

Vortrag

Datum RR-Sitzung: 28. August 2019
Direktion: Volkswirtschaftsdirektion
Geschäftsnummer: --
Klassifizierung: Nicht klassifiziert

Biodiversitätskonzept Kanton Bern: Teil III Genehmigung Sachplan Biodiversität, Stand Genehmigung durch Regierungsrat

Inhaltsverzeichnis

1	Zusammenfassung	2
2	Rechtsgrundlagen	3
3	Beschreibung des Geschäfts/Vorhabens	4
3.1	Ausgangslage.....	4
3.2	Grundzüge der Vorlage.....	5
3.3	Termine, Vorgehensplan, Organisation, Zuständigkeiten.....	5
4	Verhältnis zu den Richtlinien der Regierungspolitik und anderen wichtigen Planungen	6
5	Auswirkungen auf Finanzen, Organisation, Personal, IT und Raum	6
6	Auswirkungen auf die Gemeinden	7
7	Auswirkungen auf Wirtschaft, Umwelt und Gesellschaft.....	7
8	Ergebnis der öffentlichen Mitwirkung/Vernehmlassung.....	8
9	Antrag.....	8



1 Zusammenfassung

Die Biodiversität bildet die Lebensgrundlage für uns und alle zukünftigen Generationen. Sie ist die Grundlage vieler Ökosystemleistungen; ihr Verlust verursacht deshalb mittel- bis langfristig hohe gesellschaftliche Kosten.

Die Biodiversität ist in der Schweiz stark gefährdet. Gemäss Bundesamt für Umwelt ist knapp die Hälfte aller Lebensraumtypen und mehr als ein Drittel aller Arten gefährdet. Die OECD hält fest, dass die Schweiz beim Biodiversitätsschutz anderen OECD-Ländern hinterherhinkt.

Die Schweiz ist rechtlich verpflichtet, die Biodiversität zu erhalten und wo nötig zu fördern oder wiederherzustellen. Mit der Strategie Biodiversität Schweiz und dem dazugehörigen Aktionsplan definiert der Bundesrat die Ziele, Handlungsfelder und Massnahmenpakete.

Hauptakteure im Bereich Biodiversität sind gemäss Bundesverfassung die Kantone. Als grosser und naturräumlich vielfältiger Kanton hat Bern eine besondere Verantwortung. Der Regierungsrat will mit dem kantonalen Biodiversitätskonzept seinen Beitrag zur Umsetzung der Bundesstrategie und des Aktionsplans leisten. Der Sachplan Biodiversität ist der noch fehlende, letzte Baustein des kantonalen Konzepts. Gestützt auf den kantonalen Richtplan hat der Regierungsrat diesen in die Legislaturziele 2015-2018 aufgenommen. In den Richtlinien der Regierungspolitik 2019-2022 ist festgehalten, dass der Sachplan Biodiversität 2019 in Kraft gesetzt werden soll (Ziel 5, Projekt 5.4, Seite 26).

Kanton und Gemeinden erhalten mit dem Sachplan Biodiversität keine neuen, zusätzlichen Aufgaben. Der Vollzug bestehender Aufgaben soll aber intensiviert und gestärkt werden. Langjährige Pendenzen sollen effizient abgebaut werden. Dies bedingt zusätzliche Mittel. Kernelemente des Sachplans sind die Festsetzung der Umsetzungssperimeter der Biotope und der Wildwechselkorridore von nationaler und regionaler Bedeutung. Diese Massnahmen führen im Rahmen des NFA zu höheren Bundesbeiträgen und die Ersatzvornahme durch den Bund kann vermieden werden (Art. 18a Abs. 3 NHG). Mit Aufträgen an die Verwaltung werden die Prioritäten im Bereich Biodiversität klarer festgelegt und die verwaltungsinterne Koordination verbessert. Beides dient einem effizienteren und effektiveren Vollzug. Für die Umsetzung der Massnahmen werden jährlich rund 1.8 Millionen Schweizer Franken zusätzliche Kantonsmittel und eine zusätzliche Vollzeitstelle für den Schutzgebietsunterhalt benötigt (z.B. Sanierung Hochmoore, Bewirtschaftungsverträge auf Pufferzonen, Bekämpfung Neophyten). Der Sachplan Biodiversität wurde – wie vom RR verlangt – einer Nachhaltigkeitsbeurteilung unterzogen. Der Berner Nachhaltigkeitskompass zeigt, dass die Wirkung in allen drei Nachhaltigkeitsdimensionen positiv ist.

