rahmen der Regionalpolitik bestehen hingegen keine ökologischen Anforderungen.⁵⁹

Es gibt Hinweise darauf, dass die Anforderungen an eine nachhaltige Entwicklung in den kantonalen NRP-Umsetzungsprogrammen und -Projekten in der Umsetzung teilweise noch nicht optimal berücksichtigt werden. So wird beispielsweise in der letztjährigen Bestandsaufnahme des ARE zur Wirtschaftsförderung und nachhaltigen Entwicklung in den Kantonen betont, dass sich die Umsetzung der Anforderungen bezüglich NHB als problematisch erwies: „Nur elf Kantone leisteten der diesbezüglichen Aufforderung der Bundes Folge. Überdies wird die Qualität der eingereichten Nachhaltigkeitsbeurteilungen als sehr unterschiedlich eingestuft.“⁶⁰

Dies hängt u.a. auch damit zusammen, dass sich die NRP – in der Logik der Subsidiarität gemäss NFA – als Programmförderung versteht, und die einzelnen Projekte innerhalb der kantonalen Programme vom Bund nicht direkt überprüft werden.

Dem Umstand der **ungenügenden Einhaltung des Grundsatzes der Nachhaltigkeit** („Die Anforderungen an eine nachhaltige Entwicklung werden berücksichtigt“) in den kantonalen Umsetzungsprogrammen (UP) wurde bereits 2011 in der **NRP-Zwischenbewertung** des SECO Rechnung getragen.⁶¹ Demgemäss ist die Berücksichtigung des Grundsatzes der Nachhaltigkeit ein Kriterium für die UP 2012-2015 und die Kantone haben die Anforderungen an eine nachhaltige Entwicklung zu berücksichtigen. Insbesondere sind:⁶²

- eine NHB der UP 2008-2011 ex post vorzunehmen,
- eine NHB der UP 2012-2015 vorzunehmen (ex ante),
- die Nachhaltigkeit der Projekte in zweckmässiger Form sicherzustellen, i. d. R. als Projektselektionskriterium,
- die Zusammenarbeit mit der für Nachhaltigkeit zuständigen Person im Kanton in zweckmässiger Form aufzubauen, zu intensivieren oder sogar zu systematisieren.

Ende Mai 2013 erschien zudem die Evaluation des Mehrjahresprogramms 2008-15 zur Umsetzung der Neuen Regionalpolitik (NRP), in welcher jedoch nur die wirtschaftliche Nachhaltigkeit der NRP diskutiert wird.⁶³

Die Umsetzung dieser angestrebten Verbesserungen soll auch seitens der Strategie Biodiversität Schweiz (SBS) unterstützt und weiter verstärkt werden. Nachfolgend werden des-

⁵⁹ Vgl. Verordnung über die Gewährung von Steuererleichterungen im Rahmen der Regionalpolitik, SR 901.022.

⁶⁰ ARE (2012), Wirtschaftsförderung und Nachhaltige Entwicklung in den Kantonen, S. 45. Vgl. dazu auch die Beispiele in Abbildung 4-5 sowie u.a. die Ausführungen in Ecoplan (2010), Behebung von Fehlanreizen im Bereich Biodiversität: Analyse ausgewählter biodiversitätsschädlicher Subventionen, S. 28ff. oder Ecoplan (2008), Evaluation und Weiterentwicklung der Nachhaltigkeitsbeurteilung (NHB), S. 43.

⁶¹ SECO (2011), Zwischenbewertung Neue Regionalpolitik (NRP) des SECO.

⁶² Vgl. SECO (2011), Zwischenbewertung Neue Regionalpolitik (NRP) des SECO, S. 25.

⁶³ Vgl. Sager Fritz, Huegli Eveline (2013), Evaluation des Mehrjahresprogramms 2008-15 zur Umsetzung der NRP.

halb die vorgeschlagenen Korrekturmassnahmen nochmals aufgenommen und ergänzt (vgl. insbesondere Abschnitt c).

b) Möglicher Fehlanreiz

Der mögliche Fehlanreiz besteht darin, dass mit der NRP Projekte von der öffentlichen Hand (Bund, Kantone und z.T. Gemeinden) gefördert werden, die negative Auswirkungen auf die Biodiversität haben können, und dass dies nicht immer im Voraus transparent abgeklärt und abgewogen wird. Dabei gilt es jedoch festzuhalten, dass die Mehrheit der aktuellen NRP-Projekte keine wesentlichen bis geringe Auswirkungen auf die Biodiversität hat. Die potenziell stärksten negativen Auswirkungen sind bei Infrastrukturprojekten und darin speziell bei Projekten unter dem NRP-Schwerpunkt „Tourismus“ denkbar. Dazu zählen insbesondere touristische Erschliessungsanlagen (Skigebietserweiterungen, welche neue Geländekammern tangieren, künstliche Beschneiungsanlagen etc.) oder Verkehrsinfrastrukturprojekte.

Konkret lautet die Hypothese, die dafür genauer geprüft werden müsste: Die Nachhaltigkeitsprüfung erfolgt in den meisten Fällen oberflächlich und nicht auf Projektebene sowie teilweise ohne Einbezug der Naturschutzfachstellen. Zudem überprüfen die Kantone die Auswirkungen der Projekte i.d.R. nicht und/oder legen diese nicht transparent dar (vgl. Ausführungen und Quellenangaben in Abschnitt 4.5.2a).

Wie viele Mittel über das die NRP von Bund und Kantonen in tendenziell biodiversitätsschädigende Projekte und insbesondere in touristische Infrastrukturprojekte fliessen, lässt sich nicht exakt ermitteln. Fest steht jedoch, dass der Tourismus der wichtigste Förderschwerpunkt ist.⁶⁴ Abbildung 4-5 zeigt dazu beispielhaft die NRP-Schwerpunkte „Tourismus“ der Kantone Wallis, Bern, Uri und Graubünden für das NRP-Umsetzungsprogramm 2012-2015, welche alle Beiträge an touristische Infrastrukturprojekte vorsehen.

Hinsichtlich der Unterstützung von touristischen Infrastrukturanlagen muss ausserdem die oft zusätzlich stattfindende kantonale und kommunale Unterstützung des Tourismus berücksichtigt werden. Dieser Aspekt ist Teil des separaten Faktenblatts „Kantonale und kommunale Tourismus-Unterstützung: Beiträge an Biodiversitätskriterien knüpfen“ (vgl. Kapitel 4.6).

Gegen das Vorliegen eines Fehlanreizes und somit gegen die weiter unten vorgeschlagenen Massnahmen kann aus Sicht der NRP das folgende Argument sprechen: Die betroffenen Förderentscheide werden im Nachgang zu den gesetzlich verlangten Planungs- und Bewilligungsverfahren getroffen, die auf Gemeinde-, Kantons- und z.T. Bundesebene durchgeführt werden und auch Umweltfragen umfassen. Diese Verfahren (z.B. Plangenehmigungsverfahren) haben einen Leitcharakter, während die NRP-Förderung nachgelagert stattfindet. Auf

⁶⁴ Vgl. bspw. SECO (2011), Zwischenbewertung Neue Regionalpolitik (NRP) des SECO, Standortbestimmung 2010 und Folgerungen für die Umsetzungsperiode 2012-2015, S. 22.

diese Weise wird die Thematik Biodiversität teilweise bereits berücksichtigt und ein Teil der Zielkonflikte abgeschwächt.

Damit wird aber erst ein Teil des Problems angesprochen. Aus Sicht der Biodiversität können auch bei rechtmässig bewilligten Projekten Zielkonflikte bestehen, bei denen im Rahmen einer Interessenabwägung z.T. auch gegen die Biodiversität entschieden wird. Zudem sollten aus Sicht der Biodiversität an die Förderungswürdigkeit (Subventionierung) von Projekten höhere Anforderungen gestellt werden als die gesetzlichen Minimalanforderungen (Bewilligungsfähigkeit).⁶⁵ Solche Anforderungen stützen sich u.a. auf das Landschaftskonzept Schweiz, das für die Bundesbehörden verbindlich ist (siehe Kasten).

Exkurs: Landschaftskonzept Schweiz⁶⁶

Das Landschaftskonzept Schweiz LKS ist ein Konzept nach Artikel 13 RPG und wurde im Dezember 1997 vom Bundesrat gutgeheissen. Es bildet damit die verbindliche Richtschnur für den Natur- und Landschaftsschutz bei Bundesaufgaben.

Es enthält u.a. folgende Ziele resp. Vorgaben:

- „Vermeiden der mechanischen Erschliessung besonders wertvoller Landschaften.“
- „Beschränkung der mechanischen Erschliessung des Hochgebirges auf wenige Gebiete mit überdurchschnittlicher Eignung im Bereich grösserer Tourismusorte.“
- „Beschränkung der mechanischen Erschliessung neuer Gebiete auf Entwicklungsräume mit überdurchschnittlichen Standortvorteilen.“
- „Finanzielle Beiträge an Projekte, die in einem erheblichen Widerspruch zu den Zielen des Landschaftskonzeptes Schweiz stehen, ablehnen.“
- „Finanzhilfen werden nur gewährt, wenn für die Region verbindliche Grundlagen der Landschaftsentwicklung und zum Schutz von Lebensräumen bestehen.“

⁶⁵ Die Rechtmässigkeit der heutigen Subventionspraxis ist nicht Gegenstand des vorliegenden Faktenblatts. Es hat, wie die gesamte Biodiversitätsstrategie, vielmehr einen zukunftsgerichteten Fokus (prüfen, ob relevante negative Zielkonflikte und Auswirkungen vorhanden sind, und, falls solche identifiziert werden, mögliche Optimierungsansätze aufzeigen).

⁶⁶ Vgl. BAFU Bundesamt für Umwelt (1998), Landschaftskonzept Schweiz.

Abbildung 4-5: NRP-Schwerpunkte Tourismus in den Kantonen Wallis, Bern, Uri und Graubünden

Kanton	NRP-Schwerpunkt
Wallis	Schwerpunkt 2: Tourismus: ⁶⁷ Optimierung und Vernetzung Bergbahnbranche: Der Kanton Wallis gewährt u.a. zinslose Darlehen für <i>Infrastrukturbauten für Bergbahnen, Pisten- und Beschneigungsanlagen</i>
Bern	T1: Weiterentwicklung der touristischen Entwicklungsinfrastrukturen Auszug Umsetzungsprogramm 2012 bis 2015: „Der Erhalt und die qualitative Verbesserung der alpinen Infrastruktur bleibt damit eine vordringliche Aufgabe im Rahmen eines kantonalen NRP-Projektes.“ Auszug Nachhaltigkeitsbeurteilung Umsetzungsprogramm 2012 bis 2015: „Die Durchschnittswerte für das Umsetzungsprogramm zeigen – tendenziell <i>leicht negative Effekte auf die Nachhaltige Entwicklung in der Dimension «Umwelt»</i> , bedingt vor allem durch <i>touristische Infrastrukturprojekte</i> und Angebotsinnovationen, welche zu mehr Ressourcenverbrauch, Verkehr und Eingriffen in die Landschaft führen, – ...“
Uri	NRP-Umsetzungsprogramm San Gottardo 2012-2015 (UR, GR, TI, VS): Massnahme A2 Optimierung Bergbahn-Infrastruktur und Vernetzungen: „Eine grosse Bedeutung kommt der Realisierung der <i>Skigebietsverbindung Andermatt-Sedrun-Disentis</i> zu.“ Vorgesehen sind folgende Beiträge aus dem NRP: – à fonds perdu 10 Mio. CHF – Darlehen 40 Mio. CHF.
Graubünden	A Tourismusexporte: A4 <i>Optimierung Bergbahn-Infrastruktur und Vernetzungen</i> (z.B. Erneuerung von Transportanlagen sowie Bau von <i>Schneeanlagen</i>): – à fonds perdu (Grundlagen, Kooperationen) 0.4 Mio. CHF – Darlehen (Investitionen) 8.5 Mio. CHF (Bund exkl. kantonale Äquivalenz) Auszug Nachhaltigkeitsbeurteilung Umsetzungsprogramm 2012 bis 2015: „Die Gesamtbeurteilung des Umsetzungsprogramms Graubünden 2012-2015 zeigt folgendes Bild: – ... – Keine oder schwach negative Auswirkungen in der Zieldimension Umwelt.“ „Für die Beurteilung und Optimierung von Projekten wurde ein Tool entwickelt, dass bei grösseren NRP-Projekten in einer frühen Projektphase angewendet wird.“

Quellen: Umsetzungsprogramme 2012 bis 2015 der Kantone zur Neuen Regionalpolitik des Bundes. Online im Internet: http://www.regiosuisse.ch/download/nrp-grundlagen/nrp_grundlagen#kantonal-umsetzungsprogramme (04.03.2013).

c) Ziel des Ansatzes

Zur Unterstützung und Verstärkung der Umsetzung der angestrebten Verbesserungen und somit zur Verringerung negativer Auswirkungen der NRP auf die Biodiversität könnten im Aktionsplan SBS insbesondere die folgenden Massnahmen vorgeschlagen werden:

⁶⁷ Vgl. Kanton Wallis, Projekte im Rahmen der Neuen Regionalpolitik, Schwerpunkt 2: Tourismus: <https://www.vs.ch/Navig/navig.asp?MenuID=17226&Language=de> (20.02.2013).

- Einführung von **Mindestanforderungen an Projekte**, damit diese unterstützt werden (z.B. obligatorische NHB für Projekte mit potenziell negativen Auswirkungen auf eine der drei Nachhaltigkeitsdimensionen) und **Ausschlusskriterien**: Ein Beispiel dafür könnte der Verzicht auf die Subventionierung von Skigebietserweiterungen und -verbindungen, welche neue Geländekammern tangieren, und Beschneiungsanlagen in ökologisch sensiblen Gebieten darstellen. Subventioniert werden sollen nur noch umwelt- und sozialverträgliche touristische Angebote. Zudem sollte die Tourismus-Unterstützung generell stärker an Biodiversitäts- und Landschaftskriterien geknüpft werden.
- **Weitere Verbesserungen bei der Umsetzung**, insb. bezüglich Anwendung der NHB:
 - *Noch konsequentere Berücksichtigung des Grundsatzes der NRP* zur Berücksichtigung der Anforderungen an eine Nachhaltige Entwicklung.
 - *Steigerung und bessere Sicherung der Qualität der NHBs* für die kantonalen NRP-Umsetzungsprogramme, inkl. einer verstärkten Berücksichtigung möglicher negativer Auswirkungen auf die Biodiversität und konsequenter Einforderung von Kompensations- und Ersatzmassnahmen.
- **Weitere denkbare Optionen**, die allenfalls näher geprüft werden könnten, sofern die oben erwähnten Vorgehensweisen nicht ausreichend Wirkung zeigen, sind zum Beispiel:
 - Stufengerechte Ergänzung der NHB, die auf Stufe kantonales Umsetzungsprogramm erfolgt, durch *NHBs auf Projektstufe* ("Follow-up"), zumindest für alle Projekte, bei denen namhafte Auswirkungen zu erwarten sind.
 - *Verschärfung der Folgen einer fehlenden oder oberflächlichen NHB* bei der Gesamtbeurteilung der Umsetzungsprogramme, z.B. durch eine stärkere Gewichtung oder ein entsprechendes Bonus-Malus-System.
 - *Einführung von unabhängigen Gremien* in den Kantonen mit Personen aus den Bereichen Wirtschaft, Umwelt (inkl. Biodiversität) und Soziales, welche die NHBs beurteilten und bestätigen müssen.
 - *Steigerung der Transparenz* bezüglich der spezifischen Projekte in den kantonalen NRP-Umsetzungsprogrammen
- Zudem könnten für die **Gewährung von Steuererleichterungen** im Rahmen der Regionalpolitik ebenfalls ökologische Anforderungen eingeführt werden.

