

Indirekter Gegenvorschlag des Bundesrats vom 31.3.2021 zur Biodiversitätsinitiative

Anhang zur Muster-Stellungnahme der Umweltallianz

Version vom 12.5.2021

Zusätzliche, ausführliche Begründung zu ausgewählten Anträgen

Natur- und Heimatschutzgesetz

Antrag 02

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

Zustimmung zu Bst.d und f und mit Anpassung in Bst. d^{ter}

d^{ter} anpassen: «... die Leistungen Nutzen, welche die biologische und landschaftliche ... erbringen, und den Eigenwert der Natur sicherstellen.».

Begründung

Zu Bst. d: Die Ergänzung von «vernetzen» impliziert, dass dieser Aspekt von «schützen» bisher im NHG nicht enthalten gewesen sei. Das ist nicht der Fall. Der Sammelbegriff «schützen» umfasst seit jeher nicht nur den direkten «Schutz» der genannten Natur- und Biodiversitätswerte, sondern alle Massnahmen, die zu ihrer Erhaltung (zu ihrem «Schutz») nötig sind: «sichern, unterhalten, fördern, aufwerten, ergänzen, vernetzen». Diese seit über fünfzig Jahren geltende Anwendung von «schützen» kann in den Erläuterungen präzisiert werden. Wenn der Bundesrat hingegen «vernetzen» im Gesetzestext speziell hervorheben will, stört das nicht.

Zu Bst. d^{ter}: Den «Nutzen» der Biodiversität im Gesetz festzulegen, ist fraglich. Dies auch deshalb, weil die vorgeschlagene Formulierung nicht befriedigen kann. Das Wort «Nutzen» kommt in der Bundesverfassung nur 3x vor und immer sehr stark im Zusammenhang mit einem persönlichen Vorteil. Es ist sicher das falsche Wort. Bei der «natürlichen Vielfalt» stellt sich immer die Frage, wie weit die vom Menschen mitgeprägte biologische Vielfalt mit gemeint ist. Unklar ist auch «der Nutzen, der sich aus der natürlichen Vielfalt für die Umwelt ergibt», die Biodiversität Teil der Umwelt ist. Der bessere Begriff ist «Leistungen».

Statt dem fraglichen Ausdruck «natürliche Vielfalt» soll aus dem Bst. d der bereits heute vorhandene Begriff der «biologischen Vielfalt» übernommen werden. Es müsste aber auch der Eigenwert der Natur, wie er in Art. 73 BV festgehalten ist, eingefügt werden. Sonst kann der Artikel sogar kontraproduktiv sein. Im Bundesnaturschutzgesetz Deutschlands gibt es einen solchen Artikel, der mit dem Eigenwert der Natur beginnt und dann auf die Leistungen für den Menschen übergeht.

Wir plädieren aber ganz klar dafür, in diesen Buchstaben nicht zu viel Energie einzusetzen.

Zum Bst. f äussern wir uns in der Begründung zum Antrag 08.

Antrag 03

Art. 6

Ergänzung des Art. 6 Abs. 2:

² Ein Abweichen von der ungeschmälernten Erhaltung im Sinne der Inventare darf bei Erfüllung einer Bundesaufgabe nur in Erwägung gezogen werden, wenn ihr bestimmte gleich- oder höherwertige Interessen von ebenfalls nationaler Bedeutung entgegenstehen. Der Kerngehalt der Schutzwerte muss in jedem Fall ungeschmälert erhalten bleiben.

Begründung

Gestützt auf Art. 5 NHG erfasst der Bund die bedeutendsten Objekte der Schweiz in den drei Inventaren BLN, ISOS und IVS. Art. 6 NHG legt fest, welcher Schutz den inventarisierten Objekten zukommt. Der Schutz gemäss Art. 6 weist jedoch eine empfindliche Lücke auf: Die Behörden sind nicht gehalten, den Kerngehalt der Schutzwerte – also den wertvollsten, prägenden Teil eines Objekts – ungeschmälert zu erhalten.

Die Respektierung des Kerngehalts der Schutzwerte ist ein zentrales Anliegen der Initiative. Die Erfahrung lehrt, dass in der Rechtspraxis die Eingriffsinteressen regelmässig stärker gewichtet werden als das Interesse an der ungeschmälernten Erhaltung eines Schutzobjekts. Die Eingriffsinteressen kommen mit dem Anspruch der Dringlichkeit daher, sind tagesaktuell bedeutsam, wirtschaftlich untermauert und führen sektoriell zu Verbesserungen oder Gewinnen. An der Bewahrung des Schutzobjekts besteht demgegenüber «nur» ein ideelles Interesse; ein solches zieht tendenziell den Kürzeren, wenn es in Kollision mit einem Eingriffsvorhaben tritt. Soll die Integrität unserer wertvollsten Landschaften, Ortsbilder, geschichtlichen Stätten sowie Natur- und Kulturdenkmäler langfristig gesichert werden, muss das Recht eine Schranke setzen, welche verhindert, dass den geschützten Objekten jene Merkmale entzogen werden, um deren Willen sie unter Schutz gestellt wurden. Der Kerngehalt der Schutzwerte ist in jedem Fall unversehrt zu bewahren.

Der geltende Artikel 6 NHG gewährleistet den nötigen Schutz nicht. Er gilt für Situationen, in denen es um die Erfüllung einer Bundesaufgabe geht, und legt die Voraussetzungen fest, unter denen ein Eingriff in ein Schutzobjekt von nationaler Bedeutung zulässig ist. Art. 6 verlangt zwar, dass auch dem Eingriffsinteresse nationale Bedeutung zukommt. Ist diese Voraussetzung aber erfüllt und wird dem Eingriffsinteresse ein höheres Gewicht zugemessen als der Erhaltung des Schutzobjekts, ist der Eingriff zulässig; das Objekt darf dann seiner prägenden Merkmale beraubt und je nach den Umständen auch vollständig zerstört werden.

Um solche Verluste an unseren wertvollsten Schutzobjekten zu verhindern, bedarf es einer Änderung von Artikel 6 NHG. Der Schutz, den das NHG von den Behörden des Bundes und der Kantone bei der Erfüllung von Bundesaufgaben verlangt, muss mit der Verpflichtung zur Bewahrung des Kerngehalts der Schutzwerte ergänzt werden. Auf diese Weise wird sichergestellt, dass der wesentliche Teil eines Schutzobjekts von nationaler Bedeutung erhalten bleibt.

Antrag 04

1a. Abschnitt:

Berücksichtigung der Inventare des Bundes bei der Erfüllung von kantonalen Aufgaben

Art. 12h

Ergänzung des Art. 12h

Die Kantone berücksichtigen die Inventare des Bundes nach Artikel 5 im Rahmen der Interessenabwägung bei ihren Planungen, insbesondere bei der Richtplanung und der Nutzungsplanung nach den Artikeln 6–12 sowie 14–20 des Raumplanungsgesetzes vom 22. Juni

1979 (RPG), sowie bei der Rechtsanwendung im Einzelfall. Sie bewahren nach Möglichkeit die wesentlichen Qualitäten der Inventarobjekte.

Begründung

Die Berücksichtigungspflicht gilt auch für die Rechtsanwendung im Einzelfall. Der neue Art. 12h NHG erfasst die Berücksichtigungspflicht nach geltendem Recht unvollständig. Der Wortlaut der vorgeschlagenen Vorschrift wie auch der Erläuternde Bericht vom 31. März 2021 zur Vernehmlassungsvorlage erwähnen als Anwendungsbereich *nur die Planungen*.

Erläuternder Bericht, Ziffer 6.3.1 (Seite 26):

«[...] Bei der Erfüllung kantonaler Aufgaben haben die Bundesinventare für die Kantone immerhin eine mittelbare Wirkung. Dies bedeutet, dass die Kantone gemäss Artikel 6 Absatz 4 RPG diese Inventare in ihrer Richtplanung berücksichtigen müssen. Sie tun dies, indem sie bei den Planungsentscheiden eine umfassende Interessenabwägung vornehmen. [...]. Aufgrund der Behördenverbindlichkeit der Richtplanung finden die Schutzanliegen des Bundesinventars anschliessend auch Eingang in die Nutzungsplanung. [...]»

