



Regierungsrat, Postfach 156, 6301 Zug

Bundesamt für Umwelt BAFU  
Herr Direktor Dr. Bruno Oberle  
3003 Bern

Zug, 30. Juni 2015 hs

**Vorkonsultation: Massnahmen des Aktionsplans Strategie Biodiversität Schweiz  
Stellungnahme des Kantons Zug**

Sehr geehrter Herr Direktor Dr. Oberle  
Sehr geehrte Damen und Herren

Am 7. April 2015 haben Sie uns zu den Massnahmen des Aktionsplans Strategie Biodiversität Schweiz zur Vorkonsultation eingeladen. Der Regierungsrat des Kantons Zug bedankt sich einleitend für die Möglichkeit zur Stellungnahme. Wir unterbreiten Ihnen unsere Stellungnahme mit den

**Anträgen:**

1. Das ganze Paket sei zur Überarbeitung und Kürzung zurückzuweisen und das Konzept sei auf maximal 10 bis 15 Massnahmen zu beschränken.
2. Die Finanzierung sei realistisch darzustellen.
3. In erster Linie solle die Umsetzung der Biodiversitätsstrategie in den Naturschutzgebieten und auf wertvollen ökologischen Flächen finanziell unterstützt werden und auf Studien, Organisationsformen und Kommunikation sei zu verzichten.

**Begründung:**

1. Allgemeines

Aus unserer Sicht muss sich die Strategie auf die wesentlichen Punkte beschränken. Aufgrund des Studiums der Massnahmen stellen wir fest, dass:

- sich auch der Bund mit seiner Strategie an der verfassungsmässigen Aufgabenteilung zwischen ihm und den Kantonen (z.B. Nutzungsplanung ist Sache der Gemeinden) orientieren muss;

- der Bund mit der finanziellen Beteiligung die Aufgaben der Kantone vorgibt und somit stark in die Autonomie der Kantone eingreift und dass namentlich auf neue zusätzliche Mischfinanzierungen, insbesondere im Siedlungsgebiet, zu verzichten ist;
- der Bund diverse neue Instrumente (Strategie Boden, neues Konzept Biodiversität) anstrebt;
- selbst der Bund unklare Vorstellungen hat, wie viel die Umsetzung der Strategie kosten wird;
- die Strategie des Bundes zu wenig fokussiert ist und lediglich undifferenziert Massnahmen aufzählt (vom Totholzanteil in Wäldern bis zur Synergie von Stätten des UNESCO Weltkulturerbes);
- oft unklar ist, ob Bund oder Kantone die Massnahmen umsetzen sollen;
- Kosten-Nutzen-Überlegungen vollständig fehlen;
- sich die Massnahmen teilweise sogar überschneiden.

## 2. Im Einzelnen

### a) *Zielsetzung*

Die Absicht des Bundes, die Biodiversität in der Schweiz zu erhalten, zu fördern sowie sich stärker daran finanziell zu beteiligen, begrüssen wir grundsätzlich. Die Biodiversität ist eine wichtige Lebensgrundlage. Sie ist ausserdem für die Gesellschaft und die Wirtschaft von grossem Belang. Die Ursachen für den Rückgang der Biodiversität sind vielfältig: Siedlungsdruck, intensivisierte Landwirtschaft, Strassenbau, Entwässerung, Schadstoffbelastung, Stauanlagen zur Stromerzeugung, Ausbreitung invasiver Arten, Klimawandel und Tourismus, um nur die wichtigsten Punkte zu nennen. Der wichtigste Teil des Aktionsplans Strategie Biodiversität Schweiz (Aktionsplan SBS) besteht in einem gemeinsamen Engagement aller betroffenen Akteure. Der Grundsatz, wonach die Biodiversität bei allen Vorhaben künftig stärker zu berücksichtigen ist – wie dies etwa heute bei der Nachhaltigkeit der Fall ist – wird unterstützt.

### b) *Engagement des Bundes*

Die Kantone haben in den letzten Jahren bereits grosse Anstrengungen zur Erhaltung und Verbesserung der Biodiversität und des Naturschutzes unternommen. Diese Arbeiten sollen weitergeführt und vom Bund in Zukunft stärker gefördert werden. Im Rahmen des Aktionsplans SBS werden Bundesgelder nur dann zur Verfügung gestellt, wenn die Kantone entsprechende Beiträge zuschiessen. Konkret müssten die Kantone allein ab 2017 bis 2020 ihre Finanzmittel für die Biodiversität um durchschnittlich rund 110 Millionen Franken pro Jahr aufstocken. Gleichzeitig sind diese Mehraufwendungen an konkrete Massnahmen des Aktionsplans gekoppelt. Nicht inbegriffen in dieser Summe ist der Mehrbedarf an Personalressourcen für die Umsetzung dieser Mehraufwendungen.