4.5.3 Wirksamkeit der Anreize auf die Biodiversität / Ökosystemleistungen

Mit den beschriebenen Verbesserungen können die möglichen negativen Auswirkungen einzelner NRP-Projekte auf die Biodiversität besser identifiziert und vermieden und die Nachhaltigkeit gesteigert werden (insbesondere von touristischen Infrastrukturprojekten). Konkret führen die vorgeschlagenen Massnahmen zu einer konsequenteren und umfassenderen Berücksichtigung der Anforderungen an die Nachhaltige Entwicklung und somit zur Verringerung oder gar Vermeidung von negativen Auswirkungen einzelner NRP-Projekte auf die Biodiversität. Dies hat positive Effekte auf die Erhaltung der Biodiversität, insbesondere in wichtigen Berg- und Randregionen der Schweiz.

4.5.4 Betroffene Sektoren / Gruppen

Betroffen von der NRP und damit von den vorgeschlagenen Massnahmen sind alle Wirtschaftssektoren im Berggebiet, im weiteren ländlichen Raum oder in den Grenzregionen, insb. Tourismus, Industrie und Gewerbe, Energie, Regionalmanagement, Standortentwicklung, Agrarwirtschaft, natürliche Ressourcen, Bildung und Gesundheit.

Die zentralen Stakeholder für die Umsetzung sind das SECO, die Kantone und die Gemeinden im ländlichen Raum oder in Grenzregionen.

Ein Bezug der vorgeschlagenen Massnahmen besteht zudem zu den Handlungsfeldern I.8 Raumplanung und II.1 Ökologische Infrastruktur des Aktionsplans SBS sowie ferner IV.1 Information und Sensibilisierung.

4.5.5 Volkswirtschaftliche Effizienz

Die vorgeschlagenen Massnahmen können die ökologische Dimension der Nachhaltigkeit bei den betroffenen NRP-Projekten stärken, sie können aber auch zumindest kurz- und mittelfristig zulasten der regionalpolitischen Förderziele gehen.

Die Umsetzung des Grossteils der Verbesserungsvorschläge könnte sowohl in den Kantonen als auch beim zuständigen Bundesamt SECO kostenneutral aufgeführt werden. Bei gewissen Massnahmen ist mit leicht höheren Kosten für Umsetzung und Vollzug zu rechnen.

4.5.6 Vollzug und Umsetzung

Die vorgeschlagenen Massnahmen können in der Arbeitshilfe für die kantonalen Umsetzungsprogramme⁶⁸ verankert und in die Botschaft zur Umsetzung der NRP ab 2016 eingebracht werden. Die Umsetzung der Massnahmen erfolgt danach in den Kantonen und beim SECO.

4.5.7 Rechtlicher Anpassungsbedarf und Zuständigkeit

Die rechtlichen Grundlagen für die NRP sowie die Botschaft zum Mehrjahresprogramm des Bundes 2008–2015 zur Umsetzung der NRP und dessen Finanzierung bestehen.⁶⁹ Der rechtliche Rahmen ist somit bis 2015 abgesteckt. Die genannten Massnahmen beziehen sich jedoch alle auf die konkrete Umsetzung und den Vollzug der gesetzlichen Regelungen. Die Verbesserungsvorschläge müssten in der Arbeitshilfe für die kantonalen Umsetzungspro-

⁶⁸ Vgl. SECO (2006), Arbeitshilfe für die Erarbeitung der kantonalen Umsetzungsprogramme der neuen Regionalpolitik (NRP) durch die kantonalen Verwaltungen.

⁶⁹ Vgl. insb. Bundesgesetz über Regionalpolitik (SR 901.0), Verordnung über die Gewährung von Steuererleichterungen im Rahmen der Regionalpolitik vom 28. November 2007 (SR 901.022) und Botschaft zum Mehrjahresprogramm des Bundes 2008–2015 zur Umsetzung der Neuen Regionalpolitik (NRP) und dessen Finanzierung vom 28. Februar 2007.

gramme verankert und können zudem in die Botschaft zur Umsetzung der NRP ab 2016 eingebracht werden.

Zuständig für die Berücksichtigung der Grundsätze der NRP und die Bewilligung der kantonalen Umsetzungsprogramme ist der Bund, genauer das SECO.

Zuständig für die Umsetzung der NRP-Projekte in den kantonalen Umsetzungsprogrammen und dabei u.a. für die Berücksichtigung der Anforderungen an eine nachhaltige Entwicklung sind die Kantone in Zusammenarbeit mit den Projektanten.

4.5.8 Erste Hinweise zur politischen Akzeptanz

Die Einführung von Mindestanforderungen bzw. Ausschlusskriterien tangiert regionale Interessen, was die Akzeptanz in den betroffenen Regionen erschwert. Die Einführung von Verbesserungen bei der Umsetzung könnten Befürchtungen wecken, die Verfahren würden kompliziert werden. Seitens der NRP-Verantwortlichen im SECO wird der vorliegende Ansatz kritisch beurteilt (Gründe: siehe unten unter „Nachteile“ sowie die Tatsache, dass die Projekte die gesetzlichen Vorgaben in jedem Fall einhalten müssen).

Am einfachsten könnten neue Anforderungen an den Vollzug sowie weitere Massnahmen wie erwähnt im Rahmen der Botschaft zur Umsetzung der NRP ab 2016 eingebracht werden.

4.5.9 Ergebnisse aus der Diskussion am Workshop

Der Ansatz „Neue Regionalpolitik“ wurde zusammengefasst wie folgt beurteilt:⁷⁰

- **Vorteile:**
 - Bestehende Verzerrungen könnten mit den vorgeschlagenen Massnahmen korrigiert werden
 - Der Dimension „Umwelt“ würde mehr Gewicht beigemessen und eventuell würden mehr biodiversitätsförderliche Projekte gefördert
- **Nachteile:**
 - Infrastrukturprojekte machen nur einen kleinen Anteil der gesamten NRP-Förderung aus
 - Die Umsetzung der vorgeschlagenen Massnahmen ist aufgrund der vielen involvierten Partner anspruchsvoll (insb. Kantone und viele Private sind davon betroffen); Schwierigkeit einer Einzelfallbetrachtung

In der Diskussion wurden die folgenden **zusätzlichen Aspekte** eingebracht:

- Es sollten spezielle NRP-Gremien oder z.B. ein Netzwerk von „Coaches“ in den Kantonen geschaffen werden, welche die Regionen bei der Umsetzung der Projekte unterstützen

⁷⁰ Für Informationen zum Workshop sowie den Teilnehmenden siehe Anhang B: Fazit des Workshops vom 11. April 2013.

(mit Vertretern aus allen betroffenen Sektoren). Damit könnten allfällige negative Auswirkungen von Projekten auf die Biodiversität besser aufgezeigt und vermieden werden.

- Die NRP könnte mit einem zusätzlichen Bonus für Projekte ergänzt werden, die spezifisch zur Erhaltung und Förderung der Biodiversität beitragen.

4.5.10 Gesamtbeurteilung

Die meisten der vorgeschlagenen Massnahmen müssten in Zusammenarbeit mit dem SECO weiter konkretisiert werden, scheinen aber aus heutiger Sicht umsetzbar, wenn auch mit einem gewissen Zusatzaufwand für Bund und Kantone sowie für die Projektträger. Durch eine Umsetzung der Verbesserungsvorschläge könnten bei einigen Projekten (die einen relativ geringen Anteil an den NRP-Projekten ausmachen; insb. touristische Infrastrukturprojekte) negative Auswirkungen auf die Biodiversität in wichtigen Ökosystemen im ländlichen Raum verringert oder gar vermieden werden. Der Hauptfokus sollte auf einen Verzicht auf die Subventionierung von touristischen Neuerschliessungen (inkl. Skigebietserweiterungen, welche neue Geländekammern tangieren) und Beschneiungsanlagen sowie auf eine generelle Verbesserung der Berücksichtigung der Nachhaltigkeit bei der Tourismus-Unterstützung durch die öffentliche Hand gelegt werden.

4.6 Kantonale und kommunale Tourismus-Unterstützung: Beiträge an Biodiversitätskriterien knüpfen

4.6.1 Kurzfassung

Es gibt Hinweise darauf, dass Nachhaltigkeits- oder Biodiversitätskriterien bei der Unterstützung des Tourismus oft zu wenig stark berücksichtigt und eingefordert werden. Die kantonale und kommunale Unterstützung des Tourismus führt (teilweise auch in Kombination mit Beiträgen der NRP) zu einer zusätzlichen Ausweitung der touristischen Aktivitäten und Infrastrukturen (z.B. Skigebietserweiterungen, welche neue Geländekammern tangieren, und weitere Infrastrukturanlagen wie beispielsweise Hängebrücken oder Aussichtsplattformen) und somit unter Umständen zu einer Zunahme von negativen Auswirkungen auf die Umwelt und Biodiversität. Durch eine umweltverträglichere Ausgestaltung der finanziellen Unterstützung des Tourismus könnten die bestehenden Fehlanreize bezüglich Biodiversität behoben werden, insbesondere in den alpinen Gebieten. Die Kompetenz dafür liegt bei den Kantonen und Gemeinden.

4.6.2 Ziel und Beschreibung des Ansatzes

a) Ausgangslage

In der Schweiz werden touristische Infrastrukturanlagen durch einen Mix aus Bundesgeldern (Darlehen und à-fonds-perdu-Beiträge im Rahmen der Neuen Regionalpolitik), Kantonsbeiträgen sowie kommunalen Beiträgen unterstützt. Der Umfang dieser öffentlichen Unterstüt-

zung der Schweizer Tourismuswirtschaft ist nur sehr schwierig zu beziffern.⁷¹ Gemäss einem neueren Artikel in der Neuen Zürcher Zeitung⁷² wurden die Bergbahnen im Kanton Wallis zwischen 2008 und 2012 pro Jahr im Durchschnitt mit aus Bundesgeldern alimentierten Darlehen von rund 3,7 Mio. CHF und 4,5 Mio. CHF Kantonsdarlehen unterstützt. Im Kanton Graubünden waren es jährlich 2 Mio. CHF Bundesdarlehen und 350'000 CHF à-fonds-perdu-Beiträge des Kantons.

In den Kantonen und Gemeinden existieren insbesondere die folgenden Varianten zur Unterstützung des Tourismus (vgl. dazu auch die Beispiele in Abbildung 4-6):

- Unterstützung durch *Beiträge der NRP*: Darlehen und à-fonds-perdu-Beiträge
- *Kantonale Tourismusförderungsgesetze*: In einzelnen Kantonen bestehen entsprechende Gesetze, welche die kantonale Subvention von Bergbahnen und weiteren touristischen Angeboten ermöglichen. Zum Teil wird eine finanzielle Beteiligung der Gemeinde vorgeschrieben.
 - Subvention i.e.S. an Bergbahnen, für Schneekanonen, touristische Erschliessungsanlagen
 - Darlehen
 - Defizitdeckung für Bergbahnunternehmen
 - Beteiligung an touristischen Anlagen (insb. TI, BE, z.T. VS)
- *Spezielle Tourismusfonds*: In einzelnen Kantonen existieren Fonds zur Finanzierung von touristischen Projekten.
- *Finanzielle Beteiligung der Gemeinden* und kommunale Tourismusförderungsgesetze

Es gibt Hinweise darauf, dass Nachhaltigkeits- oder Biodiversitätskriterien bei der Unterstützung des Tourismus oft zu wenig stark berücksichtigt und eingefordert werden.⁷³ Einen guten allgemeinen Überblick über die Wirkungen tourismusrelevanter Subventionen gibt u.a. auch die Teilstudie „Subventionieren - schützen - anbieten - nutzen: Natur- und Landschaftsschutz im Spannungsfeld“ des Nationalfonds-Programm-48-Projektes „ALPAYS – Alpine Landscapes: Payments and Spillovers“.⁷⁴

Das BAFU erarbeitet zurzeit gemeinsam mit ARE, BAV, Seilbahnen Schweiz sowie kantonalen Fachstellen und NGOs eine Vollzugshilfe "Umwelt- und Raumplanung bei Seilbahnvorha-

⁷¹ Vgl. z.B. die Aussage des ehemaligen Direktors von Schweiz Tourismus in der Handelszeitung vom 26.08.2011 (Tourismus: Reise zum Geld): „Schon verschiedene Universitäten und Fachhochschulen haben versucht, eine exakte Zahl zu bestimmen, aber alle haben sich dabei nur die Finger verbrannt“. Online im Internet: <http://www.handelszeitung.ch/konjunktur/schweiz/tourismus-reise-zum-geld> (01.03.2013).

⁷² NZZ (29.12.2012), Investitionen in Skigebiete, Wintersport-Subventionen werden fokussiert. Online im Internet: <http://www.nzz.ch/aktuell/schweiz/wintersport-subventionen-werden-fokussiert-1.17913260> (01.03.2013).

⁷³ Vgl. bspw. Pro Natura (2012), Pro Natura Magazin 1/2012, Der Massentourismus frisst sich in naturbelassene Berglandschaften oder WWF (2011), Skigebiete in der Schweiz.

⁷⁴ Vgl. Ecoplan (2004), Subventionieren - schützen - anbieten - nutzen: Natur- und Landschaftsschutz im Spannungsfeld; insbesondere das grafische Wirkungsmodell und die Ausführungen ab S. 30ff.

ben".⁷⁵ Diese Vollzugshilfe soll 2013 publiziert werden und thematisiert sowohl Seilbahnvorhaben wie auch Nebenanlagen.

b) Möglicher Fehlanreiz

Die kantonale und kommunale Unterstützung des Tourismus führt (teilweise auch in Kombination mit Beiträgen der NRP) zu einer zusätzlichen Ausweitung der touristischen Aktivitäten und somit zu einer Zunahme von negativen Auswirkungen auf die Umwelt und Biodiversität. Daneben gibt es aufgrund der staatlichen Konzessions- und Subventionspraxis ein Überangebot an Seilbahnen, insb. weil sich dadurch auch unrentable Unternehmen halten können.

