



20. Juli 2023

22.025 Für die Zukunft unserer Natur und Landschaft (Biodiversitätsinitiative). Volksinitiative und indirekter Gegenvorschlag

---

# Auftrag der UREK-N aus der Sitzung vom 19./20. Juni 2023

## Bericht zuhanden der UREK-N

---

Aktenzeichen: BAFU-052.2-59679/8/1/9/1/1

### 1 Einleitung

Die UREK-N hat am 20. Juni 2023 die Verwaltung beauftragt, einen Entwurf des indirekten Gegenvorschlags zur Biodiversitätsinitiative zu entwerfen. Sie hat dazu folgende Eckwerte festgelegt:

- Verzicht auf die Einführung neuer Begriffe im Gesetz, insbesondere «ökologische Infrastruktur», «Kerngebiete» sowie «Vernetzungsgebiete».
- Verzicht auf die Einführung der neuen «Biodiversitätsgebiete von nationaler Bedeutung».
- Verzicht auf Anpassungen im Landwirtschaftsrecht.
- Fokus auf funktionale Vernetzung und Steigerung der Qualität in bestehenden Biodiversitätsgebieten als Verbundaufgabe von Bund und Kantonen.
- Qualitätsbasierte Massnahmen in bestehenden Schutzgebieten.
- Förderinstrumente für Vernetzung als auch Qualitätssteigerung in Artikel 18d Absatz 1 NHG.
- Die Revision soll die Städte und Agglomerationen stärker in die Pflicht nehmen.

Die Kommission will damit den Anliegen Rechnung tragen, die im Ständerat geäussert wurden.

### 2 Übersicht der Anpassungen

Die Verwaltung hat auf Basis der Eckwerte einen Vorschlag für einen angepassten, indirekten Gegenvorschlag entworfen, einschliesslich Gesetzestexte und Erläuterungen. Weiter wurden die finanziellen Auswirkungen auf den Bund abgeschätzt.

Der angepasste Gegenvorschlag fokussiert auf

- Wiederherstellen und Gewährleisten der ökologischen Qualität der Schutzgebiete,
- Schaffen der Vernetzung,
- verpflichtende ökologische Massnahmen in Siedlungen,

und er schafft namentlich für die Landwirtschaft keine neuen rechtlichen Regelungen.

### 3 Qualität und Vernetzung

Gegenüber dem im Nationalrat am 21. September 2022 verabschiedeten Wortlaut wird auf neue Fachbegriffe wie 'ökologische Infrastruktur', 'Kerngebiet' und 'Vernetzungsgebiet' verzichtet, und der Absatz



zu den Biodiversitätsgebieten sowie jener zur raumplanerischen Umsetzung wird gestrichen. Demgegenüber wird der Erhalt und - wo nötig - die Wiederherstellung der ökologischen Qualität wertvoller Lebensräume ins Gesetz aufgenommen und damit einem viel geäusserten Anliegen entsprochen. Die Vernetzung bleibt Teil des Artikels 18bis und wird deutlicher hervorgehoben; ihre Legaldefinition stützt sich anhand des Richtplanes des Kantons Thurgau auf die Praxis der Kantone. Neu integriert wird der Beitrag, den die Siedlungen, namentlich die Städte und Agglomerationen, zum Erhalt der Biodiversität leisten sollen. Die Umsetzung und der Vollzug der qualitätsfördernden und der vernetzenden Massnahmen sowie der Massnahmen im Siedlungsbereich obliegt den Kantonen, wobei der Bundesrat für den Siedlungsraum Mindestanforderungen festlegt.

#### **18bis Netzwerk natürlicher und naturnaher Lebensräume**

*1 Bund und Kantone sorgen für ein funktionsfähiges Netzwerk aus ökologisch wertvollen natürlichen und naturnahen Lebensräumen.*

*2 Die Kantone ergreifen die erforderlichen Massnahmen*

*a: zum Erhalt oder zur Wiederherstellung der ökologischen Qualität der Gebiete, die nach Bundesrecht zum Schutz von Lebensräumen und Arten bezeichnet werden,*

*b: zur räumlichen und funktionalen Sicherung der Vernetzung, welche die Wanderung von Tieren und die Ausbreitung von Pflanzen ermöglicht.*

*3 Die Kantone treffen in angemessenem Umfang Massnahmen zugunsten der biologischen Vielfalt innerhalb des Siedlungsraums, insbesondere durch Erhalten oder Schaffen naturnaher Lebensräume. Der Bundesrat legt die Mindestanforderungen an diese Massnahmen fest und kann eine Frist für die kantonale Planung und Umsetzung vorsehen.*

#### **Erläuterungen**

Wertvolle natürliche und naturnahe Lebensräume in ausreichender Fläche und guter räumlicher Verteilung bilden die Grundlage für den Erhalt der Biodiversität gemäss Artikel 18 NHG.