Nicht erwähnt wird, dass die Kantone heute *auch bei der Rechtsanwendung im konkreten Einzelfall* – so namentlich bei Baubewilligungen – der Berücksichtigungspflicht unterstehen. Soweit die anzuwendenden Gesetzesbestimmungen offene Formulierungen enthalten und im Einzelfall konkretisiert werden müssen, hat die Behörde für ihre Entscheidung die Bundesinventare einzubeziehen und in der Interessenabwägung korrekt zu berücksichtigen¹. Die vorgeschlagene Formulierung von Art. 12h NHG ist insofern unzutreffend bzw. lückenhaft. Wir beantragen deshalb die nötige Ergänzung, um Art. 12h in Übereinstimmung mit der geltenden Rechtslage zu bringen.

Bewahrung der Inventarobjekte als Ziel: Die Verpflichtung der Kantone, auf die in den Bundesinventaren erfassten Objekte Rücksicht zu nehmen, ist nicht eine blosser Formalität. Sie muss ihren Niederschlag in der Schonung und – wo immer möglich – in der Erhaltung dieser Objekte finden. Der Gesetzestext hat dieses Ziel zum Ausdruck zu bringen. Wir beantragen eine Ergänzung des Art. 12h, wonach die wesentlichen Qualitäten der Inventarobjekte bewahrt werden sollen.

Antrag 05

Art. 12i

Neuer Artikel 12i, Beschwerderecht:

Gegen Entscheide kantonaler Behörden, in welchen Artikel 12h anwendbar ist, steht den Organisationen, die sich dem Naturschutz, dem Heimatschutz, der Denkmalpflege oder verwandten Zielen widmen, das Beschwerderecht zu. Die Artikel 12 – 12f sind sinngemäss anwendbar.

Begründung

In der Praxis setzen die Kantone die Pflicht, bei der Erfüllung ihrer eigenen Aufgaben auf die Bundesinventare Rücksicht zu nehmen, nicht immer richtig um. Zentral für einen korrekten Vollzug ist, dass den Schutzorganisationen auch bezüglich der Einhaltung der Berücksichtigungspflicht ein Beschwerderecht eingeräumt wird. Es bedarf dafür einer eigenständigen Vorschrift. Das geltende, in Art. 12 ff NHG niedergelegte Beschwerderecht beschränkt sich auf Fälle, in denen es um die Erfüllung einer Bundesaufgabe geht. Um den ideellen Organisationen zu ermöglichen, von den Kantonen die Pflicht zur Berücksichtigung der

¹ Vgl. dazu die Urteile des Bundesgerichts 1C_155/2018 vom 3. Oktober 2018 (Lugano), 1C_610/2018 vom 12. Juni 2019 (Lausanne); ferner Ch. Perregaux DuPasquier, «Kann im Baubewilligungsverfahren noch eine Interessenabwägung vorgenommen werden», in INFORAUM 2/2020 (hrsg. von EspaceSuisse, Bern), S. 19

Bundesinventare auch bei der Erfüllung kantonaler Aufgaben einzufordern, muss eine eigenständige Regelung geschaffen werden.

Wir beantragen – spezifisch bezogen auf die Berücksichtigungspflicht gemäss Art. 12h – die Aufnahme eines neuen Art. 12i zum Beschwerderecht. Für die Modalitäten dieses Beschwerderechts wird die Regelung von Artikel 12 – 12f NHG als sinngemäss anwendbar erklärt.

Antrag 06

14a Forschung, Ausbildung, Öffentlichkeitarbeit, Förderung der Artenvielfalt, Beratung

Ergänzung in Art. 14a und im Titel:

¹ Der Bund kann Beiträge ausrichten an:

- a. Forschungsvorhaben;
- b. Aus- und Weiterbildung von Fachleuten;
- c. Öffentlichkeitarbeit und Sensibilisierung;
- d. spezifische Massnahmen der Förderung der Artenvielfalt und die dazugehörige Beratung

Begründung

Der Naturschutz und die Sicherung der Biodiversität basieren gemäss der Strategie Biodiversität Schweiz auf drei Bereichen: (1) Biodiversitätsverträgliche Nutzung auf der ganzen Fläche, (2) Sicherung der nötigen Vorranggebiete für die Biodiversität und (3) Förderung der Artenvielfalt mit zusätzlichen, spezifischen Massnahmen für jene Arten, für welche die anderen Bereiche nicht ausreichen. Diese Artenförderung wird bei Projekten der Kantone über die Programmvereinbarungen im NFA finanziert, wobei der Art. 18d in diesem Sinn angepasst werden soll.

Massnahmen, die ausserhalb der Arbeit der Kantone und der Programmvereinbarungen z.B. durch Beratungsstellen oder Organisationen umgesetzt werden, sind heute zum Teil noch zu wenig abgedeckt. Dies soll mit dieser Anpassung nachgeholt werden.

Antrag 07

Abschnitt 2a: Förderung der Baukultur

Die Einführung des Abschnittes 2a wird befürwortet.

Begründung

Das der Strategie Baukultur zugrunde liegende Verständnis der Förderung einer qualitativ hochstehenden Baukultur unterstützt einen ressourcenschonenden und achtsamen Umgang mit baukulturellen, archäologischen und landschaftlichen Werten als Teil einer nachhaltigen räumlichen Entwicklung. Der Umgang mit dem historischen Bestand und das zeitgenössische Schaffen bilden eine Einheit. Historischer Bestand und Kontext sind wichtige Bezugsgrössen für das zeitgenössische Schaffen und für zukünftige Planungen. Die konservatorischen und wissenschaftlichen Anliegen von Archäologie, Denkmalpflege und Ortsbildschutz gewinnen unter dem Leitbild einer umfassenden Baukulturpolitik an Stellenwert, da Schutz und Erhaltung des kulturellen Erbes auch im Hinblick auf das aktuelle Planen und Bauen als nachhaltige Entwicklungsstrategie verstanden werden.

Eine Ausweitung des Betrachtungsparameters im Sinne des Konzepts Baukultur auf den gesamten Lebensraum wird verankert. Mit der Einführung des Abschnittes 2a wird das heute im Natur- und Heimatschutzgesetz verankerte Schutz- und Schonungsgebot des heimatlichen Landschafts- und Ortsbildes, geschichtlicher Stätten sowie der Natur- und Kulturdenkmäler durch die Fördermöglichkeit einer hohen Baukultur ergänzt und damit gestärkt. In Ergänzung zum Natur- und Heimatschutzgesetz soll eine konkrete Vorgehensweise zur Förderung einer hohen Baukultur im Raumplanungsgesetz verankert werden (siehe Antrag 30).

Antrag 08

Art. 17b Baukultur

Die Einführung des Art. 17b mit den Absätzen 1-3 wird befürwortet.

Begründung

Baukultur ist ausserhalb der Erfüllung von Bundesaufgaben kein Regelungsbereich, für den der Bund zuständig ist. Die Kantone und mit ihnen die Städte und Gemeinden sind für eine hohe Baukultur des Landes hauptsächlich verantwortlich. Der Bund kann aber gestützt auf Art. 78 Abs. 3 BV die Baukultur fördern.

Um erfolgreich zu sein, muss die Förderung einer hohen Baukultur von Seiten des Bundes mit den baukulturellen Förderstrategien der Kantone abgestimmt sein. Art. 17b hält sich an diese Vorgaben. Er umschreibt die Grundsätze und Aufgaben des Bundes im Bereich Baukultur (Absatz 1 und 2) und adressiert mit Absatz 3 das Verhältnis zu den baukulturellen Belangen der Kantone. Das mit dem Artikel 17b geschaffene Konzept setzt auf Anreize zur Förderung einer hohen Baukultur auf Ebene Bund und Kantone, ohne weitergehende Pflichten für die Kantone zu schaffen.

Antrag 09

Art. 17c Finanzhilfen und andere Formen der Unterstützung

Die Einführung des Art. 17c mit den Absätzen 1-4 wird befürwortet.

Begründung

Art. 17c regelt die Unterstützung des Bundes für die Förderung einer hohen Baukultur. Absatz 1 und 2 legen fest, dass sich die Finanzhilfen des Bundes nach Artikel 14 (Beiträge an Organisationen) und 14a (Forschung, Ausbildung, Öffentlichkeitsarbeit) NHG richten. Der Bund schafft damit kein neues Subventionsgefäss, präzisiert jedoch die Finanzierung der Fördermassnahmen für eine umfassende Baukultur neben denjenigen von Naturschutz, Heimatschutz und Denkmalpflege. Absatz 4 führt aus, dass der Bund eine hohe Baukultur auch in anderer Form als mit Finanzhilfen unterstützen kann, wozu namentlich die Beratung, das Bereitstellen von Informationen, der Wissenstransfer sowie Zusammenarbeit dienen. Absatz 3 regelt die Ausrichtung der Finanzhilfen.

