



Kanton Zürich
Baudirektion

Bericht der Baudirektion zu biodiversitäts- schädigenden Subventionen

KR-Nr. 154/2021

30. Januar 2026



Inhalt

1. Zweck und Gliederung des vorliegenden Berichts	3
2. Diskussion der Ergebnisse des WSL ZH-Berichts - Zusammenfassung	3
3. Diskussion der Ergebnisse des WSL ZH-Berichts im Einzelnen	4
3.1. Energieproduktion und -bereitstellung	4
3.1.1. Anschluss von Haushalten an Wärmenetze (Förderprogramm Energie)	4
3.1.2. Energie-Pilotprojekte	5
3.2. Landwirtschaft	5
3.2.1. Gesamtmeliorationen und Landumlegungen	5
3.2.2. Erschliessungen	6
3.2.3. Entwässerungen	7
3.2.4. Bewässerungen	8
3.2.5. Landwirtschaftliche Hochbauten	9
3.2.6. Hangbeiträge (Kantonsanteil)	9
3.2.7. Verpachtung kantonalen Landwirtschaftsflächen	10
3.3. Siedlungsentwicklung	11
3.3.1. Förderung des Wohnbaus und des Wohneigentums	11
3.3.2. Förderprogramm Energie	12
3.3.3. Eigenmietwert	13
3.3.4. Abzug von Unterhaltskosten bei privatem Grundeigentum	13
3.3.5. Siedlungsausdehnung durch Förderung des Wirtschaftsstandortes	15
3.4. Tourismus und Freizeit	16
3.4.1. Verein Zürich Tourismus	16
3.4.2. Sportgrossanlässe	16
3.5. Verkehr	17
3.5.1. Verursachergerechte Ausgestaltung der Verkehrsabgabe	17
3.5.2. Abzug Fahrkosten von der Einkommenssteuer (Pendlerabzug)	18
3.5.3. Potenzielle Einlagen in kantonalen Strassenfonds	18
3.5.4. Agglomerationsprogramme – Bereich Kapazität Strasse	19
3.5.5. Velowege und Mountainbikerouten und -trails	20
3.5.6. Nicht kostendeckende Parkierungsgebühren auf kantonalen Parkplätzen	21
3.5.7. Bereich Öffentlicher Personenverkehr	22
3.5.8. Bereich Flughafen	23
3.5.9. Externe Kosten des Verkehrs	24
3.6. Wald	25
3.6.1. Teilprogramm Waldbewirtschaftung (Programmvereinbarung)	25
3.6.2. Verhütung und Vergütung von Wildschäden	26
4. Zusammenfassung	26

1. Zweck und Gliederung des vorliegenden Berichts

Im Rahmen der Bearbeitung des Postulats hat die von der Baudirektion beauftragte WSL in ihrem Bericht (WSL ZH-Bericht) 65 kantonale Subventionen beleuchtet und für deren Reduktion, Abschaffung oder Umgestaltung Lösungsvorschläge formuliert. Für den vorliegenden Bericht der Baudirektion wird auf 27 Subventionstatbestände fokussiert. Insbesondere werden in Zusammenarbeit und Absprache mit den betroffenen Direktionen und der Staatskanzlei jene beleuchtet, die gemäss der WSL insgesamt die grösste Wirkung in Bezug auf die Biodiversität haben, sowie solche, die ohne Weiteres vom Kanton angepasst werden können. Bei gewissen Subventionstatbeständen wird aufgezeigt, weshalb von Massnahmen ausdrücklich abgesehen werden soll.

Der Bericht folgt einer einheitlichen Gliederung: Für jeden Subventionstatbestand wird zunächst eine rechtliche Einordnung bzw. eine Beschreibung der jeweiligen Subvention, wenn möglich mit einer Darstellung ihres Umfangs, vorgenommen. Anschliessend werden ein oder mehrere im WSL ZH-Bericht entwickelte Lösungsansätze zur Reduktion, Abschaffung oder Umgestaltung der Subvention aufgezeigt und abschliessend im Hinblick auf ihre Umsetzbarkeit bewertet.

2. Diskussion der Ergebnisse des WSL ZH-Berichts - Zusammenfassung

Von den 27 näher geprüften Subventionen weist der vorliegende Bericht bei 18 keinen Handlungsbedarf aus. Neun Subventionen sollen hinsichtlich ihrer Abschaffung, Reduktion oder Umgestaltung näher geprüft werden. Insgesamt resultieren 16 Lösungsvorschläge, die von der kantonalen Verwaltung (Baudirektion) zur weiteren Bearbeitung entgegengenommen werden sollen.

3. Diskussion der Ergebnisse des WSL ZH-Berichts im Einzelnen

3.1. Energieproduktion und -bereitstellung

3.1.1. Anschluss von Haushalten an Wärmenetze (Förderprogramm Energie)

Im Rahmen der Umsetzung des Gebäudeprogramms von Bund und Kantonen fördert der Kanton u.a. den Anschluss von Haushalten an Wärmenetze, die hauptsächlich auf erneuerbaren Energien oder Abwärme betrieben werden, sofern mit dem Anschluss eine mit Erdgas oder Erdöl betriebene Heizung ersetzt wird auf der Grundlage von § 16 des Energiegesetzes vom 19. Juni 1983 (EnerG; LS 730.1) und § 16 a der Energieverordnung vom 6. November 1985 (EnerV; LS 730.11). In den Jahren 2022 und 2023 bearbeitete die Baudirektion durchschnittlich je 500 Fördergesuche; dabei wurde eine Fördersumme von je rund Fr. 4 Mio. ausgerichtet. Der Anschluss von Haushalten an Wärmenetze, die mit Abfallholz betrieben werden, wird im WSL-Bericht aufgrund der Möglichkeit, dass dadurch eine Übernutzung des Holzdargebots der regionalen Wälder erfolgt, als biodiversitätsschädigend angesehen. Der WSL ZH-Bericht schlägt in Abschnitt A.3.5.4 deshalb folgenden Lösungsansatz vor:

«Anschlüsse an Wärmenetze, die hauptsächlich durch Energieholz gespeisen werden, werden nicht vom Gebäudeprogramm [Förderprogramm Energie] unterstützt, wenn die zusätzliche Nachfrage das nachhaltige Energieholzpotential der regionalen Holzlieferungen (z.B. 30 km Radius) übersteigt. Dazu ist das nachhaltige Energieholzpotential zu definieren, wozu es Verfahren gibt.»

Dieser Lösungsansatz erweist sich in der Praxis als nicht bzw. nur mit einem sehr grossen Vollzugsaufwand umsetzbar. Da jedoch bereits heute im Kanton Zürich der Bedarf an Energieholz nicht vollständig mit eigenem Holz gedeckt werden kann, soll die kantonale Subventionspraxis bei Holzenergieanlagen überprüft werden. Es soll ein möglichst haushälterischer Umgang mit dem begrenzt verfügbaren Energieträger Holz gewährleistet werden. Insbesondere soll das zwingende Erfordernis einer Kombination mit anderen erneuerbaren Energieträgern (multivalente Energiebereitstellung) für die Subventionsberechtigung geprüft werden. Die Baudirektion nimmt die entsprechenden Abklärungen vor.

3.1.2. Energie-Pilotprojekte

Der Kanton kann Pilotprojekte zur rationellen Energienutzung und zur Nutzung von Abwärme und erneuerbaren Energien fördern (§ 16 Abs. 1 EnerG). Vorausgesetzt wird dabei, dass die zu erwartenden Ergebnisse von öffentlichem Interesse sind (§ 9 EnerV). Bisher wurden etwa Pilotprojekte in den Bereichen Energieeffizienz bei Gebäuden, Energiespeicherung, Geothermie, Fotovoltaik-Technologien, Dekarbonisierung und Mobilität gefördert. Für die Jahre 2023–2026 hat der Kantonsrat einen Rahmenkredit für Subventionen im Energiebereich von insgesamt Fr. 84 Mio. bewilligt. Davon sind Fr. 13.5 Mio. (d.h. jährlich Fr. 3.5 Mio.) für die Förderung von Pilotprojekten vorgesehen. Der WSL ZH-Bericht schlägt in Abschnitt A.3.6.4 folgenden Lösungsansatz vor:

«Bei Anträgen auf Pilotprojekte fragt der Kanton die potenzielle direkte Auswirkung auf die Biodiversität ab und bei potenziell schädigenden Wirkungen wird eingehend evaluiert oder gar von einer Förderung abgesehen.»

Der Lösungsansatz ist sachgerecht. Die Baudirektion wird die Vollzugsgrundlagen entsprechend anpassen.

