



Bundesamt für Umwelt

3003 Bern

Franziska.Humair@bafu.admin.ch

Bern, 25. Juni 2021
TE / C4 / C473

Stellungnahme der SAB zum indirekten Gegenvorschlag zur Biodiversitätsinitiative

Sehr geehrte Damen und Herren

Die Schweizerische Arbeitsgemeinschaft für die Berggebiete SAB bedankt sich für die Gelegenheit zur Stellungnahme zu randvermerktem Geschäft. Die SAB vertritt die Interessen der Berggebiete und ländlichen Räume in den wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Belangen. Mitglieder der SAB sind 22 Kantone, rund 600 Gemeinden sowie zahlreiche Organisationen und Einzelmitglieder.

Die Volksinitiative „Für die Zukunft unserer Natur und Landschaft (Biodiversitätsinitiative)“ wurde am 8. September 2020. Mit 107'885 gültigen Unterschriften eingereicht. Sie will den Schutz der Artenvielfalt stärken und deren langfristigen Erhalt sichern. Weiter sollen der Landschaftsschutz gestärkt und die Baukultur gefördert werden. Die Initiative fordert mehr Flächen für die Natur und mehr Geld die Erhaltung und Förderung der natürlichen Vielfalt. Der Bundesrat teilt zwar grundsätzlich die Anliegen der Initiative, beurteilt diese aber als zu weit gehend. Er stellt ihr deshalb einen indirekten Gegenvorschlag gegenüber. Der indirekte Gegenvorschlag umfasst folgende Elemente:

- Der Anteil der Landesfläche, der dem Schutz der einheimischen Tier- und Pflanzenwelt dient, soll bis 2030 auf mindestens 17% steigen (Schutzflächenziel).
- Bestehende Biotop sollen saniert werden.
- Die verschiedenen Biotop und Schutzgebiete sollen untereinander besser vernetzt werden (ökologische Vernetzung).
- Inner- und ausserhalb der Bauzonen sollen Massnahmen zum ökologischen Ausgleich gefördert werden.
- Die Baukultur soll eine stärkere Beachtung erhalten und gefördert werden.

Die SAB teilt die Beurteilung des Bundesrates, dass die Biodiversitätsinitiative zu weit geht. So fordert die Initiative u.a. dass auf Schutzobjekten nicht nur innerhalb des im jeweiligen Inventar festgelegten Perimeters sondern auch ausserhalb Rücksicht genommen wird. Das

widerspricht fundamental den zu Grunde liegenden Annahmen der jeweiligen Inventare und würde in der Praxis zu unmöglichen Abgrenzungsfragen führen. Die Initiative sieht zudem eine deutliche Verschärfung für die Schutzobjekte vor, indem der Grundsatz der ungeschmälernten Erhaltung in der Verfassung festgeschrieben werden soll. Der Kerngehalt von Objekten soll unter absoluten Schutz gestellt werden. Eine Interessensabwägung ist somit nicht mehr möglich. Dabei konnte eben erst mit der Revision des Energiegesetzes im Jahr 2017 durchgesetzt werden, dass z.B. auch die Energieversorgung als von nationalem Interesse und damit bei der Interessensabwägung als gleichwertig einzustufen sei. Die vorgeschlagene Bestimmung in Art. 78a, Abs. 3 stellt auch einen massiven Eingriff in die kantonalen Kompetenzen dar. Denn neu müssten die Kantone auch bei Eingriffen in kantonale Inventare sowohl die gesamtschweizerischen als auch die kantonalen Interessen berücksichtigen. Heute müssen sie nur die übergeordneten gesamtschweizerischen Interessen bei der Ausübung von Bundesaufgaben erfüllen. Die Initiative will somit den Schutz der kantonalen Inventarobjekte stärken. Letztlich wäre die Umsetzung der Initiative mit massiven Kosten verbunden. Der Bund rechnet mit jährlichen Kosten von rund 443 Mio. Fr. für Bund (203 Mio. Fr.) und Kantone (240 Mio. Fr.). Der Handlungsspielraum in den Berggebieten und ländlichen Räumen wurde in den vergangenen Jahren durch immer neue Schutz- und Umweltauflagen immer weiter eingeschränkt (z.B. Zweitwohnungsinitiative, RPG1, Gewässerraum). Die Berggebiete fühlen sich immer mehr in die Rolle eines Naturreservates und Erholungsraumes abgedrängt. Die Biodiversitätsinitiative ist eine weitere Volksinitiative aus einer ganzen Reihe von Initiativen (Zersiedelungsinitiative, Landschaftsinitiative, Trinkwasserinitiative, Pestizidinitiative, Massentierhaltungsinitiative usw.) welche diesen Eindruck noch verstärken und zwar oft gut gemeint sind, jedoch in der Umsetzung zu einer Benachteiligung der Berggebiete und ländlichen Räume führen würden. Aus Sicht der SAB sind die Berggebiete in erster Linie ein Lebens- und Wirtschaftsraum. **Die SAB lehnt deshalb die Biodiversitätsinitiative entschieden ab.**