Die vorgesehene Förderung der Finanzierung einer hohen Baukultur im Rahmen der Kulturbotschaft mag insbesondere vor dem Hintergrund der angespannten Finanzsituation des Bundes und der Kantone als einzig realistischer Weg erscheinen. Die Nicht-Beantragung von zusätzlichen finanziellen Mitteln darf jedoch auf keinen Fall zum Schluss führen, dass die zur Verfügung stehenden Finanzmittel ausreichen, das baukulturelle, archäologische und landschaftliche Erbe als etablierten Bereich der Baukultur für zukünftige Generationen zu sichern. Die Mittel, die der Bund für die Restaurierung von Baudenkmalern und für archäologische Massnahmen einsetzt, sind seit Jahren rückläufig. Auch hält der Bundesrat in der

Kulturbotschaft 2021-2024 unmissverständlich fest, dass rund 100 Millionen Franken pro Jahr notwendig wären (rund viermal mehr, als die laufende Kulturbotschaft 2021-2024 vorsieht), um massgebliche Verluste des baulichen und archäologischen Erbes der Schweiz zu verhindern.

Antrag 10

Art. 18^{bis} (neu) Ökologische Infrastruktur

Es sei ein neuer Artikel zur Ökologischen Infrastruktur einzufügen als neuer Art. 18^{bis}:

« Art. 18^{bis} (neu) Ökologische Infrastruktur

¹Zur Erhaltung und Förderung der einheimischen Tier- und Pflanzenarten, ihrer biologischen Vielfalt und ihrer schützenswerten Lebensräume sorgen Bund und Kantone für den Aufbau und Unterhalt der ökologischen Infrastruktur.

² Die ökologische Infrastruktur besteht aus den erforderlichen Kerngebieten und Vernetzungsgebieten, die zusammen mit der nachhaltigen Nutzung der übrigen Landschaft und der Artenförderung den Erhalt der Biodiversität gewährleisten.

³ Die Kerngebiete, ihre Ausdehnung, Lage und Qualität müssen den Bedürfnissen gefährdeter Arten und Lebensräume Rechnung tragen sowie den Erhalt der Biodiversität sichern. Sie bestehen aus:

- a. Kernzonen der Nationalpärke nach Artikel 23f Absatz 3 Buchstabe a und der Naturerlebnispärke nach Artikel 23h Absatz 3 Buchstabe a sowie der Nationalpark nach dem Nationalparkgesetz vom 19. Dezember 1980;
- b. Moore von besonderer Schönheit und von nationaler Bedeutung nach Artikel 23a, weitere Biotope von nationaler Bedeutung nach Artikel 18a sowie Biotope von regionaler und lokaler Bedeutung nach Artikel 18b, jeweils einschliesslich der Pufferzonen der Biotope;
- c. Schutzgebiete nach Artikel 11 Absätze 1, 2 und 4 des Jagdgesetzes vom 20. Juni 1986 und Gebiete von nationaler Bedeutung nach Art. 7a des Bundesgesetzes vom 21. Juni 1991 über die Fischerei, soweit diese aufgrund der Qualität der enthaltenen Lebensräume der langfristigen Sicherung gefährdeter Arten und der Biodiversität dienen;
- d. Waldreservate nach Artikel 20 Absatz 4 des Waldgesetzes vom 4. Oktober 1991;
- e. sowie weiteren schützenswerten Lebensräumen mit langfristiger Sicherung für die Biodiversität nach Abs. 4 und 5 (Biodiversitätsgebiete).

Der Anteil der Landesfläche der Kerngebiete muss bis 2030 mindestens 20 Prozent betragen.

⁴ Der Bundesrat bezeichnet nach Anhörung der Kantone die Biodiversitätsgebiete von nationaler Bedeutung und bestimmt ihre Lage und generellen Schutzziele.

⁵ Die Kantone ordnen die langfristige Sicherung und den Unterhalt der Biodiversitäts-gebiete von nationaler Bedeutung. Sie bestimmen die zur Zielerreichung erforderlichen Massnahmen und die mit den Schutzzielen vereinbaren Nutzungen.

⁶ Die Kantone sorgen für die langfristige Sicherung und den Unterhalt der Biodiversitäts-gebiete von regionaler und lokaler Bedeutung.

⁷ Die Vernetzungsgebiete stellen sicher, dass die Kerngebiete untereinander funktional verbunden sind, sodass sich Arten ausbreiten können und Lebensräume und ihre Anpassungsfähigkeit erhalten bleiben. Insbesondere werden neue Hindernisse vermieden und bestehende saniert. Die nationalen Vernetzungsgebiete und ihre Ziele werden vom Bundesrat festgelegt und nach Art. 13 RPG gesichert. Die Kantone legen die regionalen und lokalen Vernetzungsgebiete fest und sorgen für deren raumplanerische Sicherung. »

Begründung

Der Bundesrat hat am 25. April 2012 in seiner Strategie Biodiversität Schweiz den Auf- und Ausbau der Ökologischen Infrastruktur mit bestehenden und neuen Schutzgebieten und ebensolchen Vernetzungsgebieten beschlossen. Der Auftrag dazu ist zwar bereits Teil des bestehenden NHG, aber verteilt auf verschiedene Artikel, insbesondere Art. 18, 18a und 18b. Doch angesichts ihrer Wichtigkeit soll die Ökologische Infrastruktur in der anstehenden NHG-Revision in einem eigenen Artikel im Gesetz zu verankert werden, um die Aktivitäten für diese grösste Naturschutzaufgabe der Schweiz der nächsten zwei Jahrzehnte zu bündeln. Die bewährten Art. 18, 18a-18d bleiben dabei vollumfänglich bestehen, da sie einen wichtigen Beitrag zur Ökologischen Umsetzung der Ökologischen Infrastruktur leisten.

Der Auftrag des Bundesrats aus der Strategie Biodiversität Schweiz lautet: «Zur Sicherung des Raumes für die langfristige Erhaltung der Biodiversität wird bis 2020 eine ökologische Infrastruktur von Schutzgebieten und Vernetzungsgebieten aufgebaut. Der Zustand der gefährdeten Lebensräume wird verbessert.»

Der Bundesrat hat die Ökologische Infrastruktur bereits in der Biodiversitätsstrategie eingehend charakterisiert, worauf für den neuen NHG-Artikel abgestützt werden kann: Die Ökologische Infrastruktur soll «wichtige Funktionen der Ökosysteme sowie alle bedeutenden natürlichen und naturnahen Lebensräume in einem guten Erhaltungszustand sichern. Hierzu sind einerseits die Ergänzung und Aufwertung des Schweizer Schutzgebietssystems nötig, andererseits die Ergänzung und Sicherung eines Systems von Vernetzungsgebieten in der gesamten Landschaft. Schutz- und Vernetzungsgebiete sollen auch die Vernetzung mit den entsprechenden Gebieten der umliegenden Länder sicherstellen.» Im NHG-Artikel sind demnach Schutzgebiete und Vernetzungsgebiete zu nennen, die letzteren fehlen in der vorgeschlagenen Fassung der NHG-Revision weitgehend.

Der Bundesrat nennt in der Biodiversitätsstrategie die Schutzgebiete: «Das heutige Schweizer Schutzgebietssystem besteht aus den folgenden Flächen, die rechtlich geschützt sind: Inventare der Biotope von nationaler Bedeutung, Schweizerischer Nationalpark, Jagdbanngebiete, Wasser- und Zugvogelreservate, Ramsargebiete, Smaragdgebiete, kantonale, kommunale und privatrechtliche Schutzgebiete (inkl. Waldreservate).» Es ist deshalb klar, dass Biodiversitätsförderflächen in der Landwirtschaft und Flächen des ökologischen Ausgleichs nicht zu den Schutzgebieten zählen, sondern allenfalls Teil der Vernetzungsgebiete sein können. Zu den Jagdbanngebieten/Wildtierschutzgebieten und den Wasser- und Zugvogelreservaten macht der Bundesrat folgenden Vorbehalt: «Der Schutz in bereits bestehenden Schutzgebieten mit eher schwachen Anforderungen beim Schutz der Biodiversität (wie z. B. Jagdbanngebiete, Wasser- und Zugvogelreservate) sollte ausgeweitet werden.» Deshalb sind im JSG die nötigen Verbesserungen vorzusehen (Änderung anderer Erlasse).

