

Antrag des Regierungsrates vom 20. November 2019

**5582**

**A. Beschluss des Kantonsrates  
über die kantonale Volksinitiative  
«Rettet die Zürcher Natur (Natur-Initiative)»**

(vom .....

*Der Kantonsrat,*

nach Einsichtnahme in den Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 20. November 2019,

*beschliesst:*

I. Die Volksinitiative «Rettet die Zürcher Natur (Natur-Initiative)» wird abgelehnt.

II. Teil B dieser Vorlage wird als Gegenvorschlag beschlossen.

III. Die Volksinitiative und der Gegenvorschlag werden den Stimmberechtigten zur gleichzeitigen Abstimmung unterbreitet. Wird die Volksinitiative zurückgezogen, untersteht der Gegenvorschlag dem fakultativen Referendum.

IV. Der Beleuchtende Bericht wird vom Regierungsrat verfasst.

V. Mitteilung an den Regierungsrat und das Initiativkomitee.

---

**Die Volksinitiative hat folgenden Wortlaut:**

Das Gesetz über die Finanzierung von Massnahmen für den Natur- und Heimatschutz und für Erholungsgebiete vom 17. März 1974 wird wie folgt geändert:

§ 1. Der Kanton führt einen Fonds für die Finanzierung von Massnahmen

- a) zur Schaffung, Erhaltung, Erschliessung, Gestaltung oder Pflege von schützenswerten Landschafts- und Ortsbildern, von Natur- und Kulturobjekten sowie von Erholungsgebieten;
- b) zur Renaturierung im Bereich von öffentlichen Gewässern.

§ 3. Der Kantonsrat weist dem Fonds mit dem Voranschlag jährlich mindestens folgende Einlagen zu:

- a) für die Finanzierung von Massnahmen gemäss § 1 lit. a 50 Mio. Franken;
- b) für die Finanzierung von Massnahmen gemäss § 1 lit. b 5 Mio. Franken.

Die Mindesteinlagen gemäss Abs. 1 sind jährlich dem Landesindex der Konsumentenpreise anzupassen. Basis ist der Indexstand am 28. Februar 2018.

Der Kantonsrat kann für die Tilgung der bis zum 31. Dezember 1996 aufgelaufenen Fondsschulden dem Fonds eine zusätzliche jährliche Einlage von höchstens 10 Mio. Franken zuweisen.

---

### **Die Volksinitiative wird wie folgt begründet:**

Das Gesetz über die Finanzierung von Massnahmen für den Natur- und Heimatschutz und für Erholungsgebiete existiert seit dem 17. März 1974. Es regelt die Einlage in den Natur- und Heimatschutzfonds NHF.

Zu Beginn wurde die jährliche Einlage in den Fonds auf 10–20 Mio. Franken festgelegt. In einer Abstimmung im September 1996 befürwortete das Volk eine Erhöhung dieser Einlage auf 20–30 Mio. Franken. Der Kantonsrat stiess diesen Volksentscheid 2003 um und verringerte die jährliche Einlage auf 18–30 Mio. Franken. Heute beträgt die Einlage 23 Mio. Franken (Budget 2018). Die Einlage in den NHF ist nicht indexiert. Dadurch verliert sie mit der Teuerung an Wert. Die 10–20 Mio. Franken von 1974 entsprechen indexbereinigt Ende 2017 einem Wert von 22–45 Mio. Franken. Die heutige Fonds-Einlage von 23 Mio. Franken (Budget 2018) entspricht also teuerungsbereinigt fast exakt dem ursprünglich festgelegten Minimum.

Finanziert wird der Natur- und Heimatschutzfonds aus Steuergeldern. Er ist in vier Profitcenter eingeteilt, die klar voneinander abgegrenzt sind:

- Naturschutz: Unterhalt und Pflege von Naturschutzgebieten, Aufwertung von Lebensräumen und Förderung besonderer Tiere und Pflanzen.
- Archäologie: Sondierungen, Baubegleitungen und Rettungsgrabungen bei Bauten.
- Denkmalpflege: Analysen sowie Sanierungen und Renovationen von Bauten.

- Ortsbild- und Landschaftsschutz: Beiträge an Erholungsgebiete und Unterhalt von Fondsliegenschaften.

Die Initiative hat Auswirkungen auf die Einlagen für Naturschutz (27 Mio. Franken mehr) und für Gewässerrenaturierungen (neu 5 Mio. Franken). Insgesamt erhöhen sich so die Einlagen in den NHF von 23 Mio. Franken (Budget 2018) auf 55 Mio. Franken.

---

## **B. Gegenvorschlag des Regierungsrates**

### **Gesetz über die Finanzierung von Massnahmen für den Natur- und Heimatschutz und für Erholungsgebiete**

**(Änderung vom ..... ; Gegenvorschlag zur Natur-Initiative)**

*Der Kantonsrat,*

nach Einsichtnahme in den Antrag des Regierungsrates vom 20. November 2019,

*beschliesst:*

I. Das Gesetz über die Finanzierung von Massnahmen für den Natur- und Heimatschutz und für Erholungsgebiete vom 17. März 1974 wird wie folgt geändert:

Titel:

#### **Natur- und Heimatschutzfondsgesetz (NHFG)**

§ 1. Der Kanton führt einen Fonds für die Finanzierung von Massnahmen und die Leistung von Staatsbeiträgen

- a. zur Schaffung, Erhaltung, Erschliessung, Gestaltung oder Pflege von schützenswerten Landschafts- und Ortsbildern sowie von Natur- und Kulturobjekten,
- b. zur Renaturierung im Bereich von öffentlichen Gewässern.

§ 2. Die Mittel des Fonds werden verwendet

lit. a unverändert.

- b. für die Entschädigung von Grundeigentümerinnen und Grundeigentümern, denen für diese Zwecke enteignungsähnliche Beschränkungen auferlegt worden sind,
- c. für die Finanzierung anderer Massnahmen im Sinne von § 1, soweit nicht andere Finanzierungsquellen dazu ausgeschöpft werden können.

§ 3. <sup>1</sup> Der Kantonsrat weist dem Fonds mit dem Budget jährliche Einlagen von 40–60 Mio. Franken zu.

<sup>2</sup> Für Renaturierungen im Bereich von öffentlichen Gewässern werden davon jährlich 5 Mio. Franken bereitgestellt.

<sup>3</sup> Die Beträge gemäss Abs. 1 und 2 werden jährlich dem Landesindex der Konsumentenpreise angepasst. Basis ist der Indexstand am 28. Februar 2018.

### **Übergangsbestimmung zur Änderung vom ....**

Die Einlage gemäss § 3 beträgt im ersten Jahr nach Inkrafttreten dieser Änderung mindestens 30 Mio. Franken und erhöht sich in den darauffolgenden Jahren jeweils um mindestens 4 Mio. Franken, bis die vorgeschriebene Mindesteinlage erreicht ist.

II. Das Planungs- und Baugesetz vom 7. September 1975 wird wie folgt geändert:

K. Staats-  
beiträge

§ 217. Abs. 1 unverändert.

<sup>2</sup> Der Kanton kann Subventionen gewähren

- a. an Private und Institutionen bis zur vollen Höhe der beitragsberechtigten Ausgaben für Massnahmen zur Schaffung, Erhaltung, Erschliessung, Gestaltung oder Pflege von Objekten des Natur- und Heimatschutzes,
- b. an Gemeinden bis zur Hälfte der beitragsberechtigten Ausgaben für Massnahmen im Interesse von Objekten des Natur- und Heimatschutzes,

lit. c und d unverändert.