3.2. Landwirtschaft

Einleitend ist festzuhalten, dass gewisse landwirtschaftliche Subventionen ausdrücklich der Förderung der Biodiversität dienen, so namentlich die gemäss der Bundesagrarpolitik ausgerichteten Subventionen für Biodiversitätsförderflächen. Die Thematik der Förderung der Biodiversität in der Landwirtschaft wird auch im Rahmen der gegenwärtig in der Baudirektion vorbereiteten Totalrevision des Landwirtschaftsgesetzes vom 2. September 1979 (LG; LS 910.1) bearbeitet.

3.2.1. Gesamtmeliorationen und Landumlegungen

Gesamtmeliorationen stellen umfassende gemeinschaftliche Massnahmen dar, die verschiedene Ansätze der Strukturverbesserung verfolgen, namentlich Landumlegungen zwecks Schaffung grösserer landwirtschaftlicher Grundstücke. Gesamtmeliorationen finden kaum mehr statt. 2023 wurden dafür Fr. 123 953 an Subventionen ausgerichtet. Für Landumlegungen wurden 2022 Beiträge in der Höhe von Fr. 400 586 gewährt. Der WSL ZH-Bericht nennt in Abschnitt B.3.3.3. verschiedene Massnahmen, die bereits umgesetzt werden und an denen festzuhalten ist. Als möglicher neuer Lösungsansatz wird u.a. genannt:

«Der Kanton prüft das Potential des Instruments der Landumlegung, um damit ökologische Aufwertungen (im Sinne von Art. 88 b LWG) wirkungsvoll zu implementieren, beispielsweise die Prioritären Potentialflächen für Feuchtgebiete (PPF) und die Umsetzung der Ökologischen Infrastruktur.»

Sämtliche vorgeschlagenen Lösungsansätze werden im Rahmen der Totalrevision des kantonalen Landwirtschaftsgesetzes geprüft.

3.2.2. Erschliessungen

Zur landwirtschaftlichen Strukturverbesserung zählen u.a. Neubau, Ausbau und Wiederinstandstellung von Strassen und Wegen für die Erschliessung landwirtschaftlicher Flächen. Die geförderten Erschliessungsmassnahmen sollen eine effizientere Bewirtschaftung durch moderne Maschinen ermöglichen, die in der Tendenz immer grösser und schwerer werden und deren Einsatz – auch auf den erschlossenen landwirtschaftlichen Grundstücken – zu einer Überbeanspruchung der Wege und zur Zerstörung ökologisch wertvoller Bankette oder Ackerbegleitflora und -fauna führen. Der WSL ZH-Bericht nennt in Abschnitt B.3.4.3. folgende Lösungsansätze:

«Der Kanton fördert über die Strukturverbesserung – wenn immer möglich – keine neuen Asphaltierungen von Wegen und Strassen, sodass Asphaltierungen unter die Bewilligungspflicht „Bauen ausserhalb der Bauzone“ fallen. Neubauten werden an Bedingungen gebunden wie Verzicht auf Asphaltierung, möglichst geringe Wegbreite, Ersatzmassnahmen, Rückbau einer vergleichbaren bestehenden Wegstrecke.

Der Kanton beschränkt sich auf die periodische Wiederinstandstellung von Wegen und Strassen und verzichtet (wo immer möglich) auf Beiträge für Wege- und Strassenneubau.»

«Der Kanton engagiert sich weiterhin mit äusserster Zurückhaltung bei Erschliessungen der Wegaufwertungen [...].»

Die Lösungsansätze werden bereits vom Kanton umgesetzt. Im WSL ZH-Bericht wird zu Recht festgehalten, dass periodische Wiederinstandstellungen des landwirtschaftlichen Wegnetzes (2022 wurden Subventionen in der Höhe von Fr. 1 001 405 ausgerichtet) kaum negative Auswirkungen auf die Biodiversität haben, da bei diesen Massnahmen keine Wegverbreiterung und auch kein Oberflächenbelagswechsel erfolgen.

3.2.3. Entwässerungen

Im Kanton Zürich sind 14 440 ha landwirtschaftliche Böden drainiert, was einem Anteil von rund 20% der landwirtschaftlichen Nutzfläche entspricht. Angesichts von Bodenabsackungen und des fortschreitenden Alters der Drainagesysteme stellt sich auch aufgrund beschränkter Mittel die Frage, in welchem Ausmass die Drainagen zu erneuern sind. Im Rahmen der Strukturverbesserung in der Landwirtschaft wurden 2022 für periodische Wiederinstandstellungen von Drainagen Fr. 67 511, für Erneuerung und Ersatz Fr. 10 796 und für die Wiederherstellung nach Unwettern Fr. 13 868 Subventionen ausgerichtet. Der WSL ZH-Bericht nennt in Abschnitt B.3.5.3. verschiedene Lösungsansätze, die bereits umgesetzt werden und an denen festzuhalten ist. Dazu zählt die Schaffung von 1300 ha Moorregenerationsflächen für die wenigen noch verbliebenen Moore im Kanton Zürich (1800 ha) und ihre Umgebungsschutzzonen (rund 600 ha; NSGK, S. 25 f.). Im April 2021 hat die Baudirektion 1300 ha PPF ausgeschieden; die Flächen sind im kantonalen GIS auf der Karte «Prioritäre Potenzialflächen für Feuchtgebiete (PPF)» ersichtlich. Auf diesen Flächen werden keine Beiträge an die Erneuerung von Entwässerungen ausgerichtet. Ferner werden folgende neue Lösungsansätze vorgeschlagen:

«Weiter prüft er [der Kanton], ob die finanzielle Kompensation der BewirtschafterInnen von organischen Böden via Ansätze der Klimakompensation denkbar ist, d.h. eine Abgeltung für wiedervernässte organische Flächen aufgrund der erfolgten CO₂-Emission-Vermeidung auf diesen Flächen.

Auch prüft er die Förderung von Feuchtflächen durch alternative Nutzungen (z.B. grossflächige Extensivweidenutzung oder Förderung von Feuchtäckern (Paludikultur)). Dazu prüft er den Einsatz möglicher Instrumente wie Landumlegung sowie Sicherung mittels langfristiger Verträge und er entwickelt selbst Expertise für solche alternativen Nutzungen.»

Festzuhalten ist, dass jede Reduktion der landwirtschaftlich nutzbaren Fläche mit einer Reduktion der einheimischen landwirtschaftlichen Erträge einhergeht. Dies hat Auswirkungen auf den Eigenversorgungsgrad und damit die Versorgungssicherheit des Landes. Beim Import von landwirtschaftlichen Erzeugnissen lässt sich sodann nur bedingt beurteilen, inwiefern bei der Produktion auf ökologische Aspekte Rücksicht genommen wurde. Dies gilt es im Rahmen einer gesamtheitlichen Betrachtung zu berücksichtigen, zumal der nutzbare Boden durch das Bevölkerungswachstum und den damit verbundenen stetig grösser werden den Flächenbedarf für Wohn- und Infrastrukturbauten ohnehin knapper wird.

Die Thematik ist im Rahmen der Motion KR-Nr. 182/2024 betreffend Gesetzgebung zu Landwirtschaftsflächen und Feuchtgebieten weiterzubearbeiten; die Ergebnisse sind in der Totalrevision des kantonalen Landwirtschaftsgesetzes aufzunehmen.

3.2.4. Bewässerungen

Die Klimaveränderungen führen zu vermehrten Trockenperioden, die auch die landwirtschaftliche Bewässerung betreffen. Daher ist die Effizienz im landwirtschaftlichen Wassermanagement zu verbessern. Der Kanton kann gestützt auf § 121 Abs. 1 LG an die Kosten für die Erstellung und Verbesserung von Bewässerungen im Feld Subventionen bis zu 40% der beitragsberechtigten Ausgaben ausrichten. 2022 wurden für die Erstellung neuer Bewässerungsanlagen Fr. 522 433 und für den Ersatz von Anlagen Fr. 7651 an Subventionen ausgerichtet. Der WSL ZH-Bericht nennt in Abschnitt B.3.6.3. verschiedene Lösungsansätze, die bereits kantonale Praxis sind und an denen festzuhalten ist. Ferner werden folgende neue Lösungsansätze vorgeschlagen:

«Der Kanton finanziert möglichst keine Bewässerungsprojekte, die auf Wasserentnahmen basieren, die das Grundwasser senken könnten.

Der Kanton verlangt als Vorbedingung eine Prüfung durch die ProjektinitiantInnen, wie Bewässerungsinfrastrukturen [z.B. durch alternative Anbausysteme oder Sortenwahl] vermieden oder reduziert werden können. [...]

Falls eine flächige Bewässerung unumgänglich ist, werden Beiträge dazu an den Einsatz wassersparender Verteilungssysteme (z.B. Tropfenbewässerung) gebunden. Bei Wasserentnahmen aus Oberflächengewässern ist eine ökologisch ausreichende Restwassermenge zu garantieren.»