Die SAB unterstützt auf der anderen Seite grundsätzlich die Idee eines indirekten Gegenvorschlags. Die SAB kann jedoch nicht alle vorgeschlagenen Massnahmen des Bundesrates unterstützen. Wir legen nachfolgend unsere Haltung zu den einzelnen Massnahmen detailliert dar. Die Stellungnahme ist entsprechend der Reihenfolge der Artikel des NHG gegliedert.

Berücksichtigung der Inventare in den kantonalen Planungen (NHG Art. 12h): Die SAB hat in ihren Stellungnahmen zu den verschiedenen Revisionen der Bundesinventare (insbesondere Revision BLN und ISOS) immer darauf hingewiesen, dass sie eine Verschärfung ablehne. Leider hat der Bundesrat dieser Kritik nicht Rechnung getragen, sondern die Verordnungen entsprechend dem Bundesgerichtsurteil im Fall Rütli angepasst. Diese Anpassungen werden nun auch ins NHG übernommen. Mit der Revision des NHG soll der Bund zudem die Kompetenz erhalten, ein Konzept und allenfalls einen Sachplan zu erstellen und darin die quantitativen und qualitativen Ziele für den Lebensraumschutz festzulegen (Art. 18^{bis}, Abs. 2). Die Erfahrungen mit anderen Konzepten des Bundes in diesem Bereich sind aus Sicht der SAB leider nicht sehr positiv. Der Bund hat die Tendenz, via derartige Planungsinstrumente allzu stark in die Kompetenzen von Kantonen und Gemeinden einzugreifen, z.B. im vorliegenden Fall durch die Festlegung von Kontingenten. Die SAB stellt sich nicht grundsätzlich gegen das Instrument der Sachpläne und Kontingente, die Kompetenzen von Kantonen und Gemeinden müssen aber gewahrt bleiben.

Die SAB unterstützt die Förderung der Baukultur (NHG Art. 17b und c). Mit der Revision des NHG wird erstmals der Begriff der Baukultur verankert. Baukultur ist dabei ein umfassender Begriff, der alle menschlichen Tätigkeiten umfasst, die die gebaute Umwelt verändert. Zur Baukultur gehört nicht nur die Bautätigkeit an sich sondern auch die planerische Gestaltung (Raumplanung). Zur Baukultur gehören auch der Umgang mit dem archäologischen und baukulturellen Erbe. Mit der neuen Bestimmung soll die Baukultur gebührend berücksichtigt und gefördert werden. Die finanzielle Förderung soll über die

Kulturbotschaft erfolgen. Die SAB anerkennt, dass in diesem Bereich Handlungsbedarf besteht und unterstützt deshalb das Anliegen.