In der Biodiversitätsstrategie heisst es weiter: «Zur Erhaltung wichtiger Gebiete für die schweizerische Biodiversität soll das Schweizer Schutzgebietssystem wo nötig ergänzt und aufgewertet werden. Zusätzliche Schutzgebiete sollen dazu ausgeschieden werden. Für deren räumliche Festlegung werden die Gefährdung von Arten, die ökologisch repräsentative Vertretung und die Gefährdung der natürlichen Lebensräume der Schweiz eine zentrale Rolle spielen.» Der Bundesrat hält damit klar fest, dass es für die Ökologische Infrastruktur zusätzliche Schutzgebiete braucht und dass diese auf die Vorkommen gefährdeter Arten abgestimmt und ökologisch repräsentativ sein müssen. Auch hier wird klar, dass es nicht darum geht, einfach einen Prozentwert der Landesfläche zu erreichen.

In den neueren Definitionen der Ökologischen Infrastruktur durch die Kantone² und durch die interdisziplinäre Fachgruppe Biodiversität³ wird heute für die «Schutzgebiete» der Ökologischen Infrastruktur der Begriff der «Kerngebiete» verwendet, weshalb diese im vorgeschlagenen Art. 18^{bis} zum Einsatz kommt. Effektiv behandelt der Begriff des Schutzgebiets die rechtliche Form des Schutzes, während das Kerngebiet die biologische Wirkung in den Vordergrund rückt. Die Kerngebiete sind Flächen von hohem biologischem Wert.

Aus fachlicher Sicht braucht es dabei Ergänzungen der bisherigen Schutzgebiete von nationaler, regionaler und lokaler Bedeutung einerseits durch weitere Biotope von nationaler Bedeutung und andererseits durch zusätzliche Kerngebiete in Form von Biodiversitätsgebieten ebenfalls von nationaler, regionaler und lokaler Bedeutung.

² z.B. Kanton Aargau:

https://www.ag.ch/de/bvu/umwelt_natur_landschaft/naturschutz/oekologische_vernetzung/oekologische_infrastruktur.jsp

³ Fachgruppe Ökologische Infrastruktur, Definiton: <https://www.oekologische-infrastruktur.ch/node/72>

Die bisherigen Biotope von nationaler, regionaler und lokaler Bedeutung sind auf Grund von bestimmten Lebensraumtypen definiert (Hochmoor, Flachmoor, Trockenwiese etc.). Dieser Ansatz ist für die Lebensräume gut, hat aber auch Grenzen, da viele Tier- und Pflanzenarten für ihren Lebenszyklus eine Kombination von naturnahen Lebensräumen benötigen. Deshalb braucht es einen neuen, zusätzlichen Typ von Gebieten, die Biodiversitätsgebiete. Diese sollen in Ergänzung zu den nationalen Biotopen Misch-Lebensräume umfassen und stärker zusammen mit den Kantonen in ihrer Lage und ihren Bestimmungen für Teilflächen festgelegt werden. Diese Gebiete müssen alle Lebensräume, terrestrische, aquatische und ihre Übergangsbereiche, umfassen. Die Kerngebiete und insbesondere die die bisherigen Biotope ergänzenden Biodiversitätsgebiete sind der zentrale Teil der Ökologischen Infrastruktur und müssen es auch in der vorliegenden NHG-Revision sein. Die neuen Biodiversitätsgebiete fallen dabei nicht unter Art. 18a, sondern werden im Art. 18^{bis} geregelt. Damit fallen sie nicht unter den Ausschluss von Anlagen erneuerbarer Energien nach Art. 12 EnG. Vielmehr findet betreffend Erhaltung der Biodiversitätsgebiete von nationaler Bedeutung mit Eingriffsinteressen von ebenfalls nationaler Bedeutung die übliche, bewährte Interessenabwägung statt. Nur der Vollständigkeit halber sei erwähnt, dass die vorgeschlagene Ergänzung in Art. 6 zum Kerngehalt der Schutzwerte weder die Biotope nach Art. 18a und 18b noch die Biodiversitätsgebiete nach dem hier vorgeschlagenen Art. 18^{bis} betrifft.

Der Bundesrat definiert in der Biodiversitätsstrategie auch die Vernetzungsgebiete: «Vernetzungsgebiete dienen dazu, die Schutzgebiete untereinander zu verbinden und die Verbindung zu den Schutzgebieten der Nachbarländer so herzustellen, dass sich Arten ausbreiten können und Ökosysteme erhalten bleiben. Zudem soll die Anpassung der Lebensräume an klimabedingte Veränderungen möglich sein. Vernetzungsgebiete können ökologisch qualitativ wertvolle Flächen aus Kulturland, Wald, Gewässer, Siedlungsraum und entlang von Verkehrsinfrastrukturen sein. Ebenfalls zu den Vernetzungsgebieten gehören künstliche Verbindungselemente. Das sind Wildtierbrücken und -unterführungen, Amphibien- und Kleintierdurchlässe.» Damit wird klar, dass im NHG eigentliche Vernetzungsgebiete zu bezeichnen sind. Wildtierkorridore sind ein Teil der Vernetzungsgebiete.

Aus diesen seit 2012 bestehenden Grundlagen ist der Art. 18^{bis} zur Ökologischen Infrastruktur aufzubauen. Der Antrag basiert genau auf den Elementen der bundesrätlichen Strategie Biodiversität Schweiz. Der Vorschlag, die Ökologische Infrastruktur in das NHG aufzunehmen, ist ganz entscheidend für die Sicherung der Biodiversität in der Schweiz. Die Ökologische Infrastruktur ist faktisch Teil des vom Bundesrat, der KdK, der BPUK, dem Städteverband und dem Gemeindeverband verabschiedeten Raumkonzepts Schweiz: In der «Strategie 2: Siedlungen und Landschaften aufwerten» ist als gemeinsame Aufgabe aller Staatsebenen genannt: «Raum für Biodiversität schaffen Bund, Kantone, Städte und Gemeinden fördern die Biodiversität durch den Schutz und die Vernetzung ökologisch wertvoller Räume und Landschaften»⁴. Die vorliegende NHG-Revision bietet die Gelegenheit, dies nun konkret umzusetzen.

Die Ökologische Infrastruktur ist auch auf andere wichtige Politikbereiche abgestimmt: In den Erläuterungen zur Revision des Landwirtschaftsgesetzes von 2020 wurde mehrfach auf die Ökologische Infrastruktur verwiesen. Die Energiestrategie 2050 und die Ökologische Infrastruktur sind wie gesagt gut vereinbar, indem die neuen Kerngebiete als eigene Kategorie von Biodiversitätsgebieten nach dem neuen Art. 18^{bis} geschaffen werden und damit nicht unter die Restriktionen für Anlagen erneuerbarer Energien gemäss Art. 12 Abs. 2 EnG fallen.

Im Zusammenhang mit der Klimakrise ist der Auf- und Ausbau der Ökologischen Infrastruktur zur Erhöhung der Anpassungsfähigkeit der Biodiversität an den Klimawandel von grösster Bedeutung. Der Aktionsplan 2020-2025 Anpassung an den Klimawandel hält fest: «Die ökologische Infrastruktur stellt eine Grundvoraussetzung für die Anpassung der Arten und Lebensräume an den Klimawandel dar.» Der Aktionsplan widmet der Ökologischen Infrastruktur eine eigene Massnahme und begründet deren Bedeutung wie folgt: «Die Massnahmen zum Umgang mit der Veränderung der Lebensräume, Artenzusammensetzung und Landschaft haben zum Ziel, die Anpassungsfähigkeit der Biodiversität zu fördern und die Ökosystemleistungen langfristig zu sichern. Dazu soll einerseits die ökologische Infrastruktur mit Kern- und Vernetzungsgebieten geschaffen und weiterentwickelt werden, die ein breites Spektrum der klimabedingten Wanderungs- und Ausbreitungsbewegungen abdeckt. Andererseits sollen die verschiedenen Nutzungen – Waldwirtschaft, Landwirtschaft, Siedlung, Energieproduktion etc. – an die veränderten Bedingungen angepasst werden.»⁵

⁴ Raumkonzept Schweiz, Seite 50

⁵ Anpassung an den Klimawandel, Aktionsplan 2020-2025, insbesondere Seiten 58, 59, 124ff

Zusammengefasst wäre es unverständlich, das NHG zu revidieren und darin die Ökologische Infrastruktur nicht zu verankern. Es liegen beim BAFU⁶ und bei der Fachgruppe Ökologische Infrastruktur⁷ ausreichend Grundlagen vor, um den Artikel 18^{bis} fachgerecht formulieren zu können.