Die Baudirektion hat sich daher das Ziel gesetzt, die Effizienz im Wassermanagement mit Bewässerungs- und Speicherinfrastrukturen bis 2027 zu verbessern (vgl. Geschäftsbericht 2024 des Regierungsrates, Teil II: Direktionen und Staatskanzlei, S. 225 [Legislaturziel BD 7.3g]). Die Baudirektion präzisiert im Hinblick auf den mengenmässigen Schutz des Grundwassers den Kriterienkatalog für die Neukonzessionierung von Grundwasserentnahmen. Auch bezüglich Wasserentnahmen aus oberirdischen Gewässern erarbeitet die Baudirektion Vorgaben zu wassersparenden Verteilungssystemen und zu ökologisch ausreichenden Restwassermengen. Weiter prüft sie bei Anlagen mit grossen Auswirkungen auf Raum und Umwelt (insb. Wasserspeicherbecken), wie eine gute landschaftliche Einpassung mit

Synergien zur Biodiversitätsförderung erzielt werden kann. Sie berücksichtigt zudem laufende Überlegungen zum Thema «Schwammlandschaft».

3.2.5. Landwirtschaftliche Hochbauten

Gemäss § 123 Abs. 1 LG kann der Kanton an die Kosten für die Erstellung oder Verbesserung landwirtschaftlicher Hochbauten oder Anlagen Subventionen von 10–40% der beitragsberechtigten Ausgaben ausrichten. Auf dieser Grundlage werden für landwirtschaftliche Hochbauten jährlich rund Fr. 900 000 an Subventionen ausgerichtet. Gemäss WSL ZH-Bericht schaden die mit dem Neubau und der Erweiterung landwirtschaftlicher Hochbauten verbundenen Auswirkungen (vermehrter Flächenverbrauch, Versiegelung des Bodens, Zerschneidung der Landschaft, allenfalls auch Intensivierung der landwirtschaftlichen Produktion) der Biodiversität. Der WSL ZH-Bericht nennt in Abschnitt B.3.7.3. verschiedene Lösungsansätze, die bereits umgesetzt werden und an denen festgehalten werden soll. Ferner werden folgende neue Lösungsansätze vorgeschlagen:

«Der Kanton streicht auch im Hügel- und Berggebiet die Subventionen für einzelbetriebliche Hochbauten für raufutterverzehrende Tiere.

Der Kanton stellt sicher, dass im Zuge von geförderten neu erstellten/ausgebauten Hochbauten ökologische Ausgleichs- und Aufwertungsmassnahmen ergriffen werden.

Der Kanton fördert nur noch Hochbauten, die ammoniakreduzierende, bauliche Massnahmen ergreifen bzw. gesamthaft zu weniger Emissionen führen.»

Die Lösungsansätze werden im Rahmen der laufenden Totalrevision des kantonalen Landwirtschaftsgesetzes geprüft. Der Bund verlangt bei Stallneubauten, die in der Nähe von nährstoffsensiblen Lebensräumen liegen, standardmässig ammoniakmindernde Massnahmen und koppelt deren Umsetzung an die Auszahlung der Bundessubventionen. Der Kanton Zürich prüft einen ähnlichen Ansatz.

3.2.6. Hangbeiträge (Kantonsanteil)

Der Kanton Zürich richtet als einer von zwei Kantonen zusätzlich zu den Beiträgen des Bundes für Flächen im Berggebiet und in der Hügelzone Kostenanteile aus, die 75% der Bundesbeiträge betragen (§ 171 LG). 2022 richtete der Kanton Direktzahlungen für Hangbeiträge des Bundes in der Höhe von Fr. 4 346 327 und kantonale Hangbeiträge (Kostenanteile) in der Höhe von Fr. 1 894 327 aus. Gemäss WSL ZH-Bericht können Hangbeiträge

die Intensivierung der Bewirtschaftung fördern und werden daher als biodiversitätsschädigend eingeschätzt. Er nennt in Abschnitt B.4.4. folgenden neuen Lösungsansatz:

«Der Kanton streicht seine Aufstockung der Hangbeiträge und lagert sie in Biodiversitätsbeiträge um.»

Der Lösungsansatz wird im Rahmen der laufenden Totalrevision des kantonalen Landwirtschaftsgesetzes geprüft.

3.2.7. Verpachtung kantonaler Landwirtschaftsflächen

Der Kanton verfügt über rund 2150 ha eigene landwirtschaftliche Nutzfläche, wovon 1565 ha verpachtet sind. Im WSL ZH-Bericht wird die Verpachtung kantonaler Landwirtschaftsflächen als Subvention betrachtet, weil bei intensiver Bewirtschaftung die Qualität der natürlichen Produktionsfaktoren wie Boden, Bodenfruchtbarkeit, Lebensraum und Wasserqualität sinkt, normalerweise aber im Pachtzins nicht abgebildet wird. Eine biodiversitätsschädigende Produktionsweise komme daher einer Subventionierung durch die öffentliche Hand gleich. Der WSL ZH-Bericht schlägt in Abschnitt B.8.4. neben einem Lösungsansatz, der bereits umgesetzt wird, folgende neue Lösungsansätze vor:

«Der Kanton vergibt bei Pachterneuerungen seine Flächen nur an biologisch wirtschaftende Betriebe (wie es die Stadt Zürich macht).»

Der Kanton verpachtet seine Flächen mit der Auflage einer biodiversitätsfördernden Bewirtschaftung.»

Der Kanton nutzt bei der Verpachtung eigener Landwirtschaftsflächen die Möglichkeiten, Massnahmen zugunsten der Biodiversität langfristig umzusetzen (vgl. RRB Nr. 84/2025 und Bericht des Regierungsrats zum Postulat KR-Nr. 135/2018). Die Baudirektion sorgt bisher dafür, dass hinsichtlich der Bienenförderung in den Pachtverträgen biodiversitätsfördernde Vorgaben aufgenommen werden (Pflanzenschutzmitteleinsatz, Mahd von Wiesen, Blütenangebot und Niststrukturen). Massnahmen zu Gunsten der Biodiversität sind nicht an das Label «Bio» gebunden.

Daher werden die Flächen nicht nur an Biobetriebe verpachtet, sondern auch an andere Landwirtschaftsbetriebe, die sich in Bezug auf die gepachteten Flächen zu einer biodiversitätsfördernden Bewirtschaftung verpflichten.

3.3. Siedlungsentwicklung

3.3.1. Förderung des Wohnbaus und des Wohneigentums

Gemäss § 1 Abs. 1 des Gesetzes über die Wohnbau- und Wohneigentumsförderung vom 7. Juni 2004 (LS 841) fördern der Staat und die Gemeinden die Bereitstellung von preisgünstigen Mietwohnungen für Personen mit geringem Einkommen und Vermögen, soweit ein Mangel besteht. Der Staat kann den Bau, den Erwerb und die Erneuerung von Mietwohnungen durch die Gewährung von zinslosen oder zinsgünstigen grundpfandgesicherten Darlehen fördern (§ 4 Abs. 1 Satz 1). Bei der Wohnbauförderung durch Gewährung zinsloser oder zinsgünstiger Darlehen verzichtet der Kanton jährlich auf rund Fr. 2.5 Mio. Zinsen. Im Bereich der Einkommenssteuer sind die Gestaltungsmöglichkeiten des Kantons durch das Bundesrecht beschränkt. Die Abbruchkosten im Zusammenhang mit Ersatzneubauten und im Zusammenhang mit Um- und Ausbauten können von Bundesrechts wegen grundsätzlich als Unterhaltskosten abgezogen werden. In Abschnitt C.4.1. behandelt der WSL ZH-Bericht kantonale Vergünstigungen im Bereich der Wohnbauförderung. Ein Ersatzneubau kann insbesondere dann für die Biodiversität problematisch sein, wenn bisher unbefestigte Flächen zusätzlich überbaut werden. Die Lösungsansätze zielen darauf ab, dass für den Wohnbau möglichst keine zusätzlichen Flächen beansprucht werden (Abschnitt C.4.1.4.):

«Der Kanton minimiert seine Förderung des Neubaus von Wohnraum, sofern dies zusätzliche Flächeninanspruchnahme bedeutet (allenfalls fordert er Ausgleichsmassnahmen ein).

Der Kanton fördert keine neu gebauten Wohnungen, sondern nur die Renovation und Umnutzung von Wohnungen.

Der Kanton setzt bei Ersatzneubau eine CO₂-Ökobilanz voraus. Bei kantonseigenen Gebäuden tut er dies bereits, nun geht es darum, dies für alle Ersatzneubauten zum Standard zu machen. Verschiedene europäische Länder haben entsprechende Regelungen oder sehen solche für die nahe Zukunft vor.

Der Kanton streicht die steuerliche Abzugsfähigkeit für Rückbaukosten für private Personen im Hinblick auf einen Ersatzneubau oder gewährt sie nur, wenn die CO₂-Ökobilanz positiv ausfällt und Biodiversitätsfördervorgaben formuliert werden.