Abs. 3 unverändert.

III. Das Wasserwirtschaftsgesetz vom 2. Juni 1991 wird wie folgt geändert:

§ 15. <sup>1</sup> Der Staat kann Hochwasserschutzmassnahmen, Ausdolungen von Gewässern sowie Massnahmen zur Renaturierung von Gewässern unabhängig von Bundesbeiträgen mit Subventionen bis zu 30% der anrechenbaren Kosten fördern. Förderung  
a. Grundsatz

<sup>2</sup> Für Massnahmen zur Renaturierung von Gewässern kann er zudem Subventionen aus dem Natur- und Heimatschutzfonds ausrichten. Abs. 2 wird zu Abs. 3.

IV. Diese Gesetzesänderungen unterstehen dem fakultativen Referendum.

---

## **Weisung**

### **1. Grundlagen**

#### **1.1 Zustand der Biodiversität und Handlungsbedarf**

Die Biodiversität – Vielfalt von Ökosystemen, Arten und Genen – 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. Intakte Naturräume sind ein wesentlicher Standortfaktor für den Kanton Zürich, und eine reichhaltige Biodiversität ist als unwiederbringliche Ressource eine wichtige Versicherung für die Zukunft unter sich ändernden Bedingungen.

Ungefähr seit Beginn des letzten Jahrhunderts erlitt die Biodiversität weltweit, in der Schweiz und auch im Kanton Zürich sehr starke Verluste. Der OECD-Prüfbericht Schweiz von 2017 und der Bericht Umwelt Schweiz 2018 ziehen über den Zustand der Biodiversität in der Schweiz eine negative Bilanz. 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 dem Verlust an Biodiversität zu begegnen, wurde auf internationaler Ebene 1992 in Rio das Übereinkommen über die biologische Vielfalt geschlossen, das von der Schweiz 1994 ratifiziert wurde. Auf der nationalen Ebene hat der Bundesrat am 25. April 2012 die Strategie Biodiversität Schweiz (SBS) und in der Folge am 6. September 2017 den zugehörigen Aktionsplan verabschiedet. Zur Behebung der dringenden Defizite der Biodiversität in der Schweiz investiert der Bund während der ersten Phase 2017–2023 deutlich mehr Mittel im Umfang von jährlich bis zu 80 Mio. Franken und bringt damit die Bedeutung und die Dringlichkeit des Handlungsbedarfs zum Ausdruck.

Für den Natur- und Landschaftsschutz im Kanton Zürich gibt das Naturschutz-Gesamtkonzept (NSGK), vom Regierungsrat mit Beschluss Nr. 3801/1995 festgesetzt, die Ziele, Leitlinien und die nötigen Massnahmen vor. Für die vollständige Umsetzung wurden die jährlichen Kosten für den Kanton auf rund 50 Mio. Franken Sachaufwand und der Stellenetat auf rund 40 Stellen (mit zusätzlichem Personalbudget) geschätzt. Das NSGK wird seither kontinuierlich umgesetzt, allerdings mit deutlich geringeren finanziellen und personellen Mitteln. Abklärungen mit verwaltungsexternen Fachleuten, insbesondere Vertreterinnen und Vertretern der Wissenschaft, zeigten 2012, dass das NSGK weiterhin eine sehr gute Grundlage für die Umsetzung des Bundesgesetzes vom 1. Juli 1966 über den Natur- und Heimatschutz (NHG, SR 451) im Kanton Zürich darstellt und die darin formulierten Ziele nach wie vor aktuell sind.

Mit Beschluss Nr. 240/2017 hat der Regierungsrat vom Bericht «Naturschutz-Gesamtkonzept: Bilanz 2015 und weitere Umsetzung» Kenntnis genommen. Der Bericht enthält hauptsächlich eine Bilanz über die Zielerreichung des Naturschutz-Gesamtkonzepts nach 20 Jahren und den weiteren Umsetzungsplan bis 2025. Die Bilanzierung bestätigt, dass der Einsatz des Kantons Zürich für den Natur- und Landschaftsschutz weiterhin Wirkung zeigt. Die im NSGK gesteckten Ziele wurden zur Hälfte erreicht. Die Zunahme des Zielerreichungsgrades hat sich allerdings in der zweiten Umsetzungsphase (2005–2015) gegenüber der ersten (1995–2005) verlangsamt. Der Druck auf Natur und Landschaft im Kanton hat sichtbar zugenommen. Hauptgründe dafür sind die Zunahme der Bevölkerung verbunden mit den steigenden Ansprüchen hinsichtlich Mobilität, Wohnfläche und Erholungsbedürfnis, die Zunahme der Flächenkonkurrenz durch die Ausweitung von Siedlungsflächen und den Bau von Infrastrukturen sowie die weitere Intensivierung und Rationalisierung der Landnutzungen. Es ist nach wie vor nicht gelungen, den Artenschwund zu stoppen. Um diesem unbefriedigenden Zustand entgegenzuwirken, fokussiert der neue Umsetzungsplan bis 2025 auf fünf Schwerpunktthemen. Damit soll mit den vorhandenen Mitteln eine möglichst grosse Wirkung für Natur und Mensch

erzielt werden. Zudem ist eine moderate Erhöhung der personellen und finanziellen Mittel vorgesehen. Damit können die Ziele des NSGK bis 2025 voraussichtlich zu rund 60% erreicht werden.

Die künftige Verbesserung des Zustands der Biodiversität ist von verschiedenen Faktoren abhängig. Die rechtlichen Grundlagen werden dabei grundsätzlich als ausreichend erachtet. Allerdings bestehen im Vollzug grössere Defizite (z.B. bei der Umsetzung der nationalen Biotopinventare). Wichtige Ansatzpunkte bestehen auch im Bereich der Raumplanung, um der weiteren Überbauung und Zerschneidung von Lebensräumen auch bei steigender Wohnbevölkerung entgegenzuwirken, bei den Landnutzungen, die in ihrer Intensität teilweise verringert und nachhaltiger auch auf die Belange der Biodiversitätsförderung ausgerichtet werden sollen, sowie bei der Lenkung von Freizeitaktivitäten, um Störungen auf wertvolle Naturgebiete zu vermindern. Ein Kernelement ist zudem der Aufbau einer ökologischen Infrastruktur, die Lebensräume in ausreichender Grösse und Qualität sichert und deren funktionale Vernetzung zur langfristigen Erhaltung der Biodiversität gewährleistet. Der Umfang der zur Verfügung stehenden finanziellen Mittel ist von zentraler Bedeutung. Von ihrer Höhe ist unter anderem abhängig, wie viele Fördermassnahmen umgesetzt, welche ökonomischen Anreize gesetzt und wie stark die verschiedenen Akteure, z. B. die Gemeinden, bei der Biodiversitätsförderung unterstützt werden können. Zudem fällt ins Gewicht, dass aufgrund des weiter zunehmenden Drucks auf Natur und Landschaft der Mittelbedarf, allein um den heutigen Zustand der Biodiversität zu halten, zunimmt und dass die Massnahmen im Bereich Naturschutz u. a. aufgrund der steigenden Nutzungsansprüche an den Raum und des zunehmenden Abstimmungsbedarfs aufwendiger werden.

