



Regierungsrat, Postfach, 6301 Zug

Nur per E-Mail

Bundesamt für Umwelt BAFU
3003 Bern

Zug, 6. Juli 2021 ek

**Revision des Natur- und Heimatschutzgesetzes (NHG) als indirekter Gegenvorschlag zur Volksinitiative «Für die Zukunft unserer Natur und Landschaft (Biodiversitätsinitiative)»;
Stellungnahme des Kantons Zug**

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 31. März 2021 hat das Eidgenössische Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation UVEK die Kantonsregierungen 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 und äussern uns wie folgt:

1. Allgemeine Haltung zum indirekten Gegenvorschlag

Wir begrüssen die Absicht, die wichtigen Anliegen der Initiative aufzunehmen und gesetzlich zu verankern und teilen die Einschätzung des Bundesrats, dass die biologische und landschaftliche Vielfalt stärker zu schützen und zu fördern ist. Trotz vieler Bemühungen und hoher Investitionen in verschiedenen Sektoralpolitiken 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 raumplanerische Instrumente, welche u. a. zur Erreichung der Ziele eingesetzt werden müssen. Hohe Erwartungen setzen wir in die Ökologische Infrastruktur (ÖI), den schweizweit vernetzten Lebensraum, bestehend aus Kern- und Vernetzungsgebieten. Diese Aufgabe stellt eine grosse Herausforderung dar. Wir unterstützen daher die Absicht, dass der Bund eine Planung nach Art. 13 des Raumplanungsgesetzes (RPG) für die ÖI erstellt, da bei der Erarbeitung der ÖI die Zusammenarbeit und Koordination verschiedenster Sachpolitiken mit raumwirksamen Tätigkeiten und aller Staatsebenen erforderlich ist. Dabei ist jedoch zwingend ein Konzept zu erarbeiten und kein Sachplan. Ein Sachplan kann nur räumlich konkrete Inhalte von nationaler Bedeutung regeln und darf keine räumlichen Festlegungen für Vorhaben von kantonaler und kommunaler Bedeutung machen. In einem Konzept hingegen können Grundsätze verankert werden, die auf den unterschiedlichen Planungsebenen umgesetzt werden.

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

2. Inhalt der NHG-Revision

Antrag 1:

Artikel 1 Bst. d^{ter} ist zu streichen.

Begründung:

Dieses Ziel ist nüchtern betrachtet nicht erreichbar. Da der Nutzen, der sich aus der natürlichen und landschaftlichen Vielfalt, Eigenart und Schönheit für Mensch und Umwelt ergibt, weder ausreichend qualifiziert noch konkret quantifiziert ist, ist eine Sicherstellung (absoluter Terminus) unmöglich.

2.1. Berücksichtigung der Inventare des Bundes

Antrag 2:

Ergänzung von Art. 12h: «Die Kantone **und Gemeinden** berücksichtigen die Inventare des Bundes nach Artikel 5 im Rahmen der **stufengerechten** Interessenabwägung bei ihren Planungen, ...»

Begründung:

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 der Raumplanungsverordnung (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.

2.2. Förderung der Baukultur

Antrag 3:

Ergänzung von Art. 17b Abs. 1: «... ausgerichtet ist. Auch muss sie sich explizit dadurch ausweisen, dass die Funktionalität der nicht bebauten Umwelt erhalten bleibt und soweit notwendig wiederhergestellt wird.»

Begründung:

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. Dies 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 eben 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. Artikel 1 RPV erwähnt auch Tätigkeiten, die darauf abzielen, die Nutzung des Bodens zu erhalten.

Antrag 4:

Artikel 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.

Begründung:

Artikel 17c regelt die Unterstützung des Bundes für die Förderung einer hohen Baukultur und erweitert dafür die bestehenden Unterstützungsmassnahmen. Gefördert werden die Vernetzung, Zusammenarbeit, Forschung und Sensibilisierung. In Art. 17c Abs. 4 wird 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 Bauzonen ist eine explizit an die Kantone delegierte Bundesaufgabe, womit auch die Beratung für eine hohe Baukultur primär eine Hauptaufgabe der Kantone ist. Absatz 4 ist deshalb so zu formulieren, dass die Rolle der Kantone ersichtlich ist und die unterstützende Rolle des Bundes zum Ausdruck kommt.

2.3. Biodiversität und Vernetzung

Antrag 5:

Anstatt des fixen Flächenziels in Art. 18^{bis} ist der Begriff der Ökologischen Infrastruktur einzuführen, in etwa mit folgenden Inhalten:

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

«¹ Bund und Kantone sorgen für den Aufbau, die Sicherung und den Unterhalt der ÖI, um die einheimische Tier- und Pflanzenwelt und ihre biologische Vielfalt sowie ihre natürlichen Lebensräume zu schützen, zu fördern und zu vernetzen.