Der Kanton engagiert sich beim Bund, damit die steuerliche Abzugsfähigkeit von Rückbaukosten juristischer Personen im Hinblick auf Ersatzneubau gestrichen oder nur gewährt

wird, wenn die CO₂-Ökobilanz positiv ausfällt und Biodiversitätsfördervorgaben formuliert werden.»

Eine Präzisierung der kantonalen Wohnbauförderungspraxis mit dem Ziel, eine zusätzliche Flächeninanspruchnahme zu vermeiden bzw. nur dann zuzulassen, wenn Ausgleichsmassnahmen zugunsten der Biodiversität getroffen werden, ist sachfremd und steht in direktem Konflikt mit der politischen Forderung von mehr Wohnraum für finanzschwache Haushalte. Das Instrument würde geschwächt, ohne dass daraus ein grosser Nutzen für die Biodiversität erwartet werden könnte. Die entsprechenden Lösungsansätze werden somit abgelehnt. Auch im steuerlichen Bereich sind keine Massnahmen angezeigt. Sofern ein Kanton gestützt auf Art. 9 Abs. 3 des Steuerharmonisierungsgesetzes vom 14. Dezember 1990 StHG [SR 642.14]) Abzüge für Umweltschutz, Energiesparen und Denkmalpflege vorsieht, muss er auch Rückbaukosten im Hinblick auf einen Ersatzneubau zulassen. Eine Einschränkung auf Ersatzneubauten, die eine positive CO₂-Ökobilanz ausweisen oder Biodiversitätsvorgaben einhalten, wäre aufgrund der Vorgaben des Bundesrechts nicht zulässig. Die Abzugsfähigkeit von Rückbaukosten ist zudem umweltpolitisch motiviert: Durch den Steuerabzug der Rückbaukosten sollen energieeffizientere Ersatzneubauten gefördert werden. Zudem wird durch Ersatzneubauten auch die Verdichtung gefördert, welche sich wiederum positiv auf die Biodiversität auswirkt. Schliesslich ist darauf hinzuweisen, dass im Fall des Inkrafttretens des Bundesgesetzes über den Systemwechsel bei der Wohneigentumsbesteuerung die Kantone entscheiden können, ob sie die Rückbaukosten im Hinblick auf einen Ersatzneubau zum Abzug zulassen wollen oder nicht.

3.3.2. Förderprogramm Energie

Auf der Grundlage von § 16 EnerG und § 16 a EnerV können Subventionen ausgerichtet werden u.a. an Massnahmen zur rationellen Energienutzung, insbesondere im Rahmen energetischer Gebäudesanierungen. Wärmedämmung ist ein wirksames Mittel zur Steigerung der Energieeffizienz bei Gebäuden. Gemäss dem von der Baudirektion herausgegebenen Förderprogramm 2025 (S. 27) werden Beiträge an die Wärmedämmung Dach sowie Wand und Boden gegen Erdreich, ferner Wärmedämmung Wand gegen Aussenklima gewährt, ebenso ein Zusatzbeitrag, wenn gleichzeitig eine Photovoltaikanlage installiert wird. 2022 wurden im Rahmen des Förderprogramms Energie für Massnahmen bei der Wärmedämmung mehr als Fr. 16 Mio. an Subventionen ausgerichtet. Im WSL ZH-Bericht wird darauf hingewiesen, dass durch Sanierungen von Gebäudehüllen (Dach und Fassaden) wertvolle Nischen und Nistplätze verloren gehen können und damit ein Verlust an Biodiversität

im Siedlungsraum einhergeht. Er schlägt in Abschnitt C.4.2.4. folgenden Lösungsansatz vor:

«Der Kanton macht es zur Auflage, dass beim Verlust von Lebensräumen wie Nischen an Fassaden und Dächern durch Wärmedämmung die Subvention nur gewährt wird, wenn Ersatzlebensräume nachweislich geschaffen werden (z.B. Nistplätze für Fledermäuse in der Fassade oder Nistkästen für Segler unter dem Dach).»

Die Baudirektion prüft eine Anpassung der Subventionsvoraussetzungen und der Möglichkeiten im Rahmen des Baubewilligungsverfahrens.

3.3.3. Eigenmietwert

Der WSL ZH-Bericht hat den Eigenmietwert als biodiversitätsschädigende Subvention beurteilt.

Das Bundesparlament hat dazu am 20. Dezember 2024 das Bundesgesetz über den Systemwechsel bei der Wohneigentumsbesteuerung (BBI 2025 23) beschlossen. Da Volk und Stände dem Bundesbeschluss (Verfassungsänderung) zugestimmt haben, wird das Bundesgesetz in Kraft treten und die Besteuerung des Eigenmietwerts künftig sowohl auf Ebene der direkten Bundessteuer als auch der Kantons- und Gemeindesteuern entfallen. Es sind dann keine Eigenmietwerte mehr festzulegen. Auch der Unternutzungsabzug wird somit entfallen.

3.3.4. Abzug von Unterhaltskosten bei privatem Grundeigentum

Bei Liegenschaften im Privatvermögen können Unterhaltskosten bei der direkten Bundessteuer abgezogen werden (Art. 32 Abs. 2 Bundesgesetz vom 14. Dezember 1990 über die direkte Bundessteuer [SR 642.11]). Gemäss Art. 9 Abs. 3 Satz 1 StHG können bei Liegenschaften im Privatvermögen die Unterhaltskosten, die Kosten der Instandstellung von neu erworbenen Liegenschaften, die Versicherungsprämien und die Kosten der Verwaltung durch Dritte abgezogen werden. Im Kanton Zürich gilt für den Abzug der Unterhaltskosten bei Liegenschaften im Privatvermögen § 30 StG. Das Zürcher Steuerbuch Nr. 30.3 erklärt namentlich gewöhnliche Gartenunterhaltskosten für grundsätzlich abzugsfähig (Ziff. IV.1.27.).

Die steuerlichen Abzugsmöglichkeiten von Unterhaltskosten bei privatem Grundeigentum sind biodiversitätsrelevant, namentlich weil sie das Wohneigentum vergünstigen und damit

den Flächenverbrauch erhöhen. Besonders biodiversitätsschädigend kann die Steuervergünstigung beim Gartenunterhalt sein (Anpflanzen von gebietsfremden invasiven Organismen, Einsatz von Pflanzenschutzmitteln und Düngern). Der WSL ZH-Bericht schlägt in Abschnitt C.4.5.4. folgende Lösungsansätze vor:

«Der Steuerabzug von Unterhaltskosten ist schweizweit geregelt. Vor diesem Hintergrund setzt sich der Kanton auf Bundesebene dafür ein, dass ...

- a) ... Steuerabzugsmöglichkeiten für den Gartenunterhalt abgeschafft werden, insbesondere für die Schädlingsbekämpfung (inkl. sog. Pflanzenschutzmittel);*
- b) ... Steuerabzugsmöglichkeiten für den naturnahen Gartenunterhalt (dies schliesst auch gebietsfremde Pflanzen aus) und für Gesamterneuerungen nur bei Biodiversitätsförderung gewährt werden;*
- c) ... die steuerliche Abzugsfähigkeit auf Fassadenneuanstrich nur erfolgt, wenn der Anstrich biologisch schnell abbaubare Biozide beinhaltet;*
- d) ... die steuerliche Abzugsmöglichkeit für die Strassen- und andere Aussenbeleuchtung (auf privatem Grund) gestrichen – oder nur gewährt wird, wenn das Licht so gestaltet ist, dass Tiere nicht beeinträchtigt werden;*
- e) ... steuerliche Abzugsmöglichkeiten für Massnahmen zur rationellen Energieverwendung an ökologische Bedingungen geknüpft sind: gehen durch energetische Sanierungen Lebensräume wie Nischen an Fassaden und Dächern (z.B. für Nistplätze oder Fledermaushöhlen) verloren, so wird die Abzugsfähigkeit nur gewährt, wenn Ersatzlebensräume nachweislich geschaffen werden.*

Der Kanton lotet die Möglichkeiten aus, ob und welche der obigen Punkte a) - e) mindestens teilweise ohne Zustimmung der Bundesebene umgesetzt werden können.»

Der Abzug der Liegenschaftsunterhaltskosten ist den Kantonen durch das Bundesrecht vorgegeben. Zu den abziehbaren Kosten gehören auch die Kosten für den Gartenunterhalt. Aufgrund des Bundesrechts hat der Kanton keine Möglichkeit, den Abzug wie im WSL ZH-Bericht vorgeschlagen einzuschränken. Für den Regierungsrat ist es auch nicht angezeigt, sich für entsprechende Anpassungen im Bundesrecht einzusetzen.