Die Vorvernehmlassung zielt darauf ab, dass keine Bundesmittel zugunsten von Biodiversitätsmassnahmen fliessen, wenn die Kantone nicht in der Lage sind, ihrerseits zusätzliche Verpflichtungen einzugehen. Dieses Vorgehen erstaunt und ist nicht nachvollziehbar. Aufgrund des in der Bundesvorlage festgehaltenen dringlichen Handlungsbedarfs sollte sich der Bund

verstärkt für Biodiversität einsetzen, selbst wenn die Kantone keine oder nur beschränkte zusätzliche Mittel zur Verfügung stellen können. So kann der Bund Massnahmen in seiner eigenen Zuständigkeit unabhängig von den Kantonen vollziehen und finanzieren.

Verschiedene Kantone, so auch der Kanton Zug, haben in den vergangenen Jahren Massnahmen getroffen, ohne dass sich der Bund substanziell beteiligt hätte. Um die Ziele der Biodiversitätsstrategie zu erreichen, wäre es angezeigt, dass sich der Bund in seinen Kompetenzbereichen ebenfalls verstärkt engagiert und namentlich die vorhandenen Mitfinanzierungsmöglichkeiten besser ausschöpft. Bei verschiedenen Kantonen liegt die Beteiligung des Bundes an den kantonalen Kosten des Natur- und Landschaftsschutzes (ohne Berücksichtigung der Verwaltungs- und Personalkosten) deutlich unter 50 %, teilweise sogar nur bei 25 %. Wir erachten dies als absolut ungenügend. Der Bund muss seine Mittel im Verhältnis zu diesen Kantonen überproportional erhöhen. Insbesondere bei der ökologischen Infrastruktur sollte er sich mit generell höheren Bundesbeiträgen (bis 75 %) beteiligen, ansonsten sind diese Massnahmen für die betroffenen Kantone nicht finanzierbar.

c) *Finanzmittel der Kantone*

Dem Kanton Zug ist es nicht möglich, sich für zusätzliche Finanzmittel über viele Jahre hinaus zu verpflichten. Selbst wenn die heute zuständigen Organe dies bejahen würden, könnten sie den Kanton nur im Rahmen bewilligter Budgets, Projekte oder Vierjahres-Programme nach NFA verpflichten. Konkrete Massnahmen mit finanziellen Beteiligungen müssen in diesem Rahmen ausgehandelt und vereinbart werden. Im Übrigen entscheidet der Kantonsrat jedes Jahr neu über Höhe und Einsatz der kantonalen Ressourcen. Diese Grundregel ist dem Bund bekannt. Im Weiteren irritiert der Umstand, dass eine Zusage ab 2017 für Finanzmittel im Umfang von zusätzlich mehreren Millionen Franken verlangt wird, die in der Beilage 5 tabellarisch für alle Kantone dargestellt sind. Ohne nachvollziehbare Herleitung auf welchen Massnahmen mit welchen Kostenfolgen beispielsweise der Aufbau und Unterhalt der Ökologischen Infrastruktur basiert, soll sich der Kanton für zusätzliche Ausgaben in einer Höhe verpflichten, die mindestens einer Verdreifachung des heutigen Budgets im Bereich Natur und Landschaft entsprechen würde. Da die Vorkonsultation insbesondere die Frage der Bereitschaft zur finanziellen Mitbeteiligung der Kantone aufwirft, erscheint uns ein solches Vorgehen doch sehr problematisch. Der Kanton Zug hat in der Vergangenheit bewiesen, dass er die Anliegen von Natur und Landschaft sehr ernst nimmt und in der Umsetzung vorbildlich ist. Folglich ist der Kanton Zug auch in Zukunft bereit, im Rahmen seiner Möglichkeiten zum Erhalt und zur Förderung der Biodiversität beizutragen.

d) *Kompetenzordnung*

Die Massnahmen fokussieren stark auf die Zusammenarbeit zwischen den Staatsebenen. Die bestehende Kompetenzordnung muss jedoch berücksichtigt werden. Es ist klarzustellen, dass der Bund mit dem Aktionsplan SBS nur sich selbst verpflichten und Rahmenbedingungen für die Gewährung von Bundesgeldern festlegen kann. Massnahmen, welche die geltende verfassungsmässige Kompetenzordnung zwischen Bund und Kantonen namentlich im Bereich der

Raumplanung betreffen, sind deshalb vor der Vernehmlassung nochmals zu prüfen. Der Handlungsspielraum der Kantone darf durch den Aktionsplan nicht eingeschränkt werden.