Gemäss Artikel 18bis Absatz 1 NHG-E haben sowohl Bund als auch Kantone ihre Zuständigkeit, landesweit ein funktionsfähiges Netzwerk aus ökologisch wertvollen natürlichen und naturnahen Lebensräumen zu schaffen. Der Begriff 'Netzwerk' bringt den ökologischen Verbund dieser Lebensräume zum Ausdruck. Natürliche Lebensräume sind Lebensräume ohne wesentliche Beeinflussung durch den Menschen. Naturnahe Lebensräume sind Lebensräume, die trotz Beeinflussung durch den Menschen ihre ursprüngliche Struktur nicht verloren haben oder diese wieder hergestellt wurde (renaturiert) und die so den natürlichen Lebensräumen sehr ähnlich sind. Naturnahe Lebensräume umfassen auch künstlich geschaffene Lebensräume, die sich weitgehend auf natürliche Weise entwickeln und typische einheimische Pflanzen- und Tierarten beherbergen.

Absatz 2 weist den Kantonen mit Buchstabe a die Aufgabe zu, die ökologische Qualität der Lebensräume, welche nach Bundesrecht zum Schutz ihrer Lebensgemeinschaften und Arten ausgeschieden werden (z. B. Biotop von nationaler, regionaler und lokaler Bedeutung nach Artikel 18a/b NHG oder Wasser- und Zugvogelreservate nach Artikel 11 JSG) zu erhalten oder wo erforderlich wiederherzustellen. So besteht beispielsweise Handlungsbedarf in Mooren, wo heute noch vielerorts Entwässerungsmassnahmen wie Drainagen oder Ablaufgräben den Wasserhaushalt verändern bzw. empfindlich stören. Diese Sanierungsmassnahmen tragen massgeblich dazu bei, dass Moorböden ihre zentrale Funktion als CO<sub>2</sub> Speicher wieder erfüllen können und damit wesentlich zur Erreichung der Klimaziele beitragen.

Nach Buchstabe b sichern die Kantone die Vernetzung funktional und räumlich. Die Vernetzung ist für die Arten zentral, für deren Nahrungssuche, deren Fortpflanzung oder den Schutz vor Störung oder Bedrohungen. Die Vernetzung ermöglicht zudem den Austausch innerhalb der Arten (genetische Vielfalt). Die Bedeutung der Vernetzung nimmt mit der zunehmenden Zerschneidung der Landschaft insbesondere durch Siedlungen und Verkehrswege zu. Deshalb sollen auch die Gebiete mit Vernetzungsfunktion bezeichnet und mit geeigneten Massnahmen zum Beispiel zur Verbesserung der Durchlässigkeit erhalten und aufgewertet werden. Die Vernetzung erfolgt innerhalb und ausserhalb des Siedlungsraums. In Landwirtschaftsgebieten erfolgt die Vernetzung insbesondere durch die Vernetzungsprojekte gemäss Artikel 76 LwG (Änderungen vom 16. Juni 2023, [BBI 2023 1527](#)). Die Wildtierkorridore sind im

revidierten Jagdgesetz geregelt ([BBl 2022 3203](#), Artikel 11a, Absatz 2), welches das Parlament im Dezember 2022 verabschiedet hat.