Der konkrete aktuelle Handlungsbedarf ist im Bericht «Naturschutz-Gesamtkonzept: Bilanz 2015 und weitere Umsetzung» (RRB Nr. 240/2017) im Detail ausgewiesen. Die wichtigsten Elemente sind:

- Abschluss der Sicherung der schutzwürdigen Flächen im Feld und im Wald einschliesslich der nötigen Pufferzonen sowie Erhalt und Förderung ihrer Qualität durch angepasste Pflege und Sanierung von Beeinträchtigungen
- Wiederherstellung und Neuschaffung trockener Magerwiesen und -weiden in ausreichendem Umfang
- Sicherung von nötigen Moorergänzungsflächen und Regeneration von Mooren in ausreichender Quantität und Qualität
- Weitere Nutzung des Potenzials für Biodiversität im Wald vor allem im Bereich der Lichten Wälder, der ökologisch hochwertigen Waldrandbereiche, der Naturwaldreservate und der Spezialbiotope

- Nutzung von Gewässerrenaturierungen und Gewässerraumaufwertungen als Chance für die Förderung der Biodiversität und für die Vernetzung

Mit diesen Schwerpunkten wird auch eine verstärkte Förderung der prioritären Tier- und Pflanzenarten angestrebt, für die der Kanton Zürich eine besondere Verantwortung trägt. Bei der Umsetzung sollen bestehende Partnerschaften gestärkt und neue Partnerschaften aufgebaut werden. Gemäss §§ 294, 208 und 211 Abs. 2 des Planungs- und Baugesetzes (PBG, LS 700.1) kommt auch den Gemeinden eine tragende Rolle zu.

## **1.2 Gesetz über die Finanzierung von Massnahmen im Interesse des Natur- und Heimatschutzes bzw. Gesetz über die Finanzierung von Massnahmen für den Natur- und Heimatschutz und für Erholungsgebiete**

Das Gesetz über die Finanzierung von Massnahmen im Interesse des Natur- und Heimatschutzes (nachfolgend: NHFG) wurde am 26. Mai 1963 von den Stimmberechtigten deutlich angenommen (OS 41 S. 447 ff., vgl. ferner Abstimmungsvorlage vom 26. Mai 1963 in ABI 1963 S. 501 ff.). Bei dem Gesetz handelte es sich um ein reines Finanzierungsgesetz, das den Regierungsrat ermächtigte, aus einem Fonds, der aus ordentlichen Staatsmitteln geäufnet wird, Massnahmen im Interesse des Natur- und Heimatschutzes (d. h. zur Schaffung, Erhaltung, Gestaltung oder Pflege von schützenswerten Landschafts- und Ortsbildern sowie von Natur- und Kulturobjekten) zu finanzieren. Seither werden die Mittel des Natur- und Heimatschutzfonds (NHF) eingesetzt für

- Naturschutzmassnahmen wie Bewirtschaftungsbeiträge an Landwirtinnen und Landwirte, Arten- und Biotopschutz sowie entsprechende Förderprogramme,
- den Kauf, die Gestaltung, die Pflege und den Unterhalt von Schutzobjekten,
- archäologische Rettungsgrabungen und deren Auswertung,
- die Entschädigung von enteignungsähnlichen Eigentumsbeschränkungen sowie bei Ausübung des Heimtschlagrechts nach § 214 PBG,
- Staatsbeiträge an Schutzobjekte,
- Staatsbeiträge an Gemeinden und Organisationen im Bereich des Natur- und Heimatschutzes.

Mit einer kantonalen Volksinitiative wurde 1971 verlangt, dass ein neuer Fonds zur Finanzierung von Massnahmen und Staatsbeiträgen betreffend Erholungsgebiete geschaffen werde. Der Gegenvorschlag von Regierungsrat und Kantonsrat sah hingegen eine Ergänzung des NHFG vor, mit der die Mittel des Natur- und Heimatschutzfonds fortan auch für die Planung und Erstellung von Erholungsgebieten und -anlagen eingesetzt werden konnten (ABl 1973 S. 43 ff.). Dieser Gegenvorschlag – das heute noch geltende Gesetz über die Finanzierung von Massnahmen für den Natur- und Heimatschutz und für Erholungsgebiete (LS 702.21) – wurde in der Volksabstimmung vom 17. März 1974 mit rund 77% Zustimmung angenommen (OS 45 S. 61).

### **1.3 Höhe der Fondseinlage**

In den ersten drei Jahren seines Bestehens wurden dem Natur- und Heimatschutzfonds (NHF) für Entschädigungen im Zusammenhang mit der Schutzverordnung Katzensee jeweils 8 Mio. Franken zugewiesen. Anschliessend betrug die Einlage 5 Mio. Franken jährlich. Im Rahmen des Gegenvorschlags zur Ergänzung des Fondszwecks mit der Erholungsnutzung wurde für die Fondseinlage ein gesetzlicher Rahmen von 10–20 Mio. Franken festgelegt. Im August 1993 wurde eine Einzelinitiative eingereicht, wonach neu 30–50 Mio. Franken pro Jahr in den NHF eingelegt werden sollen, um den dringenden Bedürfnissen des Naturschutzes im Hinblick auf die Abnahme der Tier- und Pflanzenarten Rechnung zu tragen. Der NHF war zu diesem Zeitpunkt infolge grösserer Entschädigungszahlungen und Landkäufen mit rund 40 Mio. Franken verschuldet. Der Regierungsrat beantragte in seinem Gegenvorschlag eine Erhöhung der Fondseinlage auf 20–30 Mio. jährlich (Vorlage 3440). Dieser Gegenvorschlag wurde in der Volksabstimmung vom 22. September 1996 angenommen.

Im Rahmen des Sanierungsprogramms 2004 wurden die gesetzliche Mindestfondseinlage auf 18 Mio. Franken gesenkt (Vorlage 4104b) und die Ausgaben des Fonds in allen Bereichen zur weiteren Entschuldung vermindert.

Die tatsächlichen Fondseinlagen im Rahmen des Voranschlags betragen:

|           |                 |
|-----------|-----------------|
| 2006–2013 | 18 Mio. Franken |
| 2014      | 21 Mio. Franken |
| 2015      | 23 Mio. Franken |
| 2016      | 23 Mio. Franken |
| 2017      | 21 Mio. Franken |
| 2018      | 23 Mio. Franken |
| 2019      | 26 Mio. Franken |

Zusätzlich zur Fondseinlage werden seit 2004 durchlaufende Beiträge des Bundes für ökologische Leistungen in der Landwirtschaft für Naturschutzgebiete sowie seit 2008 Beiträge des Bundes im Rahmen der Programmvereinbarungen zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung (NFA) über den Natur- und Heimatschutzfonds saldoneutral abgewickelt.

Am 31. Dezember 2018 wies der NHF einen Fondsbestand von 12,3 Mio. Franken auf. Diese Reserve ist in Anbetracht der Verpflichtungen des NHF und dessen beachtliches Liegenschaftenportfolios gering. Gemäss § 2 lit. b NHFG werden aus dem NHF Entschädigungen an Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer geleistet, die eine materielle Enteignung durch den Erlass einer Schutzmassnahme erleiden (vgl. auch § 214 Abs. 1 PBG). Solche Entschädigungen sind nicht vorhersehbar und können mehrere Millionen Franken betragen. Damit bei solchen ausserplanmässigen grösseren einmaligen Ausgaben keine Sondereinlagen durch den Kantonsrat erforderlich werden und um für die laufenden Arbeiten Planungssicherheit zu haben, wird eine höhere Reserve angestrebt. Nach Möglichkeit wird in den kommenden Jahren im Budget des NHF eine Einlage in den Fondsbestand vorgesehen.

