Regierungsrat

Rathaus / Barfüssergasse 24
4509 Solothurn
so.ch

Bundesamt für Umwelt
3003 Bern

28. Juni 2021

Vernehmlassung zur Revision des Natur- und Heimatschutzgesetzes (NHG) als indirekter Gegenvorschlag zur Volksinitiative «Für die Zukunft unserer Natur und Landschaft (Biodiversitätsinitiative)»

Sehr geehrte Frau Direktorin
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Brief vom 31. März 2021 haben Sie uns eingeladen, zur Revision des Natur- und Heimatschutzgesetzes (NHG) als indirekter Gegenvorschlag zur Volksinitiative «Für die Zukunft unserer Natur und Landschaft (Biodiversitätsinitiative)» Stellung zu nehmen. Wir bedanken uns für die Gelegenheit.

1. Allgemeine Haltung zum indirekten Gegenvorschlag

Wir begrüssen die Absicht des Bundesrates, die wichtigen Anliegen der Initiative aufzunehmen und gesetzlich zu verankern. Wir teilen die Einschätzung des Bundesrates, dass die biologische und landschaftliche Vielfalt stärker zu schützen und zu fördern ist. Der Verlust an Biodiversität bereitet uns Sorgen. Trotz vieler Bemühungen und hoher Investitionen liess sich bis heute der Rückgang der Biodiversität in der Schweiz nicht aufhalten. Bei der Vorlage geht es indes nicht nur um Biodiversität, sondern ebenso um Raumplanung, mittels der die Ziele umgesetzt werden sollen. Grosse Erwartung setzen wir in einen schweizweit vernetzten Lebensraumverbund, bestehend aus Kern- und Vernetzungsgebieten, eine sogenannte ökologische Infrastruktur (ÖI). Diese Aufgabe stellt für alle Kantone in den nächsten Jahren eine grosse Herausforderung dar. Wir schlagen Ihnen deshalb vor, einen Sachplan für die ÖI zu schaffen. Dieser Sachplan muss sich auf die durch die Kantone erarbeiteten Fachplanungen abstützen.

Die Förderung der Baukultur und somit der Schutz und die Schonung von Ortsbildern, historischen Bauten, archäologischen Stätten und Kulturlandschaften ist neben dem Schutz der Natur als Lebensraum und der Naturdenkmäler ein wesentlicher Gegenstand des NHG und erhält durch seine explizite Nennung und den neuen Abschnitt das angemessene Gewicht.

Es ist zu berücksichtigen, dass die Interessengegensätze im Raum gross sind. Diese können u.E. nur mit einer vorausblickenden, alle wesentlichen Interessen beachtenden Raumplanung weitgehend gelöst werden.

Das geltende NHG ist eine gute gesetzliche Basis und beinhaltet grundsätzlich alle nötigen Bestimmungen und Massnahmen. Eine Revision ist deshalb so schlank wie möglich vorzunehmen. Die geltenden Kompetenzen und Handlungsspielräume der Kantone sollen erhalten bleiben. Korrekturen und Ergänzungen gilt es dort vorzunehmen, wo effektiv Handlungsbedarf besteht.

2. Konkrete Forderungen

2.1 Berücksichtigung der Inventare des Bundes (Art. 12h)

Die Interessenabwägung wird richtigerweise an die Planungen der Kantone geknüpft. In vielen Kantonen ist allerdings die Gemeinde die Trägerin der Nutzungsplanung, sie soll explizit auch angesprochen werden, zumal Art. 47 RPV die Aufgabe gibt, über die Nutzungsplanung der kantonalen Genehmigungsbehörde Bericht zu erstatten. Besonders erwähnt werden die Richt- und Nutzungsplanung. Sie unterscheiden sich jedoch wesentlich in der Konkretisierungsstufe der Planung. In der Praxis stellen wir fest, dass diese stufengerechte Interessenabwägung in der Richtplanung dem Bund Mühe macht. Insbesondere bei Vorhaben mit gewichtigen Auswirkungen auf Raum und Umwelt (Art. 8 Abs. 2 RPG) werden für die Interessenabwägung auf Ebene Richtplanung Abklärungen auf Stufe konkretes Projekt gefordert. Dies entspricht nicht dem Wesen der Richtplanung. Mit dem Begriff "stufengerecht" soll dem planerischen Stufenbau Rechnung getragen werden. In Bezug auf den Schutz der Inventarobjekte wird explizit davon ausgegangen, dass die Formulierung in Art. 5e («den anzustrebenden Schutz») als Verweis auf die Schutzziele ausreichend ist.