Absatz 3 führt ins Gesetz ein, dass im Siedlungsraum in angemessenem Umfang Leistungen zu Gunsten der Biodiversität zu erbringen sind. Aufgrund der unterschiedlichen Struktur und Dichte der Siedlungen wird auf eine spezifische Flächenvorgabe verzichtet. Wie im Landwirtschaftsrecht macht der Begriff «angemessen» aber deutlich, dass die Kantone in ihrer Verantwortung minimale Flächenziele festlegen sollen und gegebenenfalls weitere Vorgaben im Sinne der ökologischen Qualität formulieren wie beispielsweise die naturnahe Gestaltung von Dächern, Fassaden oder Gebäudeumschwung. Die Angemessenheit ergibt sich dabei insbesondere aus der angestrebten Funktionalität des ökologischen Netzwerks nach Absatz 1 sowie aus der Anpassung der Siedlungen an den Klimawandel und ihrer Bedeutung für die Gesundheit. Weitere Funktionen naturnaher Lebensräume wie der Bodenerhalt oder die Speicherung von Oberflächenwasser können ebenfalls einbezogen werden. Der Bundesrat präzisiert diese ökologischen Massnahmen im Siedlungsbereich auf Verordnungsstufe. Dabei stellt er unter anderem den Abgleich mit dem ökologischen Ausgleich sicher, welchen die Kantone innerhalb der Siedlungen (Artikel 18b Absatz 2 NHG) erbringen. Die Mindestanforderungen sollen die Kantone insbesondere bei der zielgerichteten Planung der Massnahmen anleiten. Die Planungen erheben die bestehenden natürlichen Qualitäten im Siedlungsraum, legen im Hinblick auf die angestrebten Leistungen, deren angemessenen Umfang sowie gestützt auf den Handlungsbedarf die Ziele fest und sehen geeignete Massnahmen vor. Diese Massnahmen sind anschliessend Basis für die Programmvereinbarungen des Bundes mit den Kantonen gestützt auf Artikel 18d NHG.

#### **4 Ergänzung der Förderung**

Gemäss Artikel 18 Absatz 1 NHG ist die einheimische Tier- und Pflanzenwelt über den Erhalt von Lebensräumen sowie andere geeignete Massnahmen zu erhalten. In den Finanztatbeständen von Artikel 18d NHG liegt aktuell der Fokus eingeschränkt auf dem Schutz und Erhalt der Biotope von nationaler, regionaler und lokaler Bedeutung sowie auf dem ökologischen Ausgleich. Hier kann die Qualität gesteigert werden etwa durch die Sanierung von Biotopen oder durch einen wirkungsvollen ökologischen Ausgleich gemäss Kapitel 4. Andere geeignete Massnahmen wurden bisher nicht explizit als Fördertatbestand ins Gesetz aufgenommen. Damit kann sich der Bund beispielsweise nur bedingt an den Massnahmen der Kantone zur Vernetzung oder an den Massnahmen zu Gunsten der Biodiversität im Siedlungsraum beteiligen. Diese Inkonsistenz zwischen Grundauftrag und Finanzierungsmöglichkeiten des Bundes soll geschlossen werden, indem Artikel 18d NHG «Finanzierung» punktuell ergänzt wird.

##### ***18d Finanzierung (Ergänzung bestehendes Recht unterstrichen)***

*1 Der Bund gewährt den Kantonen im Rahmen der bewilligten Kredite und auf der Grundlage von Programmvereinbarungen globale Abgeltungen für den Schutz und Unterhalt der Biotope von nationaler, regionaler und lokaler Bedeutung ~~und~~ den ökologischen Ausgleich, die Massnahmen zur Vernetzung sowie die Massnahmen zu Gunsten der biologischen Vielfalt im Siedlungsraum.*

#### **Erläuterungen**

Die Ergänzung der Finanzierungstatbestände in Artikel 18d NHG ermöglicht es dem Bund, die Kantone für Massnahmen in Flächen auch ausserhalb der Biotope von nationaler, regionaler und lokaler Bedeutung zu unterstützen. Dabei geht es um die Vernetzung einerseits und um die verstärkte Förderung von Massnahmen zu Gunsten biologischer Vielfalt im Siedlungsraum andererseits. Die Vernetzung ist ein Kernelement der vorgeschlagenen Gesetzesrevision. Die Massnahmen im Siedlungsraum fokussieren auf für die biologische Vielfalt ebenfalls wichtige Flächen. Massnahmen im Siedlungsraum entfalten zudem Synergien unter anderem mit der Standortattraktivität, der Anpassung an den Klimawandel sowie die Gesundheit und dem Wohlbefinden der Bevölkerung. Diese Aktivitäten der Kantone sollen seitens Bund ebenfalls finanziell unterstützt werden können, einschliesslich der gerade in diesen Bereichen wichtigen sektorübergreifenden Zusammenarbeit, beispielsweise mit der Landwirtschaft, der Energiewirtschaft, dem Tourismus und der weiteren Freizeitnutzung.

Die vorgeschlagenen Ergänzungen der Fördertatbestände entsprechen zudem dem eingereichten Postulat 23.3676 (SR Z'graggen), welches anregt, zur Stärkung der Biodiversität insbesondere die Vernetzung sowie verschiedene Formen der Zusammenarbeit (Vereinbarungen, Verträge) zu nutzen.

