

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 26. Mai 2021

566. Naturschutz-Gesamtkonzept Umsetzungsplan bis 2025 und Gegenvorschlag zur Natur-Initiative (Stellenplan)

A. Ausgangslage

Ungefähr seit Beginn des letzten Jahrhunderts erlitt die Biodiversität weltweit, in der Schweiz und auch im Kanton Zürich sehr starke Verluste. Der Umweltbericht 2018 des Kantons Zürich (RRB Nr. 1088/2018) hält fest, dass der Zustand der Biodiversität im Kanton Zürich insgesamt besorgniserregend ist, und weist einen grossen Handlungsbedarf aus.

Für den Natur- und Landschaftsschutz im Kanton Zürich gibt das Naturschutz-Gesamtkonzept (NSGK), vom Regierungsrat mit Beschluss Nr. 3801/1995 festgesetzt, die Ziele, Leitlinien und die nötigen Massnahmen vor. Für die vollständige Umsetzung wurden die jährlichen Kosten für den Kanton auf rund 50 Mio. Franken Sachaufwand und der Stellenbedarf auf rund 40 Stellen (mit zusätzlichem Personalbudget) geschätzt. Das NSGK wird seither kontinuierlich umgesetzt, allerdings mit deutlich geringeren finanziellen und personellen Mitteln. Es ist nach wie vor nicht gelungen, den Artenrückgang zu stoppen und eine Trendumkehr zu erreichen.

Um diesem unbefriedigenden Zustand entgegenzuwirken, haben der Regierungsrat basierend auf dem Bericht «Naturschutz-Gesamtkonzept: Bilanz 2015 und weitere Umsetzung» (RRB Nr. 240/2017) und der Kantonsrat mit dem Gegenvorschlag zur Natur-Initiative (Vorlage 5582b) zusätzliche finanzielle Mittel zur Umsetzung des NSGK bereitgestellt. Der in den jeweiligen Vorlagen ausgewiesene Stellenbedarf soll nachhaltig abgedeckt werden können.

B. Umsetzungsplan zum Naturschutz-Gesamtkonzept bis 2025

Mit Beschluss Nr. 240/2017 hat der Regierungsrat vom Bericht «Naturschutz-Gesamtkonzept: Bilanz 2015 und weitere Umsetzung» Kenntnis genommen. Der Bericht enthält einerseits eine Bilanz über die Zielerreichung des NSGK nach 20 Jahren. Er bestätigt, dass der Einsatz des Kantons Zürich für den Natur- und Landschaftsschutz weiterhin Wirkung zeigt und die im NSGK gesteckten Ziele zur Hälfte erreicht sind, während sie bei der Festsetzung 1995 bei rund einem Drittel lagen. Andererseits enthält der Bericht den neuen Umsetzungsplan bis 2025, der auf fünf Schwerpunktthemen fokussiert, um mit den vorhandenen Mitteln eine möglichst

grosse Wirkung für Natur und Mensch zu erzielen. Um die Ziele des NSGK bis 2025 voraussichtlich zu rund 60% zu erreichen, hat der Umsetzungsplan folgenden zusätzlichen Finanzmittel- bzw. Stellenbedarf ausgewiesen:

(in Mio. Franken)	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Finanzbedarf	4,8	6,3	8,0	9,4	10,4	11,2	12,1	12,9
Finanzierung								
– Bundesbeiträge BAFU (Sofortmassnahmen N+L, Wald)	3,0	3,5	4,0	4,7	5,1	5,5	6,0	6,4
– Natur- und Heimatschutzfonds	1,0	1,9	3,0	3,5	3,8	4,1	4,6	4,9
– Amt für Landschaft und Natur	0,8	0,9	1,0	1,2	1,5	1,5	1,5	1,5
Zusätzliche Stellen (absolut)	2,0	2,7	3,0	3,2	3,5	3,5	3,5	3,5

Die zusätzlichen Finanzmittel wurden in der Folge ab 2018 in den jeweiligen Jahresbudgets eingestellt und vom Kantonsrat bewilligt. 2019 erhöhte der Kantonsrat die Einlage in den Natur- und Heimatschutzfonds (NHF) für eine raschere Umsetzung des NSGK zudem um zusätzliche 2 Mio. Franken (auf 26 Mio. Franken, vgl. Abschnitt C).