Die SAB lehnt das Flächenziel von 17% ab. Durch die bestehenden Schutzgebiete leisten die Berggebiete bereits einen sehr grossen Beitrag zur Biodiversität. Dieser Beitrag ist in einigen Berggemeinden bereits so gross, dass sie keinen Handlungsspielraum mehr haben, um sich weiter zu entwickeln. Um das Flächenziel zu erreichen, müssten zusätzliche 4% der Landesfläche oder rund 1'600 km² unter Schutz gestellt werden. Es liegt auf der Hand, dass der Grossteil dieser Flächen in den Berggebieten und ländlichen Räumen zu liegen käme. Der Bundesrat will das Flächenziel zudem durch die Erweiterung bestehender regionaler und lokaler Biotop erreichen. Er greift damit direkt in die Kompetenzen der Kantone und Gemeinden ein. Die SAB lehnt das Flächenziel und somit den neuen Art. 18bis des NHG ab.

Art. 18bis ist zu streichen

Stärkerer Einbezug der Kantone und Gemeinden bei der Festlegung und Aktualisierung der Inventarobjekte nötig: Dieser Punkt wird durch den Bundesrat nicht zur Revision vorgeschlagen, entspricht aber einem zentralen Anliegen der SAB und steht in direktem Zusammenhang mit der angestrebten Aufwertung bestehender Biotop und der Frage der Kompetenzverteilung zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden. Gemäss Art. 78, Abs. 1 der Bundesverfassung sind die Kantone für den Natur- und Heimatschutz zuständig – nicht der Bund. Die Festlegung von kantonalen oder kommunalen Kontingenten durch den Bund ist somit verfassungswidrig. Der Bund kann nur in enger Zusammenarbeit mit den Kantonen und Gemeinden Massnahmen ergreifen. Dies kommt heute in Art. 18a des NHG ungenügend zum Ausdruck. Die Kantone haben in der aktuellen Fassung nur ein Anhörungsrecht bei der Bezeichnung neuer Biotop von nationaler Bedeutung. Die Kantone haben jedoch in der aktuellen Fassung kein Antragsrecht. Die Aktualisierung z.B. von Schutzgebietsperimetern auf Grund von durch die Kantone festgestellten Veränderungen ist somit fast unmöglich. Zudem besteht durch die aktuelle Fassung von Art. 18a kein Rechtsschutz für Gemeinden, Grundeigentümer und weitere. Ein Rechtsmittel gegen Entscheide des Bundesrates zu Inventaren besteht trotz der weitreichenden rechtlichen Konsequenzen nicht. Art. 18a enthält auch keine Kriterien für die Nachführung der Inventare. Eine Nachführung liegt aber gerade im Interesse eines der Ziele des indirekten Gegenvorschlags: einer Aufwertung bestehender Inventarobjekte. Wir schlagen deshalb vor, Art. 18a des NG wie folgt zu ergänzen:

Art. 18a, Abs. 1: (...) legt die Schutzziele fest. Die Kantone können von sich aus eine Überprüfung von Objekten beantragen oder eine anfechtbare Verfügung im Sinne von Art. 12, Abs. 1 verlangen.

Abs. 1^{ter} (neu): Für Inventarnachführungen sind die aktuellen tatsächlichen Verhältnisse vor Ort massgebend. Reduziert sich die Fläche gegenüber dem rechtsgültigen Bestand, sorgt der Kanton für angemessenen Ersatz.

Keine Zielvorgaben für Biotop von regionaler und lokaler Bedeutung. Mit NHG Art. 18b werden die Kantone neu verpflichtet, Biotop von regionaler oder lokaler Bedeutung zu bezeichnen und unter Schutz zu stellen. Dabei soll auch die ökologische Vernetzung angestrebt werden. Dieses Ziel kann von der SAB unterstützt werden. Absatz 3 des neuen Artikels 18b geht jedoch zu weit. Denn mit diesem Artikel soll der Bund die Kompetenz erhalten, den Kantonen einen Mindestumfang an Biotop von regionaler und lokaler Bedeutung vorzuschreiben. Es sollen also Kontingente eingeführt werden. Das ist ein

eindeutiger Eingriff in die kantonalen und kommunalen Entscheidungsmöglichkeiten und muss deshalb abgelehnt werden.