#### 1.4 Mittelzuweisung innerhalb des Fonds

Die in den NHF eingelegten Mittel werden in vier Themenbereichen (sogenannte Profitcenter) eingesetzt:

- Naturschutz,
- Denkmalschutz,
- Archäologie,
- Ortsbild- und Landschaftsschutz und Erholung.

Die Zuteilung der Fondsmittel auf die vier Profitcenter erfolgt durch die Baudirektion im Sinn eines Globalbudgets. Der Mittelbedarf der einzelnen Profitcenter ist von den Projektfortschritten und von Dritten abhängig (vor allem im Bereich Archäologie), weshalb die Mittelzuweisung jährlich nach Bedarf erfolgt. Der Budgetentwurf 2020 des NHF sieht entsprechend folgende Saldi in der Erfolgsrechnung vor:

|   |                          |             |
|---|--------------------------|-------------|
| Naturschutz                               | 20,4 Mio. Franken        | 75%         |
| Denkmalpflege                             | 4,0 Mio. Franken         | 15%         |
| Archäologie                               | 2,2 Mio. Franken         | 8%          |
| Ortsbild-, Landschaftsschutz und Erholung | 0,7 Mio. Franken         | 2%          |
| <b>Total</b>                              | <b>27,3 Mio. Franken</b> | <b>100%</b> |

Die Mittelverwendung wird der Kommission für Planung und Bau des Kantonsrates jeweils im Rahmen des Budgets und der Rechnung dargelegt.

## 2. Die Initiative

### 2.1 Formelles

Am 19. Juli 2018 wurden die ausgefüllten Unterschriftenlisten zu der im Amtsblatt vom 16. Februar 2018 (ABI 2018-02-16) veröffentlichten kantonalen Volksinitiative «Rettet die Zürcher Natur (Natur-Initiative)» eingereicht. Mit Verfügung vom 3. Oktober 2018 (ABI 2018-10-12) stellte die Direktion der Justiz und des Innern fest, dass die Volksinitiative zustande gekommen ist. Die Initiative ist als ausgearbeiteter Entwurf abgefasst. Der Regierungsrat stellte mit Beschluss vom 16. Januar 2019 deren Gültigkeit fest (RRB Nr. 29/2019). Gleichzeitig beauftragte er die Baudirektion, einen Gegenvorschlag auszuarbeiten und ihm diesen zusammen mit dem Bericht und Antrag an den Kantonsrat über die Gültigkeit und den Inhalt zu unterbreiten (§ 130 Gesetz über die politischen Rechte vom 1. September 2003 [GPR, LS 161]).

### 2.2 Inhalt und Zielsetzung

Die Initiative «Rettet die Zürcher Natur (Natur-Initiative)» bezweckt die Erhöhung der jährlichen Einlage in den Natur- und Heimatschutzfonds von heute 18–30 Mio. Franken auf neu mindestens 55 Mio. Franken. Gemäss der Absicht der Initiantinnen und Initianten sollen die zusätzlichen Mittel für die raschere Umsetzung des NSGK verwendet werden. Zudem soll der Zweck des Natur- und Heimatschutzfonds auf die Renaturierung im Bereich von öffentlichen Gewässern ausgedehnt

und dafür jährlich mindestens 5 Mio. Franken eingelegt werden. Die Initiative knüpft damit an der Kantonsverfassung an, die den Kanton und die Gemeinden beauftragt, für die Erhaltung und den Schutz der Tier- und Pflanzenwelt zu sorgen und die Renaturierung der Gewässer zu fördern. Da die Einlage in den NHF heute nicht indexiert ist, soll durch die jährlich angestrebte Anpassung der Einlagen an den Landesindex der Konsumentenpreise (Basis: Indexstand am 28. Februar 2018) der Wertverlust durch die Teuerung verhindert werden. Gefordert wird zudem die Aufhebung des heute vorgesehenen Plafonds bei Erreichen eines Bestands von 50 Mio. Franken (§ 3 Abs. 3). Dieser würde bei der geforderten Erhöhung der Mindesteinlage hinfällig.

### 2.3 Würdigung

In der fachlichen Analyse stimmt die Initiative mit dem Bericht «Naturschutz-Gesamtkonzept: Bilanz 2015 und weitere Umsetzung» überein. Sie will die Umsetzung des NSGK gegenüber dem Umsetzungsplan allerdings deutlich beschleunigen und dem unbefriedigenden Zustand, dass die bisherigen Anstrengungen für den langfristigen Erhalt der bedrohten Arten und Lebensräume nicht ausreichen, unter anderem mit einer Erhöhung der Einlage in den NHF entgegenwirken. Mit der Revitalisierung der Gewässer und den dafür vorgesehenen zusätzlichen Finanzmitteln greift die Initiative ein weiteres Thema auf, das der Biodiversitätsförderung dient und bei dem gegenüber den gesetzlichen Vorgaben Umsetzungsdefizite bestehen.

Der Umfang der zur Verfügung stehenden finanziellen Mittel ist von zentraler Bedeutung und von ihrer Höhe ist unter anderem abhängig, wie viele Fördermassnahmen umgesetzt, welche ökonomischen Anreize gesetzt und wie stark die verschiedenen Akteure, z. B. Gemeinden, bei der Biodiversitätsförderung unterstützt werden können. Die Initiative fordert mit der Erhöhung der Mittel eine gesetzliche Mindesteinlage statt einer gesetzlichen Bandbreite. Eine Mindesteinlage ohne Obergrenze wird aber aus finanzpolitischen Gründen abgelehnt. Im Weiteren verlangt die Initiative eine Ausweitung des Fondszwecks auf die Renaturierung im Bereich von öffentlichen Gewässern und sieht dafür die separate Bereitstellung von mindestens 5 Mio. Franken jährlich vor. Das Anliegen ist berechtigt. Allerdings berücksichtigt der Vorschlag die besonderen Merkmale des NHF mit der bedarfsorientierten Mittelzuweisung unter den Profitcentern zu wenig, und durch die Finanzierung von Renaturierungsmassnahmen ergibt sich ein Abstimmungsbedarf mit der Wassergesetzgebung. Beides bedarf somit aus rechtlicher wie auch aus finanztechnischer Sicht gewisser Anpassungen (insbesondere muss eine Nebenänderung des Wasserwirtschaftsgesetzes vom 2. Juni 1991 [WWG, LS 724.11] erfolgen).

Die Initiative sieht im Übrigen keine Übergangsregelung vor, sondern würde zu einem sprunghaften Anstieg der Mittel führen. Es wäre aus rein praktischen Gründen nicht möglich, diese zusätzlichen Mittel in der bestehenden Organisation im Amt für Landschaft und Natur (ALN) und im Amt für Abfall, Wasser, Energie und Luft (AWEL) sofort in Massnahmen umzusetzen.