Die zur zielgerichteten Umsetzung der zusätzlichen finanziellen Mittel nötige angemessene Erhöhung des Personalbestands erfolgte bisher nur in Form von befristeten Stellen. Zurzeit bestehen im Amt für Landschaft und Natur (ALN) 3,5 befristete Stellen in der Richtposition Wissenschaftliche/r Mitarbeiter/in LK 18 VVO. Diese befristeten Stellen sollen auf den 1. Juli 2021 in den ordentlichen Stellenplan übergeführt und analog zu den übrigen Stellen mit gleicher Funktion auf LK 19 VVO angehoben werden. Die entsprechenden Finanzmittel sind im Budget des ALN eingestellt.

C. Gegenvorschlag zur Natur-Initiative: Personalbedarf für Projektleitungen

Der Kantonsrat hat am 14. Dezember 2020 den Gegenvorschlag zur Volksinitiative «Rettet die Zürcher Natur (Natur-Initiative)» beschlossen (Vorlage 5582b). Der Gegenvorschlag bezweckt die verstärkte Förderung der Biodiversität mit zusätzlichen Einlagen in den NHF unter Beachtung des finanzpolitischen Umfelds. Die Volksinitiative wurde unter der Bedingung, dass gegen den Gegenvorschlag kein Referendum zustande kommt, zurückgezogen. Die Referendumsfrist für die Einreichung eines Volks- oder Gemeindereferendums lief am 23. März 2021 unbenutzt ab. Die Vorlage soll auf den 1. Juli 2021 in Kraft gesetzt werden.

Die mit der Vorlage beschlossene Änderung des Gesetzes über die Finanzierung von Massnahmen für den Natur- und Heimatschutz und für Erholungsgebiete, neu Natur- und Heimatschutzfondsgesetz (NHFG; LS 702.21), sieht vor, dass die jährliche Einlage in den NHF von heute

18–30 Mio. Franken auf 40–60 Mio. Franken erhöht wird; falls der Fondsbestand unter 30 Mio. Franken fällt, beträgt die jährliche Einlage 50–80 Mio. Franken. Der Anstieg der Einlage ist wie folgt festgelegt: 2021 30 Mio. Franken (+2 Mio. gegenüber Vorjahr), 2022 34 Mio. Franken (+4 Mio. gegenüber Vorjahr), 2023 40 Mio. Franken (+6 Mio. gegenüber Vorjahr). Neu können aus dem NHF auch Renaturierungen im Bereich von öffentlichen Gewässern unterstützt werden, wobei dafür jährlich 5 Mio. Franken bereitgestellt werden. Die weiteren Gesetzesanpassungen betreffen Punkte, die im vorliegenden Zusammenhang nicht von Belang sind.

Der Regierungsrat hat bereits in seinem eigenen Gegenvorschlag zur Natur-Initiative (RRB Nr. 1070/2019) ausgewiesen, dass die Steigerung der finanziellen Mittel für die Umsetzung des NSGK und die Renaturierung im Bereich von öffentlichen Gewässern auch eine angemessene Erhöhung des Personalbestands bedingt. Da Fonds lediglich Finanzierungsinstrumente sind, werden die personellen Mittel nicht über den Buchungskreis des NHF geführt. Die Erhöhung der dafür nötigen personellen Mittel muss systemkonform somit mittels Ergänzung des Stellenplans und Erhöhung des Budgets der entsprechenden Ämter der Baudirektion erfolgen.

Erfahrungsgemäss ist für die Umsetzung von Fördermassnahmen für die Biodiversität im Umfang von rund 1,6 Mio. Franken aus dem NHF sowie der entsprechenden Bundesgelder aus der NFA-Programmvereinbarung eine Vollzeitstelle nötig. Dieses Verhältnis trifft auch auf Revitalisierungsprojekte zu. Dieser Stellenbedarf umfasst sowohl die Fachleistungen (hauptsächlich umfassendes Projektmanagement sowie Fachexpertise) als auch die Unterstützungsleistungen (hauptsächlich Administration, Finanzen, IT, Recht, Kommunikation) in den jeweiligen Fachabteilungen. In die Berechnung nicht eingeflossen sind die Aufwände auf Amts- bzw. Direktionsebene. Die Möglichkeiten zur Auslagerung von Aufgaben an Private sind ausgeschöpft. Bei einer Erhöhung der Gesamtmittel im NHF wird von einem gewissen Effizienzgewinn ausgegangen. RRB Nr. 1070/2019 beziffert dementsprechend den künftigen Stellenbedarf mit rund einer Vollzeitstelle pro 2 Mio. Franken zusätzlicher Einlage in den NHF. Als Bezugsgrösse wird die Einlage von 26 Mio. Franken im Jahr 2019 angegeben (vgl. Abschnitt B). Diese Eckpunkte bilden die Grundlage für die vorliegende Stellenplananpassung. Es wird sich zeigen, ob sich die Aufwände auf Amts- und Direktionsebene ohne zusätzliche personelle Mittel bewältigen lassen und ob die angestrebte Effizienzsteigerung in einem zunehmend komplexeren Umfeld erzielt werden kann. Die zusätzlichen Stellen sollen parallel zum Anstieg der finanziellen Mittel zeitlich gestaffelt mit einem Vorlauf geschaffen werden. Der Vorlauf ergibt sich aus der nötigen Einarbeitungszeit und der Tatsache, dass Projekte zuerst entwickelt werden müssen, bevor die Umsetzung