Antrag 11

Art. 18^{bis} (nach Bundesrat) Flächenziel und Planung

Der vom Bundesrat vorgeschlagene Art. 18^{bis} sei als Teil des von uns vorgeschlagenen neuen Artikels zur Ökologischen Infrastruktur (Antrag 10) im Sinne eines Zwischenziels einzufügen und entsprechend anzupassen.

Begründung

Ein Art. 18^{bis} in der Form gemäss Bundesrat kann den dringend nötigen Artikel zur Ökologischen Infrastruktur (hier unter Art. 18^{bis} neu oben) nicht ersetzen. Ein Flächenziel als Zwischenziel bis 2030 auf dem Weg zum Aufbau der Ökologischen Infrastruktur ist aber zu begrüssen. Voraussetzung ist, dass das Zwischenziel für die Biodiversität wirksam formuliert wird. Wir schlagen deshalb vor, das Zwischenziel am richtigen Ort, also im neuen Artikel zur Ökologischen Infrastruktur zu platzieren und es zugleich zielführend etwas umformulieren. Dazu sind folgende fachlichen Grundlagen wichtig:

In den Erläuterungen nennt der Bundesrat die hinter dem Flächenziel liegende Zielsetzung, «in allen Landesteilen und für alle Lebensraumtypen die notwendige Fläche für die biologische Vielfalt zu sichern⁸». Das ist erfreulich. Das ist genau das Ziel der Ökologischen Infrastruktur, wie sie der Bundesrat bereits 2012 beschlossen hat und bis 2040 realisieren will. Um «in allen Landesteilen und für alle Lebensraumtypen die notwendige Fläche für die biologische Vielfalt zu sichern», braucht es die nötigen wissenschaftlichen Grundlagen. Diese müssen erarbeitet und bekannt gemacht werden. Eine abschliessende Zahl zum Zustand der Ökologischen Infrastruktur in ein Gesetz zu schreiben, wäre deshalb nicht zielführend. Hingegen gibt es auch in anderen Gesetzen Zwischenziele, zum Beispiel im Energiegesetz, wo gemäss Art. 2 «ein Ausbau anzustreben ist, mit dem die durchschnittliche inländische Produktion im Jahr 2020 bei mindestens 4400 GWh und im Jahr 2035 bei mindestens 11 400 GWh liegt.» In der Version des EnG, welche 2020 in der Vernehmlassung war, steht: «Die Produktion von Elektrizität aus erneuerbaren Energien ... hat im Jahr 2035 mindestens 11 400 GWh und im Jahr 2050 mindestens 24 200 GWh zu betragen.»

Es muss deshalb auch beim Zwischenziel im NHG um eine Entwicklung bis zum Zieljahr gehen. Das bestätigt der Bundesrat mit der folgenden Aussage: «Um das Ziel von mindestens 17 Prozent bis 2030 zu erreichen, ist zusätzliche Schutzfläche in der Grössenordnung von 4 Prozent der Landesfläche notwendig⁹. So ist nicht verständlich, weshalb der Bundesrat im Gegensatz zur Gesetzespraxis und seiner eigenen Aussagen im Gesetzestext ein Ziel ab 2030 festlegen will. Mit unserem Vorschlag im neuen Art. 18^{bis} zur Ökologischen Infrastruktur ist das angepasst. Im Sinne des EnG könnte man auch schreiben: «hat 2030 20 Prozent zu betragen».

Der Bundesrat will eine Prozentzahl «Anteil der Landesfläche, der dem Schutz der einheimischen Tiere und Pflanzen dient» festlegen. Diese Bezeichnung entspricht keinerlei Definition von nationalen oder internationalen Schutz- oder Kerngebieten, insbesondere auch nicht der IUCN. Ein solche Bezeichnung

⁶ Grundlagen BAFU zur Ökologischen Infrastruktur:

<https://www.bafu.admin.ch/bafu/de/home/themen/biodiversitaet/fachinformationen/massnahmen-zur-erhaltung-und-foerderung-der-biodiversitaet/oekologische-infrastruktur.html>

⁷ Fachgruppe Ökologische Infrastruktur bestehend aus: Kantone (KBNL), Städte (Fachstellen für Natur- und Landschaftsschutz), Eidg. Forschungsanstalt WSL, Forum Biodiversität Schweiz (Scnat), InfoSpecies, Netzwerk Schweizer Pärke, IUCN Schweiz, BirdLife Schweiz, Pro Natura, WWF Schweiz. Ständiger Gast: BAFU.
www.oekologische-infrastruktur.ch

⁸ Bundesrat in den Erläuterungen Seite 22

⁹ Bundesrat in den Erläuterungen Seite 31

kommt weder in der Strategie Biodiversität vor noch wird sie von der Wissenschaft verwendet. Es ist deshalb nicht sinnvoll einen solchen unklaren Begriff einzuführen. Dies zeigt auch die gemäss Bundesrat ins Gesetz zu schreibende Liste der unter dem Begriff von ihm genannten Flächen.

Der Bundesrat will mit seinem Vorschlag erreichen, dass «die Schweiz ihrer Zusage im Rahmen der internationalen Biodiversitätskonvention nachkommt, bis 2020 17 Prozent ihrer Landesfläche zugunsten der Biodiversität auszuscheiden»¹⁰. Beim vom Bundesrat genannten Ziel des Strategischen Plans der Biodiversitätskonvention 2011-2020 (sogenanntes Aichi-Ziel 11) geht es «um effektiv und gerecht gemanagte, ökologisch repräsentative und gut vernetzte Schutzgebietssysteme und andere wirksame gebietsbezogene Erhaltungsmassnahmen». Insbesondere die Biodiversitätsförderflächen der Schweiz in der Landwirtschaft können zwar durchaus für die Biodiversität wichtig sein, doch sie und auch jene mit Qualität entsprechen nicht diesem Ziel. Denn Schutzgebiete sind sie ohnehin nicht, aber auch die Flächen mit «anderen wirksamen gebietsbezogenen Erhaltungsmassnahmen» («other effective area-based conservation measures» (OECM)) müssen langfristig gesichert sein. Das ist bei den Biodiversitätsförderflächen der Landwirtschaft nicht der Fall. Jede Bewirtschafterin kann die Biodiversitätsförderfläche nach Ablauf des 8-jährigen Vertrags aufheben. Er oder sie kann die Zerstörung auch während der Vertragsdauer vornehmen, ohne Folgen und ohne Ersatz leisten zu müssen; sie oder er muss einfach zwei oder drei Jahresbeiträge Direktzahlungen für die Fläche zurückerzahlen. Die Langfristigkeit ist aber nach den 2018 beschlossenen Richtlinien der Biodiversitätskonvention CBD für die OECMs ein entscheidendes Kriterium¹¹. Deshalb werden die landwirtschaftlichen Biodiversitätsförderflächen nicht in den neuen Art. 18bis zur Ökologischen Infrastruktur übernommen.

Bei den Jagdbanngebieten/Wildtierschutzgebiete und den Wasser- und Zugvogelreservate hat der Bundesrat bereits 2012 festgehalten, dass ihre eher schwachen Anforderungen beim Schutz der Biodiversität ausgeweitet werden sollten. Dies beantragen wir bei den Änderungen anderer Erlasse zum Jagdgesetz. Auch die neuen Schutzgebiete gemäss Bundesgesetz über die Fischerei sollen nicht nur 6 Fisch- und Krebsarten dienen sondern weiteren gefährdeten Tiere und Pflanzen und ihren Lebensräumen.