Art. 18b, Abs. 3 ist zu streichen.

Ja zum ökologischen Ausgleich, insbesondere innerhalb der Siedlungsgebiete (Art. 18b^{bis} NHG). In der öffentlichen Diskussion war der ökologische Ausgleich bis anhin vor allem auf die Flächen ausserhalb der Siedlungsgebiete fokussiert. Doch auch innerhalb der Siedlungsgebiete besteht viel Potenzial. Es ist ja kein Zufall, dass viele wildlebende Tiere wie z.B. Füchse sich vermehrt im Siedlungsraum aufhalten. Mit der durch die erste Teilrevision des Raumplanungsgesetzes vorgegebenen Siedlungsverdichtung nach innen wird die Schaffung von Grünflächen innerhalb des Siedlungsgebietes umso wichtiger. Dieses Erkenntnis setzt sich langsam auch in der Ortsplanung durch. Mit dem neuen Art. 18b^{bis} kann diesem Umstand noch mehr Rechnung getragen werden. Ausserhalb der Bauzonen wird schon sehr viel für die Biodiversität getan. Alleine die Landwirtschaft erbringt derzeit auf 18,8% ihrer Flächen Biodiversitätsförderung – und nimmt entsprechende Produktionsrückgänge in Kauf. Wir erwarten deshalb, dass der neue Fokus auf die Siedlungsflächen (also innerhalb der Bauzonen) auch klar im Gesetzesartikel zur Geltung kommt und schlagen folgende Formulierung vor:

Artikel 18b^{bis} Abs. 1: In intensiv genutzten Gebieten – namentlich in den Siedlungsgebieten - sorgen die Kantone für ökologischen Ausgleich an geeigneten Standorten inner- und ausserhalb von Siedlungen. Dabei tragen sie den Interessen der land- und waldwirtschaftlichen Nutzung sowie den Zielen der Energiestrategie des Bundes Rechnung. [...]

Ferner wird auch beim ökologischen Ausgleich eine bundesstaatliche Kontingentierung von der SAB abgelehnt.

Art. 18b^{bis}, Abs. 3 muss gestrichen werden.

Jagdgesetz:

Nein zur Umbenennung der Jagdbanngebiete. Die SAB hat bereits bei der Beratung des Jagdgesetzes die Umbenennung der Jagdbanngebiete in Wildtierschutzgebiete abgelehnt. Wir halten an dieser ablehnenden Haltung fest. Die Jagdbanngebiete machen alleine schon 3,5% der Landesfläche aus und tragen damit wesentlich zum vom Bundesrat angestrebten Flächenziel bei. Die Jagdbanngebiete können auch so zum Flächenziel angerechnet werden, ohne dass eine Umbenennung erforderlich ist. Wir vermuten, dass mit der Umbenennung die Absicht verbunden ist, weitere Schutzmassnahmen durchzusetzen und den Zugang zu den Jagdbanngebieten weiter einzuschränken, was von uns abgelehnt wird.

Ja zu überregionalen Wildtierkorridoren. Die SAB unterstützt demgegenüber die Förderung von überregionalen Wildtierkorridoren. Es handelt sich dabei um eine weitgehend unbestrittene Massnahme aus der gescheiterten Revision des Jagdgesetzes, welche nun im Rahmen des indirekten Gegenvorschlags wieder aufgegriffen wird.