Antrag 1:

Die Kantone **und Gemeinden** berücksichtigen die Inventare des Bundes nach Art. 5 im Rahmen der **stufengerechten** Interessenabwägung bei ihren Planungen, insbesondere bei der Richtplanung und Nutzungsplanung sowie bei der Rechtsanwendung im Einzelfall nach

2.2 Flächenziel für Biodiversität (Art. 18^{bis}) und Vernetzung (Art. 1d)

Neben den zusätzlichen Flächen braucht es zur Erhaltung und Förderung der Biodiversität die Vernetzung der Schutzgebiete und Naturvorrangflächen. Die Verankerung eines fixen Flächenanteils im NHG, wie es Art. 18^{bis} vorsieht, erachten wir jedoch als wenig zielführend. Das Ziel muss ein funktionierender schweizweiter Lebensraumverbund (ÖI) sein. Das reine Flächenziel reicht nicht aus und muss mit qualitativen Aspekten bezüglich Lage und vor allem Qualität ergänzt sein. Es ist zu erwarten, dass die zusätzlichen Flächen, welche für eine funktionierende ÖI erforderlich sind, nicht ohne Nutzungsansprüche von Seiten anderer Sachpolitiken verfügbar sind. Möglichst viele Flächen unter Schutz zu stellen, ist u.E. nicht der richtige Ansatz. Wir haben stattdessen im Kanton Solothurn seit mehreren Jahrzehnten sehr gute Erfahrungen mit einem anreizbasierten Fördersystem im Naturschutz gemacht: Der Vereinbarungspartner erhält angemessene Abgeltungen für seine naturschützerischen Zusatzleistungen. Damit lassen sich die angestrebten quantitativen und qualitativen Ziele nachhaltig erreichen. Die Schaffung eines entsprechenden Sachplans begrüssen wir, sofern er sich auf die angelaufenen Fachplanungen der Kantone abstützt.

Antrag 2:

Anstatt des fixen Flächenziels in Art. 18^{bis} ist der Begriff der ökologischen Infrastruktur einzuführen:

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

¹ Zur Erhaltung und Förderung der biologischen Vielfalt der einheimischen Pflanzen- und Tierarten und ihrer Lebensräume sorgen Bund und Kantone für den Aufbau und Unterhalt der ökologischen Infrastruktur.

² Die ökologische Infrastruktur besteht aus Kern- und Vernetzungsgebieten. Der Bundesrat sichert die Kerngebiete und Vernetzungsgebiete nach Art. 13 des Raumplanungsgesetzes (Sachplan Ökologische Infrastruktur).

³ Die Kantone sorgen mit finanzieller Unterstützung des Bundes für den Schutz und Unterhalt der ökologischen Infrastruktur.

Antrag 3: Eventualiter (falls der Sachplan nicht eingeführt wird):

Die abschliessende Aufzählung der anzurechnenden Gebiete in Art. 18^{bis} Abs. 1 Bst. a-f soll auf Verordnungsebene geregelt werden.

Antrag 4: Eventualiter (falls der Sachplan nicht eingeführt wird):

Die Verantwortlichkeiten und Aufgaben aller drei Staatsebenen und involvierten Sachpolitiken sind zu nennen. Bei der Aufgabenverteilung ist die bestehende Zuständigkeitshierarchie zu wahren: Der Bund soll für die nationalen Aspekte zuständig sein, die Kantone zusammen mit den Gemeinden für die regionalen und lokalen Aspekte.

2.3 Förderung der Baukultur (Art.17b) und Finanzhilfen (Art.17c)

Die Förderung der Baukultur, die sämtliche raumwirksamen Tätigkeiten des Bundes umfasst, diese an den Anforderungen an eine hohe Baukultur misst und greifbare Massnahmen zur Förderung und Vermittlung der Baukultur an die Hand nimmt, ist begrüssenswert.