Im Weiteren stellt sich die Frage, welche Prozentzahl im Zwischenziel bis 2030 aufzuführen ist. Der Bundesrat will 17 Prozent nennen und erklärt, dass «aktuell lediglich 13,4 Prozent der Landesfläche für die Biodiversität ausgewiesen sind¹²». Die 17% Schutzgebiete waren gemäss dem internationalen Biodiversitätsplan bis 2020 zu erreichen. Momentan wird – wegen der Corona-Krise um ein Jahr verspätet – am neuen Strategischen Plan der Biodiversitätskonvention gearbeitet. Es wird angenommen, dass dieser Plan im Oktober 2021 in Kunming beschlossen wird. Gemäss Medienmitteilung des UVEK vom Tag der Biodiversität 2020 dürfte «die Zielsetzung der Vereinten Nationen lauten, bis 2030 30% der Landesfläche mit besonderer Bedeutung für die Biodiversität auszuscheiden¹³». Es wird sich zeigen, welches dann wirklich das Ziel sein wird. Für Schweiz entscheidend werden auch die wissenschaftlichen Grundlagen zum Bedarf an Schutzflächen für die Ökologische Infrastruktur sein.

Wenn es um ein Zwischenziel bis 2030 geht, ist auch der heutige Zustand zu den Schutzflächen zu klären. Das BAFU führt zwei offizielle Indikatoren dazu: Nationale Schutzgebiete, Ausgewiesene Flächen für die Biodiversität¹⁴. Sie müssen zusammen angeschaut werden, um Antwort auf die Frage der aktuellen Schutzfläche der Schweiz geben zu können:

1. Unter den **Nationalen Schutzgebieten** werden folgende %-Werte genannt für Kategorien, die unbestreitbar als *umfassende Schutzflächen* zählen können: Nationalpark und Kernzone Naturerlebnispark 0,42%, Biotope von nationaler Bedeutung 2,17%, total also 2,6%.
2. Auch genannt werden die Jagdbanngebiete (3,65%) und Wasser- und Zugvogelreservate (0,55%, total 4,2%), Flächen deren Schutz gemäss Bundesrat eher schwach ist und ausgeweitet werden müsste.
3. Wird der Schutz dieser schwach geschützten Flächen ausgeweitet, hätte die Schweiz 6,6% nationale Schutzflächen. Der Wert ist wegen Überschneidungen etwas geringer als die Summe von 1 und 2.

¹⁰ Bundesrat in den Erläuterungen Seite 8

¹¹ Decision adopted by the Conference of the Parties to the Convention in Biological Diversity. 14/8. Protected areas and other effective area-based conservation measures. 30. November 2018
<https://www.cbd.int/doc/decisions/cop-14/cop-14-dec-08-en.pdf>

¹² Bundesrat in den Erläuterungen Seite 8

¹³ Medienmitteilung vom 22.5.2020:
<https://www.uvek.admin.ch/uvek/de/home/uvek/medien/medienmitteilungen.msg-id-79206.html>

¹⁴ <https://www.bafu.admin.ch/bafu/de/home/themen/biodiversitaet/zustand/indikatoren.html>

4. Unter **Ausgewiesene Flächen für die Biodiversität** werden zusätzlich zu den Nationalen Schutzgebieten zuerst die kantonalen, regionalen und lokalen Schutzgebiete genannt mit 3,3%. Darunter fallen wohl auch die Waldreservate der Kantone. Die meisten dieser kantonalen Schutzgebiete können als umfassende Schutzgebiete anerkannt werden.

5. Die Schweiz hat demnach auf allen Ebenen 5,9% umfassende Schutzgebiete (1 und 4).

6. Werden die Gebiete **mit schwachem Schutz hinzugezählt**, noch bevor ihr Schutz ausgeweitet ist, sind es 9,9% (1, 2 und 4).

7. Im Indikator Ausgewiesene Flächen für die Biodiversität werden zwei weitere Kategorien genannt: Erstens Schutzgebiete von internationaler Relevanz (1%). Hier handelt es sich um Smaragd- und Ramsargebiete, die 1,7% der Landesfläche ausmachen. Ein Teil davon ist durch Schutzgebiete nach schweizerischem Recht abgedeckt und bereits in anderen Kategorien mitgezählt. Die genannten 1% sind wohl der Rest dieser internationalen Gebiete mit einem internationalen Status aber ohne Schutz nach schweizerischem Recht. Diese Flächen sind zwar ausgewiesen, aber keine Schutzgebiete.
8. Zweitens werden Weitere ausgewiesene Gebiete zum Schutz und zur Förderung der Biodiversität (2,7%) genannt. Dabei handelt es sich um die Biodiversitätsflächen mit Qualität 2 der Landwirtschaft, die nicht als Schutzflächen gelten können (oben).
9. Durch Zusammenzählen von 6, 7 und 8 entsteht die in den Erläuterungen genannte Zahl von 13,6%. Die wirklichen Schutzflächen sind aber nur 5 und 6.

Ein sinnvolles Zwischenziel für Schutzflächen bis 2030 muss auf dem effektiven heutigen Anteil Schutzflächen basieren, auf dem für die Schweiz wissenschaftlich ausgewiesenen Bedarf und auf den internationalen Vorgaben. Wenn man davon ausgeht, dass mit der vorliegenden NHG-Revision der Schutz der Jagdbanngebiete/Wildtierschutzgebiete und Wasser- und Zugvogelreservate ausgeweitet wird, dann würde die Schweiz heute über rund 10% Schutzflächen verfügen. Sollte international ein 30%-Ziel anvisiert werden (internationales Ziel), sich dieser Zielwert im Rahmen der Abklärungen zur Ökologischen Infrastruktur als fachlich richtig erweisen und die Schweiz ihn bis in zwei Jahrzehnten erreichen wollen, wäre ein Zwischenziel bis 2030 von mindestens 20% Schutzfläche angebracht.

Antrag 13

Art. 18b^{bis} Ökologischer Ausgleich

Die Biodiversität soll mit dem bisherigen Art. 18b Abs. 2 und mit einem Impulsprogramm des Bundes zusammen mit den Kantonen verstärkt gefördert werden, Auf einen neuen Art. 18b^{bis} zum ökologischen Ausgleich sei aber zu verzichten. Das heisst, dass der ökologische Ausgleich wie bisher in Art. 18b Abs. 2 wie folgt geregelt ist und den Kantonen und Gemeinden den nötigen Spielraum lässt.

Begründung

Die Stärkung der Biodiversität in Siedlungen und Agglomerationen kann die grosse Biodiversitätskrise der Schweiz nicht lösen. Sie ist aber ein wichtiger Teil der Förderung der biologischen Vielfalt auf der ganzen Fläche. Auch für die Bevölkerung ist sie von grosser Bedeutung, insbesondere im Zusammenhang mit dem Klimawandel. In der Strategie Biodiversität Schweiz ist der Biodiversität im Siedlungsraum denn auch eine von zehn Massnahmen gewidmet. Deshalb sollen Bund und Kantone ein Förderprogramm für die Biodiversität in Dörfern, Städten und Agglomerationen aufbauen und alle bestehenden Instrumente, insbesondere die Agglomerationsprogramme, dafür nutzen. Eine Anpassung des ökologischen Ausgleichs im NHG ist aus unserer Sicht aber aus folgenden Gründen nicht zielführend. Wenn nötig, kann der bereits bestehende Art. 15 NHV zum ökologischen Ausgleich angepasst werden.

Im aktualisierten Kommentar zum NHG¹⁵ wird darauf hingewiesen, dass der aktuelle Artikel zum ökologischen Ausgleich dank der offenen Formulierung den Kantonen und Gemeinden sehr viel Spielraum belässt. Verschiedene Kantone und zahlreiche Gemeinden haben diesen Spielraum genutzt und in den letzten dreissig Jahren eine eigene, erfolgreiche Praxis entwickelt (Details im Kommentar NHG von 2019). Ein Schwerpunkt der aktuellen Anwendung liegt bei der Verpflichtung der eine intensivere Nutzung verursachenden privaten und öffentlichen Bauherrschaften im Rahmen von Bewilligungsverfahren (z.B. bei Kiesabbau, beim Bau von Umfahrungsstrassen, bei Deponievorhaben, bei grossen Arealüberbauungen, bei Umgebungsgestaltungen von Neubauten, usw.).

Im Abs. 1 des vom Bundesrat neu vorgeschlagenen Art. entspricht der erste Satz weitgehend dem heute gültigen. Unverständlich ist, weshalb – wenn hier schon Anpassungen gemacht werden – nicht auch der Bund in die Pflicht genommen wird. Im zweiten Satz werden die Verpflichtungen der Kantone zur Berücksichtigung anderen Interesses massiv verstärkt. Das ist unnötig und schränkt die Kantone zu stark ein. Sie führen bereits heute ihre eigene Interessenabwägung durch. Die Berücksichtigung der Flächen des ökologischen Ausgleichs in der Richt- und Nutzungsplanung soll sich nicht auf die Flächen des ökologischen Ausgleichs sondern der ganzen Ökologischen Infrastruktur beziehen.