## 5 Finanzielle Auswirkungen auf Bund und Kantone

Zu den finanziellen Auswirkungen wird auf die Botschaft zum indirekten Gegenvorschlag zur Biodiversitätsinitiative verwiesen ([BBI 2022 737](#), S. 42ff). Für das funktionstüchtige ökologische Netzwerk geht die Botschaft von Mehrkosten von 71 Millionen Franken pro Jahr aus, wobei rund 43 Millionen Franken für Sanierungsmassnahmen und damit zur Qualitätsförderung in Biotopen von nationaler Bedeutung. Die verbleibenden 28 Millionen fliessen in die Qualitätsförderung weiterer Schutzgebiete, namentlich Biotope von regionaler und lokaler Bedeutung sowie in die Vernetzung. Die finanziellen Auswirkungen zur Förderung der biologischen Vielfalt in Siedlungsräumen hat der Bundesrat in seiner Botschaft zum indirekten Gegenvorschlag mit 25 Millionen Franken pro Jahr beziffert.

Mit den rechtlichen Anpassungen sind auch für die Kantone Mehraufwendungen in ähnlicher Höhe verbunden. Die Mittel spricht der Bund im Rahmen seiner Programmvereinbarungen im Umweltbereich mit den Kantonen jeweils für vier Jahre.

## 6 Streichen von Anpassungen

### Keine Anpassung des LwG

Die Botschaft des Bundesrates zum indirekten Gegenvorschlag enthielt zwei Änderungen des LwG:

- Mit einer Ergänzung von LwG Artikel 73 sollte der Bundesrat die Kompetenz erhalten, festzulegen, welche Anforderungen Biodiversitätsförderflächen erfüllen müssen, um als Kerngebiete nach Artikel 18bis Absatz 2 NHG1-E gelten zu können.

Der Nationalrat hat diese Bestimmung im Herbst 2022 bereits gestrichen.

- Mit einer Ergänzung von LwG Artikel 70a Absatz 2 Bst. d hätte der ökologische Leistungsnachweis ergänzt werden sollen mit der vorschriftsgemässen Bewirtschaftung von Biotopen regionaler oder lokaler Bedeutung nach Artikel 18b des NHG. Damit würden für regionale und lokale Biotope die gleiche ÖLN-Bestimmung gelten, die heute bereits für die Biotope von nationaler Bedeutung gelten. So würde mehr Klarheit und Einheitlichkeit bei der Umsetzung gefördert.

Gemäss dem Auftrag der UREK-N vom 20. Juni 2023 soll auf diese Änderung ebenfalls verzichtet werden. Mit dem Verzicht auf die Ergänzung bleiben die Kantone frei in der Umsetzung.

### Keine Anpassung des RPG

Die Botschaft des Bundesrates zum indirekten Gegenvorschlag sah vor, das RPG mit Artikel 8c zu ergänzen und damit die Kantone zu verpflichten, die ökologische Infrastruktur in den Richtplänen auszuweisen. Auf diese Ergänzung wird verzichtet. Damit wird den Bedenken hinsichtlich einer Überregulierung entsprochen.

### Verzicht auf die Einführung von Artikel 12h

Die Botschaft des Bundesrates zum indirekten Gegenvorschlag sah vor, mit Artikel 12h NHG-E die Pflicht zur Berücksichtigung der Bundesinventare nach Artikel 5 NHG ins Gesetz einzuführen. Im Sinne der Entschlackung soll auf diese Ergänzung verzichtet werden.

### Anpassungen JSG erledigt

Der Nationalrat hat Anpassungen des JSG in den Gegenvorschlag eingeführt. Diese Anpassungen wurden in die Revision des JSG übernommen und mit der Schlussabstimmung am 16. Dezember 2022 so beschlossen.

## 7 Unbestrittene Artikel

Folgende Artikel sollen in der vom Nationalrat am 21. September 2022 verabschiedeten Fassung Teil der Vorlage bleiben:

Bundesgesetz über den Natur- und Heimatschutz:

- *Art. 1 Bst. d, dter*
- *Art. 18b Abs. 1 und 1bis*

- *Art. 22 Abs. 3*
- *Art. 24a Abs. 1 Bst. b*
- *Art. 24c*
- *Art. 24e Einleitungssatz*
- *Art. 24i*

Sowie Bundesgesetz über die Fischerei:

- *Art. 12 Abs. 1 Bst. a*