Zu den **wichtigsten negativen Auswirkungen touristischer Erschliessungsanlagen** und der damit verbundenen intensiveren touristischen Nutzung von Naturlandschaften auf die Biodiversität und deren Ökosystemleistungen gehören:

- Der Landverbrauch für die touristische Infrastruktur und die Unterbringung der Gäste.
- Eine intensiviert oder nicht nachhaltige Landnutzung wie bspw. durch Planieren, Rodungen, Entwaldung, Nutzung von Baumaterialien oder häufige Vereisung der Schneedecke. Dies kann zu Erosion und Verlust von Biodiversität führen.
- Der hohe Wasserverbrauch (Entnahme von Grundwasser) kann eine Austrocknung verursachen, die zum Verlust biologischer Vielfalt führt. Ausserdem kann die Einleitung unbehandelter Abwässer in umliegende Flüsse und Seen zu Eutrophierung und Belastung mit Krankheitskeimen führen.
- Direkte Auswirkungen auf die Tier- und Pflanzenwelt durch falsches Verhalten und unkontrollierte touristische Aktivitäten (z. B. Geländewagenfahrten, Skifahren in Wildruhezonen, Jagd, Fischen oder das Pflücken von Pflanzen). Die Art und Häufigkeit menschlicher Gegenwart kann das Verhalten der Tiere stören.
- Ausserdem kann der Touristenverkehr das Risiko des Einschleppens von invasiven gebietsfremden Arten erhöhen.

Zusätzliche negative Auswirkungen auf die Biodiversität haben auch die oft mit dem Ausbau von Bergbahnen verbundenen **künstlichen Beschneigungsanlagen**, welche ebenfalls durch Subventionen des Bundes und der Kantone mitfinanziert werden. Dazu zählen u.a.:

- Grosser Energie- und Wasserbedarf
- Zusätzlicher Raumbedarf durch Speicherbecken, Rohrleitungen etc.
- Verdichtung des Bodens und Beeinträchtigung der Pflanzendecke unter den Skipisten
- Schadstoffeinträge durch die Verwendung chemischer und biologischer Zusatzstoffe

Bei all diesen negativen Befürchtungen gilt es jedoch ebenfalls festzuhalten, dass nicht jede Bergbahn per se spürbare negative Auswirkungen auf die Biodiversität hat. Ein Instrument zur Verhinderung der genannten negativen Effekte ist z.B. eine rechtzeitige und qualitativ

⁷⁵ Vgl. Suter, Wyder (2013), Sorgfalt beim Bau von Seilbahnen. In: Magazin umwelt 1/2013, S. 52-53.

hochstehende Nachhaltigkeitsbeurteilung der Projekte (vgl. dazu auch Kapitel 4.5) sowie entsprechende Ausgleichs- und Ersatzmassnahmen (z.B. zusätzliche Biodiversitätsvorrangflächen für eine Erweiterung oder einen Neubau). Ausserdem kommen im Rahmen von Bau- und weiteren Bewilligungen die Umweltsanierungen im Prinzip zum Zuge, und es bestehen Einsprachemöglichkeiten (siehe dazu auch die Bemerkungen zur Förderung durch die NRP am Ende von Abschnitt 4.5.2b), welche auch für die Tourismus-Unterstützung gelten, hier aber nicht noch einmal speziell genannt werden).

Ein weiteres Werkzeug zur Verminderung negativer Auswirkungen auf die Biodiversität wird zudem die sich momentan noch in Erarbeitung befindende Vollzugshilfe "Umwelt- und Raumplanung bei Seilbahnvorhaben" darstellen. Dies jedoch nur, falls diese vollständig und präzise angewendet wird.

c) Ziel des Ansatzes

Zur Vermeidung und Verringerung der negativen Auswirkungen der Tourismus-Unterstützung auf die Biodiversität sind die folgenden **Verbesserungsvorschläge** angezeigt (die vorgeschlagenen Massnahmen für die NRP mit Bezug zur Tourismus-Unterstützung sind bereits im Faktenblatt in Kapitel 4.5 aufgeführt und werden hier nicht noch einmal wiederholt):

- *Verzicht auf die Subventionierung von touristischen Neuerschliessungen* (inkl. Skigebietserweiterungen und -verbindungen, welche neue Geländekammern tangieren) *und Beschneiungsanlagen*. Subventioniert werden sollen nur noch umwelt- und sozialverträgliche touristische Angebote. Zudem sollte die Tourismus-Unterstützung generell stärker an *Biodiversitäts- und Landschaftskriterien* geknüpft werden.
- Einfordern von qualitativ und quantitativ *verbesserten Ersatz- und Ausgleichsmassnahmen* für Eingriffe in die Landschaft.
- *Mehr Transparenz bezüglich tourismusrelevanten Subventionen*: Die negativen Auswirkungen der Subventionen müssen frühzeitig erkannt, transparent dargestellt und systematisch evaluiert werden.
- *Konsequenterer Konzessionspolitik*: Prüfung der Wirtschaftlichkeit, aber ebenso der Umweltauswirkungen.
- Die kantonale und kommunale Defizitdeckung sollte in *nachhaltigkeitsverträgliche Leistungsvereinbarungen* umgewandelt werden.
- Zudem ist die *Rolle des Bundes* bezüglich touristischen Erschliessungsinfrastrukturen zu klären: Die Konzessionierung und Plangenehmigung erfolgt z.T. durch den Bund, die finanzielle Unterstützung erfolgt hingegen i.d.R. durch die Kantone.

4.6.3 Bestehende Beispiele

Abbildung 4-6 gibt eine erste grobe (und unvollständige) Übersicht über die Unterstützung der touristischen Infrastrukturanlagen in den Kantonen Wallis, Bern, Uri und Graubünden, zusammengesetzt aus NPR-Geldern und der Unterstützung basierend auf kantonalen Tourismusgesetzen.

Abbildung 4-6: Unterstützung des Tourismus in ausgewählten Kantonen

Kanton	NRP-Schwerpunkt	Kant. Gesetze und Strategien ⁷⁶	Beispiele
Wallis	Schwerpunkt 2: Tourismus: ⁷⁷ Optimierung und Vernetzung Bergbahnbranche: Der Kanton Wallis gewährt u.a. zinslose Darlehen für <i>Infrastrukturbauten für Bergbahnen, Pisten- und Beschneigungsanlagen</i>	Gesetz über den Tourismus vom 9. Februar 1996, Art. 32: Der Kanton kann u.a. – Kredite für den Bau oder Erneuerung von Betriebsstätten der öffentlichen Beherbergung und einfachen Unterkünften zu günstigen Bedingungen gewähren – Finanzielle Hilfen zur Erstellung von touristischen Anlagen ausrichten Der Kanton unterstützt zudem mittels Subventionen Projekte im Tourismusbereich, welche der kantonalen Tourismuspolitik entsprechen. Dazu zählen u.a. Studien und Projekte zur Verbesserung der Tourismusinfrastruktur. Kantonale Seilbahnstrategie	– Künstliche Beschneigung Luftseilbahn Wiler-Lauchernalp AG und Crans-Montana-Aminona AG
Bern	T1: Weiterentwicklung der touristischen Entwicklungsinfrastrukturen Auszug Umsetzungsprogramm 2012 bis 2015: „Der Erhalt und die qualitative Verbesserung der alpinen Infrastruktur bleibt damit eine vordringliche Aufgabe im Rahmen eines kantonalen NRP-Projektes.“ Auszug Nachhaltigkeitsbeurteilung Umsetzungsprogramm 2012 bis 2015: „Die Durchschnittswerte für das Umsetzungsprogramm zeigen – tendenziell <i>leicht negative Effekte auf die Nachhaltige Entwicklung in der Dimension «Umwelt»</i> , bedingt vor allem durch <i>touristische Infrastrukturprojekte</i> und Angebotsinnovationen, welche zu mehr Ressourcenverbrauch, Verkehr und Eingriffen in die Landschaft führen, – ...	Kantonales Gesetz über Investitionshilfe für Berggebiete (KIHG): – Art. 2: Der Kanton bezahlt aus dem kantonalen Investitionshilfefonds u.a. kantonale Beiträge an <i>touristische Infrastrukturen</i> . – Art. 4a Abs. 1: „Der Kanton kann unabhängig von einer allfälligen Bundesleistung an <i>touristische Infrastrukturen</i> Beiträge ausrichten, wenn das Vorhaben auf die Verwirklichung der massgebenden Pläne und Entwicklungsziele von Kanton, Region und Gemeinden ausgerichtet ist.“ Die Förderung von touristischen Transportanlagen basiert weiter auf der kantonalen Seilbahnstrategie	–
Uri	NRP-Umsetzungsprogramm San Gottardo 2012-2015 (UR, GR, TI, VS): Massnahme A2 Optimierung Bergbahn-Infrastruktur und Vernetzungen: „Eine grosse Bedeutung kommt der Realisierung der <i>Skigebietsverbindung Andermatt-Sedrun-Disentis</i> zu.“ Vorgesehen sind folgende Beiträge aus dem NRP: – à fonds perdu 10 Mio. CHF – Darlehen 40 Mio. CHF.	– Gesetz über die Förderung des Tourismus (Tourismusgesetz, TourG) vom 23. September 2012 – Reglement über die Förderung des Tourismus (Tourismusgesetz, TourR) vom 18. September 2012 – Tourismusleitbild Kanton Uri <i>Keine Hinweise auf Förderung gefunden</i>	– Skigebietsverbindung Andermatt-Sedrun

⁷⁶ Für eine Übersicht über die kantonalen Tourismusgesetze vgl. Webseite des Schweizer Tourismus-Verbands: http://www.swisstourfed.ch/index.cfm?parents_id=1016 (01.03.2013).

⁷⁷ Vgl. Kanton Wallis, Projekte im Rahmen der Neuen Regionalpolitik, Schwerpunkt 2: Tourismus: <https://www.vs.ch/Navig/navig.asp?MenuID=17226&Language=de> (20.02.2013).

Kanton	NRP-Schwerpunkt	Kant. Gesetze und Strategien ⁷⁶	Beispiele
Graubünden	A Tourismusexporte: A4 <i>Optimierung Bergbahn-Infrastruktur und Vernetzungen</i> (z.B. Erneuerung von Transportanlagen sowie Bau von <i>Schneeanlagen</i>): - à fonds perdu (Grundlagen, Kooperationen) 0.4 Mio. CHF - Darlehen (Investitionen) 8.5 Mio. CHF (Bund exkl. kantonale Äquivalenz) Auszug Nachhaltigkeitsbeurteilung Umsetzungsprogramm 2012 bis 2015: „Die Gesamtbeurteilung des Umsetzungsprogramms Graubünden 2012-2015 zeigt folgendes Bild: - ... - Keine oder schwach negative Auswirkungen in der Zieldimension Umwelt.“ „Für die Beurteilung und Optimierung von Projekten wurde ein Tool entwickelt, dass bei grösseren NRP-Projekten in einer frühen Projektphase angewendet wird.“	Wirtschaftsentwicklungsgesetz vom 11. Februar 2004: Art. 10 Abs. 1 Der Kanton kann Beiträge leisten, an den <i>Bau und die Erneuerung von Infrastrukturen</i> a) <i>Bergbahnen und Schneeanlagen</i>; b) Sportanlagen von nationaler Bedeutung; c) Sportanlagen von kantonaler Bedeutung; d) übrige touristische Erholungs-, Kurorts- und Sportanlagen.	- Skigebietsverbindung Andermatt-Sedrun

4.6.4 Wirksamkeit der Anreize auf die Biodiversität / Ökosystemleistungen

Durch eine umweltverträglichere Ausgestaltung der finanziellen Unterstützung des Tourismus könnten die bestehenden Fehlanreize bezüglich Biodiversität behoben und die Erhaltung und Förderung der Biodiversität und Ökosystemleistungen insbesondere in den alpinen Gebieten gesteigert werden. Zusammengefasst können damit die folgenden negativen Auswirkungen auf die Biodiversität reduziert werden (vgl. dazu die detaillierteren Ausführungen in Abschnitt 4.6.2b):

- Belastung für alpine Ökosysteme sowie Eingriffe in die Landschaft, die Böden, die Gewässer und die Lebensräume der alpinen Flora und Fauna
- Vermeidung von dauerhaften Schäden an der Vegetation und Reduktion des Verbrauchs von Wasser und Energie
- Verringerung des Drucks auf unerschlossene Geländekammern und die alpinen Ökosysteme

Falls vermehrt nachhaltige – umwelt- und sozialverträgliche – Tourismusangebote unterstützt werden, kann die Erhaltung und Förderung der Biodiversität umgekehrt gestärkt werden (z.B. naturnaher Tourismus).

Indirekte Auswirkungen ergeben sich auf die Jagd und Fischerei sowie die Landwirtschaft.

Ein Zielkonflikt besteht bei diesem Ansatz kurzfristig mit der Wachstumsstrategie für den Tourismusstandort Schweiz.⁷⁸ Andererseits würde mit dem vorliegenden Ansatz die Landschaft als Kapital für den Tourismus besser bewahrt und es gäbe Synergien mit der Förderung des naturnahen Tourismus.

4.6.5 Betroffene Sektoren / Gruppen

Betroffen von den vorgeschlagenen Massnahmen sind insbesondere Tourismusregionen und Bergbahnunternehmen. Daneben spielen auch die Kantone und Gemeinden eine zentrale Rolle, insbesondere bei der Umsetzung der Massnahmen.

Schnittstellen innerhalb des Aktionsplans SBS bestehen insbesondere mit dem Handlungsfeld I.4 Tourismus, Sport und Freizeit.

4.6.6 Volkswirtschaftliche Effizienz

Mit den vorgeschlagenen Massnahmen kann die Nachhaltigkeit im Tourismussektor gesteigert werden. Mit einer Reduktion der Unterstützung von touristischen Infrastrukturanlagen könnte zudem dem bestehenden Überangebot an Seilbahnen entgegengewirkt werden.

Durch eine stärker eingeforderte Pflicht zu Ersatz und Wiederherstellung bei negativen Auswirkungen auf die Biodiversität würde das Verursacherprinzip gestärkt.

Bedeutende Mehrkosten sind aufgrund der vorgeschlagenen Massnahmen tendenziell nicht zu erwarten. Kurzfristig ergeben sich jedoch tendenziell Mindererträge für die nicht mehr unterstützten Bergbahnen / Tourismusregionen.

4.6.7 Vollzug und Umsetzung

Der Vollzug der vorgeschlagenen Massnahmen müsste durch eine Revision der entsprechenden kantonalen und kommunalen Tourismusförderungsgesetze geregelt werden. Die Umsetzung erfolgt auf Kantons- und Gemeindeebene. Der Vollzug und die Umsetzung der damit verbundenen Massnahmen mit Bezug zur NRP sind bereits im Faktenblatt zur NRP aufgeführt (vgl. Kapitel 4.5). Weitere Umsetzungsmassnahmen sind in der Vertiefungsphase zu diskutieren.

4.6.8 Rechtlicher Anpassungsbedarf und Zuständigkeit

Die notwendigen Anpassungen auf Bundesebene sind bereits im Faktenblatt zur NRP aufgeführt (vgl. Kapitel 4.5). Für die Kantone und Gemeinden kann der Bund lediglich Empfehlungen abgeben. Dabei ist insbesondere eine konsequente Anwendung der erwähnten Vollzugshilfe "Umwelt- und Raumplanung bei Seilbahnvorhaben" wichtig.

⁷⁸ Vgl. SECO (2012), Wachstumsstrategie für den Tourismusstandort Schweiz, Umsetzungsprogramm 2012–2015.

Auf kantonaler und kommunaler Ebene sind die entsprechenden Gesetze und Verordnungen zur Tourismusförderung anzupassen. Die Zuständigkeit liegt also hauptsächlich bei den Kantonen und Gemeinden.