Die Stossrichtung der Initiative ist aus fachlicher Sicht begründet und nachvollziehbar. Sie entspricht im Grundsatz dem Ziel, den Zustand der Biodiversität zu verbessern, und sichert eine nachhaltige Entwicklung des Kantons Zürich. Aus diesem Grund wurde ein Gegenvorschlag ausgearbeitet, der die Stärken der heutigen Lösung sichert und die Schwächen der Initiative beseitigt. Dementsprechend wird beantragt, die Initiative abzulehnen und stattdessen einen Gegenvorschlag zu beschliessen.

### **3. Gegenvorschlag**

#### **3.1 Zweck und Form**

Ein Gegenvorschlag muss nach bundesgerichtlicher Rechtsprechung in materieller Sicht eng mit dem Zweck und Gegenstand der Initiative zusammenhängen (BGE 113 Ia 46 ff.). Er darf die Initiative zwar verbessern, jedoch keine andere Frage stellen, sondern lediglich eine andere Antwort vorschlagen. Der Initiative liegt im Kern die Erhöhung der Einlage in den NHF und die Erweiterung des Fondszwecks für Renaturierungen im Bereich von öffentlichen Gewässern zugrunde. Diese Forderungen der Initiative werden direkt aufgenommen, weshalb der Zweck der Initiative mit dem Gegenvorschlag gewahrt bleibt.

Formell sieht der Gegenvorschlag Änderungen des NHFG, des PBG und des WWG vor. Es handelt sich somit um einen direkten Gegenvorschlag.

#### **3.2 Inhalt**

##### **3.2.1 Höhe der Einlage einschliesslich Anstieg, Mittelverwendung**

Der Regierungsrat anerkennt den Bedarf, dass gegenüber dem im Umsetzungsplan vorgezeichneten Weg ein massgeblicher grösserer Fortschritt in der Zielerreichung des NSGK angestrebt und auch über 2025 fortgeführt werden soll. Er hat dies auch in den Richtlinien für die Regierungspolitik 2019–2023 im Legislaturziel 7, RRZ 7c, «Massnahmen

zur Verbesserung des Zustandes der Biodiversität verstärken», zum Ausdruck gebracht. Der Gegenvorschlag sieht deshalb eine jährliche Einlage von 40–60 Mio. Franken vor.

Für Renaturierungen im Bereich von öffentlichen Gewässern werden davon jährlich 5 Mio. Franken bereitgestellt (§ 3 NHFG; vgl. Ziff. 3.2.2.).

Mit der Festlegung einer Spanne für die jährliche Einlage besteht für den Kantonsrat weiterhin ein politischer Handlungsspielraum und eine gewisse Flexibilität, um die jährliche Einlage differenziert festzulegen. Damit kann auch gewährleistet werden, dass ein angemessener Fondsbestand für ausserplanmässige grössere einmalige Ausgaben besteht. Im Gesamtkontext der kantonalen Aufgaben und unter Berücksichtigung des finanzpolitischen Umfelds wird die festgelegte Höhe der Einlage als angemessen und die Festlegung einer Obergrenze als angezeigt erachtet. Zu beachten ist zudem, dass neben der Erhöhung der Einlage in den NHF ein zusätzlicher Aufwand in den Personalbudgets der beteiligten Ämter anfällt (vgl. Ziff. 3.4).

Im Übrigen sieht der Gegenvorschlag in den Übergangsbestimmungen vor, dass der Anstieg der Finanzmittel nicht sprunghaft erfolgt, sondern in jährlichen Schritten von 4 Mio. Franken geglättet und auf einen Zeitraum von vier Jahren erstreckt wird. Dies ist für eine praktikable Umsetzung unabdingbar, damit genügend Zeit zur Anpassung der erforderlichen Strukturen vorhanden ist, trägt aber auch der zeitlichen Dringlichkeit angemessen Rechnung, indem die Übergangsfrist kurz gehalten ist.

Die zusätzlichen Mittel im NHF neben den 5 Mio. Franken für Renaturierungen im Bereich von öffentlichen Gewässern werden im Rahmen des bedarfsorientierten Globalbudgets im Profitcenter Naturschutz eingesetzt. Damit sollen hauptsächlich die fünf Schwerpunkte gemäss dem Bericht «Naturschutz-Gesamtkonzept: Bilanz 2015 und weitere Umsetzung» (RRB Nr. 240/2017; vgl. Ziff. 1.1) beschleunigt umgesetzt werden. Dies umfasst beispielweise die Optimierung der Qualität der kantonalen Naturschutzgebiete durch eine flächendeckende, auf die Schutzziele abgestimmte Pflege und die gezielte Bekämpfung von Neophyten. Daneben sollen Moorflächen regeneriert und trockene Magerwiesen und -weiden wiederhergestellt oder neu geschaffen werden als hochwertige Lebensräume für seltene und bedrohte Tier- und Pflanzenarten und als attraktive Elemente der Landschaft. Im Wald sollen u. a. die Flächenziele von 1000 ha für die Lichten Wälder und 1700 ha für die Naturwaldreservate vollständig erreicht werden. Alle Massnahmen dienen dem Aufbau der ökologischen Infrastruktur, die nötig ist zur langfristigen Erhaltung der Biodiversität.

Mit einer jährlichen Einlage von 40–60 Mio. Franken können die Ziele des Naturschutz-Gesamtkonzepts bis 2035 voraussichtlich zu gut 70% erreicht werden. Darin berücksichtigt ist, dass mit steigenden Kantonsmitteln zusätzliche Bundesbeiträge ausgelöst werden können. Dies erfolgt aufgrund der NFA-Programmvereinbarungen aus den Finanzmitteln, die der Bund im Rahmen des Aktionsplans Biodiversität in den kommenden Jahren den Kantonen voraussichtlich zur Verfügung stellen wird.

Der Grossteil der Ausgaben im Naturschutz fliesst in konkrete Pflege-, Unterhalts- und Aufwertungsmassnahmen, die vor allem durch lokale Landwirtinnen und Landwirte ausgeführt werden. Damit werden zahlreiche Arbeitsplätze in der Landwirtschaft, beim Forstdienst und bei spezialisierten kleinen und mittleren Unternehmen gesichert. Zudem profitiert die ganze Bevölkerung von den attraktiven Naherholungsgebieten und weiteren Ökosystemleistungen. Die Mittel, die für den Naturschutz eingesetzt werden, fördern damit die Lebens- und die Standortqualität des Kantons Zürich.

### **3.2.2 Renaturierung im Bereich von öffentlichen Gewässern**

Das Bundesgesetz vom 24. Januar 1991 über den Schutz der Gewässer (GSchG, SR 814.20) verlangt von den Kantonen, für die Revitalisierung der Gewässer zu sorgen und diese zu planen. Ferner sieht Art. 105 Abs. 3 der Kantonsverfassung vom 27. Februar 2005 (KV, LS 101) vor, dass Kanton und Gemeinden die Gewässerrenaturierung fördern. Unter den Begriff der Renaturierung im Bereich von öffentlichen Gewässern fallen sämtliche Massnahmen zur Wiederherstellung naturnaher Lebensräume für die einheimischen Tiere und Pflanzen im Einflussbereich von Gewässern. Die Renaturierung betrifft sowohl Fliessgewässer als auch Seeufer. Massnahmen zur Renaturierung dienen der Förderung der Biodiversität und der Ökosystemleistungen, dem Hochwasserschutz sowie der Schaffung von attraktiven Naherholungsgebieten, von denen die ganze Bevölkerung profitiert. Sie leisten damit auch einen Beitrag zur besseren Zielerreichung des NSGK. Gegenwärtig bestehen gegenüber der vom Bund genehmigten strategischen Revitalisierungsplanung grössere Umsetzungsdefizite.