Im Abs. 2 werden Massnahmen genannt, die zum Teil bereits in der heutigen Fassung stehen. Generell «Wiesen» oder sogar «begrünte Gebäude» als ökologischen Ausgleich anzuerkennen, ist dabei der Biodiversität nicht förderlich.

Zusätzlich zu den regionalen und lokalen Biotopen will sich der Bundesrat im Abs. 3 das Recht geben lassen, den Kantonen Vorschriften zur Ausgestaltung des ökologischen Ausgleichs zu machen. Zwei solche Vorgaben in unterschiedlichen Instrumenten können nicht einfach zu handhaben sein. Zielführender ist, wenn Bund und Kantone gemeinsam die Ökologische Infrastruktur aufbauen und der Bundesrat dort auf Grund wissenschaftlicher Erkenntnisse im Rahmen eines Konzeptes übergeordnete Vorgaben betreffend der nötigen Flächen macht.

Der neue Absatz 4 trägt in keiner Art und Weise zur Zielerreichung (verstärkte Förderung des ökologischen Ausgleichs im Siedlungsraum) bei. Im Gegenteil – der Absatz 4 würde das in vielen Gemeinden und Kantonen bewährte Vorgehen gemäss Verursacherprinzip völlig untergraben, indem sich eine Bauherrschaft bei einem neuen Bauvorhaben wie z.B. einer Arealüberbauung ausserhalb des Siedlungsraums bestehende Biodiversitätsförderflächen anrechnen lassen könnte. Dementsprechend würde sich in einem solchen Fall dann der für das Bauvorhaben geforderte ökologische Ausgleich im Siedlungsgebiet reduzieren. Zudem würden Biodiversitätsflächen doppelt belohnt: einerseits mittels Direktzahlungen an den betreffenden Bewirtschafter und andererseits als anrechenbare ökologische Ausgleichsfläche für eine neue intensivere Nutzung durch eine Bauherrschaft.

Absatz 4 untergräbt auch das in verschiedensten Kantonen angewandte Vorgehen: Dass bei Meliorationsprojekten bestehende Biodiversitätsförderflächen nicht an den geforderten ökologischen Ausgleich angerechnet werden dürfen, sondern dass das die Nutzung intensivierende Meliorationsprojekt zusätzliche ökologische Flächen schaffen muss. Die Formulierung in Absatz 4 lässt auch darauf schliessen, dass sogar BFF-Flächen gemäss Qualität 1 für die Anrechnung in Frage kämen. Viele Gemeinden und Kantone verlangen heute bei ökologischen Ausgleichsflächen eine wesentlich höhere Qualität.

In den Erläuterungen, Kap. 6.4.1, ist erwähnt, dass der Bund sich im Rahmen der Programmvereinbarungen mit jährlich 20 Millionen Franken pro Jahr an den Kosten der Kantone für den ökologischen Ausgleich beteiligen will. Auch hier besteht die Gefahr, dass das aktuelle Vorgehen in den Gemeinden und Kantonen, bei dem die Kosten an eine intensivere Nutzung verursachende Bauherrschaft übertragen wird, untergraben wird. Aus Naturschutzkrediten sollen im Zusammenhang mit ökologischen Ausgleichsmassnahmen nur dann finanzielle Mittel eingebracht werden, wenn eine Bauherrschaft bereit ist, im Zusammenhang mit ihrem Bauvorhaben mehr ökologische Aufwertungen umzusetzen, als der im Rahmen der Baubewilligung geforderte ökologische Ausgleich.

Zum Schluss ist noch zu betonen, dass der Bundesrat bezüglich des ökologischen Ausgleichs sehr widersprüchliche Signale aussendet. Einerseits scheint er die Idee zu verfolgen, mit dem ökologischen

¹⁵ DAJCAR NINA (2019): „Art. 18b“, in Keller Peter M. / Zufferey Jean-Baptiste / Fahrländer Karl Ludwig (Hrsg.), Kommentar NHG – Ergänzt um Erläuterungen zu JSG und BFG, 2. Auflage, Schulthess Verlag, Zürich.

Ausgleich die Vernetzungsgebiete der Ökologischen Infrastruktur erreichen zu wollen. Andererseits schränkt er die zusätzlichen Flächen des ökologischen Ausgleichs praktisch auf das Siedlungsgebiet ein.

Bundesgesetz über die Fischerei

Antrag 27

Art. 7a Gebiete von nationaler Bedeutung

Der vorgeschlagene neue Artikel sei wie folgt zu ergänzen:

Der Bundesrat bezeichnet nach Anhören der Kantone im Einvernehmen mit den Kantonen Gebiete von nationaler Bedeutung für die Erhaltung von Fischen und Krebsen, die vom Aussterben bedroht oder stark gefährdet sind sowie für den Schutz der Tier- und Pflanzenarten und ihrer schutzwürdigen Lebensräume. Er legt die Schutzziele und die zulässige Nutzung fest.

Begründung

Die Gewässerlebensräume der Schweiz sind heute stark beeinträchtigt. Die Nutzung der Gewässer durch die Wasserkraft ist mit 90 bis 95 % der nutzbaren Fließstrecken im alpen- und weltweiten Vergleich einzigartig hoch. Über 1400 Entnahmen und mehr als 1600 Kraftwerksanlagen nutzen Wasser für die Stromerzeugung und beeinträchtigen dabei die aquatischen Lebensräume. Es resultieren über 2'700 km Restwasserstrecken mit keiner oder stark reduzierter Wasserführung sowie über 1'000 km Fließstrecke mit künstlichen Abflussschwankungen, welche die Gewässer im Takt der Stromproduktion fluten. Über 100'000 künstliche Hindernisse trennen die Schweizer Fließgewässer in unzählige Teilstücke, womit sie zu den am stärksten fragmentierten Gewässersystemen der Welt gehören. 22 Prozent der Schweizer Fließgewässer sind mittlerweile künstlich begradigt oder verbaut, im Mittelland sogar 50 Prozent. Auch die Wasserqualität ist ein Problem, v.a. durch die in der Landwirtschaft stark verbreiteten Pflanzenschutzmittel. In vielen Kantonen wurden durch diverse wissenschaftliche Studien (z.B. der Eawag) massive Verschmutzungen der Gewässer festgestellt, worunter einerseits die Wasserlebewesen leiden, andererseits aber auch über belastetes Trinkwasser gesundheitliche Gefahren für den Menschen entstehen.

Konsequenzen dieser vielschichtigen Übernutzung und Zerstörung der Gewässer zeigen sich im rasanten Rückgang der Biodiversität an und in Gewässern. Über 90 Prozent der Auengebiete sind verschwunden und 60 Prozent der Fischarten und Wasserpflanzen bzw. rund die Hälfte aller Fließgewässerarten stehen auf der Roten Liste. Kein anderer Lebensraum hat derart stark gelitten. Die Auswirkungen des Klimawandels tragen zu einer weiteren Verschärfung der Situation der Gewässerlebensräume bei.

Ein neues Inventar im Sinne von Art. 7a wie vorgeschlagen ist zwingend, geht es doch um Arten, die unmittelbar vom Aussterben bedroht sind. Der absolut desolate Zustand der Gewässerlebensräume, gepaart mit seiner ausserordentlich hohen Relevanz für die Biodiversität bedingen logischerweise die Schaffung des neuen Inventars «wertvolle Gewässer» nach 18a NHG, eine seit Jahren bestehende Notwendigkeit.

Zu dieser eklatanten Schutzlücke im Gewässerbereich gesellt sich eine Verschärfung der oben beschriebenen Bedrohung der Gewässer durch die Folgen des Klimawandels. Natürliche, resiliente Gewässersysteme sind eine Notwendigkeit für die Biodiversität, aber auch für Hochwasserschutz und Trinkwassergewinnung. Neben zusätzlichen Schutzgebieten wäre angesichts aktueller hydrologischer Szenarien eine beschleunigte Aufwertung, namentlich eine Verdoppelung der Revitalisierungsgeschwindigkeit (4000km bis 2040) ebenfalls notwendig.