4.6.9 Erste Hinweise zur politischen Akzeptanz

Aufgrund der Wichtigkeit des Tourismussektors wird im Berggebiet den touristischen Erschliessungsanlagen ein grosses Gewicht beigemessen. Die Chance der Umsetzung der vorgeschlagenen Massnahmen dürfte deshalb auf kantonaler und kommunaler Ebene eher gering sein.

4.6.10 Ergebnisse aus der Diskussion am Workshop

Die Einschätzungen zum Ansatz „Kantonale und kommunale Tourismus-Unterstützung“ am Workshop waren zusammengefasst wie folgt:⁷⁹

- **Vorteile:**
 - Ein Abbau der Unterstützung für Infrastrukturvorhaben hätte eine positive Wirkung auf die Biodiversität (keine Förderung von Skigebietszusammenschlüssen und Erweiterungen der Tourismusgebiete)
- **Nachteile:**
 - Der Bund kann zur kantonalen und kommunalen Tourismusförderung lediglich Empfehlungen abgeben (Kompetenz der Kantone)
 - Aufgrund der rückläufigen Nachfrage im Wintertourismus sind keine grossen Zusammenschlüsse und Erweiterungen mehr geplant (es findet teilweise sogar eine Redimensionierung von Seilbahnen und Beherbergungsinfrastruktur statt), wodurch die vorgeschlagenen Massnahmen nur eine geringe Wirkung entfalten würden

Zusätzlich wurden die folgenden **weiteren Aspekte** vorgebracht:

- Beachtet werden sollte ebenfalls der Zielkonflikt zwischen Biodiversität und der Anpassung von Tourismusregionen an den Klimawandel (Förderung von Projekten für den Sommertourismus)
- Ersatz- und Kompensationsmassnahmen für touristische Infrastrukturprojekte sollten konkretisiert werden
- Eine zusätzliche Anforderung an die Unterstützung von touristischen Infrastrukturprojekten wäre eine Gesamtanierungsplanung (inkl. Rückbau bestehender Anlagen)
- Analyse der möglichen Fehlanreize durch die Finanzierung via Schweizerische Gesellschaft für Hotelkredit

⁷⁹ Für Informationen zum Workshop sowie den Teilnehmenden siehe Anhang B: Fazit des Workshops vom 11. April 2013.

- Biodiversitätsabgaben (eine Art freiwillige Kurtaxe): Dieser Ansatz wird im Handlungsfeld I.4 Tourismus, Sport und Freizeit thematisiert
- Renovationen sollten stärker gefördert werden als der Neubau (z.B. bei Hotels)
- Tourismusregionen sollten generell eindeutiger in Nutzungs- und Schutzgebiete aufgeteilt werden

4.6.11 Gesamtbeurteilung

Durch eine umweltverträglichere Ausgestaltung der finanziellen Unterstützung des Tourismus auf kantonaler und kommunaler Ebene könnten die bestehenden Fehlanreize bezüglich Biodiversität behoben werden, insbesondere in den alpinen Gebieten. Die Zuständigkeit dafür liegt hauptsächlich bei den Kantonen und Gemeinden. Der Hauptfokus sollte auch hier (in Kombination mit den Ansätzen zur NRP) auf einen Verzicht auf die Subventionierung von touristischen Neuerschliessungen und Beschneiungsanlagen sowie auf eine generelle Verbesserung der Berücksichtigung der Nachhaltigkeit bei der Unterstützung durch die öffentliche Hand abzielen.

Aufgrund der nur schwer fassbaren Faktenlage bezüglich kantonaler und kommunaler Unterstützung des Tourismus (vgl. Ausführungen in Abschnitt 4.6.2a) sind hinsichtlich der aufgeführten Verbesserungsvorschläge aber noch weitere Vertiefungsarbeiten notwendig.

5 Ideen für weitere Ansätze im Handlungsfeld

Im Vorfeld zum Workshop vom 11. April 2013 sowie am Workshop selbst wurden zusätzlich zu den in den Faktenblättern beschriebenen Ansätzen die folgenden weiteren Ideen eingebracht (die Ideen / weiteren Ansätze bezüglich der Faktenblätter wurden bereits in die jeweiligen Kapitel integriert).⁸⁰ Die zusätzlichen Ansätze sind in der untenstehenden Aufzählung teilweise ergänzt durch einen kurzen Kommentar (vgl. dazu auch die Übersichtstabelle in Anhang A).

Ansätze die aus fachlichen Gründen **in anderen Handlungsfeldern des Aktionsplans Strategie Biodiversität Schweiz thematisiert** werden:

- **Förderungen für den Bau von Alperschliessungsstrassen streichen:** Wird im *Handlungsfeld I.2 Landwirtschaft* thematisiert.
- **Aufhebung des Fahrkostenabzugs (Pendlerabzug) in der Steuererklärung und Überprüfung der Subventionen im Verkehrsbereich:** Diese beiden Ansätze gehören thematisch ins *Handlungsfeld I.5 Verkehr*.

⁸⁰ Für Informationen zum Workshop sowie den Teilnehmenden siehe Anhang B: Fazit des Workshops vom 11. April 2013.

- **Steuerung der Bauzonenredimensionierung über den kantonalen Finanzausgleich:** Dieser Ansatz könnte allenfalls die Umsetzung der Revision des Raumplanungsgesetzes erleichtern und Anreize für die Verdichtung von Zentren schaffen. Die Umsetzung müsste über eine entsprechende Empfehlung an die Kantone erfolgen. Der Ansatz ist jedoch primär ein Instrument der Raumentwicklungspolitik und liegt thematisch im *Handlungsfeld I.8 Raumplanung*.
- **OECD Guidelines for multinational enterprises verbindlich festlegen:** Wird im *Handlungsfeld I.9 Wirtschaft* thematisiert.

Weitere Ideen für **Ansätze / Massnahmen im Handlungsfeld III.1 Anreize überprüfen und optimieren:**

- Erarbeitung und Veröffentlichung einer **generellen Übersicht über Anreize mit negativen oder suboptimalen Auswirkungen auf die Biodiversität** (inkl. Beschreibung der Auswirkungen), insbesondere auch hinsichtlich der Verpflichtungen in der Biodiversitätskonvention. Der vorliegende Bericht liefert bereits einen Beitrag dazu. Eine aktuelle Gesamtübersicht, die alle Anreize und deren (negativen oder suboptimalen) Auswirkungen auf die Biodiversität aufzeigt (inkl. Anreizen in anderen Handlungsfeldern des Aktionsplans SBS; bspw. Landwirtschaft oder Verkehr), ist zum heutigen Zeitpunkt jedoch nicht vorhanden.⁸¹ Durch das Aufzeigen von Biodiversitätsauswirkungen der verschiedenen finanziellen Anreize wie Subventionen und Steuern könnten weitere Optimierungsansätze erarbeitet und damit verbesserte Entscheidungsgrundlagen für Politik und Behörden zur Verfügung gestellt werden.
- **Einführung bzw. Umsetzung der Pflicht, neue Anreizsysteme einer Nachhaltigkeitsprüfung zu unterziehen:** Dadurch soll vermieden werden, dass neue Anreizsysteme (z.B. neue Subventionen oder Steuererleichterungen) mit möglichen negativen Auswirkungen auf die Biodiversität geschaffen werden, ohne dass eine Nachhaltigkeitsbeurteilung durchgeführt wird. Auf Bundesebene ist dieses Anliegen bereits verankert: Für neue Anreize sind Gesetzesänderungen nötig, und dafür wiederum eine Regulierungsfolgenabschätzung (RFA) und eine entsprechende Botschaft. 2012 hat die Bundeskanzlei einen revidierten Botschaftsleitfaden publiziert. Neu ist den Auswirkungen auf die Umwelt ein eigenes Kapitel gewidmet. Falls relevant, sind dabei insbesondere die Auswirkungen auf Landschaften und die Artenvielfalt aufzuzeigen. 2013 publizierte das SECO ausserdem einen revidierten Leitfaden zur RFA mit analogen Anpassungen. Das BAFU ist ebenfalls daran, den entsprechenden Leitfaden (VOBU) zu überarbeiten, wobei hier neu Ökosystemleistungen und Biodiversität explizit einbezogen werden.
- Einführung einer **strategischen Umweltprüfung** für Regionalentwicklungspläne, Verkehrskonzepte, Abfallwirtschaftspläne, Energiekonzepte, Tourismusprogramme etc.

⁸¹ Die in diese Richtung gehende Übersicht für die Schweiz in Rodewald Raimund und Neff Christine (2001), *Bundessubventionen - landschaftszerstörend oder landschaftserhaltend?*, ist nicht mehr aktuelle genug.

- **Fehlanreize bei der Wohneigentumsförderung:** In Bezug auf Biodiversität ist keine Massnahme nötig, da das Programm vom Bund vorbildliche Wohnungsformen finanziell unterstützt. Die Vorbildfunktion des Bundes sollte gestärkt werden.
- **Steuerliche Anreize für Wohneigentümer zur Förderung der Biodiversität (z.B. mittels Abzüge):** Diese Idee steht in Bezug zur generellen Diskussion um eine Ökologisierung des Steuersystems.
- Behebung **potenzieller Fehlanreize bezüglich Biodiversität aufgrund von Steuererleichterungen für Unternehmen** im Rahmen der Standort-/Wirtschaftsförderung auf kantonaler Ebene⁸²
- Integration von Biodiversitätsaspekten in eine **Ökologisierung des Steuersystems**
- **Eigenmietwert:** Abschaffung des Hypo-Abzugs (potenzieller Fehlanreiz). In einem nächsten Schritt wäre vertiefter abzuklären, welche Auswirkungen eine Abschaffung des Hypo-Abzugs auf die Biodiversität hat.
- Verbesserte **Finanzierung für den Biotopschutz**

6 Kurzfazit und Empfehlungen

Von den in den Faktenblättern in Kapitel 4 beschriebenen Ansätzen sollten aus Sicht des Projektteams im Hinblick auf die Massnahmen im Handlungsfeld III.1 „Anreize überprüfen und optimieren“ die folgenden weiterverfolgt werden:

- die **langfristige Sicherung und Weiterentwicklung der Kompensations- und Ersatzmassnahmen** (Bund und Kantone) (vgl. Kapitel 4.3 und 4.4)
- die **Prüfung von Optimierungen bei der Subventionierung von touristischen Infrastrukturen** (NRP, Kantone, Gemeinden) (vgl. Kapitel 4.5 und 4.6)
- die **Umsetzung der im Rahmen der NRP angestrebten Verbesserungen hinsichtlich der Einhaltung des Grundsatzes der Nachhaltigkeit** (vgl. Kapitel 4.5)⁸³

Die beiden Ansätze im Bericht Tourismus-Subventionen und NRP führen zu einer Verminderung **negativer Auswirkungen von bestehenden finanziellen Anreizen**.⁸⁴ Mit der vorgeschlagenen Massnahme im Bereich Kompensations- und Ersatzmassnahmen werden die

⁸² Eine Steuererleichterung, die auf Bundesebene festgelegt ist, aber die kantonale Steuer betrifft, ist jene nach Art. 5 StHG. Danach können Kantone „für Unternehmen, die neu eröffnet werden und dem wirtschaftlichen Interesse des Kantons dienen, für das Gründungsjahr und die neun folgenden Jahre Steuererleichterungen vorsehen.“ Es ist denkbar, die Möglichkeit für kantonale Steuererleichterungen an die tatsächliche Einhaltung des Sachplans Fruchtfolgeflächen oder biodiversitätsspezifische Kriterien zu binden (Quelle: Waltert Fabian, Pütz Marco, Böni Rosa, Seidl Irmi (2010), Fiskalische Instrumente und Flächeninanspruchnahme, S. 42-43).

⁸³ Vgl. SECO (2011), Zwischenbewertung Neue Regionalpolitik (NRP) des SECO, S. 25.

⁸⁴ In Anlehnung an Ziel 5 der SBS resp. Aichi-Ziel 3 (vgl. Kapitel 1).

damit verbundenen **positiven Anreize** für die Förderung und Erhaltung der Biodiversität **verstärkt**.

Für die Ansätze „NFA-Lastenausgleich“ und „Lastenausgleich der Kantone“ wird das Potenzial für die Biodiversität als eher gering eingestuft.

Von den in Kapitel 5 aufgezählten Ideen für weitere Ansätze im Handlungsfeld erscheinen insbesondere die folgenden als prüfenswert:

- Erarbeitung und Veröffentlichung einer **generellen Übersicht über Anreize mit negativen oder suboptimalen Auswirkungen auf die Biodiversität** (inkl. Beschreibung der Auswirkungen): Der vorliegende Bericht liefert mit der Übersichtstabelle im nachfolgenden Anhang bereits einen wichtigen Beitrag dazu. Eine aktuelle Gesamtübersicht, die alle Anreize und deren (negativen oder suboptimalen) Auswirkungen auf die Biodiversität aufzeigt (inkl. Anreizen in anderen Handlungsfeldern des Aktionsplans SBS; bspw. Landwirtschaft oder Verkehr), ist zum heutigen Zeitpunkt jedoch nicht vorhanden.⁸⁵ Eine derartige generelle Übersicht wird auch für die internationale Berichterstattung der Schweiz im Rahmen der Biodiversitätskonvention benötigt.
- Einführung einer **Pflicht, neue Regulierungen / Anreizsysteme einer Nachhaltigkeitsprüfung zu unterziehen**. Auf Bundesebene besteht dafür bereits die Pflicht zur Regulierungsfolgeabschätzung (RFA) für neue Rechtstexte (mit der RFA werden auch Auswirkungen auf Gesellschaft und Umwelt und damit Landschaften und Artenvielfalt untersucht). Die Empfehlung fokussiert daher vornehmlich auf neue Anreizsysteme in den **Kantonen**.

Mit diesen Ansätzen könnten die **negativen Auswirkungen von einerseits bestehenden und andererseits neuen finanziellen Anreizen aufgezeigt und wenn möglich vermieden werden**. Damit würde ein weiterer wichtiger Beitrag zur Erreichung von Ziel 5 der SBS und Aichi-Ziel 3 geleistet werden. Ebenfalls dazu beitragen können **Massnahmen in anderen Handlungsfeldern** im Bereich negative Auswirkungen von bestehenden finanziellen Anreizen und neue positive Anreize (vgl. dazu Kapitel 7.2 „Ansätze in anderen Handlungsfeldern des Aktionsplans SBS“). Im Hinblick auf den gesamten Aktionsplan SBS ist es deshalb sehr wichtig, dass die vom Handlungsfeld III.1 „Finanzielle Anreize überprüfen und optimieren“ in andere Handlungsfelder transferierten Massnahmenvorschläge in diesen Handlungsfeldern auch vertieft geprüft werden und falls sinnvoll Eingang in den Aktionsplan finden.

Mittel- und langfristig sollten ferner auch **grundlegend neue Reformen des Steuer- und Subventionssystems sowie Anreizinstrumente** geprüft werden (z.B. ökologische Steuerreform, Kompensationen für Gemeinden für den Verzicht auf Bauzonen, raumwirksame Lenkungsabgaben, Berücksichtigung von Flächenbedarf und Zerschneidung in einem künftigen

⁸⁵ Die in diese Richtung gehende Übersicht für die Schweiz in Rodewald Raimund und Neff Christine (2001), Bundessubventionen - landschaftszerstörend oder landschaftserhaltend?, ist nicht mehr aktuelle genug.

