

## **Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich**

Sitzung vom 17. Juni 2015

### **637. Massnahmen des Aktionsplans Strategie Biodiversität Schweiz (Vorkonsultation)**

Mit Schreiben vom 7. April 2015 unterbreitete das Bundesamt für Umwelt (BAFU) den Entwurf des Aktionsplans Strategie Biodiversität Schweiz (SBS) zur Vorkonsultation. Der Aktionsplan ist ein Folgeauftrag aus der Strategie Biodiversität Schweiz, die vom Bundesrat am 25. April 2012 verabschiedet wurde. Sie hat zum Ziel, die Leistungen der Natur für die ökonomische Wohlfahrt und für das menschliche Wohlergehen langfristig zu sichern. Sie ergibt sich aus der Biodiversitätskonvention (1992, Rio de Janeiro) und berücksichtigt den «Strategischen Plan zur Biodiversität 2011–2020» (2010, Nagoya). Die Schweiz hat sich zur Übernahme dieser Vereinbarungen verpflichtet.

Gemäss Umweltbericht 2014 des Kantons Zürich nimmt die Biodiversität weiter ab. Spezialisierte Arten verschwinden und werden durch «Allerweltsarten» verdrängt. Naturschutzmassnahmen führen zwar zu einzelnen Erfolgen, vermögen den Artenschwund jedoch nicht aufzuhalten. Für eine Trendumkehr sind deutlich mehr Anstrengungen nötig. Der Bericht «Umwelt Schweiz 2015» kommt für die Schweiz zur gleichen Einschätzung. Der Aktionsplan SBS nimmt diese fachlichen Erkenntnisse auf und soll zu einer Verstärkung der Anstrengungen führen.

Die Massnahmen des Aktionsplans wurden in engem Austausch mit den Kantonen, Gemeinden und Organisationen erarbeitet und anschliessend vom BAFU konsolidiert. Sie umfassen zum einen die Unterstützung gefährdeter Arten, die Minderung nachteiliger Nutzungen der Biodiversität und die Sensibilisierung für die Biodiversität. Für die Umsetzung dieser Massnahmen wird die Zeitspanne bis 2025 vorgeschlagen. Zum anderen enthalten sie den Aufbau und den Unterhalt von Schutz- und Vernetzungsgebieten (ökologische Infrastruktur) mit einem Umsetzungshorizont bis 2040.

Der grob geschätzte Finanzbedarf des Bundes für die Umsetzung aller Massnahmen beträgt in der vorgeschlagenen Vorbereitungs- und Sanierungsphase bis 2020 jährlich 79 Mio. Franken und danach in der Umsetzungsphase jährlich bis 2040 rund 210 Mio. Franken. Da die Erhaltung der Biodiversität grundsätzlich eine Verbundaufgabe ist, ist davon auszugehen, dass bei den Kantonen Ausgaben in der gleichen Grössenordnung anfallen. Um insbesondere die grössten Vollzugsdefizite im Bereich

Sanierung und Unterhalt bestehender Schutzgebiete zu schliessen, hat sich der Bundesrat überdies bereit erklärt, ab 2017 für Sofortmassnahmen zusätzliche Mittel von 20 bis 40 Mio. Franken zur Verfügung zu stellen, wenn sich die Kantone in gleichem Mass beteiligen.

Mit der beabsichtigten Erhöhung der Bundesmittel kommt der Bund auch einer Forderung der Bau-, Planungs- und Umweltdirektorenkonferenz (BPUK) nach, die das Eidgenössische Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) wiederholt darauf hingewiesen hat, dass sich der Bund an der Verbundaufgabe des Natur- und Landschaftsschutzes bisher finanziell nur ungenügend beteiligt hat.

Zur Erhaltung und Förderung der Biodiversität im Kanton Zürich hat der Regierungsrat bereits 1995 eine kantonale Biodiversitätsstrategie in Form des Naturschutz-Gesamtkonzepts (NSGK) festgesetzt, das bis 2025 umgesetzt sein soll. Gegenwärtig erfolgt die Umsetzung gemäss dem Umsetzungsplan 2009–2015, der demnächst für die nächsten zehn Jahre erneuert werden soll. Daneben bestehen Teilstrategien wie der kantonale Waldentwicklungsplan 2010–2025 (WEP). Die kantonalen Ziele und Massnahmen für die Naturschutz- und Waldpolitik decken sich zum grossen Teil mit dem vorliegenden Aktionsplan SBS. In gewissen Bereichen gehen die Massnahmen des Aktionsplans als Folge des Strategieplans von Nagoya, der auf neueren Analysen beruht, über das NSGK hinaus. Der Aktionsplan unterstützt die Umsetzung des NSGK und des WEP, insbesondere indem er für die nötigen Finanzmittel des Bundes sorgen soll. Der Kanton Zürich erbringt bereits heute deutlich mehr Leistungen für die Biodiversität als ihm vom Bund abgegolten werden.