Fischereigesetz:

Ja zur Bezeichnung von Gebieten von nationaler Bedeutung. Die SAB unterstützt die neue Bezeichnung von nationalen Gebieten für die Erhaltung von Fischen und Krebsen, die vom Aussterben bedroht oder stark gefährdet sind. Entscheidend für diese zustimmende

Haltung sind die Ausführungen im erläuternden Bericht, wonach wasserbauliche Eingriffe weiterhin möglich sind und die neuen Schutzgebiete keine Ausschlussgebiete für neue Wasserkraftanlagen darstellen. Da die Gewässerhoheit bei den Kantonen liegt, erwartet die SAB, dass die Bezeichnung der Gebiete durch die Kantone und nicht durch den Bund erfolgt. Art. 7a muss dementsprechend wie folgt umformuliert werden:

~~Der Bundesrat bezeichnet im Einvernehmen mit den Kantonen~~ Die Kantone können Gebiete von nationaler Bedeutung (...) bezeichnen (...)

Finanzielle Aspekte

Abschliessend stellt die SAB fest, dass die Kosten für die Umsetzung des indirekten Gegenvorschlags des Bundesrates zwar nur halb so hoch sind, wie jene der Biodiversitätsinitiative. Die Kosten von jährlich 250 Mio. Fr. für Bund, Kantone und Gemeinden sind aber immer noch sehr hoch, insbesondere auch vor dem Hintergrund der angespannten Finanzlage der öffentlichen Haushalte in Folge der Bewältigung der Corona-Krise. Durch die Streichung des Flächenziels gemäss Vorschlag der SAB können die Kosten bereits erheblich reduziert werden.

Gesamtüberblick der Kosten des indirekten Gegenvorschlags gemäss Massnahmenpaket des Bundes (Beträge in Mio. Fr.).

Massnahme	Bund	Kantone	Gemeinden
Schutzflächenziel 17%	35	46	
Sanierung bestehende Biotop und neue aquatische Biotop	39	53	
Ökologische Vernetzung	6	8	
Stärkung ökologischer Ausgleich im Siedlungsgebiet	20	33	10
Baukultur	-	-	-
Total	100	140	10

Die gesamten Kosten für Bund, Kantone und Gemeinden belaufen sich somit auf 250 Mio. Fr. pro Jahr. Entsprechend dem Antrag der SAB, das Schutzflächenziel von 17% zu streichen, sinken die Kosten des indirekten Gegenvorschlags auf total 179 Mio. Fr. pro Jahr (65 Mio. Fr. für den Bund, 94 Mio. Fr. für die Kantone und 10 Mio. Fr. für die Gemeinden). Damit sind die Kosten immer noch sehr hoch.

Zusammenfassung

Die SAB lehnt die Biodiversitätsinitiative ab, da sie zu weit geht und einen Eingriff in die Kompetenzen von Kantonen und Gemeinden darstellt. Die SAB unterstützt grundsätzlich die Idee eines indirekten Gegenvorschlags. Der indirekte Gegenvorschlag des Bundesrates muss aber abgespeckt werden. Insbesondere ist auf die Festlegung eines Flächenzieles zu verzichten. Ebenso ist auf quantitative Vorgaben für Schutzgebiete auf regionaler und kommunaler Ebene zu verzichten. Hingegen unterstützt die SAB die Aufwertung

bestehender Biotope, die bessere Vernetzung dieser Biotope und die Förderung der Baukultur.

Mit freundlichen Grüßen

**SCHWEIZERISCHE ARBEITSGEMEINSCHAFT
FÜR DIE BERGGEBIETE (SAB)**

Die Präsidentin:

Der Direktor:

Christine Bulliard-Marbach
Nationalrätin

Thomas Egger

Résumée

Le SAB, tout comme le Conseil fédéral, rejette l'initiative sur la biodiversité, car elle va trop loin et empiète sur les compétences des cantons et des communes. Dans ce cadre, le SAB soutient l'idée d'un contre-projet indirect. Le contre-projet indirect du Conseil fédéral doit toutefois être allégé. En particulier, il faut renoncer à l'idée de transformer 17% du territoire national en zone protégée. De même, les exigences quantitatives pour les zones protégées, au niveau régional et communal, doivent être supprimées. En revanche, le SAB soutient la mise en valeur des biotopes existants, une meilleure mise en réseau de ces biotopes et la promotion de la culture du bâti.