3.3.5. Siedlungsausdehnung durch Förderung des Wirtschaftsstandortes

Gemäss Art. 107 Abs. 1 KV schaffen Kanton und Gemeinden günstige Rahmenbedingungen für eine vielseitige, wettbewerbsfähige, soziale und freiheitliche Wirtschaft. Sie berücksichtigen dabei insbesondere die Entwicklung kleiner und mittlerer Unternehmen sowie die Sozialpartnerschaft. Auf Gesetzesebene ist ein Standortförderungs- und Unternehmensentlastungsgesetz (SFUEG; Vorlage 5908) in Vorbereitung; die Gesetzgebungsarbeiten sind weit fortgeschritten. Wirtschaftsförderung kann biodiversitätsrelevant sein, insbesondere wenn sie die Nachfrage nach Siedlungsfläche und die Versiegelung bisher unbebauter Flächen ankurbelt. Der WSL ZH-Bericht schlägt in Abschnitt C.4.6.4. folgende Lösungsansätze vor:

«Der Kanton untersucht (oder lässt untersuchen), welche konkreten ökologischen Kosten, insbesondere für die Biodiversität, die kantonale Standortförderung (inkl. Steuererleichterungen) auslöst und stellt dies dem gesellschaftlichen Nutzen gegenüber. [...]

Der Kanton verpflichtet die Standortförderung noch stärker, nur Unternehmen zu fördern, die strenge Umweltstandards insbesondere auch im Hinblick auf Biodiversität befolgen und v.a. Neuansiedelungen nicht zu fördern, durch die es zu Neuinanspruchnahme von Flächen kommt.

Der Kanton wirkt im Rahmen seiner Möglichkeiten auf eine möglichst biodiversitätsfreundliche Gestaltung des Innovationspark Dübendorf [Zürich] hin.»

Der Regierungsrat lehnt die beiden allgemeinen Lösungsansätze ab, weil im Rahmen der Richtplanung genügend Möglichkeiten bestehen, das Siedlungsgebiet und damit auch Industrie- und Gewerbezone zu begrenzen. Zudem besteht mit der PBG-Revision zur klimangepassten Siedlungsentwicklung die Möglichkeit, dass die Gemeinden biodiversitätsfördernde Kriterien in der Nutzungsplanung festlegen. In Bezug auf den Innovationspark Zürich hat der Kanton im Rahmen der Genehmigung des Kantonalen Gestaltungsplans verschiedene Massnahmen zur Bewahrung und Förderung der Biodiversität festgelegt (vgl. Vorschriften des Kantonalen Gestaltungsplans «Innovationspark Zürich» vom 30. November 2016 [festgesetzt mit Verfügung der Baudirektion Nr. 1881/16] sowie Vorschriften des Kantonalen Gestaltungsplans «Innovationspark Zürich mit Forschungs-, Test- und Werkflugplatz Dübendorf» [Teilgebiet B] vom 1. November 2024 [festgesetzt mit Verfügung der Baudirektion Nr. KS-0197/24]). Auch der kantonale Richtplan enthält dazu Aussagen (Pt. 6.2.2). Weitere Massnahmen drängen sich nicht auf.

3.4. Tourismus und Freizeit

3.4.1. Verein Zürich Tourismus

Im WSL ZH-Bericht wird von einer biodiversitätsschädigenden Wirkung des Tourismus ausgegangen. Die Tourismusförderung für die Tourismusregion Zürich wird vom privatrechtlich organisierten Verein Zürich Tourismus wahrgenommen. Der Verein verfügt über eine breite private Trägerschaft; er wird u.a. vom Kanton Zürich mit jährlich Fr. 270 000 finanziell unterstützt. Da der Verein seine Aufgaben teilweise mit öffentlichen Mitteln erfüllt, kann die öffentliche Hand Einfluss auf die Ausgestaltung der Vereinsaktivitäten nehmen. So sind der Kanton und die Stadt Zürich gemäss den Vereinsstatuten berechtigt, zwei Abgeordnete in den Vereinsvorstand zu delegieren. In diesem Rahmen hat der Kanton Zürich ein Mitspracherecht, das er zu Gunsten der Biodiversitätsförderung nutzen kann. Der WSL-Bericht schlägt in Abschnitt D.3.1.4. folgende Lösungsansätze vor:

«Der Kanton macht seine finanzielle Unterstützung für den Zürich Tourismus davon abhängig, dass auf Marketingaktivitäten in Fernmärkten verzichtet wird, wie dies Luzern zur Bedingung gegenüber Luzern Tourismus AG gemacht hat.

Der Kanton erwartet von Tourismus Zürich, dass die Nachhaltigkeitsstrategie 2023–2030 im Hinblick auf Biodiversitätsförderung nachgebessert wird.

Der Kanton führt eine gesetzliche Kurtaxe ein und nutzt einen Teil der Einnahmen, um den Druck auf Biodiversität durch Tourismus zu reduzieren und Schäden zu beheben.»

Die Volkswirtschaftsdirektion nutzt ihren Einsitz im Verwaltungsrat von Zürich Tourismus, um sicherzustellen, dass das Thema Nachhaltigkeit, im Speziellen die Biodiversität, angemessen berücksichtigt wird.

3.4.2. Sportgrossanlässe

Gemäss dem WSL ZH-Bericht verursachen Sportgrossanlässe vor allem ein hohes Fahrzeugaufkommen sowie – je nach Veranstaltung – Störungen oder Verschmutzungen während den Veranstaltungen. Diese Wirkungen sind biodiversitätsschädigend. 2023 wurden für die Förderung von Sportgrossanlässen Fr. 3.9 Mio. aus dem Sportfonds ausgerichtet. Der WSL ZH-Bericht schlägt in Abschnitt D.4.2.4. folgenden Lösungsansatz vor:

«Der Sportfonds erarbeitet einen Katalog mit Förderkriterien zur Berücksichtigung von Biodiversität für Grossanlässe, bestehend aus Pflicht- und Zusatzkriterien, die je nach Anlass gewählt werden können. Die Höhe des Förderbetrags eines Sportanlasses wird an die Erfüllung einer bestimmten Anzahl Kriterien geknüpft.»

Es werden bereits im Sportbereich «Orientierungslauf» in Zusammenarbeit mit den entsprechenden Vereinigungen Standards für grössere OL-Veranstaltungen entwickelt. Ein kantonales Mountainbike-Konzept wurde bereits beschlossen. Die Richtlinien des Sportamts über die Unterstützung von Sport-Grossveranstaltungen von 2021 legen fest, dass der Veranstalter gestützt auf Empfehlungen der Plattform saubere-veranstaltung.ch ein Umweltkonzept zu erstellen hat. Die bestehenden Richtlinien werden als ausreichend und zusätzliche Vorgaben als nicht zielführend erachtet.

3.5. Verkehr

3.5.1. Verursachergerechte Ausgestaltung der Verkehrsabgabe

Die Verkehrsabgabe ist eine kantonale Steuer für Motorfahrzeuge. Der öffentliche Verkehr ist davon ausgenommen. Verkehrsabgaben bemessen sich heute nicht nach der Fahrleistung. Es besteht somit kein Anreiz, weniger zu fahren. Der Strassenverkehr hat, verglichen mit anderen Verkehrsarten, sehr nachteilige Wirkungen auf die Biodiversität (Flächeninanspruchnahme, Verschmutzungen durch Mikropartikel, Lichtverschmutzung, Verkehrslärm, Luftschadstoffe usw.). Der WSL ZH-Bericht schlägt in Abschnitt E.3.2.4. u.a. folgenden Lösungsansatz vor:

«Der Kanton vertieft seine Prüfung und Diskussion zur Einführung einer fahrleistungsabhängigen Verkehrsabgabe und knüpft damit an den Bericht zur Beantwortung Postulat 126/2020 „Mobilitätsfinanzierung nach dem Verursacherprinzip“ an. Dabei berücksichtigt er auch das Gesamtgewicht und die Energieeffizienz der Fahrzeuge bei der Bemessung der Abgabe.»

Wie der Regierungsrat in seinem Bericht und Antrag zum Postulat KR-Nr. 126/2020 betreffend Mobilitätsfinanzierung nach dem Verursacherprinzip festgehalten hat (RRB Nr. 998/2023), ist eine verursachergerechte Mobilitätsfinanzierung grundsätzlich im Interesse des Kantons Zürich. Die Einführung einer umfassenden verursachergerechten Mobilitätsfinanzierung ist aber nur auf Bundesebene möglich. Der Regierungsrat wird sich auf

Bundesebene dafür einsetzen, dass die Mobilitätsfinanzierung vermehrt nach dem Verursacherprinzip erfolgt.

3.5.2. Abzug Fahrkosten von der Einkommenssteuer (Pendlerabzug)

Unselbständig Erwerbende können die Kosten für Fahrten zwischen Wohn- und Arbeitsstätte von den steuerbaren Einkünften abziehen (§ 26 StG). Im WSL ZH-Bericht wird der Pendlerabzug als mittel biodiversitätsschädigend eingestuft, weil er den motorisierten Individualverkehr begünstigt und einen Lebensraumverlust durch Zersiedelung fördert. Der WSL ZH-Bericht schlägt in Abschnitt E.3.3.4. folgende Lösungsansätze vor:

«Der kantonale Pendlerabzug wird abgeschafft.