Mit der Vorkonsultation ersucht der Bund die Kantone um eine fachliche Beurteilung und Priorisierung der 54 vorgeschlagenen Massnahmen, welche die Kantone direkt betreffen. Zudem möchte er über die Bereitschaft der Kantone, sich im vorgeschlagenen finanziellen und zeitlichen Rahmen an der Umsetzung des Aktionsplans SBS zu beteiligen, Aufschluss zu erhalten.

Die Vernehmlassung zum gesamten Aktionsplan SBS ist für das Frühjahr 2016 vorgesehen. Sie wird auch die zur Umsetzung nötigen Gesetzesanpassungen und die volkswirtschaftlichen Auswirkungen enthalten.

Auf Antrag der Baudirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Schreiben an das Eidgenössische Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (Zustelladresse: Bundesamt für Umwelt, 3003 Bern):

Wir danken Ihnen für die Möglichkeit, zu den Massnahmen des Aktionsplans Strategie Biodiversität Schweiz (SBS), welche die Kantone in Bezug auf die Umsetzung und Finanzierung direkt betreffen, Stellung zu nehmen, und äussern uns dazu wie folgt:

#### **Allgemeine Bemerkungen**

Wir begrüssen die Absicht des Bundes, die Biodiversität in der Schweiz zu erhalten und zu fördern sowie sich finanziell stärker daran zu beteiligen. Die Erhaltung und Verbesserung der Biodiversität ist von grosser Bedeutung für die Bevölkerung und den Standort Zürich. Sie ist auch ein wichtiger Teil einer nachhaltigen Entwicklung. Die Biodiversitätsförderung betrifft fast alle Politikbereiche und erfordert ein gemeinsames Engagement aller Beteiligten.

Der Kanton Zürich verfügt mit dem erst kürzlich überprüften Naturschutz-Gesamtkonzept und dem Waldentwicklungsplan 2010–2025 bereits über eine Biodiversitätsstrategie auf Kantonsebene. In der Umsetzung in den vergangenen zwei Jahrzehnten konnten zahlreiche Erfolge erzielt werden. Diese Arbeiten sollen weitergeführt werden. Die Zielerreichung ist allerdings, vor allem ressourcenbedingt, verzögert. Der Aktionsplan SBS des Bundes soll die Anstrengungen der Kantone würdigen und auf sie abstützen. Einen Aktionsplan, der unseren Konzepten widersprechen und nicht auf gesetzlichen Grundlagen beruhen würde, würden wir ablehnen.

#### **Zur Frage der Finanzierung**

Wir begrüssen die Absicht des Bundes, sein finanzielles Engagement im Bereich Biodiversität zu verstärken. Die Vorkonsultation könnte allerdings den Eindruck erwecken, dass der Bund dies nur dann tut, wenn sich auch die Kantone (langfristig) bereit erklären, zusätzliche Verpflichtungen einzugehen. Dieses Vorgehen erstaunt und ist nicht nachvollziehbar. Die Strategie Biodiversität Schweiz ist eine nationale Strategie. Es ist deshalb zuerst die Aufgabe des Bundes, seine Pflichten in diesem Bereich wahrzunehmen. Dies umfasst zum einen Massnahmen in seiner eigenen Zuständigkeit, die er unabhängig von den Kantonen vollziehen und finan-

zieren soll. Zum anderen umfasst dies die Bereitstellung von ausreichenden Bundesmitteln im Rahmen der Verbundaufgabe. Die Kantone können dann im Rahmen der NFA-Programmvereinbarungen von diesem Angebot nach Möglichkeiten Gebrauch machen, indem sie die gewünschten Leistungen anbieten. Im Bereich der Gewässerrevitalisierungen wird z. B. richtigerweise so vorgegangen.

Der Bund hat bisher seine gesetzlichen Verpflichtungen zur finanziellen Unterstützung der Kantone im Bereich Natur und Landschaft im Rahmen der Verbundaufgabe nur ungenügend wahrgenommen. Verschiedene Kantone haben in den vergangenen Jahren Massnahmen umgesetzt, ohne dass sich der Bund – aufgrund der unzureichenden finanziellen Ausstattung – substanziell daran beteiligt hätte. Die Bau-, Planungs- und Umweltdirektoren-Konferenz (BPUK) hat das UVEK wiederholt auf diesen Missestand hingewiesen. Damit die Massnahmen des Aktionsplans zielführend umgesetzt werden können, sollte sich der Bund überdies künftig insbesondere bei der ökologischen Infrastruktur mit höheren Beiträgen (75%) beteiligen.

Dem Kanton Zürich ist es grundsätzlich nicht möglich, sich für zusätzliche Finanzmittel über Jahre, ja sogar Jahrzehnte, hinaus zu verpflichten. Er kann nur im Rahmen bewilligter Budgets, Projekte oder Vierjahresprogramme nach NFA Zusagen machen. Im Übrigen entscheiden der Kantonsrat bzw. die Stimmberechtigten jedes Jahr neu über die Höhe der einzusetzenden kantonalen Mittel.