Der Gegenvorschlag nimmt deshalb das Anliegen der Initiantinnen und Initianten auf, für die Renaturierung von öffentlichen Gewässern einen zusätzlichen Fondszweck zu schaffen (neue lit. b zu § 1 NHFG). Zu beachten ist hierbei, dass der NHF gemäss § 2 lit. c NHFG nur Massnahmen finanzieren kann, für die keine anderen Finanzierungsquellen zur Verfügung stehen. Dies bedeutet, dass aus dem NHF keine Beiträge an kantonale Projekte geleistet werden, die aus dem Budget

des AWEL finanziert werden können. Dieser Grundsatz entspricht auch der Selbstbindung gemäss § 204 PBG, wonach das Gemeinwesen in seiner Tätigkeit die Interessen des Natur- und Heimatschutzes berücksichtigen muss. Für eine Finanzierung aus dem NHF kommen insbesondere Beiträge an Gemeinden für Massnahmen infrage, die bisher nicht subventionsberechtigt sind und aus diesem Grund von den Gemeinden bisher nicht umgesetzt werden. Dies können beispielsweise spezifische Fördermassnahmen für die Fischfauna und weitere gefährdete Arten in und an Gewässern oder besondere ökologische Gewässerunterhalts-, Pflege- und Aufwertungsmassnahmen im Gewässerraum sowie die dazu nötigen Fachplanungen sein.

Die Höhe der höchstens zulässigen kantonalen Subventionen richtet sich nach § 15 WWG und beträgt derzeit 30% der anrechenbaren Kosten. Für besonders wertvolle Projekte und Massnahmen gemäss Fondszweck sowie für ökologisch wertvolle Projekte, für die ungenügende andere Finanzierungsquellen zur Verfügung stehen (Bund, Private), soll künftig eine zusätzliche Subvention aus dem NHF möglich sein. Daher soll mit einer Nebenänderung in § 15 Abs. 2 WWG vorgesehen werden, dass zusätzliche Subventionen aus dem NHF geleistet werden können. Sollte das WWG durch ein neues Wassergesetz abgelöst werden, ist die Ergänzung des WWG in den Neuerlass des Wassergesetzes aufzunehmen.

Im Übrigen wird mit der neuen Formulierung von § 15 Abs. 1 WWG berücksichtigt, dass neben den kantonalen Subventionen auch Beiträge des Bundes an die Gemeinden weitergeleitet werden. Diese Bundesabgeltungen werden dem Kanton aufgrund von Programmvereinbarungen gemäss Art. 6 ff. des Bundesgesetzes vom 21. Juni 1991 über den Wasserbau (SR 721.100) und Art. 62b ff. GSchG ausbezahlt; der Kanton sorgt für die Weiterleitung dieser zweckgebundenen Bundesmittel.

Der Gegenvorschlag sieht in § 3 Abs. 2 NHFG vor, dass für die Renaturierung jährlich 5 Mio. Franken der Fondseinlage bereitgestellt werden. Eine Mindesteinlage wäre nicht zweckmässig, weil auch die Fondseinlage nicht als Mindesteinlage festgelegt wird. Die Mittelverwendung im NHF erfolgt im Sinne eines Globalbudgets flexibel bedarfs- und wirkungsorientiert. Auch bei der Renaturierung soll dies der Fall sein, wobei die Absicht besteht, den Betrag von 5 Mio. Franken jährlich im Mittel möglichst auszuschöpfen. Ende Jahr nicht verwendete Mittel fallen jedoch ins allgemeine Fondskapital zurück, da diese bei einem Fonds mit mehreren Zwecken und Profitcentern nicht in den Folgejahren für einen Fondszweck reserviert werden können.

### 3.2.3 Abstimmung mit Mehrwertausgleichsgesetz

Die stetige Bevölkerungszunahme und die kompakteren und dichteren Siedlungsstrukturen bewirken, dass die Bevölkerung in den Naherholungsräumen und den grossräumigen Erholungsgebieten einen Ausgleich sucht. Die Erholung im Siedlungsraum gewinnt an Bedeutung. Mit dem kantonalen Mehrwertausgleichsgesetz vom 28. Oktober 2019 (MAG, Vorlage 5434) wird ein kantonaler Fonds geschaffen, mit dem neben Auszonungen insbesondere Massnahmen der Raumplanung finanziert werden können. Zu diesen Massnahmen gehören auch der Erhalt und die Aufwertung von Erholungsgebieten (vgl. Weisung zu § 16 Abs. 1 lit. a MAG).

Die Finanzierung von Massnahmen zum Erhalt und zur Förderung von Erholungsräumen aus dem neuen Mehrwertausgleichsfonds ist sachlich gerechtfertigt, da es sich vor allem um eine raumplanerische Aufgabe handelt. Weil darüber hinaus auch ein Zusammenhang zwischen Erholungsflächen – insbesondere Grünflächen – und dem Lokalklima besteht und Beiträge an Massnahmen zur Verbesserung des Lokalklimas künftig ebenfalls aus dem Mehrwertausgleichsfonds geleistet werden können, ist eine Verschiebung der Finanzierung zum Mehrwertausgleichsfonds sinnvoll. Beiträge aus zwei Fonds für dieselbe Massnahme können damit vermieden werden, womit sich auch keine Abgrenzungsfragen stellen.

Es wurde im Rahmen der Erarbeitung des Gegenvorschlags zur Natur-Initiative und den Gesetzgebungsarbeiten zum MAG geprüft, ob eine Unterscheidung zwischen Erholungsgebieten innerhalb und solchen ausserhalb des Siedlungsgebiets getroffen werden soll und nur jene innerhalb des Siedlungsgebiets vom Mehrwertausgleichsfonds erfasst werden sollen. Diese Aufteilung wurde jedoch verworfen, da die Naherholungsgebiete genauso wie grossräumige Erholungsgebiete und besonders stark beanspruchte Gegenden (sogenannte Hot-Spots) die aufgrund der Verdichtung steigenden Bedürfnisse der Bevölkerung befriedigen. Daher ist es sinnvoll, die Finanzierung von Erholungsmassnahmen in einem Fonds zu konzentrieren und hierfür aufgrund der geschilderten Sachnähe zur Raumplanung den Mehrwertausgleichsfonds vorzusehen.

Deshalb soll der Fondszweck «Erholung» in § 1 NHFG sowie als Nebenänderung in § 217 PBG entfernt werden. Zwar können aus dem Mehrwertausgleichsfonds weiterhin Subventionen für Erholungsgebiete ausgerichtet werden, jedoch ist hierfür keine zusätzliche Grundlage im 3. Titel «Natur- und Heimatschutz» des PBG erforderlich.

Entsprechend sollen in § 2 lit. c NHFG die Beispiele «Wanderwege, Rastplätze und Parkplätze» entfernt werden. Betreffend die Finanzierung von Wanderwegen ist darauf hinzuweisen, dass mit RRB Nr. 281/

2014 die Organisation und Finanzierung der Wanderwege aufgrund des Bundesgesetzes vom 4. Oktober 1985 über Fuss- und Wanderwege (FWG, SR 704) angepasst wurde. Mit diesem Beschluss wurde insbesondere festgelegt, dass im Richtplan eingetragene Wanderwege als Strassen im Sinne des Strassengesetzes vom 27. September 1981 (StrG, LS 722.1) gelten und ab 2015 folgerichtig vom Strassenfonds finanziert werden.