Der Pendlerabzug wird pauschal auf CHF 3'000 (Bundesniveau) ohne Verkehrsmittelnachweis begrenzt.»

Die Reduktion des kantonalen Pendlerabzugs wurde schon mehrfach politisch diskutiert, so letztmals im Rahmen der Parlamentarischen Initiative KR-Nr. 186/2021, welche am 24. Juni 2024 vom Kantonsrat abgelehnt worden ist. Für den Regierungsrat besteht daher kein Anlass, das Anliegen bereits jetzt wieder aufzugreifen.

3.5.3. Potenzielle Einlagen in kantonalen Strassenfonds

Die dem Staat anfallenden Kosten für den Bau und den Unterhalt der Staats- und Nationalstrassen sowie für die Staatsbeiträge an die Gemeinden werden mit den Mitteln des Strassenfonds gedeckt (§ 28 Abs. 1 des Strassengesetzes vom 27. September 1981 [LS 722.1]). Der Neu- und Ausbau von Strassen hat biodiversitätsschädigende Auswirkungen; je nach Ausgestaltung des Strassenunterhalts bringt auch dieser Nachteile für die Biodiversität mit sich. In Bezug auf das Staatsstrassennetz wirken Strassenunterhalt und Strassenbau mittel bis stark biodiversitätsschädigend; die jährlichen Ausgaben betragen rund Fr. 210 Mio. Hinzu kommen entsprechende Staatsbeiträge an die Gemeinden in der Höhe von jährlich rund Fr. 70 Mio. Einlagen in den Strassenfonds begünstigen somit den Verlust von Biodiversität. Der WSL ZH-Bericht schlägt in Abschnitt E.3.6.4. folgende Lösungsansätze vor:

«Der Kanton verwendet vermehrt Mittel des Strassenfonds für eine öko-effizientere Nutzung der Verkehrsinfrastruktur (z.B. technische Lenkungssysteme, Massnahmen zur Erhöhung der Fahrzeugauslastung).

Der Kanton verwendet vermehrt Mittel des Strassenfonds für die Behebung der Schäden durch externe Kosten des Strassenverkehrs (z.B. durch Schaffung und Unterhalt von Ersatzlebensräumen und Vernetzungskorridoren für Tiere und Pflanzen, z.B. mittels Überdachung von Strassenabschnitten) oder deren Rückbau.

Der Kanton hält die Länge des Kantonsstrassennetz konstant, wie in den letzten Jahren bereits geschehen, und baut keine Kapazitäten aus. Kapazitätsausbau wird mit Rückbau andernorts kompensiert.

Der Kanton reduziert überdimensionierte Strassen (unternutzte Strassen, die man zurückbauen könnte) und sucht eine ökonomische Interpretation von Art. 104 der Kantonsverfassung (z.B. Verminderung der Leistungsfähigkeit, wenn Leistungsfähigkeit gar nicht genutzt wird, aber Unterhalt kostet).

Der Kanton arbeitet weiter an der Suche, wie das Verursacherprinzip bei der Kantonsstrassennutzung besser umgesetzt werden kann (Road Pricing, fahrkostenabhängige Verkehrsabgabe etc.).»

Der Kanton ist bestrebt, die bestehende Strasseninfrastruktur effizient auszulasten. Soweit ein Ausbau der Infrastruktur vorgesehen ist, werden projektbezogen Ersatzmassnahmen sowie flankierende Massnahmen umgesetzt. Die vorgeschlagenen Lösungsansätze werden bereits so weit als möglich umgesetzt.

3.5.4. Agglomerationsprogramme – Bereich Kapazität Strasse

Der Kanton Zürich ist Träger der Agglomerationsprogramme Stadt Zürich – Glattal, Winterthur und Umgebung, Zürcher Oberland sowie Unterland - Furtal. Zudem ist der Kanton Zürich zusammen mit dem Kanton Aargau Träger des Agglomerationsprogramms Limmattal und nimmt als Mit-Träger an den Agglomerationsprogrammen Obersee und Schaffhausen teil. Bund, Kanton und Gemeinden sind bei der Finanzierung der Massnahmen beteiligt. Die im Kanton Zürich bis 2028 geplanten Massnahmen der Agglomerationsprogramme 4. Generation haben gemäss Rahmenbericht ein Investitionsvolumen von Fr. 1 344 Mio (5. Generation bis 2032: Investitionsvolumen von Fr. 1221 Mio.). Davon sind 3.4% (5. Generation: 7.9%) für den Bereich Kapazität Strasse vorgesehen; der Kanton Zürich steuert durchschnittlich jährlich rund Fr. 2 Mio. bei (5. Generation: Fr. 4 Mio.). Mit dem Programm Agglomerationsverkehr werden Verkehrsprojekte in den Städten und Agglomerationen finanziell unterstützt. Soweit mit diesen Programmen der motorisierte Individualverkehr gefördert

wird, sind sie stark biodiversitätsschädigend. Der WSL ZH-Bericht schlägt in Abschnitt E.3.7.4. folgende Lösungsansätze vor:

«Der Kanton stellt sicher, dass bei der Planung und Umsetzung aller Verkehrsprojekte, insbesondere im Bereich Kapazität Strasse, die Versiegelung und Trennwirkung von Flächen minimiert sowie die Förderung der Biodiversität als integraler Teil der Planung berücksichtigt werden.

Im Fall von Subventionen für Ortsumfahrungen oder Verkehrsberuhigungen sichert der Kanton den Teilrückbau der entlasteten Strassen (durch Abklassierung etc.) und finanziert diesen mit, um die Verkehrsreduktion dauerhaft zu sichern und dadurch den Druck auf die Biodiversität zu senken.

Der Kanton kompensiert neu versiegelte Fläche andernorts mit ökologischen Ausgleichsmassnahmen, idealerweise entsiegelt er Fläche andernorts im gleichen Ausmass.»

Mit RRB Nr. 1638/2004 verabschiedete der Regierungsrat eine «Strategie für den Agglomerationsverkehr» und legte darin folgende Wirkungsziele fest: Verbesserung der Verkehrsqualität und -sicherheit, Verbesserung der Siedlungs- und Landschaftsqualität sowie der Umweltbedingungen, Verbesserung des Zugangs sozial benachteiligter oder mobilitätsbehinderter Menschen zur Mobilität und Erhöhung des Anteils des Langsamverkehrs am Verkehrszuwachs (als Angleichung an den öffentlichen Verkehr, der mindestens die Hälfte übernimmt). Die im WSL ZH-Bericht vorgeschlagenen Lösungsansätze werden somit sinngemäss schon seit längerem für die kantonalen Strassenprojekte verfolgt. Die Baudirektion setzt ergänzend bei Kapazitätsausweitungen verstärkt flankierende Massnahmen um. Bei Strassenprojekten wird dem Aspekt der Biodiversität schon bisher Rechnung getragen; namentlich werden bei neu versiegelten Flächen ökologische Ausgleichsmassnahmen getroffen. Zudem legt der Bund in den Richtlinien Programm Agglomerationsverkehr bezüglich der Kategorie «Kapazität Strasse» besondere Anforderungen fest, welche für eine Mitfinanzierung erfüllt werden müssen (u.a. Nachweis der Notwendigkeit und Berücksichtigung der Landschaft).

3.5.5. Velowege und Mountainbikerouten und -trails

Gemäss § 28 a StrG sind vom Kantonsrat jährlich mindestens Fr. 10 Mio. für die Verwirklichung des Radwegnetzes auf der Grundlage der regionalen Richtpläne im Budget einzustellen. Weitere Mittel in der Höhe von jährlich Fr. 1.2 Mio. kommen aus dem Strassenfonds

(«Veloförderprogramm 2»). Im WSL ZH-Bericht wird ausgeführt, dass der Veloverkehr auf bestehender Infrastruktur keine biodiversitätsschädlichen Auswirkungen zeitigt, dass aber das Mountainbiken vor allem abseits der befestigten Forstwege Tiere sowie die Vegetation empfindlich stören kann. Mit einem Ausbau der Infrastruktur, der einen zusätzlichen Flächenverbrauch bewirkt, ist eine biodiversitätsschädigende Wirkung verbunden. Der WSL ZH-Bericht schlägt in Abschnitt E.3.8.4. u.a. folgende Lösungsansätze vor:

«Der Kanton knüpft an die Kredite für den Ausbau des Velowegnetzes die Bedingung, dass die neuen Wege entlang bestehender Verkehrswege geführt werden, um den zusätzlichen Flächenverbrauch auf ein Minimum zu reduzieren. Er passt die Anforderungen an Velowege so an, dass neue Wege nur in zwingenden Fällen asphaltiert / versiegelt werden.

