

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

KR-Nr. 136/2022

Sitzung vom 29. Juni 2022

929. Anfrage (Biodiversitätsförderung)

Die Kantonsräte Hans Egli, Steinmaur, und Domenik Ledergerber, Herrliberg, haben am 25. April 2022 folgende Anfrage eingereicht:

In der Anfrage KR-Nr. 191/2017 sagt der Regierungsrat, dass mit den vorhandenen 11 000 ha Biodiversitätsflächen gemäss Naturschutzgesamtkonzept (NSGK) in quantitativer Summe das Ziel nahezu erreicht wurde. Bei der Flächenqualität bestehen allerdings deutliche Defizite, die auch im Interesse der Landwirtschaft verbessert werden müssen.

Wir bitten den Regierungsrat um die Beantwortung folgender Fragen:

1. Ist der Regierungsrat nach wie vor der Ansicht, dass aus quantitativer Sicht die 11 000 ha Biodiversitätsflächen genügen? Werden Naturschutzflächen und Schutzzonenflächen ebenfalls zur Biodiversitätsfläche gezählt? Wenn nein, wieso nicht?
2. Was unternimmt der Regierungsrat, um die Biodiversitätsqualität von Ökoflächen zu erhöhen, ohne die unnatürlichen Abhumusierungen einzusetzen? Was geschieht konkret, um Erkenntnisse und Wissen über Flächenqualität zu erhöhen?
3. Wie viele Hektaren Biodiversitätsflächen und Naturschutzflächen sind im Besitz des Kantons, bitte aufgeschlüsselt nach verschiedenen Arten?
4. Wie viele Hektaren Biodiversitätsflächen und Naturschutzflächen besitzen Pro Natura, Schweizer Vogelschutz und andere Umweltverbände, bitte aufgeschlüsselt nach verschiedenen Arten?
5. Wieso werden ständig neue Schutzzonen ausgeschieden, wenn wir im Kanton Zürich bereits 16% Biodiversitätsflächen haben, und wird nicht ein grösseres Engagement auf die Qualitätssteigerung der bestehenden Biodiversitätsflächen gelegt?
6. Wie viele Hektaren Kulturland gehen jährlich infolge Kompensationsmassnahmen von Infrastrukturprojekten und Revitalisierungen von Gewässern der Landwirtschaft verloren?

Auf Antrag der Baudirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Anfrage Hans Egli, Steinmaur, und Domenik Ledergerber, Herrliberg, wird wie folgt beantwortet:

Die Biodiversität ist eine unerlässliche Grundlage für das Leben auf der Erde und damit auch eine zentrale Lebensgrundlage für den Menschen. Sie erbringt unverzichtbare Leistungen für Gesellschaft und Wirtschaft und trägt massgeblich zu unserem Wohlstand und unserem Wohlergehen bei. Der Umweltbericht Kanton Zürich 2018 (RRB Nr. 1088/2018) hält fest, dass der Zustand der Biodiversität im Kanton Zürich insgesamt besorgniserregend ist, und weist einen grossen Handlungsbedarf aus.

Um den Raum für die langfristige Erhaltung der Biodiversität zu sichern, sieht die Strategie Biodiversität Schweiz des Bundesrates von 2012 den Aufbau und den Betrieb einer Ökologischen Infrastruktur bis 2040 vor. Hierzu sind einerseits spezifische Aufwertungen und Ergänzungen bestehender sowie die Schaffung neuer Kerngebiete nötig. Andererseits soll ein System von Vernetzungsgebieten in der gesamten Landschaft gesichert und ergänzt werden, um die Verbindung und damit den genetischen Austausch zwischen den Kerngebieten sicherzustellen. Der zügige Aufbau bzw. die Sanierung der Ökologischen Infrastruktur ist das prioritäre Ziel zur Erhaltung der Biodiversität in den kommenden Jahren. Dementsprechend haben Bund und Kantone in der Programmvereinbarung 2020–2024 zum Naturschutz die Ausarbeitung einer Fachplanung Ökologische Infrastruktur vereinbart. Bei der Umsetzung sollen alle Staatsebenen und alle raumrelevanten Sektoralpolitiken ihren Beitrag leisten. Mit der Änderung vom 14. Dezember 2020 des Natur- und Heimatschutzfondsgesetzes (LS 702.21), mit der die Einlagen in den Natur- und Heimatschutzfonds deutlich erhöht wurden, wurde dazu im Kanton Zürich eine wichtige Voraussetzung geschaffen.