Im Erläuterungsbericht sind dazu diverse Faktoren einer hohen baukulturellen Qualität aufgelistet. Wir können diesen Faktoren beipflichten, fordern aber einen weiteren Faktor: die Funktionalität der nicht bebauten Umwelt gilt es zu erhalten oder soweit notwendig wiederherzustellen. Dieser Faktor zielt einerseits auf eine qualitativ wertvolle Umgebungsgestaltung bei Neubauten und andererseits auf die Erhaltung der Durchlässigkeit der Landschaft ab. Zudem kann auch der Erhalt der bebauten Umwelt das Ergebnis einer hohen Baukultur sein, z.B. der Entscheid, einen historischen Platz nicht zu verändern, sondern zu erhalten. Mit diesem Verständnis würde auch eine hohe Übereinstimmung der Begrifflichkeiten mit Art. 1 Abs. 1 RPV erzielt werden. Die Definition von raumwirksamen Tätigkeiten in Art. 1 Art. 1 RPV ist breiter gefasst als die Formulierung von Art. 17b Abs. 1 VE-NHG. Art. 1 RPV erwähnt auch Tätigkeiten, die darauf abzielen, die Nutzung des Bodens zu erhalten. Wir beantragen eine Ergänzung bei Art. 17b Abs. 1 VE-NHG. Es ist zentral wichtig, dass bezüglich der hohen Baukultur zu den aufgezählten raumwirksamen Tätigkeiten auch die Erhaltung gezählt wird.

Art. 17c regelt die Unterstützung des Bundes für die Förderung einer hohen Baukultur und erweitert dafür die bestehenden Unterstützungsmassnahmen. Gefördert wird die Vernetzung, Zusammenarbeit, Forschung und Sensibilisierung. Art. 17c Abs. 4 definiert, dass der Bund Bestrebungen für eine hohe Baukultur auch in anderer Form als mit Finanzhilfen unterstützen kann, namentlich mit Beratung. Das Bauen ausserhalb der Bauzone ist eine explizit an die Kantone delegierte Bundesaufgabe, womit auch die Beratung für eine hohe Baukultur primär eine Hauptaufgabe der Kantone ist. Abs. 4 ist deshalb so zu formulieren, dass die Rolle der Kantone ersichtlich ist und die unterstützende Rolle des Bundes zum Ausdruck kommt.

Antrag 5:

Art. 17b Baukultur, Abs. 1: «... Eine hohe Baukultur zeichnet sich bei allen Tätigkeiten, die den Raum verändern, durch einen ganzheitlichen Ansatz aus, der auf hohe Qualität in Planung, Erhaltung, Gestaltung und Ausführung ausgerichtet ist.»

Eine hohe Baukultur muss sich explizit dadurch ausweisen, dass die Funktionalität der nicht bebauten Umwelt erhalten bleibt und soweit notwendig wiederhergestellt wird.

Antrag 6:

Art. 17c Abs. 4 ist derart zu formulieren, dass die Rolle der Kantone bei der Beratung für eine hohe Baukultur ersichtlich ist und die unterstützende Rolle des Bundes zum Ausdruck kommt.

2.4 Biotop von regionaler und lokaler Bedeutung (Art. 18b)

Art. 18b Abs. 1 verpflichtet die Kantone, neu Biotop von regionaler oder lokaler Bedeutung nicht nur zu schützen und zu unterhalten, sondern sie zu bezeichnen und formell unter Schutz zu stellen. Die Kantone bezeichnen bereits heute solche Biotop und stellen sie zum Teil unter Schutz. Die neue Pflicht schränkt den Ermessensspielraum der Kantone bei dieser Aufgabe ein und geht auch weiter als der Initiativtext. Damit sollen, so die Begründung, Vernetzungsgebiete für die ÖI und erforderliche Gebiete zum Erhalt bedrohter Arten, die die Kriterien eines Biotops von nationaler Bedeutung nicht erfüllen, gesichert werden können. Mit einem neuen Sachplan ökologische Infrastruktur, welcher sich auf die Fachplanungen der Kantone abstützen muss, wird die Ausscheidung der für die ÖI erforderlichen Gebiete gezielter erfolgen können und diese Bestimmung daher überflüssig.