e) *Massnahmen des Aktionsplans, Gesamtbeurteilung*

Auf der Massnahmenliste des Aktionsplans finden sich einerseits strategische Massnahmen (z.B. Bodenstrategie Schweiz), andererseits operative Handlungsanweisungen (Förderung von Totholz) und teilweise wenig konkretisierte Wünsche (z.B. Berücksichtigung in Siedlungsgebieten). Es geht zu wenig hervor, welche Massnahmen durch die Verantwortlichen für die Biodiversität umgesetzt werden können und welche eine Mitwirkung aus anderen Verwaltungsbereichen erfordern. Wir vermissen ferner Aussagen zu regionalen Unterschieden in der Biodiversitätsproblematik (Stichwort Tieflagen/Hochlagen) bei den Massnahmen. Je nach Lage ist der Handlungsbedarf unterschiedlich. Wichtig ist es alsdann, Synergien mit anderen Bereichen (Pflanzenschutzmittel, Ammoniak, Bodennutzung, Grundwasserschutz etc.) zu nutzen. Aus diesem Grund empfehlen wir, die Massnahmen im Hinblick auf die eigentliche Vernehmlassung klarer zu strukturieren und zu gliedern, Schwerpunkte zu definieren und die Schnittstellen und Synergien mit anderen Bereichen besser darzustellen. Wir empfehlen zudem, auf den bestehenden Instrumenten (z.B. Landschaftskonzept 2020, Réseau écologique national etc.) aufzubauen. Ebenfalls sollte der Status quo der Arbeiten, welche die Kantone bis heute für die Biodiversitätsstrategie geleistet haben, in den Aktionsplan SBS eingebracht und miteinberechnet werden. Die Akzeptanz des Aktionsplans wird erhöht, wenn die Anzahl der Massnahmen reduziert wird. Ein Verzicht auf untergeordnete Massnahmen, welche letztlich kaum messbar sind, aber dennoch einen hohen personellen und bürokratischen Aufwand generieren, wird deshalb empfohlen.

f) *Programmvereinbarungen*

Massnahmen des Aktionsplans SBS können dann wohl am ehesten umgesetzt werden, wenn sie in die bestehenden Programmvereinbarungen integriert und vom Bund substantiell mitgetragen werden. Wie die Priorität bei der Umsetzung der einzelnen Massnahmen gesetzt wird, ist sodann Gegenstand der Verhandlungen im Rahmen der Programmvereinbarungen. Eine Priorisierung im Vorfeld vorzunehmen, scheint unter diesem Blickwinkel nur begrenzt sinnvoll. Illustriert sei dies am Beispiel der Massnahme 35 «Strategie invasive gebietsfremde Arten». Die Kantone setzen diese Massnahme im Bereich des Gewässerschutzes zum Teil schon heute um. Sie erwarten, analog zu den Programmen im Bereich Arten- und Biotopschutz, die Aufnahme der Massnahme in die Programmvereinbarungen sowie eine dauerhaft stärkere Beteiligung des Bundes bei der Finanzierung.

Der Einsatz für die Biodiversität könnte durch eine Optimierung und Flexibilisierung der Programmvereinbarungen verbessert werden, indem die einzelnen Produkte nicht zu eng abgegrenzt und die Ansätze des Bundes (Berechnungsgrundlage) für die einzelnen Teilprodukte oder Teilziele erhöht werden. Nach NFA gibt es keine gekoppelte Finanzierungsverpflichtung für die Kantone, sondern eine Verpflichtung für die Zielerreichung. Der Verwaltungsaufwand für die Programmvereinbarungen ist im Bereich Natur-/Landschaftsschutz vergleichsweise sehr hoch. Dieser grosse Aufwand bindet Ressourcen, welche besser direkt für Schutzanstrengun-

gen eingesetzt werden könnten. Aus unserer Sicht kann der sehr vielfältige, breitgefächerte und regional heterogene Bereich der Biodiversitätsförderung als Teil des Natur- und Landschaftsschutzes nur über ganz globale oder aber projektbezogene Finanzierungen gefördert werden.

*g) Weitere Massnahmen ausserhalb der Programmvereinbarungen*

Der grösste Teil der Massnahmen wird nach unserer Einschätzung über die (allenfalls etwas erweiterten) Programmvereinbarungen umgesetzt werden können. Einige Massnahmen müssten jedoch ausserhalb abgewickelt werden. Um die beschränkten kantonalen Ressourcen nicht unnötig zu binden, sollen sie möglichst schlank gehalten werden.

*h) Kommentierung im Einzelnen*

Bezüglich der Kommentierung der einzelnen Massnahmen verweisen wir auf die Beilage. Dort können Sie entnehmen, welche Massnahmen aus der Strategie zu streichen oder welche anzupassen sind.

Wir danken für die Möglichkeit zur Stellungnahme.

Zug, 30. Juni 2015

Freundliche Grüsse  
Regierungsrat des Kantons Zug

Heinz Tännler  
Landammann

Tobias Moser  
Landschreiber

Beilage:  
Raster für Stellungnahme der Kantone

Kopie an:

- sarah.pearsonperret@bafu.admin.ch
- mikko.lehto-huerlimann@bafu.admin.ch
- Direktion des Innern
- Volkswirtschaftsdirektion
- Baudirektion
- Amt für Raumplanung
- Amt für Umweltschutz