Mobility Pricing, Anreize für eine ökologischere Umgebungsgestaltung auf privatem Grund etc.).

7 Anhang A: Übersichtstabelle für die Vorselektion

7.1 „Long list“ – Ansätze im Handlungsfeld III.1

Nr. ⁸⁶	Ansätze / Instrumente für finanzielle Anreize	Ziel / Beschreibung / Begründung des Ansatzes und Bemerkungen	Neue Anreize einführen	Bestehende Anreize optimieren			Ebene	Priorität (BAFU)	Abgedeckt durch laufende Projekte?	Wirksamkeit für Biodiversität (betroffene Biodiversität und ÖSL)	Betroffene Akteure und Regionen	Beschluss der Begleitgruppe hinsichtlich "Short list" / Faktenblatt inkl. Begründung
Nr.			1 / leer	verstärken/erhöhen	differenzieren	Fehl-anreize vermindern	Bund, Kantone, Gemeinden	1. Prio, 2. Prio, leer = geringe Relevanz		Breite / Menge und Reagibilität		
Bestehende finanzielle Anreize / Fehlanreize												
1	NFA-Lastenausgleich: Bemühungen gegen Zersiedelung nicht bestrafen (alter Titel: Lastenausgleich des Nationalen Finanzausgleichs: Bestehenden Anreiz zur Zersiedelung eliminieren)	Beseitigung von Fehlanreizen (insb. Zersiedlung): Kriterien wie eine geringe Siedlungsdichte oder die Strassenlängen sollten nur für eine einmalige (statische) Bezifferung von Lasten verwendet werden, aber keinerlei (dynamischen) Anreiz bieten, diese Parameter zu Ungunsten der Biodiversität zu verändern.				1	Bund	1	Evtl. Einbringen der Anliegen in Wirkungsbericht zur momentanen Aktualisierung des nationalen Lastenausgleichs	Beseitigung von negativen Anreizen bzgl. Erhaltung und Förderung der Biodiversität im Lastenausgleich des NFA (insb. Verminderung der Zersiedlung). Positive Signalwirkung.	Kantone	Faktenblatt mit der Stossrichtung „Prüfung im Rahmen des Wirkungsberichts“
2	Lastenausgleich der Kantone: Fehlanreize beseitigen (alter Titel: Fehlanreize in kantonalen Lastenausgleichen beseitigen)	Analog zum Lastenausgleich auf nationaler Ebene zeigt sich auch im Falle der kantonalen Ausgleichssysteme, dass in einigen Kantonen Anreize zur Zersiedelung bestehen. Die direkte Wirkung des potenziellen Fehlanreizes ist sehr wahrscheinlich grösser als auf nationaler Ebene, da die Gemeinden die Zahlungen erhalten.				1	Kantone	1		Beseitigung von negativen Anreizen bzgl. Erhaltung und Förderung der Biodiversität in kantonalen Lastenausgleichen (insb. Verminderung der Zersiedlung).	Gemeinden	Faktenblatt erstellen
3	Optimierungen hinsichtlich der langfristigen Sicherstellung der Kompensations- und Ersatzmassnahmen	Bessere Sicherstellung des Unterhalts im Rahmen der heute bestehenden Kompensations- und Ersatzmassnahmen. Kompensationsmassnahmen bei Eingriffen, z.B. bei Bahn- oder Strassenbauten, werden oft nicht genügend unterhalten. Infrastrukturbetreiber werden heute in der Praxis oft nicht zum Unterhalt der Flächen verpflichtet. Hier besteht eine Lücke; evtl. könnte der Leitfaden präzisiert werden. Ein Teil der Kompensation könnte bspw. in einen Fonds für Betriebskosten fliessen (So z.B. für SBB-Strecke Mattstetten so gelaufen: Einzahlung in Fonds für Unterhalt für 25 Jahre).		1	1		Bund	1		Besserer Unterhalt von Kompensations- und Ersatzmassnahmen/-flächen durch klarere Regelung und evtl. zusätzlicher Fonds für Unterhaltskosten. Dies sichert die ökologische Qualität der Kompensations- und Ersatzflächen.	Bundesstellen, Kantone, Grundeigentümer, Bewirtschafter von Wiederherstellungs- und Ersatzlebensräumen, Bauherren	Es soll EIN Faktenblatt zu den Ansätzen 3 und 5 erstellt werden. Neuer Titel: Kompensations- und Ersatzmassnahmen: Langfristig sichern / Leitfaden überarbeiten

⁸⁶ Ansätze, für welche ein Faktenblatt erstellt wurde oder welche teilweise in einem Faktenblatt mitberücksichtigt werden, (Ansätze der „Short list“) sind rot hinterlegt.

Nr. 86	Ansätze / Instrumente für finanzielle Anreize	Ziel / Beschreibung / Begründung des Ansatzes und Bemerkungen	Neue Anreize einführen	Bestehende Anreize optimieren			Ebene	Priorität (BAFU)	Abgedeckt durch laufende Projekte?	Wirksamkeit für Biodiversität (betroffene Biodiversität und ÖSL)	Betroffene Akteure und Regionen	Beschluss der Begleitgruppe hinsichtlich "Short list" / Faktenblatt inkl. Begründung
				verstärken/erhöhen	differenzieren	Fehl-anreize vermindern						
Nr.			1 / leer				Bund, Kantone, Gemeinden	1. Prio, 2. Prio, leer = geringe Relevanz		Breite / Menge und Reagibilität		
4	Ersatzmassnahmen in den Kantonen: Austausch von Erfolgsmodellen (alter Titel: Ersatzmassnahmen: Erfolgsmodelle auf andere Kantone übertragen)	Kompensation umweltschädlicher Auswirkungen durch Fonds für Ersatzmassnahmen bei Rodungsbew. / Bauprojekten. Z.B. Fonds für ökologische Ersatzleistungen bei Rodungen im Kt. Obwalden, Fonds für Natur- und Landschaftsschutz Kt. Luzern (zu einem grossen Teil gespiesen aus dem Lotteriefonds). Die Einnahmen aus den Rodungsbewilligungen und den Ausgleichs-/Ersatzbeiträgen (wenn sich im Rahmen von Bauprojekten die erforderlichen Ersatzmassnahmen gemäss NHG nicht realisieren lassen) werden für Zwecke des Natur- und Landschaftsschutzes verwendet (Kompensation / Ersatzmassnahmen an einem anderen Ort). Lernen von Best practice auf den Ebenen Bund, Kantonen und allenfalls Gemeinden.	1	1			Kantone	1		Durch die Äufnung der Fonds für ökol. Ersatzleistungen, Natur- und Landschaftsschutz stehen mehr Mittel für biodiversitätsfördernde Projekte zur Verfügung wie bspw. Revitalisierungen, Aufforstungen, Neuschaffung von Lebensräumen etc.	Waldeigentümer und Bauherren (Eigentümer von Bauprojekten) Kantone: Kantonale Umwelt- und Naturschutzfonds, resp. -projekte	Faktenblatt erstellen
5	Umfassende Überarbeitung (Präzisierung) des Leitfadens zur Wiederherstellung und Ersatz im Natur- und Landschaftsschutz	- Klarerer und besserer (einheitlicherer) Vollzug der heute bestehenden Regelungen- Einheitliches Bewertungssystem zur Beurteilung von Eingriffen in Lebensräume durch Infrastrukturvorhaben - Regelungen zur langfristigen Sicherstellung der Kompensations- und Ersatzmassnahmen		1	1		Bund	1	z.T., Studie zur einheitlichen Bewertung von Eingriffen in schützenswerte Lebensräume (BAFU)	Siehe Nr. 3, 4 und 21	Siehe Nr. 3, 4 und 21	Es soll EIN Faktenblatt zu den Ansätzen 3 und 5 erstellt werden. Geeignete Finanzierungsinstrumente sind zu prüfen, aber nicht Fonds als Lösung zu propagieren.
6	Differenzierung der regulären Subventionsüberprüfung	Routinemässige Prüfung der Auswirkungen von bestehenden Subventionen auf Landverbrauch, Zersiedlung, Biodiversität etc. D.h. neben dem eigentlichen Ziel einer Subvention müssten auch die "Nebenwirkungen" auf andere Ziele der Bundespolitik einbezogen werden.			1		Bund	1		Liefert eine Grundlage zur Elimination von bestehenden negativen Anreizen auf die Biodiversität durch bestehende Subventionen.	Je nach Subvention unterschiedlich	<i>Verzicht auf die Erarbeitung eines Faktenblatts</i> , weil der Zweck dieser Überprüfung anders liegt (finanztechnisch) und bei der Überprüfung zudem neu departementsweise vorgegangen wird. Die Überprüfung der Subventionsdatenbank ist mit vorliegender Studie abgedeckt (inkl. Ansätzen in anderen Handlungsfeldern)

Nr. 86	Ansätze / Instrumente für finanzielle Anreize	Ziel / Beschreibung / Begründung des Ansatzes und Bemerkungen	Neue Anreize einführen	Bestehende Anreize optimieren			Ebene	Priorität (BAFU)	Abgedeckt durch laufende Projekte?	Wirksamkeit für Biodiversität (betroffene Biodiversität und ÖSL)	Betroffene Akteure und Regionen	Beschluss der Begleitgruppe hinsichtlich "Short list" / Faktenblatt inkl. Begründung
				verstärken/erhöhen	differenzieren	Fehl-anreize vermindern						
Nr.			1 / leer				Bund, Kantone, Gemeinden	1. Prio, 2. Prio, leer = geringe Relevanz		Breite / Menge und Reagibilität		
7	Neue Regionalpolitik: Biodiversität stärker berücksichtigen – insbesondere bei touristischen Infrastrukturanlagen (alter Titel: Optimierungen bei der Neuen Regionalpolitik: Bessere Berücksichtigung von Biodiversitäts- und Landschaftskriterien bei der NRP (insb. bei touristischen Infrastrukturanlagen))	Dem Bund bzw. den Kantonen stehen im Rahmen der NRP verschiedene Finanzinstrumente, wie A-fonds-perdu-Beiträge, Darlehen und Steuererleichterungen, zur Verfügung. Die Schweizer Bergbahnen wurden sowohl in der Vergangenheit wie auch weiterhin in der Zukunft sowohl durch den Bund wie auch die Kantone in einem bedeutenden Mass subventioniert. Die Grundlage dafür lieferte bis 2007 das Investitionshilfegesetz für die Berggebiete (IHG) sowie entsprechende Einführungsgesetze oder separate Tourismus- bzw. Wirtschaftsförderungsgesetze der Kantone (Tourismusfonds, Fonds zur Finanzierung von touristischen Projekten etc.) Seit Inkrafttreten der Neuen Regionalpolitik (NRP) am 1. Januar 2008 ist die Förderung von Bergbahnen und Schneeanlagen im Bundesgesetz über Regionalpolitik und entsprechenden Richtlinien der Kantone geregelt. Verbesserungsvorschläge: vgl. Hauptteil der Studie			1		Bund	1	Momentan läuft die NRP Schluss-evaluation (Abschluss Ende März 2013)	Steigerung der Nachhaltigkeit von Projekten der Neuen Regionalpolitik. Damit verbunden ist eine bessere Erhaltung und Förderung der Biodiversität im ländlichen Raum sowie eine Verringerung negativer Auswirkungen der Projekte (z.B. Infrastrukturprojekte, touristische Erschliessungsprojekte, Verkehrsinfrastrukturprojekte).	Berggebiet, weiterer ländlicher Raum und Grenzregionen. Umsetzung: Kantone	Faktenblatt zur Umsetzung der Nachhaltigkeitsanforderungen (hier mit Fokus Biodiversität), wobei die bestehende NHB der kantonalen NRP-Programme ein Ansatzpunkt sein kann.
8	Kantonale und kommunale Tourismus-Unterstützung: Beiträge an Biodiversitätskriterien knüpfen (alter Titel: Kantonale und kommunale Unterstützung des Tourismus (insb. touristische Infrastrukturen wie Bergbahnen, touristische Erschliessung von bis heute unerschlossenen/ unberührten Gebieten durch Seilbahnen, Skipisten/Beschneigung, Beherbergungsbetriebe, Zufahrtstrassen usw. (inklusive Infrastrukturanlagen für die Sommernutzung), Schneekanonen) an Biodiversitäts- und Landschaftskriterien knüpfen.) <i>In Absprache mit Leiter HF I.4 in HF III.1 Anreize überprüfen und optimieren belassen.</i>	Verbesserungsvorschläge siehe Hauptteil der Studie. Insbesondere bessere Berücksichtigung von Biodiversitäts- und Landschaftskriterien bei Subventionen, Darlehen, Defizitdeckung, Beteiligung. Dazu spezifisch bzgl. Unterstützung des Tourismus: • Ganzheitlicher Verzicht auf die Subventionierung von touristischen Infrastrukturen, die zur Erschliessung von Gebieten in neuen Geländekammern führen • Konsequenterer Konzessionspolitik: Prüfung der Wirtschaftlichkeit, aber ebenso der Umweltauswirkungen • Einfordern qualitativ und quantitativ verbesserter Ersatz- und Ausgleichsmassnahmen für Eingriffe			1	1	Bund, Kantone, Gemeinden	1	Das BAFU erarbeitet zurzeit gemeinsam mit ARE, BAV, Seilbahnen Schweiz sowie kant. Fachstellen und NGOs eine Vollzugshilfe "Umwelt- und Raumplanung bei Seilbahnvorhaben". Diese Vollzugshilfe soll 2013 publiziert werden und thematisiert sowohl Seilbahnvorhaben wie auch Nebenanlagen.	Konsequente Anwendung der NHB und entsprechende Ausgleichs- und Ersatzmassnahmen stellen die Kontrolle allfälliger negativer Auswirkungen auf die BD sicher, wie z.B.: Landverbrauch für touristische Infrastruktur-Erosion (durch weniger intensivierte oder nachhaltigere Landnutzung wie bspw. Planieren, Rodungen, Entwaldung, Nutzung von Baumaterialien, häufige Vereisung der Schneedecke) und Verlust von BD- Energie- und Wasserverbrauch (Beschneigung)- Auswirkungen auf Tier- und Pflanzenwelt durch touristische Aktivitäten	Tourismusregionen, Bergbahnunternehmen, SECO	Faktenblatt erstellen