erfolgen kann. Die Stellen werden hauptsächlich im ALN zur rascheren Umsetzung des NSGK benötigt. Daneben sind Stellen im Amt für Abfall, Wasser, Energie und Luft (AWEL) und in kleinerem Umfang wiederum im ALN für die Renaturierung im Bereich von öffentlichen Gewässern notwendig. Zudem ist im Immobilienamt (IMA) ein zusätzlicher Stellenanteil zur Abwicklung von Grundstücksgeschäften im NHF zu ergänzen. Die mit dem vorliegenden Beschluss zu schaffenden Stellen beziehen sich auf den Zeitraum bis 2024 und beruhen mit Bezug auf die Einlage in den NHF für 2024 und 2025 auf Annahmen (2024: 50 Mio. Franken; 2025: 50 Mio. Franken). Sollten die Einlagen höher ausfallen, würde sich ein zusätzlicher Stellenbedarf ergeben.

Der Gegenvorschlag zur Natur-Initiative wird in der Erfolgsrechnung des NHF bereits im Jahr 2021 mit einem Anstieg von 2 Mio. Franken wirksam. Massnahmen zur beschleunigten Umsetzung des NSGK sind dringlich. Aus praktischen Gründen ist es zudem unabdingbar, dass der Anstieg der Anzahl Stellen in einer gewissen zeitlichen Staffelung erfolgt.

Personalbedarf

Zur Umsetzung des Gegenvorschlags zur Natur-Initiative ergibt sich demzufolge für Anfang 2022 ein Stellenbedarf von insgesamt 4,4 Stellen, für Mitte 2022 von 7 Vollzeitstellen, für Mitte 2023 von 12 Stellen und für Mitte 2024 von 13,9 Stellen, wobei wie ausgeführt ein Teil bereits 2021 geschaffen werden soll:

	ab 1. Januar 2022	ab 1. Juli 2022	ab 1. Juli 2023	ab 1. Juli 2024
ALN	3,6	2,6	3,8	1,9
AWEL	0,8		0,7	
IMA			0,5	

Bei den zu schaffenden Stellen handelt es sich um eine Aufstockung bestehender Stellen bei der Baudirektion.

Für die erforderlichen unbefristeten Stellen ist mit zusätzlichen jährlichen Gesamtkosten von rund Fr. 970 000 im Jahr 2022 bis Fr. 2 360 000 im Jahr 2025 (Grundlohn einschliesslich 13. Monatslohn, Sozialversicherungsbeiträgen und Infrastrukturkosten) zu rechnen.

Die jährlich wiederkehrenden Kosten teilen sich wie folgt auf die Ämter auf:

(in Mio. Franken)	ab 1. Januar 2022	ab 1. Januar 2023	ab 1. Januar 2024	ab 1. Januar 2025
ALN	0,83	1,38	1,86	2,02
AWEL	0,14	0,20	0,26	0,26
IMA		0,04	0,09	0,09
Zusätzlicher Personalaufwand	0,97	1,62	2,20	2,36

Die Mittel für die Jahre 2022 bis 2025 müssen im Konsolidierten Entwicklungs- und Finanzplan 2022–2025 eingestellt werden.

D. Gegenvorschlag zur Natur-Initiative: Personalbedarf für Naturschutz-Unterhaltungsdienst

Für spezifische Unterhaltsmassnahmen in Naturschutzgebieten besteht der Naturschutz-Unterhaltungsdienst mit einem Werkhof in Pfäffikon. Er kommt nur dort zum Einsatz, wo für die Arbeiten keine Landwirtinnen und Landwirte gefunden werden können oder Spezialmaschinen und/oder besonderes Fachwissen nötig sind. Im Beschluss des Regierungsrates zu seinem Gegenvorschlag zur Natur-Initiative (RRB Nr. 1070/2019) ist festgehalten, dass eine allfällige Stellenplananpassung für den Naturschutz-Unterhaltungsdienst separat geprüft werde.