² Die ökologische Infrastruktur besteht aus Kern- und Vernetzungsgebieten auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene. Der Bundesrat legt Umfang und Qualität der Kern- und Vernetzungsgebiete fest und sichert die Flächen nach Artikel 13 des Raumplanungsgesetzes. Er stellt dadurch die Funktionalität auf nationaler Ebene sicher.

³ Die Kantone werden bei ihren Bestrebungen zum Aufbau, zur Sicherung und zum Unterhalt der Ökologischen Infrastruktur durch den Bund finanziell unterstützt. »

Die abschliessende Aufzählung der anzurechnenden Gebiete (Kerngebiete) in Art. 18^{bis} Abs. 1 Bst. a bis f soll auf Verordnungsstufe geregelt werden.

Die Verantwortlichkeiten und Aufgaben aller drei Staatsebenen und den involvierten Sachpolitiken sind auf Gesetzes- oder Verordnungsstufe zu nennen. Bei der Aufgabenverteilung ist die bestehende Zuständigkeitshierarchie weiterzuführen. Der Bund soll für die nationalen Aspekte zuständig sein, die Kantone und Gemeinden für die regionalen und lokalen Aspekte.

Begründung:

Nebst zusätzlichen Flächen braucht es zur Erhaltung der Biodiversität die Vernetzung der Schutzgebiete. In diesem Zusammenhang ist die ÖI zu nennen, ist sie doch bei der Förderung der Biodiversität das zentrale Projekt der kommenden Jahre. Deshalb halten wir die gesetzliche Verankerung des Begriffs «Ökologische Infrastruktur» für wesentlich. Die Verankerung eines fixen Flächenanteils im NHG – wie es Art. 18^{bis} vorsieht – erachten wir hingegen als nicht zielführend. Ziel muss eine funktionierende ÖI sein mit Kern- und Vernetzungsgebieten, welche gleichmässig über die gesamte Schweiz verteilt sind. Das reine Flächenziel reicht nicht aus und muss mit qualitativen Aspekten bezüglich deren Lage und 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. Um die nötige Qualität bzw. Funktionalität der Flächen für die ÖI zu erreichen und halten zu können, ist die Unterschutzstellung nicht immer der richtige Weg. Es werden verschiedene Instrumente mit unterschiedlichen Verbindlichkeiten erforderlich sein. Es braucht eine gezieltere Vorgehensweise, kombiniert mit einer umfassenden raumplanungsrechtlichen Interessensabwägung, welche verschiedene Fachgrundlagen von anderen Sachpolitiken berücksichtigt. Die Grundsätze an Kern- und Vernetzungsgebiete sind – analog der Strategie Biodiversität – auf Verordnungsstufe zu regeln. Von zentraler Bedeutung ist auch, dass auf Ebene Bund unter den Sachpolitiken die Haltung zur ÖI konsolidiert wird.

Antrag 6:

Der neue Art. 18b, Biotop von regionaler und lokaler Bedeutung, ist nicht einzuführen.

Begründung:

Artikel 18b Abs. 1 im geltenden NHG ist ausreichend. Auf eine Ergänzung sollte im Sinne einer schlanken Revision verzichtet werden. Mit dem Art. 18^{bis} Ökologische Infrastruktur (vgl. Antrag 4) wird auch die Funktion der regionalen und lokalen Biotop erfasst.

Auch inhaltlich sind wir mit einzelnen Festlegungen im vorgeschlagenen Artikel nicht einverstanden. Regionale und lokale Biotop dienen insbesondere der Vernetzung der Biotop von nationaler Bedeutung. Es geht auch um die Vernetzung regional und lokal bedeutender Objekte und generell um die Bezeichnung schutzwürdiger Lebensräume (Kerngebiete).

Mit dem neu vorgeschlagenen Art. 18b Abs. 3 soll eine Aufgabe in Zusammenhang mit der Planung der ÖI aufgegriffen und die Zuständigkeit des Bundes für die Planung regionaler und lokaler Aspekte festgelegt werden. Dies erachten wir aufgrund der Kompetenzordnung als nicht zulässig.

2.4. Ökologischer Ausgleich

Antrag 7:

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

Begründung:

Im Hinblick darauf, dass eine gesetzliche Verankerung der ÖI gefordert wird, soll auf die Einführung des neuen Art. 18b^{bis} verzichtet werden.

Mit der beabsichtigten Einführung von Art. 18b^{bis} Abs. 3 fände zudem eine Vermischung von Ökologischer Infrastruktur und Ökologischem Ausgleich statt. Es braucht neben der Planung der ÖI keine zusätzliche 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 Instrument unter anderen, welches zur Umsetzung der ÖI beitragen kann.

3. Änderungen anderer Erlasse

3.1. Landwirtschaftsgesetz (LWG) vom 29. April 1998

Antrag 8:

Die vorgeschlagene Ergänzung in Art. 70a Abs. 2 Bst. d ist nicht einzuführen.