Nr. 86	Ansätze / Instrumente für finanzielle Anreize	Ziel / Beschreibung / Begründung des Ansatzes und Bemerkungen	Neue Anreize einführen	Bestehende Anreize optimieren			Ebene	Priorität (BAFU)	Abgedeckt durch laufende Projekte?	Wirksamkeit für Biodiversität (betroffene Biodiversität und ÖSL)	Betroffene Akteure und Regionen	Beschluss der Begleitgruppe hinsichtlich "Short list" / Faktenblatt inkl. Begründung
				verstärken/erhöhen	differenzieren	Fehl-anreize vermindern						
Nr.			1 / leer				Bund, Kantone, Gemeinden	1. Prio, 2. Prio, leer = geringe Relevanz		Breite / Menge und Reagibilität		
9	Abschaffung von steuerlich vorteilhaften Eigenmietwerten unter Marktwert	Tiefe Eigenmietwerte (systematisch unter dem Marktwert angesetzt) fördern den Wohnungsbau und die Zersiedelung. Ziel: Anzustreben ist eine volle Versteuerung des Eigenmietwertes, der sich am Verkehrswert (marktübliche Miete) orientiert sowie die Abschaffung der Selbstnutzungsabzüge.				1	Bund	2, Vorauss. nicht kompatibel mit derzeitiger politischer Agenda		Die geringere Nachfrage nach Wohneigentum führt zu einer Verlangsamung der Zersiedelung und bremst den Verlust der Artenvielfalt	Hauseigentümer	<i>Kein Faktenblatt</i> , da zu wenig auf Biodiversität fokussiert und finanzielle Relevanz zu gering ist. Zudem passt dieser Ansatz nicht zum derzeitigen Stand der politischen Diskussion.
10	Abschaffen Unternutzungsabzug; Steuerabzug für nicht bewohnte Räume	Unternutzungsabzug verstärkt den Siedlungsdruck auf die Natur. Hat jedoch nur sehr geringe Relevanz.				1	Bund			Verlangsamung der Zersiedelung bremst der Verlust der Artenvielfalt. Jedoch nur geringe Auswirkungen / Relevanz.	Hauseigentümer	<i>Kein Faktenblatt</i> , da zu wenig auf Biodiversität fokussiert und finanzielle Relevanz zu gering ist. Zudem passt dieser Ansatz nicht zum derzeitigen Stand der politischen Diskussion.
11	Ökologisierung Liegenschaftsteuer (LSt) (Kantone, Gemeinde)	In der heutigen Form setzt die Liegenschaftsteuer zwar Anreize zum Flächensparen, allerdings sind die Wirkungen der Steuer wegen der nicht flächendeckenden Verbreitung und der kleinen Abgabehöhe gering. Optimierungsmöglichkeiten:- Bemessungsgrundlage ändern: Abgabe in Abhängigkeit der Fläche (m2-Abgabe) anstatt Verkehrswert der Liegenschaft- Flächendeckende Ausgestaltung unter gleichen Bedingungen- Erhöhung der heute bestehende Abgabe: stärkerer Anreiz, weniger und/oder weniger wertvolle (kleinere) Liegenschaften zu besitzen.- Ausgestaltung der Abgabesätze nach ökologischem Wert der Parzelle (z.B. Steuersatz in gut erschlossenen, zu verdichtenden Agglomerationsgemeinden tiefer als in siedlungsentfernten, auf gutem Landwirtschaftsboden gelegenen Grundstücken)- Denkbar wäre ausserdem eine Steuerbefreiung für Bauten an Entwicklungsschwerpunkten (ESP) sowie für unversiegelte Flächen ausserhalb dieser Schwerpunkte. - Ein weiterer Hebel zur Erhaltung und Förderung der Biodiversität besteht zudem bei der Mittelverwendung		1	1	1	Kantone, teils Gemeinden	1		- Die durch die Optimierung der Liegenschaftsteuer sinkende Nachfrage nach Liegenschaften bremst die Versiegelung und somit den Verlust der Artenvielfalt (Schutz von Freiflächen).- Abgabe nach ökologischem Wert führt zu einer Verdichtung in gewünschten Gebieten und schont somit ökologisch wertvollere Grundstücke.	Liegenschaftsbesitzer / Grundeigentümer	<i>Kein Faktenblatt</i> : Die LSt heterogene, niedrige und meist kommunale Steuer; Fläche allein ist für Biodiversität nur partiell relevant. Zielkonflikt zur Besteuerung nach wirtsch. Leistungsfähigkeit. Ein Steuerungsinstrument müsste eher separat angesetzt werden (z.B. kantonale Versiegelungsabgabe oder ökologisch differenzierte Flächennutzungsabgabe).
12	Ausbau und Ausweitung der Aufgaben des Fonds Landschaft Schweiz auf Massnahmen zur Erhaltung und Förderung der Biodiversität	Der FLS gewährt zur Unterstützung von konkreten Projekten A-Fonds-perdu-Beiträge oder zinslose Darlehen in der Höhe von jährlich 5 Mio. CHF für Massnahmen zur Erhaltung naturnaher Kulturlandschaften. Dabei handelt es sich primär um landschaftsfördernde Projekte und Biodiversitätsaspekte sind nicht der Hauptfokus der Förderung. Die Aufgaben des FLS könnten auf Massnahmen zur Erhaltung und Förderung der Biodiversität ausgeweitet werden.		1			Bund	2		Bessere Erhaltung und Förderung der Biodiversität in naturnahen Kulturlandschaften.	Privatpersonen, Vereine, Stiftungen, Gemeinden, Regionen oder Kantone, welche entsprechende Projekte durchführen.	<i>Kein Faktenblatt</i> , da mit einem Faktenblatt im vorliegenden Projekt kein bedeutender Mehrwert erzielbar (nicht primär eine ökonomische Fragestellung).

Nr. 86	Ansätze / Instrumente für finanzielle Anreize	Ziel / Beschreibung / Begründung des Ansatzes und Bemerkungen	Neue Anreize einführen	Bestehende Anreize optimieren			Ebene	Priorität (BAFU)	Abgedeckt durch laufende Projekte?	Wirksamkeit für Biodiversität (betroffene Biodiversität und ÖSL)	Betroffene Akteure und Regionen	Beschluss der Begleitgruppe hinsichtlich "Short list" / Faktenblatt inkl. Begründung
				verstärken/erhöhen	differenzieren	Fehl-anreize vermindern						
Nr.			1 / leer				Bund, Kantone, Gemeinden	1. Prio, 2. Prio, leer = geringe Relevanz		Breite / Menge und Reagibilität		
13	Bedingungen an Exportrisikoversicherung, Stärkung der Umweltleitlinien bei der Exportrisikoversicherung <i>In Absprache mit Leiter HF V.2 in HF III.1 Anreize überprüfen und optimieren belassen.</i>	Bei der Beurteilung von Anträgen für eine Grundsätzliche Versicherungszusage werden Aspekte bzgl. Entwicklung, Menschenrechte, Demokratie, friedliches Zusammenleben der Völker sowie auch Umweltaspekte mitberücksichtigt. Dabei bewegt sich die SERV in einem Spannungsfeld zwischen der Förderung der Binnenwirtschaft und den aussen- und umweltpolitischen Zielen. Bei der Berücksichtigung von Umwelt- und Sozialaspekten im Zusammenhang mit Exportrisikoversicherungen stützt sich die SERV auf internationale Standards und Vereinbarungen. Massgebend sind die Umwelt- und Sozialleitlinien der OECD. Diese Empfehlungen enthalten klare Vorgaben für die Überprüfung von Umweltaspekten bei der Beurteilung von Versicherungsanträgen. Projekte in sensiblen Sektoren und/oder Standorten werden einer vertieften Prüfung (UVP) unterzogen. Der Vollzug dieser Regelungen könnte hinsichtlich der Einhaltung von Umweltleitlinien und Berücksichtigung negativer Auswirkungen auf die globale Biodiversität geprüft werden. Konkret: Werden durch die 2012 überarbeiteten Regelungen und deren Vollzug neue Problemfälle (wie z.B. Staudamm in Laos 2012 oder Aluminium Schmelzwerk in Island 2010; bei beiden Projekten war die UVP ungenügend) vermieden?			1	1	Bund	1		Vermeidung von negativen Auswirkungen auf die globale Biodiversität	SERV, Schweizer Exporteure, Zielländer der Exporte	<i>Kein Faktenblatt</i> , da aufgrund der 2012 neu überarbeiteten OECD-Leitlinien der Zeitpunkt für eine Evaluation nicht richtig ist. Beispielsweise gilt neu der IFC Performance Standard 6 mit dem Titel "Biodiversity Conservation and Sustainable Management of Living Natural Resources".
14	Subventionierung von Sportanlagen (NASAK, KASAK, GESAK) an Biodiversitäts- und Landschaftskriterien knüpfen. <i>In Absprache mit Aktionsbereich V (Intern. Engagement) in HF III.1 Anreize überprüfen und optimieren belassen.</i>	Es gibt heute bereits Nachhaltigkeitskriterien und einen Einbezug des BAFU. Die Möglichkeit für Verbesserungen und auch die Wirksamkeit für die Biodiversität sind beschränkt.			1	1	Bund	2		Nur sehr begrenzte Auswirkungen auf BD.		<i>Kein Faktenblatt</i> , da begrenzte Auswirkungen auf Biodiversität und es dafür bereits Nachhaltigkeitskriterien und einen Einbezug des BAFU gibt.
15	Steuerwettbewerb zwischen den Kantonen (negative Auswirkungen auf die Raumplanung)	Hat negative Auswirkungen auf BD, ist jedoch nicht ein Staatsversagen hinsichtlich Fehlanreizen. Der Konnex zu BD ist im Bereich Finanz- und Lastenausgleich viel grösser.				1	Kantone	2				<i>Kein Faktenblatt</i> , da Bezug zu Biodiversität zu weit hergeholt.
16	Fehlanreize durch allfällige weitere Steuerabzüge					1		2				<i>Kein Faktenblatt</i> , da keine weiteren Ideen.
17	Weitere Finanzielle Anreize / Fehlanreize?											<i>Kein Faktenblatt</i> , da keine weiteren Ideen.

Nr. 86	Ansätze / Instrumente für finanzielle Anreize	Ziel / Beschreibung / Begründung des Ansatzes und Bemerkungen	Neue Anreize einführen	Bestehende Anreize optimieren			Ebene	Priorität (BAFU)	Abgedeckt durch laufende Projekte?	Wirksamkeit für Biodiversität (betroffene Biodiversität und ÖSL)	Betroffene Akteure und Regionen	Beschluss der Begleitgruppe hinsichtlich "Short list" / Faktenblatt inkl. Begründung
				verstärken/erhöhen	differenzieren	Fehl-anreize vermindern						
Nr.			1 / leer				Bund, Kantone, Gemeinden	1. Prio, 2. Prio, leer = geringe Relevanz		Breite / Menge und Reagibilität		
Mögliche neue finanzielle Anreize / Ansätze												
18	Einführung eines Handels mit Flächenzertifikaten für Schweizer Bauprojekte in Gebieten, welche für die Biodiversität wertvoll sind (Zertifikatehandelssysteme für den Erhalt und Unterhalt von Biodiversitätsflächen).	Voraussetzung dafür wäre eine klarere Ersatzmassnahmenpflicht (vgl. auch Abschnitt 5.2.3). Anstatt Ersatzmassnahmen im Einzelfall konkret festzulegen, könnte der Bauherr einen "credit" kaufen, mit welchem anderswo (oder auch schon früher) eine Ersatzmassnahme (z.B. Aufwertung eines Naturschutzgebiets) vorgenommen wurde. Zur Bildung von Märkten für Ökosystemleistungen der Biodiversität erhalten Landbesitzer oder Organisationen, welche sich zur Förderung und Erhaltung der Biodiversität in einem Gebiet verpflichten, sogenannte „biodiversity credits“. Diese Credits belegen die Wiederherstellung und den Schutz eines bestimmten Gebietes. Der Verkauf dieser Guthaben generiert dann Einkommen und Kapital für den weiteren Unterhalt des Gebiets. Die Käufer der Biodiversitäts-Guthaben sind insb. Bauunternehmer und produzierende Firmen, welche dadurch negative Einflüsse ihrer Projekte oder Produktion kompensieren können. <i>Steht momentan nicht im Vordergrund.</i>	1				Bund			Der Verkauf von Flächennutzungszertifikaten ("biodiversity credits") generiert Einkommen / Kapital für den Aufbau und Unterhalt von für die Biodiversität wertvollen Gebieten.	Bauunternehmen, welche negative Einflüsse ihrer Projekte oder Produktion auf die Biodiversität kompensieren müssen (z.B. Rodungen, Strassenbau, Überbauungen etc.), Umwelt- und Naturschutzorganisationen. Landbesitzer, welche sich auf ihrem Gebiet zur Erhaltung und Förderung der Ökosystemleistungen verpflichten oder Natur- und Umweltschutzorganisationen resp. -gebiete in Gebieten, welche für die Biodiversität wertvoll sind.	<i>Kein Faktenblatt, da dies den Rahmen der vorliegenden Studie sprengen würde und nicht direkt umsetzbar ist. Könnte als Idee separat einmal geprüft werden.</i>

Nr. 86	Ansätze / Instrumente für finanzielle Anreize	Ziel / Beschreibung / Begründung des Ansatzes und Bemerkungen	Neue Anreize einführen	Bestehende Anreize optimieren			Ebene	Priorität (BAFU)	Abgedeckt durch laufende Projekte?	Wirksamkeit für Biodiversität (betroffene Biodiversität und ÖSL)	Betroffene Akteure und Regionen	Beschluss der Begleitgruppe hinsichtlich "Short list" / Faktenblatt inkl. Begründung
				verstärken/erhöhen	differenzieren	Fehl-anreize vermindern						
Nr.			1 / leer				Bund, Kantone, Gemeinden	1. Prio, 2. Prio, leer = geringe Relevanz		Breite / Menge und Reagibilität		
19	Einführung von biodiversitätsbezogenen Lenkungsabgaben	Zum Beispiel:-Biodiversitätsabgabe, Bodenversiegelungsabgabe, Zersiedelungsabgabe zur Steuerung einer nachhaltigen Bodennutzung (z.B. im Falle eines Bauprojekts in schützenswerten Gebieten oder ausserhalb der Bauzone; Abgabe pro m2 versiegelter Bodenfläche, nur bei Neuversiegelungen oder auch bei bestehenden Versiegelungen; Abgabe auf dieversiegelten, nicht mit Gebäuden überbauten Flächen - Bonus für Rückversiegelungen)- Flächennutzungsabgabe: Ziel: differenzierte Lenkung von Flächennutzungen; Für unterschiedliche Klassen von Flächennutzungen können über separate Abgabesätze Anreize gegeben werden, auf umweltschonendere Nutzungen umzusteigen. Das heisst, eine solche Abgabe würde den Flächenbesitz je nach Nutzungsart differenziert belasten: Je umweltverträglicher die Nutzung, desto weniger Abgabe muss gezahlt werden, je umweltschädlicher die Nutzung, desto grösser wird die Abgabenbelastung (zudem könnte die Abgabe so ausgestaltet werden, dass sie verdichtetes Bauen fördert).Die Abgaben werden für die Nutzung (Nutznieserprinzip) oder die Beeinträchtigung (Verursacherprinzip) einer ÖSL der Biodiversität (z.B. touristische Leistung wertvoller Natur- und Kulturlandschaften) bezahlt. Sie werden entweder an die Bevölkerung rückverteilt oder könnten zur Speisung eines landesweiten Fonds für Biodiversität verwendet werden, mit dessen Mittel biodiversitätsrelevante Flächen gekauft oder der Unterhalt und Pflege von schützenswerten Gebieten finanziert werden.	1				Kantone	2		- Reduktion versiegelter Flächen: Damit wird die Artenvielfalt gefördert und Lebensräume verbunden. - Fördert für Freiflächen eine möglichst naturnahe Nutzung bzw. die Naturbelassenheit. Für Siedlungs- und Verkehrsflächen kann die Versiegelungsrate gesenkt und verdichtetes Bauen gefördert werden. Für Landwirtschaftsflächen ist das Ziel eine naturnahe Bewirtschaftung.Es können Finanzmitteln für die Erhaltung und Förderung der Biodiversität generiert werden.	- Grundstückeigentümer - Je nach Art der Abgabe Bauunternehmer, Nutzer von Freizeitanlagen oder die gesamte Bevölkerung.	<i>Kein Faktenblatt</i> , da dies den Rahmen der vorliegenden Studie sprengen würde.
20	Abgaben für Biodiversität	Zum Beispiel: - "Biodiversitäts-Rappen" (analog zu Klimarappen), z.B. auf Holz, Zement, Energie - "Outdoor-Rappen, z.B. für die Benutzung von Seilbahnen, Tourismus-Abgabe, "Kurtaxe Plus" etc.	1				Kantone			Mit den Einnahmen aus den Abgaben könnte ein landesweiter Fonds für Biodiversität gespeisen werden, mit dessen Mittel bspw. biodiversitätsrelevante Flächen gekauft oder der Unterhalt und Pflege von schützenswerten Gebieten finanziert werden.	Je nach Art der Abgabe unterschiedlich: Touristen, Unternehmen etc.	<i>Kein separates Faktenblatt</i> , aber evtl. als ergänzende Beispielsammlung für die Kantone in Faktenblatt zu Ansatz 4 einfließen lassen.