Der Schutz der Gebiete von nationaler Bedeutung für aquatischen Tier- und Pflanzenarten und ihrer Lebensräume geschieht am besten, indem die Gewässer entweder als Biotope von nationaler Bedeutung nach Art. 18a oder als Biodiversitätsgebiete nach Art. 18^{bis} (neu) für die Ökologische Infrastruktur bezeichnet werden. Bei der ersten Variante würde die Gebiete dem Ausschluss von Anlagen zur Nutzung erneuerbarer

Energie nach Art. 12 Abs. 2 EnG unterstehen, bei der zweiten nicht. Dennoch wird die Schaffung einer neuen Schutzgebietskategorie nach BGF begrüsst, die beantragten Anpassungen sind jedoch nötig. Unabdingbar ist insbesondere, dass alle Gebiete, welche die Kriterien erfüllen vom Bundesrat auch bezeichnet werden können. Den Kantonen ein Vetorecht bei der Frage, was schutzwürdig ist einzuräumen, widerspricht der Verpflichtung des Bunds nach Art. 78 Abs. 4 BV.

Nachdem der Bundesrat in der Strategie Biodiversität klar gesagt hat, dass die JSG-Gebiete nur einen schwachen Schutz aufweisen und dieser auszuweiten ist, macht es keinen Sinn im gleichen Stil nochmals schwach geschützte Gebiete zu schaffen. Vielmehr sollen die Gebiete nach BGF dem ganzen Schutz der aquatischen Tier- und Pflanzenarten und ihrer Lebensräume dienen. Gänzlich unverständlich wäre, wenn die BGF-Gebiete nur für maximal 6 Fisch- und Krebsarten geschaffen würden.

Erläuternder Bericht Kapitel zu den Ressourcen

Antrag 32

Die Angaben in den Erläuterungen zu den Ressourcen seien anzupassen.

Begründung

Der Bundesrat äussert sich im Erläuternden Bericht in den Kapiteln 4.2.1, 4.2.2, 6.4.1, 6.4.2 und 6.4.3. Dazu sind folgende Bemerkungen zu machen, die zu Anpassungen an den Texten führen müssen:

- Das **bestehende Recht im NHG wird bisher sehr mangelhaft umgesetzt**. Es ist seit der Studie der WSL von 2009 (!) bestens bekannt, dass die Biotope von nationaler Bedeutung nicht richtig unterhalten werden. Im Sinne der Werterhaltung der bestehenden Schutzflächen ist das verantwortungslos. 2017 hat eine Studie im Auftrag des BAFU die Zahlen bestätigt.
- Deshalb darf die **Sanierung der Biotope von nationaler Bedeutung**, die der Bundesrat beim Bund mit 34 Mio und bei den Kantonen sogar mit 47 Mio veranschlagt weder als Zusatzkosten der Biodiversitätsinitiative noch des Gegenvorschlags dargestellt werden. Die nötigen Finanzen sind schlicht und einfach sofort zur Verfügung zu stellen.
- Die **Aussagen des Bundesrates zu den finanziellen Auswirkungen der Biodiversitätsinitiative** werden hier nicht weiter kommentiert. Im Initiativtext ist der Betrag bewusst nicht genannt, weil die Behörden zuerst eine saubere Analyse der «erforderlichen Flächen und erforderlichen Instrumente», insbesondere für die Ökologische Infrastruktur, vorlegen müssen. Bis das erfolgt ist, können höchstens Schätzungen Auskunft geben. Eine soweit möglich wissenschaftlich abgestützte Schätzung ist bei der interdisziplinären Fachgruppe Ökologische Infrastruktur in Arbeit.
- Es erübrigt sich auch, sich hier zu den Finanzen betreffend «Schutzflächenziel 17%» zu äussern. Das **eigentliche Ziel muss der Aufbau der Ökologischen Infrastruktur** sein. Ein reines Hinaufrechnen von den behaupteten 13,4% auf 17% ist keine seriöse Kostenschätzung. Es ist mit sehr viel grösseren Kosten zu rechnen, die aber über die Jahre unterschiedlich anfallen werden.
- Die für den **ökologischen Ausgleich vorgesehenen finanziellen Mittel sind viel zu hoch** angesetzt. Der grösste Teil davon ist in den Aufbau der Ökologischen Infrastruktur zu transferieren und deutlich zu erhöhen. Der ökologische Ausgleich ist primär ein Instrument, mit dem Bauherrschaften die negativen Auswirkungen ihre Eingriffe in die Biodiversität auf ihre Kosten ausgleichen.
- Dem Bundesrat ist zuzustimmen, wenn er sagt: «**Für die Kantone** ergeben sich mit den beantragten Neuregelungen **keine grundlegend neuen Aufgaben**: Der Naturschutz ist und bleibt eine Verbundaufgabe zwischen Bund und Kantonen. Der indirekte Gegenvorschlag zur Biodiversitätsinitiative schafft jedoch mehr Verbindlichkeit für die Kantone, da ihnen eine zentrale Rolle beim Vollzug und bei der Schaffung der **Ökologischen Infrastruktur** zukommt.» Einerseits zeigt das einmal mehr, dass die

Ökologische Infrastruktur das Hauptthema der NHG-Revision sein muss. Andererseits darf der starke Einbezug der Kantone aber nicht dazu führen, dass den Kantonen die Hauptlast für den Naturschutz in der Schweiz überbürdet werden soll.

- Die **Aufteilung der Finanzen zwischen Bund und Kantonen** gemäss den Erläuterungen ist nicht haltbar. Das zeigt sich insbesondere bei den nationalen (!) Biotopen, wo der Bundesrat den Kantonen 58% der Kosten für diese nationale Aufgabe überbürden will. Der Bund soll sie statt zu nur 42% zu 70 bis 90% übernehmen. Auch an die Gesamtkosten gemäss Erläuterungen will der Bundesrat nur für 100 von 250 berechneten Mio pro Jahr aufkommen. Auch das sind nur 40%. Aufgrund der Dringlichkeit und Bedeutung der Aufgabe ist es unerlässlich, die Kantone finanziell stark zu unterstützen. Wegen der finanziell schwierigen Situation einiger Kantone würde eine ungenügende Unterstützung von Seiten des Bundes zu einer sehr lückenhaften Umsetzung des NHG führen. Angesichts der vom Bundesrat geschilderten Bedeutung der Biodiversität und angesichts ihres desolaten Zustands muss der Bund gesamthaft 60-80% der Kosten übernehmen.
- Der **Bedarf an personellen Ressourcen** muss deutlich höher veranschlagt werden als die 7 zusätzlichen Stellen beim Bund. Eine seriöse Aussage ist dann möglich, wenn die nötigen Massnahmen für die Ökologische Infrastruktur bekannt sind. Die neuen Stellen beim Bund sind primär für den Aufbau der Ökologischen Infrastruktur und insbesondere die Biodiversitätsgebiete einzusetzen, was weit über Wildtierkorridore hinaus geht, denen Erklärungen des Bundesrates ein Grossteil der Stellen zugeordnet würde.
- Unverständlich ist, dass der Bundesrat Zusatzbedarf für personelle Ressourcen nur beim Bund ortet und zu den Kantonen das entsprechende Kapitel bei den Auswirkungen einfach fehlt. **Der Bund muss die Kantone auch bei den personellen Ressourcen massiv unterstützen.** Es sind dazu Möglichkeiten von gezielten, wirksamen Programmen zu prüfen. Kein Thema in den Erläuterungen ist bisher leider der Bedarf an personellen und finanziellen Mitteln bei anderen Bundes- und Kantonsämtern ausserhalb des Naturschutzes. Dies ist zu ergänzen.
- Es muss in den Erläuterungen noch besser klargemacht werden, dass die für die Biodiversität eingesetzten finanziellen Ressourcen dem lokalen Gewerbe zugute kommen und zu rund 40% an die Landwirtschaft, gut 20% an die Bauwirtschaft und zu rund 40% an Planungsbüros, Forstbetriebe und Unterhaltungsfirmen gehen.¹⁶ **Die Mittel kommen damit direkt der Schweizer Wirtschaft zugute.** Das ist gut investiertes Geld, geht es doch bei der Sicherung der Biodiversität um nicht weniger als um unsere Lebensgrundlage. Die Kosten für Nicht-Handeln sind um ein Vielfaches höher.

¹⁶ Erläuterungen Seite 50