Der Kanton berücksichtigt bei der aktuellen Erarbeitung einer Mountainbike-Strategie die Biodiversität, indem – wo möglich – bestehende Infrastruktur (Wege etc.) umgenutzt und keine ungestörten Waldflächen erschlossen werden, sondern die Infrastruktur in bereits „gestörten“ Waldflächen geplant wird.»

Die im WSL ZH-Bericht genannten Lösungsansätze werden im Wesentlichen bereits umgesetzt. Der Ansatz, neue Velowege nur in zwingenden Fällen zu versiegeln, ist jedoch insofern begrenzt praxistauglich, als sonst kein Winterdienst möglich ist. Hier ist eine sorgfältige Interessenabwägung zwischen durchgehendem Winterdienst und der Eindämmung der Bodenversiegelung nötig, insbesondere auf wenig frequentierten Routen. Mit Bezug auf das Mountainbiken wird auf den noch vorzulegenden Bericht und Antrag des Regierungsrates zum Postulat KR-Nr. 338/2023 verwiesen.

3.5.6. Nicht kostendeckende Parkierungsgebühren auf kantonalen Parkplätzen

Im WSL ZH-Bericht wird ausgeführt, dass nicht-kostendeckende Parkierungsgebühren den motorisierten Individualverkehr subventionieren und damit nachteilige Auswirkungen auf die Biodiversität haben. Er schlägt in Abschnitt E.3.9.4. folgende Lösungsansätze vor:

«Der Kanton wirkt im Rahmen seiner Möglichkeiten darauf hin, dass Gemeinden auf öffentlichem Grund kostendeckende Parkgebühren erheben.

Der Kanton wirkt darauf hin, dass bei eigenen Immobilien und bei Institutionen wie der Universität, die durch den Kanton finanziert werden, kostendeckende Parkgebühren erhoben werden.

Der Kanton erhebt auf kantonseigenen Parkplätzen (entlang Kantonsstrassen, und dort, wo er sie abgetreten hat) selbst Parkgebühren, die kostendeckend sind, oder er erwartet Kostenwahrheit bei Abtretung an die Gemeinden.»

Der Kanton besitzt oder betreibt rund 50 öffentliche Parkieranlagen mit rund 2800 Parkplätzen. Diese Anlagen sind dem Gemeingebrauch gewidmet; Besucherparkplätze bei Verwaltungsgebäuden, Gerichten, Schulen, Spitälern, Autobahnraststätten usw. sind darin nicht enthalten. Die Ziele und Aufgaben für die Erstellung der öffentlich zugänglichen Parkieranlagen werden in den regionalen Richtplänen beschrieben. Dabei ist die kombinierte Mobilität (Park-and-Ride-Anlagen und Bike-and-Ride-Anlagen) ein wichtiges Element. Öffentliche Parkieranlagen erschliessen ausserdem die wichtigsten Erholungs- und Wandergebiete. Die grosse Mehrheit dieser Anlagen ist nicht kostenpflichtig. Die Baudirektion prüft die Lösungsansätze und setzt Massnahmen an geeigneten Standorten um.

3.5.7. Bereich Öffentlicher Personenverkehr

Der öffentliche Verkehr (ÖV) gilt gegenüber dem motorisierten Individualverkehr (MIV) als umweltfreundlich. Werden mit dem ÖV Verkehrsleistungen anstelle des MIV erbracht, kann sich dies positiv auf die Biodiversität auswirken. Gleichwohl hat auch der ÖV nachteilige Wirkungen auf die Biodiversität. Der WSL ZH-Bericht schlägt in Abschnitt E.4.4. u.a. folgende Lösungsansätze vor:

«Bei der Angebotsplanung und der Erhöhung von Kapazitäten des ÖV setzt der Kanton prioritär auf eine bessere Netzauslastung anstelle von neuen Infrastrukturen.

Der Kanton achtet beim Ausbau von Verkehrsinfrastruktur primär auf das Verlagerungspotential des MIV auf den ÖV.

Der ZVV [Zürcher Verkehrsverbund] verfolgt das Ziel, dass die Busflotte bis 2040 keine Treibhausgase mehr emittiert. Der Kanton stellt sicher, dass diese Zielsetzung realisiert wird, er prüft, ob sie allenfalls gar beschleunigt werden kann.»

Gemäss dem vom Regierungsrat mit Beschluss Nr. 25/2018 festgesetzten «Gesamtverkehrskonzept Kanton Zürich 2018» sollen Verkehrswege so gestaltet werden, dass der Bodenverbrauch, die Bodenversiegelung und die Trennwirkung durch Verkehrsinfrastruktur minimiert werden (Ziel 4.4, S. 36). Zudem prüft der Kanton bei Erhaltungs- oder Ausbaumassnahmen das Erstellen der im Richtplan eingetragenen Landschaftsverbindungen und

realisiert diese bei angemessenem Kosten-Nutzen-Verhältnis (Strategie 3.8, S. 44). Als Handlungsschwerpunkt sollen im ÖV energieeffiziente und umweltfreundliche Fahrzeuge zum Einsatz kommen (S. 53). Die Grundsätze über die mittel- und langfristige Entwicklung von Angebot und Tarif im öffentlichen Personenverkehr für die Jahre 2025 - 2029 (Vorlage 5918, Kantonsratsbeschluss vom 25. März 2024) knüpfen an diese Vorgaben an. Der ZVV verfolgt insbesondere das Ziel, die Treibhausgasemissionen zu vermindern. Bis 2035 sollen die Emissionen der Busflotte halbiert und bis 2040 vollständig eliminiert werden (Vorlage 5918, S. 4). Die oben genannten Lösungsansätze werden bereits entsprechend dem kantonalen Gesamtverkehrskonzept und der geltenden ZVV-Strategie umgesetzt.

3.5.8. Bereich Flughafen

Der Flugverkehr schädigt die Biodiversität auf verschiedenste Weise. Zu nennen sind etwa der Beitrag des Flugverkehrs zur Verschärfung der Klimakrise, beträchtlicher An- und Abreiseverkehr, Lebensraumverlust durch Versiegelung der von Flughafenanlagen beanspruchten Flächen, Lärm- und Schadstoffbelastung sowie Eutrophierung und Versauerung umliegender Habitate. Der WSL ZH-Bericht schlägt in Abschnitt E.5.4. folgende Lösungsansätze vor:

«Der Kanton wirkt darauf hin, dass die Flughafen Zürich AG das Programm „Wohnqualität Flughafenregion“ aus eigenen Mitteln finanziert und damit nicht der Flughafenfonds belastet wird. Allenfalls kann die Flughafen AG dafür die Lärmgebühren erhöhen.

Der Kanton vertritt im Rahmen seiner Stimmberechtigung in der Flughafen AG Positionen zugunsten der Biodiversitätsförderung. Auch wenn er im Verwaltungsrat und in der Generalversammlung in der Minderheit ist und nur ein Vetorecht bei Lärmthemen hat, so stimmt er gegen Vorhaben, die eine Steigerung der Flugaktivitäten oder weiteren Versiegelung zur Folge haben, weil diese den Biodiversitäts- und Klimazielen zuwiderlaufen. Dies lässt sich u.a. mit den externen Kosten des Flugverkehrs (s. nächster Abschnitt) begründen.»

Die Wahrnehmung der Interessen des Kantons bei der Flughafen Zürich AG richtet sich nach §§ 17 ff. des Gesetzes über den Flughafen Zürich (LS 748.1). Strategisches Ziel für eine kantonale Eigentümerstrategie für die Beteiligung an der Flughafen Zürich AG muss sein, die negativen Auswirkungen des Flughafens auf Natur, Umwelt und Klima zu begrenzen und zu verringern. Es besteht auch die Erwartung an die Flughafen Zürich AG, einen vorbildlichen Schutz für die Naturwerte innerhalb des Flughafenperimeters zu gewähren oder, falls erforderlich, Ersatz für diese zu schaffen und die Biodiversität zu fördern

(Flughafen Zürich, Integrierter Bericht 2024, S. 85).

Das Förderprogramm «Wohnqualität Flughafenregion» unterstützt Eigentümerinnen und Eigentümer von Wohnbauten in der Flughafenregion bei der Verbesserung des Schallschutzes und der Energieeffizienz. Es bietet finanzielle Beiträge für Massnahmen wie den Einbau von Schallschutzfenstern, Fassadensanierungen und Komfortlüftungen. Ziel ist es, die Lärmbelastung durch den Flughafen zu reduzieren und die Wohnqualität zu steigern. Förderberechtigt sind Gebäude in Gebieten mit Lärmbelastung über den Immissionsgrenzwerten. Die Beiträge können bis zu Fr. 10 000 pro Wohneinheit betragen und werden verdoppelt, wenn energetische Standards wie MINERGIE® erfüllt werden. Das Programm wird durch den Flughafenfonds gemäss dem Flughafenfondsgesetz vom 20. August 2001 (LS 748.3) finanziert und beansprucht keine allgemeinen Steuergelder.