Der Naturschutz-Unterhaltungsdienst weist seit dem Sanierungsprogramm 04 einen personellen Unterbestand auf, der bisher nicht wieder ausgeglichen werden konnte. Zudem nahmen und nehmen die Möglichkeiten, bei anderen kantonalen Unterhaltungsdiensten (insbesondere Gewässerunterhalt) über den baudirektionsinternen Arbeitspool Naturschutzleistungen zu beziehen, aufgrund von Stelleneinsparungen stetig ab. Im Gegensatz dazu erweist sich die Pflege, die nötig ist, um die ökologische Qualität der Naturschutzgebiete stabil zu halten, als zunehmend aufwendiger. Die Möglichkeit, zusätzliche Spezialarbeiten durch Landwirtinnen und Landwirte ausführen zu lassen, ist erfahrungsgemäss sehr begrenzt, weil einerseits aufgrund des Strukturwandels die entsprechenden personellen Kapazitäten fehlen und weil andererseits die vorhandene Mechanisierung häufig ungeeignet ist. Mit der Umsetzung des Gegenvorschlags zur Natur-Initiative werden künftig mehr aufgewertete hochwertige naturnahe Flächen bestehen, die Bedarf an spezifischen Pflege- und Unterhaltsmassnahmen haben.

Um die bestehenden personellen Engpässe zu beseitigen und den künftigen Anforderungen in der Folge der Umsetzung des Gegenvorschlags der Natur-Initiative gerecht zu werden, sind ab dem 1. Juni 2021 im ALN für den Naturschutz-Unterhaltungsdienst folgende Stellen zu schaffen:

	ab 1. Juni 2021	ab 1. Juli 2022	ab 1. Juli 2023
ALN	2,0	1,0	1,0

Die Mittel für die Finanzierung dieser Stellen werden dem NHF entnommen, da diese Aufwände unmittelbar der Pflege der Schutzobjekte dienen.

Auf Antrag der Baudirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Im Stellenplan des Amtes für Landschaft und Natur werden mit Wirkung ab 1. Juli 2021 folgende bisher befristete Stellen in LK 18 VVO in unbefristete Stellen in LK 19 VVO umgewandelt:

Stellen	Richtposition	Klasse VVO
3,5	Wissenschaftliche/r Mitarbeiter/in	19

II. Im Stellenplan des Amtes für Landschaft und Natur werden folgende unbefristeten Stellen neu geschaffen:

mit Wirkung ab 1. Juni 2021

Stellen	Richtposition	Klasse VVO
1,0	Spezialhandwerker/in	13
1,0	Spezialhandwerker/in	12

mit Wirkung ab 1. Januar 2022

Stellen	Richtposition	Klasse VVO
0,2	Juristische/r Sekretär/in mbA	21
1,0	Wissenschaftliche/r Mitarbeiter/in mbA	21
2,4	Wissenschaftliche/r Mitarbeiter/in	19

mit Wirkung ab 1. Juli 2022

Stellen	Richtposition	Klasse VVO
2,6	Wissenschaftliche/r Mitarbeiter/in	19
1,0	Spezialhandwerker/in	12

mit Wirkung ab 1. Juli 2023

Stellen	Richtposition	Klasse VVO
3,0	Wissenschaftliche/r Mitarbeiter/in	19
0,8	Wissenschaftliche/r Mitarbeiter/in	16
1,0	Handwerker/in	11

mit Wirkung ab 1. Juli 2024

Stellen	Richtposition	Klasse VVO
1,9	Wissenschaftliche/r Mitarbeiter/in	19

III. Im Stellenplan des Amtes für Abfall, Wasser, Energie und Luft werden folgende unbefristeten Stellen neu geschaffen:

mit Wirkung ab 1. Januar 2022

Stellen	Richtposition	Klasse VVO
0,8	Ingenieur/in	19

mit Wirkung ab 1. Juli 2023

Stellen	Richtposition	Klasse VVO
0,7	Ingenieur/in	19

IV. Im Stellenplan des Immobilienamtes werden folgende unbefristeten Stellen neu geschaffen:

mit Wirkung ab 1. Juli 2023

Stellen	Richtposition	Klasse VVO
0,5	Adjunkt/in	20

V. Mitteilung an die Finanzdirektion und die Baudirektion.



Vor dem Regierungsrat
Die Staatsschreiberin:

Kathrin Arioli