Mit dem neu vorgeschlagenen Art. 18b Abs. 3 soll ausserdem eine Aufgabe im Zusammenhang mit der Planung der ÖI aufgegriffen und die Zuständigkeit des Bundes für die Planung regionaler und lokaler Aspekte festgelegt werden. Die Aufgaben im Zusammenhang mit der ÖI und insbesondere die Planung unterstützender Massnahmen zu Gunsten der ÖI in Form von Kern- oder Vernetzungsgebieten sind im neuen Sachplan ökologische Infrastruktur festzulegen (vgl. Antrag 2). Im Weiteren ist die bisherige, bewährte Zuständigkeitshierarchie weiterzuführen.

Antrag 7:

Art. 18b Abs. 1 und 3 sind zu streichen.

2.5 Ökologischer Ausgleich (Art. 18b^{bis})

Im Hinblick darauf, dass wir eine gesetzliche Verankerung für einen Sachplan ökologische Infrastruktur fordern, soll auf die Einführung des neuen Artikels 18b^{bis} verzichtet werden.

Falls der Sachplan ökologische Infrastruktur nicht zustande kommen sollte, sind die Formulierungen im neuen Art. 18b^{bis} hinsichtlich des ökologischen Ausgleichs zu prüfen und mit zwei Elementen anzupassen:

- Erstens eine verursacherbedingte Komponente: Wer in intensiv genutzten Gebieten innerhalb oder ausserhalb des Siedlungsgebietes eine weitere Nutzungsmöglichkeit zugesprochen erhält, soll zu Massnahmen des ökologischen Ausgleichs, inkl. Kostenübernahme verpflichtet werden. Dies entspricht in vielen Kantonen einer bewährten Praxis. Es soll für Private und die öffentliche Hand (Bund, Kantone, Gemeinden) gelten.
- Zweitens eine für die öffentliche Hand verpflichtende Komponente: Die öffentliche Hand soll aktiv Biodiversitätsförderprojekte innerhalb und ausserhalb des Siedlungsgebietes im Sinne des ökologischen Ausgleichs fördern und realisieren. Die Verantwortung für diese

Komponente des ökologischen Ausgleichs ist allen drei Staatsebenen, d.h. auch dem Bund zu übertragen. Die Berücksichtigung der Flächen für den ökologischen Ausgleich im Rahmen der Richt- und Nutzungsplanung wird grundsätzlich begrüsst.

Mit der beabsichtigten Einführung von Art. 18b^{bis} Abs. 3 findet eine Vermischung von ökologischer Infrastruktur und ökologischem Ausgleich statt. Es braucht neben der Planung der ökologischen Infrastruktur keine weitere Planung, welche sich mit dem Umfang des ökologischen Ausgleichs befasst.

Verursacherbedingte Ausgleichsmassnahmen können ohnehin nicht vorgängig geplant werden, sollen sich aber auf eine solide Grundlage (ÖI) abstützen können. Der ökologische Ausgleich ist ein Naturschutzinstrument, mit dessen Hilfe die im Rahmen der ökologischen Infrastruktur geplanten Kern- und Vernetzungsgebiete in entsprechender Qualität und Quantität geschaffen werden können. In der Folge erübrigt sich Abs. 4.

Antrag 8:

Der neue Art. 18b^{bis} ist nicht einzuführen.

Antrag 9: Eventualiter

Die beiden Stossrichtungen des ökologischen Ausgleichs (verursacherbedingte Komponente und für die öffentliche Hand verpflichtende Komponente zur Biodiversitätsförderung innerhalb und ausserhalb des Siedlungsgebietes) sind bei der Formulierung des Art. 18b^{bis} zum Ausdruck zu bringen. Abs. 3 und 4 sind in jedem Fall zu streichen.

3. Fremdänderungen

3.1 Bundesgesetz über die Landwirtschaft (LwG) vom 29. April 1998

Die vorgeschlagene Ergänzung in Art. 70a Abs. 2 Bst. d wird unterstützt. Die Objekte von regionaler und lokaler Bedeutung (Art. 18b NHG) sind wichtige Stützen der ÖI. Mit dieser Ergänzung wird eine Lücke geschlossen, die in der Vergangenheit immer wieder Stein des Anstosses war. Auf der einen Seite hat das NHG den Schutz und Unterhalt der Biotop von regionaler und lokaler Bedeutung eingefordert, auf der anderen Seite hat das LWG die Einhaltung dieses Schutzes als Voraussetzung zur Erfüllung des ökologischen Leistungsnachweises und somit zur Ausrichtung von Direktzahlungen nicht verlangt.