Zu Frage 1:

Die Flächenziele im Naturschutz-Gesamtkonzept von 1995 von rund 11 000 ha im Offenland stützen sich im Wesentlichen auf Fachgrundlagen von Ende der 1980er-Jahre und fokussieren auf hochwertige Flächen für die Biodiversität (Kerngebiete). Seither wird ihre Umsetzung vorangetrieben. Es bestehen allerdings nach wie vor grosse Defizite, insbesondere mit Bezug auf die Flächenqualität und die Funktionalität. Neuere wissenschaftliche Erkenntnisse zeigen, dass für die langfristige Erhaltung der Biodiversität und der Ökosystemleistungen in der Schweiz die Biodiversitätsförderung auf rund einem Drittel der Landesfläche

Vorrang haben soll (z. B. Swiss Biodiversity Forum [Hrsg.], Jodok Guntern und Mitbeteiligte, Flächenbedarf für die Erhaltung der Biodiversität und der Ökosystemleistungen in der Schweiz, Bern 2013; InfoSpecies, 2021); weitere Nutzungen sind möglich, solange sie sich mit diesem Ziel vereinbaren lassen. Als Operationalisierung wird davon ausgegangen, dass mindestens 17% der Landesfläche eine besonders hohe Lebensraumqualität für prioritäre Arten aufweisen muss (Kerngebiete) und die weiteren Flächen die hochwertigen Lebensräume verbinden und die Durchlässigkeit der Landschaft gewährleisten (Vernetzungsgebiete). Diese Flächenziele werden auch international als nötig erachtet (Eric Dinerstein, 2019; Global Biodiversity Outlook 5, 2020) und sind als neuer globaler Zielrahmen der Biodiversitätskonvention vorgesehen, die auch von der Schweiz mitgetragen wird (30by30, 30% der Fläche für Biodiversität bis 2030). Vor diesem Hintergrund werden im Rahmen der Fachplanung Ökologische Infrastruktur die Anforderungen mit Bezug auf die Flächengrößen, die Flächenqualitäten und ihrer Lage für den Kanton Zürich aktualisiert und festgelegt. Die Naturschutzflächen gemäss dem Bundesgesetz vom 1. Juli 1966 über den Natur- und Heimatschutz (NHG, SR 451) bzw. dem Planungs- und Baugesetz vom 7. September 1975 (PBG, LS 700.1) sind Bestandteil der Flächen für die Biodiversitätsförderung.

Zu Frage 2:

Im Rahmen des Umsetzungsplans bis 2025 zum Naturschutz-Gesamtkonzept sorgt die Fachstelle Naturschutz (FNS) des Amtes für Landschaft und Natur für Naturschutzflächen von hoher Qualität. Dies geschieht im Offenland zum einen im Schwerpunkt A, der die bestehenden schutzwürdigen Flächen zum Inhalt hat, indem die Pflege der überkommunalen Naturschutzgebiete differenziert auf die Schutzziele und die Ansprüche der prioritären Arten abgestimmt erfolgt. Zur Aufwertung der Pufferzonen fördert die FNS gezielt die ökologisch besonders interessante Methode der Schnittgutübertragung. Zum anderen werden in den Schwerpunkten B und C zu den Trockenwiesen und -weiden bzw. zu den Mooren hochwertige Flächen wiederhergestellt oder neu geschaffen.

Die Verbesserung der Qualität der übrigen Biodiversitätsförderflächen (BFF) erfolgt mit agrarpolitischen Instrumenten, die zurzeit noch nicht ausreichend zielführend sind. Wichtige Elemente sind die Anforderungen an den ökologischen Leistungsnachweis, das finanzielle Anreizsystem der Direktzahlungen und die Vernetzungsprojekte gemäss der Verordnung vom 23. Oktober 2013 über die Direktzahlungen an die Landwirtschaft (DZV, SR 910.13). Die FNS berät die Trägerschaften der Vernetzungsprojekte. Zudem bietet der Strickhof, Fachstellen & Dienstleistungen, Beratungen für das Anlegen, Pflegen oder Aufwerten von BFF an.

Bei den konkreten Aufwertungsmassnahmen stehen Extensivierungen und Aufwertungen mittels Neubegrünungen im Vordergrund. Weil viele gefährdete Tier- und Pflanzenarten auf nährstoffarme Standorte angewiesen sind und heute nur noch sehr kleine Bestände haben, ist es nötig, dass als Sofortmassnahmen auch rasch hochwertige Flächen zur Verfügung stehen, um ihrem Aussterben entgegenzuwirken. Zu diesem Zweck wurden wiederholt verschiedene Ansätze erprobt (vor allem intensive Schnittnutzung, Ansaat von verschiedenen nährstoffzehrenden Pflanzen ohne Düngung und anschliessende Neubegrünung). Zudem wurde eine Metastudie über nationale und internationale wissenschaftliche Untersuchungen zu diesem Thema erstellt und die Entwicklung auf diesem Gebiet wird laufend weiterverfolgt. Bodenabtrag und der Neuaufbau von Böden im Rahmen von Rekultivierungen sind bisher die einzigen bekannten Methoden, welche die erforderliche schnelle Wirkung zeigen. Zudem werden damit Standorte geschaffen, die aus der Landschaft verschwunden sind, weil die natürliche Bodendynamik, beispielsweise in Bach- und Flussauen oder an Hängen, praktisch vollständig unterbunden wurde. Die Ausmagerung aufgedüngter Standorte dauert meist Jahrzehnte, und es ist häufig unsicher, ob die Ziele erreicht werden.