Darüber hinaus ist eine Abstimmung zwischen dem NHF und dem Mehrwertausgleichsfonds im Bereich der Finanzierung von Massnahmen zum Schutz und Erhalt der Landschaft erforderlich. Diese Abgrenzung wird im Rahmen der jeweiligen Fondsreglemente vorgenommen.

Für alle Massnahmen, die künftig aus dem Mehrwertausgleichsfonds finanziert werden sollen, gilt zudem eine Übergangsfrist: Bis zur ausreichenden Äufnung des neuen Mehrwertausgleichsfonds werden die Massnahmen (voraussichtlich bis etwa 2025) weiterhin durch den NHF finanziert.

### **3.2.4 Indexierung und Höchstbestand**

Den Initiantinnen und Initianten ist zuzustimmen, dass die Fondseinlage von 23 Mio. Franken (Budget 2018) teuerungsbereinigt fast genau dem ursprünglich festgelegten Minimum entspricht. Diese Tatsache ist unbefriedigend, weshalb die Bandbreite der Einlage in den NHF sowie der Anteil für Renaturierungen fortan indexiert werden sollen. Die Indexierung soll gemäss dem Vorschlag der Initiative in § 3 Abs. 3 NHFG übernommen werden. Um den teuerungsbedingten Wertverlust auszugleichen, erweist sich der Landesindex der Konsumentenpreise als zweckmässig.

Die Streichung des Höchstbestands, wie bisher in § 3 NHFG vorgesehen, soll gemäss der Initiative übernommen werden. Die im NHF eingestellten Mittel sollen direkt für die Erfüllung der Fondszwecke eingesetzt werden und nicht dem Aufbau eines unnötig grossen Fondsvermögens dienen. Die Bereitstellung von ausreichenden personellen Mitteln, die zeitgleich mit der Erhöhung der Fondseinlage erfolgen soll, verhindert, dass der Fondsbestand sich über die Jahre über ein angemessenes Mass hinaus erhöht. Die Streichung des Höchstbestands des NHF soll zudem erlauben, dass – neben der regulären Umsetzung der zur Verfügung gestellten Mittel – ausserplanmässige grössere einmalige Ausgaben aufgefangen werden können (vgl. Ziff. 1.2).

### 3.3 Finanzierung der Naturbildung

Damit die aus dem NHF finanzierten Naturschutzprojekte ihre volle Wirkung entfalten können, sind auch Massnahmen im Bereich Sensibilisierung der Bevölkerung, Öffentlichkeitsarbeit sowie Naturbildung erforderlich.

Heute bestehen dafür im Kanton fünf regionale Naturzentren:

- Neeracherried (betrieben vom Schweizer Vogelschutz SVS/Bird-Life Schweiz)
- Silberweide (Greifensee-Stiftung)
- Sihlwald (Stiftung Wildnispark Zürich)
- Thurauen (Stiftung PanEco)
- Pfäffikon (Verein Naturzentrum Pfäffikersee)

Daneben bestehen verschiedene kleinere Naturlernorte und Kurse von privaten Organisationen. Diese Angebote werden heute gestützt auf die Vorlage 5144 im Umfang von jährlich bis 1,5 Mio. Franken aus dem Lotteriefonds finanziert.

Der Bedarf für diese Angebote ist ausgewiesen. Sie werden von einer stetig wachsenden Zahl von Besuchenden sowie Schulen und Gruppen genutzt und spielen auch im Bereich Erwachsenenbildung und Lehrerfortbildung eine immer wichtigere Rolle.

Der Entwurf des Lotteriefondsgesetzes (Vorlage 5520) sieht in § 6 Abs. 2 vor, dass aus dem Lotteriefonds Betriebsbeiträge an Organisationen ausgerichtet werden können. Damit wird eine rechtliche Grundlage geschaffen, wonach die Betriebsbeiträge an die Naturzentren (wie auch an die Zoo Zürich AG) weiterhin aus dem Lotteriefonds finanziert werden können.

Die Natur-Initiative sieht die Naturbildung nicht als neuen Fondszweck vor. Die Finanzierung der Naturbildung durch den Lotteriefonds wurde im Kantonsrat sehr kontrovers diskutiert, schliesslich aber von einer grossen Mehrheit unterstützt (vgl. Kantonsratsprotokoll vom 29. Juni 2015, S. 399 ff.). Aus diesem Grund soll diesbezüglich keine Änderung vorgenommen werden. Eine Finanzierung aus dem NHF hätte zusätzliche Auswirkungen auf den Finanzmittelbedarf und damit auf die Höhe der Fondseinlage des NHF. Unter Beachtung der notwendigen weiteren Anstrengungen im Bereich der Naturbildung und der Schaffung neuer Angebote wären für die Naturbildung jährlich mindestens 2–3 Mio. Franken erforderlich, die ohne Erhöhung der Fondseinlage für andere Massnahmen des Naturschutzes fehlen würden.

### 3.4 Personelle Mittel

Die Steigerung der finanziellen Mittel für die Umsetzung des NSGK und die Renaturierung im Bereich von öffentlichen Gewässern bedingt eine Anpassung der heutigen Organisation im Bereich Naturschutz und Gewässerrenaturierung mit einer angemessenen Erhöhung des Personalbestands. Da Fonds lediglich Finanzierungsinstrumente sind, werden personelle Mittel nicht über den Buchungskreis des Fonds geführt. Mit Fondsmitteln können nach der engen Zweckumschreibung von § 2 NHFG lediglich unmittelbare Kosten für objektbezogene Massnahmen und Vorhaben im Zusammenhang mit einem (oder mehreren) Schutzobjekten finanziert werden. Aufgaben, die dabei zwingend von Mitarbeitenden der Verwaltung wahrgenommen werden müssen (insbesondere Projektleitung und -management) oder hoheitlicher Natur sind (z. B. Ausarbeitung von Schutzverordnungen, Projektfestsetzungen), können nicht vom NHF finanziert werden. Die Erhöhung der dafür nötigen personellen Mittel muss systemkonform somit mittels Erhöhung des Budgets und Beschäftigungsumfangs in den entsprechenden Ämtern der Baudirektion erfolgen. Der nötige Personalaufwand wurde im Übrigen bereits im NSGK separat ausgewiesen (vgl. Ziff. 1.4).

Erfahrungsgemäss ist für die Umsetzung von Fördermassnahmen für die Biodiversität im Umfang von rund 1,6 Mio. Franken aus dem NHF sowie der entsprechenden Bundesgelder aus der NFA-Programmvereinbarung eine Vollzeitstelle nötig. Dieser Stellenbedarf umfasst sowohl die Fach- (hauptsächlich umfassendes Projektmanagement sowie Fachexpertise) als auch die Unterstützungsleistungen (hauptsächlich Administration, Finanzen, IT, Recht, Kommunikation). Soweit möglich, sind dabei Aufgaben bereits an Private ausgelagert. Bei einer Erhöhung der Gesamtmittel im NHF kann von einem gewissen Effizienzgewinn ausgegangen werden. Daraus ergibt sich ein künftiger Stellenbedarf von rund einer Vollzeitstelle pro 2 Mio. Franken zusätzlicher Einlage in den NHF. Diese Relation trifft auch für Revitalisierungsprojekte zu. Die Stellen werden hauptsächlich im ALN und daneben im AWEL und im Immobilienamt benötigt. Die zusätzlichen Stellen sollen in Analogie zum Anstieg der finanziellen Mittel zeitlich gestaffelt, aufgrund der nötigen Einarbeitungszeit allerdings mit einem Vorlauf geschaffen werden. Bei der vorgesehenen Mindesteinlage von 40 Mio. Franken ergibt sich gegenüber der aktuellen Einlage von 26 Mio. Franken (2019) eine Erhöhung um rund 14 Mio. Franken, was einem Bedarf von sieben zusätzlichen Vollzeitstellen entspricht. Dafür ist mit jährlich wiederkehrenden Kosten von rund 1,2 Mio. Franken einschliesslich Sozialleistungen und Infrastruktur in den Personalbudgets der Ämter zu rechnen (rund 8% der zusätzlichen Einlage).