Der Lösungsansatz, dass der Flughafen Zürich das Programm «Wohnqualität Flughafenregion» aus eigenen Mitteln finanziert, ist abzulehnen. Auch die Forderung, dass die Vertretungen des Kantons in Verwaltungsrat und Generalversammlung Vorhaben ablehnen müssen, die eine Steigerung der Flugaktivitäten oder weitere Versiegelung zur Folge haben, widerspricht dem übergeordneten Recht und ist abzulehnen.

3.5.9. Externe Kosten des Verkehrs

Der Verkehr insgesamt verursacht hohe externe Kosten, d.h. Kosten, die nicht vom Verursacher, sondern von Dritten oder der Allgemeinheit getragen werden. Diese fehlende Internalisierung der Verkehrskosten wird im WSL ZH-Bericht als Subvention aufgefasst, welche die Nachfrage nach Verkehrsleistungen fördert. Für den Kanton Zürich werden die externen Kosten (Unfall- und Umweltkosten) auf Fr. 5.1 Mia. geschätzt; davon sind gemäss WSL ZH-Bericht geschätzt 0.8% biodiversitätsrelevant, also jährlich etwa Fr. 40 Mio. Der WSL ZH-Bericht schlägt in Abschnitt E.6.1. folgende Lösungsansätze vor:

«Der Kanton setzt im Rahmen seiner Möglichkeiten das Verursacherprinzip und das Vorsorgeprinzip um.

Der Kanton Zürich verwendet Mittel aus dem Strassenfonds zur Behebung der externen Kosten durch Strassenverkehr.»

Das Verursacherprinzip und das Vorsorgeprinzip sind Leitlinien, die der Regierungsrat anerkennt. Sie stehen allerdings auf einer sehr hohen Abstraktionsebene und müssen durch die Gesetzgebung konkretisiert werden. Es ist darauf hinzuweisen, dass bei jedem Investitionsprojekt im Verkehrsbereich ökologische Ausgleichsmassnahmen im Umfang von 2% der

Baukosten ergriffen werden, um eine Beeinträchtigung der Biodiversität möglich zu vermeiden. Eine pauschale Mittelverwendung aus dem Strassenfonds «zur Behebung der externen Kosten durch den Strassenverkehr» ist abzulehnen (vgl. dazu auch Parlamentarische Initiative KR-Nr. 340/2012 betreffend Internalisierung externer Kosten Strassenverkehr, die am 28. August 2023 vom Kantonsrat abgelehnt worden ist).

3.6. Wald

3.6.1. Teilprogramm Waldbewirtschaftung (Programmvereinbarung)

Im Rahmen des neuen Finanzausgleichs (NFA) zahlt der Bund seit 2008 auf der Grundlage von Programmvereinbarungen u.a. Beiträge an die Waldbewirtschaftung; der Kanton steuert eigene Mittel bei. Für den Kanton Zürich betrug der Bundesanteil 2022 Fr. 2 565 081; der Kanton beteiligte sich mit Fr. 1 704 750. Das dabei verfolgte Ziel, die Wirtschaftlichkeit des Nutzwaldes zu optimieren und insbesondere Bewirtschaftungs- und Eigentumsstrukturen zu verbessern, kollidiert mit Biodiversitätszielen. Wirkungen wie verminderte Totholzmenge, Vereinheitlichung der Altersstruktur, Verkürzung der Umtriebszeiten, Zunahme von Erschliessungen und Bodenschäden sind biodiversitätsschädigend. Der WSL ZH-Bericht nennt in Abschnitt F.3.4. neben zwei Lösungsansätzen, die bereits umgesetzt werden, folgende neue Lösungsansätze:

«Die Beiträge zur optimalen Bewirtschaftung werden an Kriterien zur Förderung der Biodiversität geknüpft. Der Kanton formuliert einen ökologischen Kriterienkatalog zusätzlich zum naturnahen Waldbau, den die Forstbetriebe, die von den Beiträgen profitieren, erbringen müssen. Darin ist z.B. eine ausreichende Mindestanzahl von ökologisch wertvollen Biotopbäumen pro Hektar, Zielwerte von Alt- und Totholzanteil etc. enthalten.

An Subventionen für den Unterhalt von Strassen und Wegen wird die Anforderung geknüpft, dass der Unterhalt der Strassen- und Wegränder biodiversitätsfreundlich umgesetzt wird.»

Die vorgeschlagenen Lösungsansätze sind weitgehend mit den aktuellen Richtlinien zur Förderung der Waldbiodiversität abgedeckt. Die Baudirektion folgt bereits heute dem Lösungsansatz, wonach Subventionen für den Unterhalt von Strassen und Wegen an die Anforderung geknüpft werden, dass der Unterhalt der Strassen- und Wegränder biodiversitätsfreundlich umgesetzt wird.

3.6.2. Verhütung und Vergütung von Wildschäden

Wildschäden, die jagdbare Wildtiere an Wald, landwirtschaftlichen Kulturen oder Nutztieren verursachen, werden gemäss § 25 Abs. 1 des Kantonalen Jagdgesetzes vom 1. Februar 2021 (JG; LS 922.1) angemessen entschädigt. Dafür wurde ein Wildschadenfonds geschaffen (§ 27 JG). Die hohe Wildtierdichte führt u.a. zu übermässigem Wildverbiss und zu Schälschäden, was für die Biodiversität nachteilig ist. Mit den Entschädigungen besteht nur ein geringer Anreiz, die Wilddichte auf ein verträgliches Mass zu senken. Der WSL ZH-Bericht nennt in Abschnitt F.5.1.4. einen bereits umgesetzten Lösungsansatz, an dem festgehalten werden soll:

«Der Kanton setzt [...] – neben der passiven Verhütung durch Zäune und Gatter – verstärkt auf eine aktive Wildschadensverhütung wie den Unterhalt und Erstellung von Freihalteflächen und Waldwiesen, Erhalt und Wiederherstellung von Lebensräumen, Pflanzung von Verbisshölzern, was gemäss o.g. Richtlinie (Baudirektion Kanton Zürich 2023, S. 6) aus dem Wildschadenfonds finanziell unterstützt wird.»

Es ist darauf hinzuweisen, dass der Bund eine Revision der Verordnung vom 29. Februar 1988 über die Jagd und den Schutz wildlebender Säugetiere und Vögel (SR 922.01) plant, in deren Rahmen auch das Thema Wildschäden geregelt wird. Allenfalls ist infolge der Änderung des Bundesrechts auch das kantonale Jagdrecht entsprechend anzupassen.

4. Zusammenfassung

Neun Subventionen werden hinsichtlich ihrer Abschaffung, Reduktion oder Umgestaltung näher geprüft.

1. Anschluss von Haushalten an Wärmenetze (Förderprogramm Energie), 3.1.1.
2. Energie-Pilotprojekte, 3.1.2.
3. Gesamtmeliorationen und Landumlegungen, 3.2.1.
4. Entwässerungen, 3.2.3.
5. Bewässerungen, 3.2.4.
6. Landwirtschaftliche Hochbauten, 3.2.5.
7. Hangbeiträge, 3.2.6.
8. Förderprogramm Energie, 3.3.2.
9. Nicht kostendeckende Parkierungsgebühren auf kantonalen Parkplätzen, 3.5.6.

Bei 18 Subventionstatbeständen ergibt sich kein Handlungsbedarf, weil die Forderungen bereits umgesetzt sind, nicht im Kompetenzbereich des Kantons liegen oder nach Vor-
nahme der Interessenabwägung sachlich nicht geboten sind:

1. Erschliessungen, 3.2.2.
2. Verpachtung kantonaler Landwirtschaftsflächen, 3.2.7.
3. Förderung des Wohnbaus und des Wohneigentums, 3.3.1.
4. Eigenmietwert, 3.3.3.
5. Abzug von Unterhaltungskosten bei privatem Grundeigentum, 3.3.4.
6. Siedlungsausdehnung durch Förderung des Wirtschaftsstandortes, 3.3.5.
7. Verein Zürich Tourismus, 3.4.1.
8. Sportgrossanlässe, 3.4.2.
9. Verursachergerechte Ausgestaltung der Verkehrsabgabe, 3.5.1.
10. Pendlerabzug, 3.5.2.
11. Potenzielle Einlagen in kantonalen Strassenfonds, 3.5.3.
12. Agglomerationsprogramme-Bereich Kapazität Strasse, 3.5.4.
13. Velowege und Mountainbikerouten und -trails, 3.5.5.
14. Bereich öffentlicher Personenverkehr, 3.5.7.
15. Bereich Flughafen, 3.5.8.
16. Externe Kosten des Verkehrs, 3.5.9.
17. Teilprogramm Waldbewirtschaftung, 3.6.1.
18. Verhütung und Vergütung von Wildschäden, 3.6.2.