Nr. 86	Ansätze / Instrumente für finanzielle Anreize	Ziel / Beschreibung / Begründung des Ansatzes und Bemerkungen	Neue Anreize einführen	Bestehende Anreize optimieren			Ebene	Priorität (BAFU)	Abgedeckt durch laufende Projekte?	Wirksamkeit für Biodiversität (betroffene Biodiversität und ÖSL)	Betroffene Akteure und Regionen	Beschluss der Begleitgruppe hinsichtlich "Short list" / Faktenblatt inkl. Begründung
				verstärken/erhöhen	differenzieren	Fehl-anreize vermindern						
Nr.			1 / leer				Bund, Kantone, Gemeinden	1. Prio, 2. Prio, leer = geringe Relevanz		Breite / Menge und Reagibilität		
21	Einführung einer Sanierungs- und Kompensationspflicht für allmähliche Schäden an der Biodiversität (über die heute bestehenden Schäden von konkreten Infrastrukturprojekten hinaus (langfristige Degradation von wertvollen Flächen), z.B. Schäden durch Touristen in Mooren).	Die Einführung einer Sanierungs- und Kompensationspflicht der Kantone wird nach dem Vorbild der im Umweltschutzgesetz geregelten Sanierungspflicht bei belasteten Standorten geprüft. Zerstörte oder beschädigte Bestandteile der Biodiversität müssten danach wiederhergestellt respektive kompensiert werden. Das Gemeinwesen sollte die Kosten der Massnahmen, die ergriffen werden müssen, den Verursachern übertragen können. Biodiversitätsschäden sind Schäden, die zivilrechtlich nicht erfasst sind. Sie betreffen nicht individualisierte Güter, insbesondere die so genannten «passiven Naturwerte» (Ressourcen, die nicht direkt wirtschaftlich genutzt werden). Begründung: Schäden an passiven Biodiversitätswerten müssen gegenwärtig mit Ausnahme von Eingriffen in Biotope nicht rückgängig gemacht werden.	1	1			Bund	1		Anreizwirkung hängt davon ab, ob es in der Praxis gelingt, die Entschädigung auf die Verursacher abzuwälzen. Diese dürften aber schwierig zu identifizieren sein. Eine Zahlung könnte für eine Sanierung oder Kompensation von Schädigungen der Gewässer, des Bodens und geschützter Arten oder natürlicher Lebensräume verwendet werden. Damit Verlangsamung des Biodiversitätsverlusts.	Kantone, Gemeinden, Private	<i>Kein separates Faktenblatt.</i> Der Ansatz wird jedoch teilweise im Faktenblatt für die Ansätze 3 und 5 erwähnt.
22	Umsetzung Mehrwertabgabe bei Neueinzonungen im neuen RPG	Der Planungsmehrwert bei Neueinzonungen soll laut Gesetz genauso durch eine Abgabe abgeschöpft werden, wie umgekehrt die öffentliche Hand (und damit die Allgemeinheit) bei Rückzonungen zur Entschädigung des Planungsminderwerts verpflichtet ist. Bis heute sind jedoch nur zwei Kantone diesem Gesetzgebungsauftrag nachgekommen (Basel-Stadt und Neuenburg). Die derzeitige Teilrevision des RPG sieht neben klareren Bundesvorgaben zur Bauzonendimensionierung auch eine Präzisierung des Mehrwertartikels vor. Hinsichtlich der Umsetzung der Mehrwertabgabe im neuen RPG bestehen noch einige ungelöste Fragen, die hier allenfalls thematisiert werden könnten. Dies soll gemäss ARE in Rücksicht auf die RPG-Abstimmung im März momentan jedoch nicht weiterverfolgt werden.	1	1	1	1	Kantone	2		Die durch eine konsequente Anwendung der Mehrwertabgabe generierten Einnahmen können für die Entschädigung des Planungsminderwerts bei Rückzonungen verwendet werden. Die so gesteigerte Rückzonung von Bauzonen reduziert den Druck auf unverbaute Flächen.	Insb. periphere Gebiete, Landwirte, Grundstückseigentümer	<i>Kein Faktenblatt.</i> Der Ansatz wird aber in Handlungsfeld I.8 Raumplanung einge-spielen.
23	Anreize für die Entfernung nicht mehr benötigter Bauten ausserhalb der Bauzonen (z.B. aus Mehrwertabschöpfung)	Insb. in den alpinen Regionen existieren viele nicht mehr benötigte Bauten. Diese Bauten und die damit verbundenen Infrastrukturen (Strassen, Seilbahnen) sollten entfernt werden. Finanziert werden könnte diese Massnahme bspw. durch zusätzliche Mittel für den Fonds Landschaft Schweiz aus der Abschöpfung des Mehrwerts von zonenfremden Nutzungen ausserhalb der Bauzonen.	1	1			Kantone, Gemeinden	1		Für die Landschaft und Biodiversität nachteilige Infrastrukturen und Umgebungsgestaltungen können auf diese Weise abgebaut und entfernt werden. Positive Wirkung auf Landschaft und Biodiversität insb. in alpinen Gebieten.	Insb. alpine Gebiete	<i>Kein Faktenblatt,</i> da Relevanz zu gering und das Thema Rückbau im Handlungsfeld I.7 zu bundeseigenen Bauten angesprochen wird.

Nr. 86	Ansätze / Instrumente für finanzielle Anreize	Ziel / Beschreibung / Begründung des Ansatzes und Bemerkungen	Neue Anreize einführen	Bestehende Anreize optimieren			Ebene	Priorität (BAFU)	Abgedeckt durch laufende Projekte?	Wirksamkeit für Biodiversität (betroffene Biodiversität und ÖSL)	Betroffene Akteure und Regionen	Beschluss der Begleitgruppe hinsichtlich "Short list" / Faktenblatt inkl. Begründung
				verstärken/erhöhen	differenzieren	Fehl-anreize vermindern						
Nr.			1 / leer				Bund, Kantone, Gemeinden	1. Prio, 2. Prio, leer = geringe Relevanz		Breite / Menge und Reagibilität		
24	Lenkungsabgabe auf Zweitwohnungen (Bsp. Silvaplana, Saanen)	Aus ökologischer Sicht sind Zweitwohnungen vor allem deshalb problematisch, weil sie einen hohen Boden- bzw. Flächenverbrauch bei gleichzeitig sehr tiefer Nutzung aufweisen. Ziel: Geringerer Bau von Zweitwohnungen und somit die Verminderung des Boden- resp. Flächenverbrauchs Ansatz: Verteuerung von Zweitwohnungen durch Abgabe auf neugeschaffene Zweitwohnungen oder Steuer auf allen Zweitwohnungen.	1	1			Kantone, Gemeinden	1		Geringere Nachfrage nach Zweitwohnungen und stärkere Vermietung von wenig genutzten Zweitwohnungen führen zu einem abnehmenden Druck auf Landschaft und die Zersiedelung wird nicht noch weiter gefördert.	Eigentümer von Zweitwohnungen	<i>Kein Faktenblatt</i> , da dieser Ansatz auf anderen Kanälen geprüft wird (Umsetzung Zweitwohnungsartikel)
25	Weitere Ideen für neue Ansätze (werden noch überprüft und allenfalls direkt an der Begleitgruppensitzung eingebracht)	Zum Beispiel: - Ansätze betreffend Stoffflüssen (z.B. Chemikalien, Altlasten): z.B. Mikroverunreinigungen Gewässer, Dünger, Pestizide (Belastungen von Gewässer und Boden) - Ansätze/Instrumente für Nutzung/Unterhalt der Lebensräume: z.B. SBB, kantonale Verkehrsämter (Optimierungspotenzial insb. beim Unterhalt der Flächen) - Ansätze für Pflege von Biodiversitätsflächen (z.B. Vollzug des Biotopschutzes ungenügend)	1									<i>Kein Faktenblatt</i> , da die aufgeführten Ansätze anderweitig verfolgt werden.
Vorgängig zum oder am Workshop vom 11. April 2013 vorgebrachte weitere Ansätze												
26	Förderungen für den Bau von Alperschliessungsstrassen streichen (Pro Natura) wird in Handlungsfeld I.2 Landwirtschaft diskutiert	Ebenfalls Thema Verdichtung und giftige Asphalte beachten				1	Bund					
27	OECD Guidelines for multinational enterprises verbindlich festlegen (Pro Natura) wird in Handlungsfeld I.9 Wirtschaft behandelt						Bund					
28	Explizite Wohneigentumsförderung (Wohnbau- und Eigentumsförderungsgesetz (WEG) vom 4. Oktober 1974 (Stand am 1. Januar 2013) (WWF)	In Bezug auf Biodiversität ist keine Massnahme nötig, da das Programm vom Bund vorbildliche Wohnungsformen finanziell unterstützt. Die Vorbildfunktion des Bundes sollte gestärkt werden.		1								

Nr. 86	Ansätze / Instrumente für finanzielle Anreize	Ziel / Beschreibung / Begründung des Ansatzes und Bemerkungen	Neue Anreize einführen	Bestehende Anreize optimieren			Ebene	Priorität (BAFU)	Abgedeckt durch laufende Projekte?	Wirksamkeit für Biodiversität (betroffene Biodiversität und ÖSL)	Betroffene Akteure und Regionen	Beschluss der Begleitgruppe hinsichtlich "Short list" / Faktenblatt inkl. Begründung
				verstärken/erhöhen	differenzieren	Fehl-anreize vermindern						
Nr.			1 / leer				Bund, Kantone, Gemeinden	1. Prio, 2. Prio, leer = geringe Relevanz		Breite / Menge und Reagibilität		
29	NFA: Neuer Indikator Bevölkerungsdichte (Bevölkerung/Siedlungsfläche) und weitere Zahlungen z.B. für Kantone mit vielen extensiv bewirtschafteten Flächen/Schutzgebieten (aufgenommen in die Diskussion zum Lastenausgleich, vgl. Nr. 1 und 2)				1		Bund					
30	Bauzonendimensionierung über kantonalen Nutzen-/ Lastenausgleich steuern: Anreize für Verdichtung von Zentren. liegt thematisch jedoch in das Handlungsfeld I.8 Raumplanung	Empfehlungen an Kantone (könnte RPG-Revision erleichtern, siehe Kulturlandschaftsinitiative Kt. ZH).	1									
31	Einführung einer Pflicht, neue Anreizsysteme einer Nachhaltigkeitsprüfung zu unterziehen	Es soll vermieden werden, dass neue Anreizsysteme mit möglichen negativen Auswirkungen auf die Biodiversität geschaffen werden, ohne dass eine Nachhaltigkeitsbeurteilung gemacht wird.				1	Bund, Kantone					
32	Steuerliche Anreize für Wohneigentümer (z.B. mittels Abzüge) zur Förderung der Biodiversität (in Diskussion mit Ökologisierung des Steuersystems)		1									
33	Grundlagen, Reporting über Fehlanreize generell schaffen, insb. auch hinsichtlich CBD-Verpflichtungen (vgl. dazu Ansatz Nr. 6 in Übersichtstabelle Anhang Zwischenbericht).					1	Bund					
34	Fehlanreize aufgrund von Steuererleichterungen auf kantonaler Ebene für Standort-/Wirtschaftsförderung	Eine Steuererleichterung, die auf Bundesebene festgelegt ist, aber die kantonale Steuer betrifft, ist jene nach Art. 5 StHG. Danach können Kantone «für Unternehmen, die neu eröffnet werden und dem wirtschaftlichen Interesse des Kantons dienen, für das Gründungsjahr und die neun folgenden Jahre Steuererleichterungen vorsehen. Es ist denkbar, die Möglichkeit für kantonale Steuererleichterungen an die tatsächliche Einhaltung des Sachplans Fruchtfolgeflächen oder biodiversitätsspezifische Kriterien zu binden (Quelle: Waltert et al. 2010, al. S. 42-43)				1	Kantone					
35	Bessere Finanzierung für Biotopschutz		1				Bund, Kantone					
36	Ökologisierung des Steuersystems: Integration von Biodiversitätsaspekten		1	1	1	1	Bund					

Nr. 86	Ansätze / Instrumente für finanzielle Anreize	Ziel / Beschreibung / Begründung des Ansatzes und Bemerkungen	Neue Anreize einführen	Bestehende Anreize optimieren			Ebene	Priorität (BAFU)	Abgedeckt durch laufende Projekte?	Wirksamkeit für Biodiversität (betroffene Biodiversität und ÖSL)	Betroffene Akteure und Regionen	Beschluss der Begleitgruppe hinsichtlich "Short list" / Faktenblatt inkl. Begründung
				verstärken/erhöhen	differenzieren	Fehl-anreize vermindern						
Nr.			1 / leer				Bund, Kantone, Gemeinden	1. Prio, 2. Prio, leer = geringe Relevanz		Breite / Menge und Reagibilität		
37	Pendlerabzug (wird im Handlungsfeld I.5 Verkehr behandelt)					1	Bund					
38	Subventionen im Verkehrsreich (wird im Handlungsfeld I.5 Verkehr behandelt)			1	1	1	Bund					
39	Folgende, bereits in der Übersichtstabelle enthaltenen Ansätze wurden am Workshop von einzelnen Vertretern für eine weitere Vertiefung speziell empfohlen: - Abschaffung von steuerlich vorteilhaften Eigenmietwerten unter Marktwert (vgl. Nr. 9) - Ausbau und Ausweitung der Aufgaben des Fonds Landschaft Schweiz auf Massnahmen zur Erhaltung und Förderung der Biodiversität (vgl. Ansatz Nr. 12) - Einführung von biodiversitätsbezogenen Lenkungsabgaben (vgl. Nr. 19) - Abgaben für Biodiversität (vgl. Nr. 20): Neue Abgaben sollten nicht generell ausgeschlossen werden											