Der Kanton Zürich gehört zu jenen Kantonen, die bereits bisher deutlich mehr Massnahmen umgesetzt haben, als ihnen vom Bund abgegolten wurden. Für die kommende NFA-Periode 2016–2019 deckt das Angebot des Bundes (13,5 Mio. Franken) im Bereich Natur- und Landschaft nur knapp 30% des Bedarfs (35 Mio. Franken) ab, den der Kanton Zürich bei fiskalischer Äquivalenz zugute hätte. Bei den kantonalen Leistungen sind die Eigenleistungen sowie Leistungen von Gemeinden und anderen Sachbereichen (z. B. Sanierung Wildtierkorridore) nicht einmal eingerechnet. Gestützt auf die neuesten Zahlen in der Finanzplanung kann der Kanton Zürich die vorgesehenen Sofortmassnahmen und die Vorbereitungsmaßnahmen bis 2020 des Aktionsplans SBS aller Voraussicht nach budgetneutral umsetzen. Aussagen zum Zeitraum nach 2020 sind nicht möglich und nicht angezeigt.

#### **Zu den Massnahmen im Allgemeinen**

Wir schätzen das Gesamtpaket von 54 Massnahmen grundsätzlich als zielführend zur Erreichung der strategischen Ziele der Strategie Biodiversität Schweiz ein. Insbesondere werden in allen wichtigen Bereichen Massnahmen vorgeschlagen. Der Umsetzungshorizont müsste aus rein

fachlicher Sicht (Biodiversitätsschwund) kürzer sein. Aufgrund der inhaltlichen und finanziellen Herausforderungen erscheint ein Umsetzungshorizont von rund 20 Jahren jedoch realistisch.

Die Ansprüche an den Raum nehmen ständig zu und werden immer vielfältiger. Auch die Biodiversitätsförderung ist auf ausreichend grosse und gut vernetzte Lebensräume angewiesen. Die vorausschauende und integrative Raumplanung spielt deshalb eine zentrale Rolle, und die Abstimmung mit anderen raumwirksamen Tätigkeiten ist von entscheidender Bedeutung.

Die Landwirtschaft ist der erste Bereich, für den sektorale Umweltziele erarbeitet worden sind (UZL, 2010). Diese umfassen auch die Biodiversitätsförderung. Im Kanton Zürich sind heute rund 10200 ha Biodiversitätsförderflächen (BFF) vorhanden, was rund 14% der landwirtschaftlichen Nutzfläche entspricht und überdurchschnittlich viel ist. Damit wird der in den UZL des Bundes angestrebte Umfang von 10% bis 14% im Schweizer Mittelland in der Quantität bereits erreicht. Bei der Förderung der Biodiversität in der Landwirtschaft soll deshalb vorrangig die Qualität bestehender BFF (allenfalls mit Lageverschiebung) verbessert werden (vgl. insbesondere Massnahme 20). Hier besteht ein grosses Potenzial. Sollte sich dann zeigen, dass weitere Defizite bestehen, sind diese differenziert für das Offenland, den Wald und das Siedlungsgebiet auszuweisen und auszugleichen.

Verschiedene Massnahmen des Aktionsplans weisen Synergien bzw. Abstimmungsbedarf mit anderen Zielsetzungen und Konzepten des Bundes und der Kantone auf. Diese Synergien und Schnittstellen sollen allgemein noch klarer dargestellt werden. Invasive gebietsfremde Arten können die Bemühungen zur Förderung der Biodiversität stark beeinträchtigen, weshalb die Erarbeitung einer Strategie im Umgang mit diesen Arten in Bezug auf die Biodiversität angezeigt ist (Massnahme 35). Diese Strategie ist allerdings deutlich als *Teil* der umfassenden Bundesstrategie Neobiota (Postulat Vogler, 13.3636 – Stopp der Ausbreitung von invasiven gebietsfremden Arten) zu positionieren, welche die Beeinträchtigung weiterer Schutzgüter wie die Gesundheit von Mensch und Tier, Infrastruktureinrichtungen und die Landwirtschaft zu behandeln hat. Schliesslich sollen die Leistungen, welche die Kantone bis heute für die Erhaltung und Förderung der Biodiversität erbracht haben, in geeigneter Form ebenfalls in den Aktionsplan SBS eingebracht werden.

Massnahmen des Aktionsplans SBS können dann am besten umgesetzt werden, wenn sie in die bestehenden (allenfalls etwas erweiterten) Programmvereinbarungen integriert und vom Bund substantziell mitgetragen werden. Wie die Prioritäten bei der Umsetzung der einzelnen Massnahmen gesetzt werden, ist sodann Gegenstand der Verhandlungen.

### **Beantwortung der Fragen der Vorkonsultation**

Die Antworten zu den Fragen der Vorkonsultation sind, wie gewünscht, in der beiliegenden Tabelle erfasst worden.

II. Mitteilung an die Mitglieder des Regierungsrates sowie an die Finanzdirektion, die Volkswirtschaftsdirektion und die Baudirektion.



Vor dem Regierungsrat  
Der Staatsschreiber:

**Husi**