Die öffentliche Mitwirkung/Vernehmlassung fand von Ende September bis Ende Dezember 2018 statt. Die Rückmeldungen waren grossmehrheitlich positiv. Die eingebrachten Anregungen wurden – soweit rechtlich und fachlich möglich – aufgenommen.

2 Rechtsgrundlagen

Bund

- Übereinkommen über die Erhaltung der europäischen wildlebenden Pflanzen und Tiere und ihrer natürlichen Lebensräume (Berner Konvention) vom 1. Juni 1982 (SR 0.455)
- Übereinkommen über die biologische Vielfalt (Rio Konvention) vom 19. Februar 1995 (SR 0.451.03) mit Zusatzprotokollen (Cartagena 2003 und Nagoya 2010)
- Bundesgesetz über den Natur- und Heimatschutz vom 1. Juli 1966 (SR 451)
- Verordnung über den Natur- und Heimatschutz vom 16. Januar 1991 (SR 451.1)
- Verordnung über den Schutz der Auengebiete von nationaler Bedeutung vom 28. Oktober 1992 (SR 451.31)
- Verordnung über den Schutz der Hoch- und Übergangsmoore von nationaler Bedeutung vom 21. Januar 1991 (SR 451.32)
- Verordnung über den Schutz der Flachmoore von nationaler Bedeutung vom 7. September 1994 (SR 451.33)
- Verordnung über den Schutz der Amphibienlaichgebiete von nationaler Bedeutung vom 15. Juni 2001 (SR 451.34)
- Verordnung über den Schutz der Moorlandschaften von besonderer Schönheit und von nationaler Bedeutung vom 1. Mai 1996 (SR 451.35)
- Verordnung über den Schutz der Trockenwiesen und -weiden von nationaler Bedeutung vom 13. Januar 2010 (SR 451.37)
- Bundesgesetz über die Raumplanung vom 22. Juni 1979 (SR 700)
- Raumplanungsverordnung vom 28. Juni 2000 (SR 700.1)
- Bundesgesetz über den Wasserbau vom 21. Juni 1991 (SR 721)
- Verordnung über den Wasserbau vom 2. November 1994 (SR 721.100.1.)
- Bundesgesetz über den Schutz der Gewässer vom 24. Januar 1991 (SR 814.2)
- Gewässerschutzverordnung vom 28. Oktober 1998 (SR 814.201)
- Verordnung über den Umgang mit Organismen in der Umwelt vom 10. September 2008 (SR 814.911)
- Bundesgesetz über den Wald vom 4. Oktober 1991 (SR 921)
- Verordnung über den Wald vom 30. November 1992 (SR 921.1)
- Bundesgesetz über die Jagd und den Schutz wildlebender Säugetiere und Vögel vom 20. Juni 1986 (SR 922)
- Verordnung über die Jagd und den Schutz wildlebender Säugetiere und Vögel vom 29. Februar 1988 (SR 922.1)
- Verordnung über die eidgenössischen Jagdbanngebiete vom 30. September 1991 (SR 922.31)
- Verordnung über die Wasser- und Zugvogelreservate von internationaler und nationaler Bedeutung vom 21. Januar 1991 (SR 922.32)
- Bundesgesetz über die Fischerei vom 21. Juni 1991 (SR 923)
- Verordnung zum Bundesgesetz über die Fischerei vom 24. November 1993 (SR 923.1)