7.2 Ansätze in anderen Handlungsfeldern des Aktionsplans SBS

Abgedeckt in Handlungsfeld...	Nr.	Ansätze / Instrumente für (finanzielle) Anreize	Ziel / Beschreibung / Begründung des Ansatzes und Bemerkungen	Neue Anreize einführen	Bestehende Anreize optimieren			Ebene	Priorität (BAFU)
HF	Nr.			1 / leer	verstärken/ erhöhen	differenzieren	Fehlanreize vermindern	Bund, Kantone, Gemeinden	1. Prio, 2. Prio, leer = geringe Relevanz
Finanzielle Anreize / Ansätze / Instrumente, welche thematisch in anderen Handlungsfeldern liegen (im Rahmen der vorliegenden Studie nicht weiterverfolgt)									
	Handlungsfeld I.2 Landwirtschaft								
I.2 Landwirtschaft		Künftige Evaluationen der landwirtschaftlichen Subventionen inkl. Direktzahlungen: Thesen für künftige Evaluationen der aktuellen Reformen (z.B. produktionssteigernde Anreize etc.), Fehlanreize etc.	z.B. noch stärker leistungs- und zielorientierte Direktzahlungsinstrumente, Überprüfung der negativen Auswirkungen auf globale Biodiversität			1	1	Bund	2
I.2 Landwirtschaft		Überprüfung der bestehenden Zulagen Milchwirtschaft («Verkäsungszulage»), sowie der Ausfuhrbeiträge für landwirtschaftliche Verarbeitungsprodukte («Schoggi-Gesetz»)	Verstärken tendenziell die Intensivierung der Schweizer Landwirtschaft. Eine Beurteilung der ökologischen Auswirkungen dieser Subventionen müsste allerdings auch die Substitution der importierten Rohstoffe berücksichtigen. Verbesserungsmöglichkeiten wären im Rahmen der Agrar- und der Wirtschaftspolitik zu untersuchen.				1	Bund	2
I.2 Landwirtschaft		Erhöhung der Biodiversitätsbeiträge innerhalb der landwirtschaftlichen Direktzahlungen, Belohnung von Nutzungsverzichten			1			Bund	
I.2 Landwirtschaft		Lenkungsabgaben, z.B. Abgaben auf betriebsfremden Futtermitteln sowie Düngern und Pflanzenschutzmitteln		1	1			Bund	
	Handlungsfeld I.5 Verkehr								
I.5 Verkehr		Fehlanreize im Bereich Mobilität / Verkehr, welche zu Zersiedelung/ Landschaftszerschneidung und Flächenverlusten beitragen (z.B. Subventionen an Strassen- und Schienenverkehr in Form von externen Kosten und in Form von Geldern aus dem Bundeshaushalt)					1	Bund	1
I.5 Verkehr		Reduktion Pendlerabzug (Fahrkostenabzug) bei der kantonalen Einkommenssteuer analog zur geplanten Reduktion beim Bund					1	Kantone	1
	Handlungsfeld I.6 Erneuerbare Energien								
I.6 Energie		Fehlanreize bei KEV beseitigen: Z.B. Umsetzung der Empfehlungen an Kantone zu Kleinwasserkraftwerken					1	Bund	2
I.6 Energie		Wasserzinsen erhöhen um Vollzugsrückstand bei Sanierung mit Bezug auf Restwasser, Geschiebehaushalt und Schwall/Sunk voranzubringen; Ausweitung Zweckbindung Wasserzinseinnahmen für Renaturierungsfonds		1	1	1		Bund, Kantone	2
	Handlungsfeld I.8 Raumplanung								
I.8 Raumplanung (in Abstimmung mit HF I.5 Verkehr und HF II.6 Siedlung)		Bessere Berücksichtigung der Biodiversität in Agglomerationsprogrammen	Im HF I.8 Raumplanung ist vorgesehen, eine entsprechende Massnahme zur Freiraumentwicklung/ Biodiversität inkl. Mitfinanzierung durch den Bund in der Agglomerationspolitik des Bundes 2016 zu prüfen, basierend auf Erfahrungen von Modellvorhaben. Die neue Finanzierung müsste vom Parlament genehmigt werden. Wirksam würde die Massnahme aber erst in der vierten Generation der Agglomerationsprogramme.			1		Bund	1
I.8 Raumplanung		Umsetzung Mehrwertabgabe bei Neueinzonungen im neuen RPG	Die Mehrwertabgabe ist gemäss RPG zweckgebunden, der Zweck erlaubt aber u.U. auch einen Einsatz für BD-Anliegen oder zumindest die Berücksichtigung von Biodiversität im Rahmen von Massnahmen resp. der Förderung wie z.B. zur inneren Verdichtung.	1	1	1	1	Bund, Kantone	

Abgedeckt in Handlungsfeld...	Nr.	Ansätze / Instrumente für (finanzielle) Anreize	Ziel / Beschreibung / Begründung des Ansatzes und Bemerkungen	Neue Anreize einführen	Bestehende Anreize optimieren			Ebene	Priorität (BAFU)
HF	Nr.			1 / leer	verstärken/ erhöhen	differenzieren	Fehlanreize vermindern	Bund, Kantone, Gemeinden	1. Prio, 2. Prio, leer = geringe Relevanz
	Handlungsfeld II.3 Verhinderung invasive Arten								
II.3 Verhinderung invasive Arten		Finanzielle Anreize / Fehlanreize betreffend Organismen mit Schadenspotenzial						Bund, Kantone	
	Handlungsfeld II.6 Schaffung und qualitative Verbesserung von Grün- und Freiflächen								
II.6 Schaffung und qualitative Verbesserung von Grün und Freiflächen		Kommunale Bauvorschriften bezüglich Wohnraums überprüfen.	Behindern gemäss EBP/Ecoplan (2012) die Verdichtung und fördern die Zersiedelung. Zu prüfen wäre ein Abbau solcher Vorschriften, z.B. Erhöhung der Ausnützungsziffern.				1	Kantone	1

8 Anhang B: Fazit des Workshops vom 11. April 2013

Literaturverzeichnis

- ARE Bundesamt für Raumentwicklung (2012)
Wirtschaftsförderung und Nachhaltige Entwicklung in den Kantonen.
Bestandesaufnahme und Empfehlungen. Bern.
- BAFU Bundesamt für Umwelt (1998)
Landschaftskonzept Schweiz. Bern.
- BAFU Bundesamt für Umwelt (2002)
Landschaftskonzept Schweiz: Umsetzung in die Praxis, gute Beispiele. Bern.
- BAFU Bundesamt für Umwelt (2008)
Volkswirtschaftliche Beurteilung von Zielen und Massnahmen: Register 2, Massnahmen-Analyse ("VOBU-Leitfaden"). Bern.
- Bizer Kilian, Lang Joachim (2000)
Ansätze für ökonomische Anreize zum sparsamen und schonenden Umgang mit
Bodenflächen. Forschungsbericht im Auftrag des Umweltbundesamts Berlin.
- EBP/Ecoplan (in Bearbeitung)
Fehlanreize im Mobilitätsbereich aus Sicht des Energieverbrauchs. Im Auftrag des BFE.
Zollikon/Bern.
- Ecoplan (2004a)
Statistik potenziell umweltbelastender Subventionen. Machbarkeitsstudie. Bern.
- Ecoplan (2004b)
Subventionieren - schützen - anbieten - nutzen: Natur- und Landschaftsschutz im
Spannungsfeld. Teilstudie im Rahmen des Nationalfonds-Programm-48-Projektes
„ALPAYS – Alpine Landscapes: Payments and Spillovers“. Bern.
- Ecoplan (2008)
Evaluation und Weiterentwicklung der Nachhaltigkeitsbeurteilung (NHB). Bern.
- Ecoplan (2010)
Behebung von Fehlanreizen im Bereich Biodiversität: Analyse ausgewählter
biodiversitätsschädlicher Subventionen. Im Auftrag des WWF Schweiz. Bern. Online im
Internet: http://assets.wwf.ch/downloads/behebung_von_fehlanreizen_im_bereich_biodiversitat.pdf (10.01.2013).
- Ecoplan (2010)
Der Natur mehr Wert geben. Reformideen für marktwirtschaftliche Massnahmen zur
Förderung der Biodiversität. Im Auftrag des WWF Schweiz. Bern. Online im Internet:
http://assets.wwf.ch/downloads/bde_wwf_abgfinanzinstr_schlber_2010_01_29_kf_f_i.pdf
(10.01.2013).
- Ewringmann Dieter (Hrsg.) (1995)
Ökologische Steuerreform: Steuern in der Flächennutzung. Von der klassischen
Flächennutzung zur Steuer mit umweltpolitischer Lenkungsabsicht.
Finanzwissenschaftliches Forschungsinstitut an der Universität zu Köln. Band 63.

- Hampicke Ulrich et al. (2009)
Memorandum: Ökonomie für den Naturschutz. Wirtschaften im Einklang mit Schutz und Erhalt der biologischen Vielfalt. Greifswald, Leipzig, Bonn.
- Hintermann & Weber AG (2012)
Ressource Landschaft – Instrumente für eine schonende Raumnutzung. Methode zur Quantifizierung von Landschaftsbeeinträchtigungen. Präsentation am Naturkongress 2012. Online im Internet: http://www.natur.ch/uploads/tx_x4eevent/Praesentation_D5_Methoden_zur_Quantifizierung.pdf (20.03.2013).
- Kägi B., Stalder A., Thommen M. (2002)
Wiederherstellung und Ersatz im Natur- und Landschaftsschutz. Hrsg. Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft. Leitfaden Umwelt Nr. 11. Bern.
- Moser Martina (2010)
Ökologie und der kantonale Finanz- und Lastenausgleich aufgezeigt anhand von vier Fallbeispielen. Internes Arbeitsdokument, BAFU, Sektion Ökonomie.
- Moser Martina, Hauser Andreas (2010)
Ökologie im Finanzausgleich der Schweiz. Internes Arbeitspapier der Sektion Ökonomie zum nationalen und kantonalen Finanzausgleich.
- Regierungsrat des Kantons Graubünden (2010)
Botschaft der Regierung an den Grossen Rat zum Gesetz über den Natur- und Heimatschutz im Kanton Graubünden (Kantonales Natur- und Heimatschutzgesetz, KNHG). Online im Internet: http://www.gr.ch/DE/institutionen/parlament/botschaften/Botschaften_2010_2011/Bot_03_2011_Web.pdf (15.3.2013).
- Rode J., Wittmer H., Watfe G. (2012)
Implementation Guide for Aichi Target 3 – A TEEB perspective. German Federal Agency for Nature Conservation (BfN).
- Rodewald Raimund und Neff Christine (2001)
Bundessubventionen - landschaftszerstörend oder landschaftserhaltend? Praxisanalyse und Handlungsprogramm. Stiftung Landschaftsschutz Schweiz im Auftrag des Fonds Landschaft Schweiz.
- Rodewald Raimund, Neff Christine (2010)
Nachhaltigkeitsprüfung für Bundeserlasse. Eine Subventionspolitik für mehr Vielfalt. Stiftung Landschaftsschutz Schweiz. In: Forum Biodiversität Schweiz (2010), Hotspot 21 I 2010, Visionen für die Vielfalt, S. 12-13. Bern.
- Sager Fritz, Huegli Eveline (2013)
Evaluation des Mehrjahresprogramms 2008-15 zur Umsetzung der NRP. Kompetenzzentrum für Public Management der Universität Bern und Büro Vatter AG Bern.
- Sainteny Guillaume (2012)
Les aides publiques dommageables à la biodiversité. Centre d'analyse stratégique.

- Simmen Helen, Marti Michael, Osterwald Stephan, Walter Felix (2005)
Die Alpen und der Rest der Schweiz:: Wer zahlt – wer profitiert? Synthese des Projekts ALPAYS „Alpine Landscapes: Payments and Spillovers“ im Rahmen des Nationalen Forschungsprogrammes NFP 48 „Landschaften und Lebensräume der Alpen“ des Schweizerischen Nationalfonds. Altdorf/Bern.
- Simmen Helen, Marti Michael, Walter Felix (2006)
Den Wert der Alpenlandschaften nutzen. Thematische Synthese zum Forschungsschwerpunkt IV „Raumnutzung und Wertschöpfung“ des des Nationalen Forschungsprogrammes NFP 48 „Landschaften und Lebensräume der Alpen“ des Schweizerischen Nationalfonds. Altdorf/Bern.
- Stieger Greta (2010)
Heutige Situation und Ausbaumöglichkeiten hinsichtlich Wiederherstellungs- und Ersatzmassnahmen im schweizerischen Natur- und Landschaftsschutz: Beurteilung anhand einer interkantonalen Analyse und eines Vergleichs mit der Situation in Deutschland. ETH Seminararbeit. Online im Internet:
http://www.wsl.ch/fe/wisoz/students/Stieger2010_BA.pdf
- Suter Elisabeth, Wyder Rita (2013)
Sorgfalt beim Bau von Seilbahnen. In: Magazin umwelt 1/2013, S. 52-53. Bern.
- TEEB (2009)
The Economics of Ecosystems and Biodiversity for National and International Policy Makers. Chapter 6: Reforming Subsidies.
- TEEB (2010)
The Economics of Ecosystems and Biodiversity: Mainstreaming the Economics of Nature: A synthesis of the approach, conclusions and recommendations of TEEB.
- TEEB (2011)
The Economics of Ecosystems and Biodiversity in National and International Policy Making. Edited by Patrick ten Brink. Earthscan, London and Washington.
- TEEB (2012)
The Economics of Ecosystems and Biodiversity in Business and Enterprise. Edited by Joshua Bishop. Earthscan, London and New York.
- Umweltbundesamt (Hrsg.) (2010)
Umweltschädliche Subventionen in Deutschland. Aktualisierte Ausgabe 2010. Dressau-Roßlau.
- Umweltdachverband (Hrsg.) (2012)
Abbau umweltschädlicher Subventionen in Österreich. Update 2012: Ein Beitrag zur Ökologisierung des Steuersystems. UWD-Working Paper. Wien.
- Usubiaga Arkaitz, Schepelmann Philipp, Bahn-Walkowiak Bettina, Altmann Matthias et al. (2011)
EU Subsidies for polluting and unsustainable practices. Study. Directorate-General for Internal Policies. Policy Department A: Economic and Scientific Policy. Environment, Public Health and Food Safety. Brüssel.

Walter Fabian, Pütz Marco, Böni Rosa, Seidl Irmi (2010)

Fiskalische Instrumente und Flächeninanspruchnahme. WSL im Auftrag von BAFU und ARE. Online im Internet: <http://www.bafu.admin.ch/publikationen/publikation/01558/index.html?lang=de> (10.01.2013).

Wiedmer Eric, Burri Monica (2011)

Die Konsequenzen der Aichi-Ziele für die Schweizer Biodiversitätspolitik. Gruner, im Auftrag von Schweizer Vogelschutz SVS/BirdLife Schweiz, Pro Natura, WWF Schweiz. Online im Internet: http://www.gruner.ch/gruner/angebot/umwelt/biodiversitaet/pdf_pool/Nagoya_u_SchweizerBiodiversitaet.pdf (13.6.2013)