In diesem Sinne wird der Regierungsrat, sobald Klarheit über die definitive Ausgestaltung der Gesetzesanpassung besteht, die entsprechende Stellenplanänderung beschliessen und dem Kantonsrat eine entsprechende Budgeterhöhung beantragen.

Die noch ausstehende Stellenplananpassung im ALN aufgrund des bereits im Bericht «Naturschutz-Gesamtkonzept: Bilanz 2015 und weitere Umsetzung» ausgewiesenen Stellenbedarfs wird die Baudirektion dem Regierungsrat separat und saldoneutral beantragen. Sie umfasst die Umwandlung von drei befristeten Stellen in unbefristete Stellen.

Eine allfällige Stellenplananpassung für den Naturschutz-Unterhaltsdienst wird separat geprüft. Sie erfordert keine Erhöhung des Amtsbudgets, da diese Stellen direkt dem NHF-Zweck dienen, indem sie unmittelbar am Objekt wirken, und deshalb aus dem NHF finanziert werden können.

Auch in den anderen Fondsbereichen (insbesondere im Bereich der Liegenschaften des NHF) sind für die Erfüllung der bestehenden Aufgaben mehr personelle Mittel erforderlich. Diese wird die Baudirektion unabhängig vom geschilderten Stellenbedarf prüfen.

### **3.5 Finanzielle Auswirkungen**

Das NHFG in der geltenden, im Rahmen des Sanierungsprogramms 04 geänderten Fassung sieht vor, dass der Kantonsrat dem Fonds jährlich Einlagen von 18–30 Mio. Franken zuweist. In der früheren Fassung lag die untere Grenze bei 20 Mio. Franken. Mit dem Gegenvorschlag wird die jährliche Einlage auf 40–60 Mio. Franken erhöht. Unter Einschluss eines zusätzlichen Fondszwecks (Renaturierungen im Bereich von öffentlichen Gewässern) entspricht dies etwa einer Verdoppelung der Mittel. Dazu kommen die Erhöhungen der Amtsbudgets für die Finanzierung der zusätzlichen personellen Mittel, damit die entsprechenden Projekte für den Naturschutz und die Renaturierung umgesetzt werden können. Beim ausgewiesenen künftigen Stellenbedarf von rund einer Vollzeitstelle pro 2 Mio. Franken zusätzlicher Einlage in den NHF betragen die nötigen Personalkosten (einschliesslich Sozialleistungen und Infrastruktur) rund 1,6–3,2 Mio. Franken pro Jahr, d. h. rund 8% der zusätzlichen Einlage.

| in Mio. Franken                            | minimal     | maximal     |
|--|-------------|-------------|
| <b>Aktuell</b>                             |             |             |
| Einlage in den NHF gemäss Budget 2019      |             | 26,0        |
| <b>Jährliche Mehrkosten Gegenvorschlag</b> |             |             |
| Einlage in NHF                             | 14,0        | 34,0        |
| Personalaufwand                            | 1,2         | 2,8         |
| <b>Total</b>                               | <b>15,2</b> | <b>36,8</b> |

Gegenüber dem Budget von 2019, das eine Einlage von 26 Mio. Franken enthält, ergeben sich durch die zusätzliche Einlage und den zusätzlichen Personalaufwand Mehrkosten von 15,2–36,8 Mio. Franken. Zu beachten ist, dass mit einer Erhöhung der kantonalen Mittel für den Naturschutz und die Gewässerrenaturierungen im Rahmen der NFA-Programmvereinbarungen auch zusätzliche Bundesgelder für den Kanton Zürich ausgelöst werden können.

### 3.6 Regulierungsfolgeabschätzung

Mit der Gesetzesänderung ergibt sich keine administrative Mehrbelastung von Unternehmen im Sinne von § 1 in Verbindung mit § 3 des Gesetzes zur administrativen Entlastung der Unternehmen vom 5. Januar 2009 (LS 930.1) und § 5 der Verordnung zur administrativen Entlastung der Unternehmen vom 18. August 2010 (LS 930.11).

## 4. Abstimmungsverfahren

Sofern der Kantonsrat der Volksinitiative einen Gegenentwurf gegenüberstellt, untersteht dieser gemäss Art. 32 lit. e KV dem obligatorischen Referendum. Die vorliegende Volksinitiative und der Gegenvorschlag schliessen sich gegenseitig aus. Gelangen zwei konkurrierende Vorlagen zur Abstimmung, ist zwingend ein Stichentscheid vorzusehen (Art. 36 KV). Wird die Initiative zurückgezogen, untersteht der Gegenvorschlag dem fakultativen Referendum (Art. 33 Abs. 1 lit. a KV, § 138d Abs. 2 GPR).

## 5. Zusammenfassung und Antrag

Der Gegenvorschlag nimmt die Anliegen der Initiantinnen und Initianten mit verschiedenen Instrumenten auf. Insbesondere wird der Forderung nach einer Erhöhung der Einlage in den NHF und der Erweiterung des Fondszwecks auf Massnahmen zur Renaturierung im Bereich von öffentlichen Gewässern Rechnung getragen. Im Gegensatz zur Initiative wird für die jährliche Einlage eine Bandbreite vorgesehen, damit der Kantonsrat im Rahmen des Budgetprozesses flexibel auf neue Bedürfnisse reagieren kann und eine finanzpolitisch angemessene Obergrenze besteht. Die Ergänzung des Fondszwecks mit Massnahmen zur Renaturierung im Bereich von öffentlichen Gewässern erfordert zudem eine Nebenänderung des WWG. Um eine sprunghafte Erhöhung der finanziellen Mittel des Kantons zu vermeiden, ist im NHFG eine entsprechende Übergangsbestimmung erforderlich.

Die Regelung ist gesamtheitlich und nachhaltig, da sie auf die finanzielle Situation des Kantons Rücksicht nimmt. Sie fügt sich sinnvoll und mit möglichst wenigen neuen Bestimmungen in das bestehende NHFG ein und entspricht einem Bedürfnis eines grossen Teils der Bevölkerung. Der Gegenvorschlag ist zur Annahme zu empfehlen.

Gestützt auf diese Erwägungen beantragt der Regierungsrat dem Kantonsrat, die Volksinitiative «Rettet die Zürcher Natur (Natur-Initiative)» abzulehnen und dem Gegenvorschlag zuzustimmen.

Im Namen des Regierungsrates

Die Präsidentin:                    Die Staatsschreiberin:  
Carmen Walker Späh            Kathrin Arioli