Antrag 10:

Basierend auf Antrag 3 ist die Ergänzung in Art. 73 Abs. 2 LWG zu streichen.

3.2 Jagdgesetz (JSG) vom 20. Juni 1986 (Art. 11 Abs. 6) und Überregionale Wildtierkorridore (Art. 11a)

Wir begrüssen die vorgeschlagenen Änderungen. Sie wurden im Wesentlichen unverändert aus der in der Volksabstimmung vom 27. September 2020 verworfenen Vorlage zum Bundesgesetz über die Jagd und den Schutz wildlebender Säugetiere und Vögel (JSG) übernommen. Im neuen Art. 11a Überregionale Wildtierkorridore werden die Bezeichnung und Sicherung der überregionalen Wildtierkorridore sowie die Abgeltung des Bundes für Massnahmen zur Sicherung der Korridore geregelt. Diese Neuerung in Art. 11a JSG begrüssen wir explizit.

3.3 Bundesgesetz über die Fischerei (BGF) vom 21. Juni 1991

Wir begrüssen den neuen Art. 7a im Bundesgesetz über die Fischerei (BGF), wonach der Bundesrat im Einvernehmen mit den Kantonen Gebiete von nationaler Bedeutung für die Erhaltung von Fischen und Krebsen, die vom Aussterben bedroht oder stark gefährdet sind, bezeichnet. Die Gebiete sollen jedoch allen gefährdeten Tier- und Pflanzenarten und ihrer Lebensräume im aquatischen Bereich dienen. Wir beantragen deshalb, dass die neu vorgesehenen Art. 7a und 12 Abs. 1^{bis} BGF auf alle gefährdeten Tier- und Pflanzenarten und ihre Lebensräume im aquatischen Bereich auszuweiten sind.

Bezüglich den Mehrkosten für die Schaffung solcher aquatischer Schutzgebiete hat sich in der Vergangenheit oft gezeigt, dass ein zu hoher Anteil an den Kosten seitens der Kantone die Umsetzung der Massnahmen stark behindern und verzögern kann. Wir plädieren deshalb dafür, den Anteil des Bundes für diese im nationalen Interessen liegenden Massnahmen auf mindestens 50 % zu erhöhen und nicht wie bisher bei 40 % zu belassen (Art. 12 Abs. 2).

4. Finanzielle Aspekte

Im erläuternden Bericht sind diverse Kostenschätzungen enthalten. Im Antrag des Bundesrates werden sie wie folgt zusammengefasst: «Für die Umsetzung des indirekten Gegenvorschlags will der Bundesrat 100 Millionen Franken pro Jahr einsetzen.» Dieser jährliche Betrag kann momentan als Schätzung zur Kenntnis genommen werden. Eine verlässlichere Grössenordnung kann ermittelt werden, wenn die Planungen der ÖI in den Kantonen vorliegen. Bei dieser Berechnung ist auch die Mitfinanzierung von Stellen in den Kantonen, zumindest Anschubfinanzierungen, zu berücksichtigen, wie dies beispielsweise für die Umsetzung der Moor- und TWW-Inventare gemacht worden ist. Diese Mitfinanzierung durch den Bund ist wichtig, da die enge personelle Situation bei den kantonalen Fachstellen für Natur und Landschaft es nicht ermöglichen wird, den Ausbau der ÖI in erforderlichem Mass voranzutreiben.

Antrag 11:

Die Festlegung der notwendigen finanziellen Mittel für die Umsetzung des indirekten Gegenvorschlags zur Biodiversitätsinitiative ist basierend auf den zu erarbeitenden Planungen zur ÖI vorzunehmen. Dabei ist auch die Mitfinanzierung von Stellen in den Kantonen, zumindest Anschubfinanzierungen durch den Bund, zu berücksichtigen.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Anträge.

Mit freundlichen Grüssen

IM NAMEN DES REGIERUNGSRATES

sig.
Susanne Schaffner
Frau Landammann

sig.
Andreas Eng
Staatsschreiber