Begründung:

Es ist nicht Sache der auf die rechtmässige Ausrichtung von Direktzahlungen ausgelegten landwirtschaftlichen Kontrollen, die Einhaltung von Bewirtschaftungsvorschriften nach kantonalen Naturschutzgesetzgebungen zu überprüfen, die sich von Objekt zu Objekt unterscheiden können. Die heutige Praxis müsste funktionieren, denn auch landwirtschaftliche Nutzflächen in Biotopen von regionaler oder lokaler Bedeutung werden gemäss geltenden Anforderungen bewirtschaftet. Wäre dies nicht der Fall, würden die Betriebe nach vorangehender Kontrolle durch das zuständige Amt entsprechend sanktioniert werden, womit sich die Bewirtschaftung zwangsläufig verbessern würde.

Antrag 9:

Basierend auf Antrag 5 ist die Ergänzung in Art. 73 Abs. 2 LWG zu streichen.

3.2. Jagdgesetz (JSG) vom 20. Juni 1986

Antrag 10:

Artikel 11a, Überregionale Wildtierkorridore, ist einzuführen.

Begründung:

Die überregionalen Wildtierkorridore werden in der ÖI eine zentrale Bedeutung für deren Funktionalität (Vernetzung) haben. Mit der Einführung von Art. 11a werden diese überregionalen Wildtierkorridore als Instrument gegen die Lebensraumfragmentierung gefördert. In den Erläuterungen soll klargestellt werden, dass in Abs. 3 bei den Abgeltungen nach JSG nur jene gemeint sind, die nicht aufgrund des Verursacherprinzips bereits anderweitig gedeckt sind.

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

Antrag 11:

Der neu vorgesehene Art. 7a, Gebiete von nationaler Bedeutung, ist auf alle gefährdeten Tier- und Pflanzenarten und ihre Lebensräume im aquatischen Bereich auszuweiten und einzuführen. Artikel 12 Abs. 1^{bis} ist definitiv einzuführen.

Eventualiter:

Falls in Art. 7a die Ausweitung auf alle gefährdeten Tier- und Pflanzenarten und ihre Lebensräume im aquatischen Bereich nicht erfolgt, so sind die neu vorgesehenen Art. 7a und Art. 12 Abs. 1^{bis} zu streichen.

Begründung:

Der neue Art. 7a BGF schafft für den Bund die rechtliche Vorgabe, aquatische Schutzgebiete auszuscheiden, wobei dies im Einvernehmen mit den Kantonen und vereinbar mit den Zielen der Energiestrategie geschehen soll. Die Ausscheidung von Schutzgebieten nationaler Bedeutung soll dem drastischen Schwund der Biodiversität entgegenwirken, wozu es – so die Begründung – der überordneten Sicht des Bundes bedarf. Die neuen Schutzgebiete und die

Gewährung von Abgeltungen an die Kosten für die Erhaltung dieser Gebiete erachten wir für die Stärkung der ÖI grundsätzlich als zweckmässig. Die Gebiete sollen jedoch allen gefährdeten Tier- und Pflanzenarten und ihrer Lebensräume im aquatischen Bereich dienen. Ein alleiniger Fokus auf Fische und Krebse kann dazu führen, dass andere Artengruppen benachteiligt werden.

4. Finanzielle Aspekte

Antrag 12:

Die Festlegung der notwendigen finanziellen Mittel für die Umsetzung des indirekten Gegenvorschlags zur Biodiversitätsinitiative ist basierend auf den zu erarbeitenden Planungen zur ÖI vorzunehmen. Generell ist der Kostenteiler Bund–Kantone zu überprüfen. Es wird eine adäquate und substanzielle Beteiligung des Bundes erwartet. Dabei ist auch die Mitfinanzierung von Stellen in den Kantonen, zumindest Anschubfinanzierungen durch den Bund, zu berücksichtigen.

Begründung:

Im Erläuternden Bericht sind diverse Kostenschätzungen enthalten. Im Antrag des Bundesrats 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.

Wir bitten Sie, unsere Bemerkungen und Anträge bei der Ausarbeitung der definitiven Gesetzesvorlage zu berücksichtigen.

Seite 8/8

Zug, 6. Juli 2021

Freundliche Grüsse
Regierungsrat des Kantons Zug

sign.

Martin Pfister
Landammann

sign.

Tobias Moser
Landschreiber

Kopie an:

- Franziska.Humair@bafu.admin.ch
- Zuger Mitglieder der Bundesversammlung
- Direktion des Innern, info.dis@zg.ch
- Volkswirtschaftsdirektion, info.vds@zg.ch
- Baudirektion, info.bds@zg.ch
- Amt für Raum und Verkehr, info.arv@zg.ch