Zu Frage 3:

Der Kanton ist im Besitz von rund 890 ha Naturschutzflächen (Naturschutzzone und Naturschutzumgebungszone), die Gegenstand von bestehenden Schutzverordnungen sind. Weitere rund 450 ha Kantonsland befinden sich in Naturschutzinventaren oder wurden zum Zweck der Förderung der Biodiversität erworben und werden naturschutzgemäss bewirtschaftet. Der grösste Teil der Flächen dieser beiden Kategorien sind Teil des Portfolios des Natur- und Heimatschutzfonds. Daneben sind rund 300 ha im Besitz des Kantons als BFF angemeldet.

Zu Frage 4:

Pro Natura, Schweizer Vogelschutz und andere Umweltverbände sind private Landeigentümerschaften. Es gibt keine öffentlichen Daten über das Landeigentum von Privaten. Es ist allerdings davon auszugehen, dass fast das ganze Landeigentum dieser Verbände der Biodiversitätsförderung dient, weil ihnen das Bundesgesetz vom 4. Oktober 1991 über das bäuerliche Bodenrecht (SR 211.412.11) den Landerwerb nur unter dieser Voraussetzung erlaubt.

Zu Frage 5:

Wie bei der Beantwortung der Frage 2 dargelegt, nimmt der Kanton Zürich die Aufgaben in seinem Zuständigkeitsbereich zur Förderung der Qualität der Naturschutzflächen und der übrigen BFF wahr. Die Ausscheidung von Schutzgebieten ist ein gesetzlicher Auftrag gemäss dem NHG und dem PBG. Er betrifft schutzwürdige Flächen gemäss

Art. 18 Abs. 1 und 2 NHG und Schutzobjekte gemäss § 203 PBG in Verbindung mit § 13 der Kantonalen Natur- und Heimatschutzverordnung vom 20. Juli 1977 (LS 702.11). Die entsprechenden rechtlich definierten Kriterien umfassen Anforderungen an die ökologische Qualität und Funktionalität der Flächen. Bei der Sicherung dieser Naturwerte bestehen nach wie vor Pendenzen und Aktualisierungsbedarf. Mit der Ausscheidung von Schutzgebieten werden die Naturwerte öffentlich-rechtlich, transparent und – auch im Sinn des Investitionsschutzes – langfristig gesichert. Die Erarbeitung der Schutzmassnahmen erfolgt in aufwendigen Prozessen unter Einbezug aller Beteiligten. Naturschutzflächen, die neu für die Aufnahme in die Schutzverordnung in Betracht kommen, werden zu einem grossen Teil bereits heute von den Landwirtinnen und Landwirten extensiv bewirtschaftet. Ihre Pflege wird mit Beiträgen gemäss der Verordnung über Bewirtschaftungsbeiträge für Naturschutzleistungen vom 14. Mai 2014 (LS 702.25) entschädigt.

Zu Frage 6:

Die Schweizer Agrarpolitik beruht auf dem Konzept einer multifunktionalen Landwirtschaft. Neben der sehr wichtigen Funktion der nachhaltigen Produktion von Nahrungsmitteln zur Versorgungssicherheit gehört auch die Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen zu ihrem Auftrag (Art. 1 Bundesgesetz vom 29. April 1998 über die Landwirtschaft [SR 910.1]). Ökologische Ersatzmassnahmen für Infrastrukturprojekte und für die Biodiversität aufgewertete Flächen im Rahmen von Revitalisierungen bleiben in aller Regel landwirtschaftliche Nutzflächen, können gemäss den Anforderungen der DZV bewirtschaftet werden und gehen damit der Landwirtschaft nicht verloren, sondern helfen mit, die Qualität der BFF zu steigern.

Der Umfang von ökologischen Ersatzmassnahmen für Infrastrukturprojekte, die in den letzten fünf Jahren von den kantonalen Fachstellen beurteilt wurden, betrug gut 2,5 ha, wobei Extensivierungen davon einen wesentlichen Teil ausmachten. Die Infrastrukturprojekte selbst beanspruchten rund das Doppelte dieser Fläche. Eine Statistik über das Kulturland, das durch Revitalisierungen von Gewässern nicht mehr intensiv bewirtschaftet werden kann, wird im Kanton Zürich nicht geführt. Insgesamt ist von einer eher geringen Fläche auszugehen. Werden Fruchtfolgeflächen (FFF) für die Erstellung von Bauten und Anlagen einschliesslich Revitalisierungen beansprucht, müssen sie gleichwertig kompensiert werden. Für Revitalisierungen von kantonalen Fliessgewässern wurden 2011 bis 2021 8,3 ha mehr FFF aufgewertet als beansprucht.

II. Mitteilung an die Mitglieder des Kantonsrates und des Regierungsrates sowie an die Baudirektion.

Vor dem Regierungsrat

Die Staatsschreiberin:

Kathrin Arioli