Kanton Bern

- Naturschutzgesetz vom 15. September 1992 (BG 426.11)
- Naturschutzverordnung vom 10. November 1993 (BG 426.111)
- Verordnung über Beiträge an Trockenstandorte und Feuchtgebiete (BG 426.112)
- Baugesetz vom 9. Juni 1985 (BG 721)
- Bauverordnung vom 6. März 1985 (BG 721.1)

- Gesetz über Gewässerunterhalt und Wasserbau vom 14. Februar 1989 (BG 751.11)
- Verordnung über die Erhaltung der Lebensgrundlagen und der Kulturlandschaft vom 5. November 1997 (BG 910.112)
- Gesetz über Jagd und Wildtierschutz vom 25. März 2002 (BG 922.11)
- Jagdverordnung vom 26. Februar 2003 (BG 922.111)
- Direktionsverordnung über die Jagd vom 27. März 2003 (BG 922.111.1)
- Verordnung über den Wildtierschutz vom 26. Februar 2003 (BG 922.63)
- Fischereigesetz vom 21. Juni 1995 (BG 923.11)
- Verordnung über die Fischerei vom 20. September 1995 (BG 923.111)
- Kantonales Waldgesetz vom 5. Mai 1997 (BG 921.11)
- Kantonale Waldverordnung vom 29. Oktober 1997 (BG 921.111)

3 Beschreibung des Geschäfts/Vorhabens

3.1 Ausgangslage

Die Biodiversität umfasst die Vielfalt der Lebensräume, den Artenreichtum von Tieren, Pflanzen, Pilzen und Mikroorganismen, die genetische Vielfalt innerhalb der verschiedenen Arten sowie die Wechselwirkungen innerhalb und zwischen diesen Ebenen. Sie bildet die Lebensgrundlage für uns und alle zukünftigen Generationen. Biodiversitätsverlust führt zu Verlusten bei den vom Menschen bisher weitgehend kostenlos genutzten Ökosystemleistungen und verursacht so mittel- bis langfristig hohe gesellschaftliche Kosten.

In der Schweiz besteht hoher Handlungsbedarf. Gemäss Bundesamt für Umwelt ist knapp die Hälfte aller Lebensraumtypen in der Schweiz bedroht. Gemäss Roten Listen sind bei allen Organismengruppen mehr als ein Drittel der Arten gefährdet. Die OECD stellt der Schweiz deshalb beim Biodiversitätsschutz kein gutes Zeugnis aus. Im Ende 2017 veröffentlichten Prüfbericht stellt sie fest, dass die Schweiz anderen OECD-Ländern hinterherhinkt. Grösse, Qualität und Vernetzung der Schutzgebiete seien im internationalen Vergleich mangelhaft.

Die Schweiz ist aufgrund der Bundesverfassung, bestehender gesetzlicher Bestimmungen und internationaler Abkommen verpflichtet, die Biodiversität zu erhalten und wo nötig zu fördern oder wiederherzustellen. Der Bundesrat hat mit der Genehmigung der *Strategie Biodiversität Schweiz* vom 25. April 2012 die Ziele und Handlungsfelder definiert. Im nationalen *Aktionsplan Strategie Biodiversität Schweiz* werden den Handlungsfeldern Massnahmenpakete zugeordnet. Dieser wurde vom Bundesrat am 6. September 2017 genehmigt.

Hauptakteure im Bereich Biodiversität sind gemäss Art. 78 Abs. 1 der Bundesverfassung die Kantone. Als grosser und naturräumlich vielfältiger Kanton steht Bern besonders in der Verantwortung. Der Regierungsrat will mit dem kantonalen Biodiversitätskonzept seinen Beitrag zur Umsetzung der Bundesstrategie und des Aktionsplans leisten. Teil I *Auftrag, Vision, Handlungsfelder* wurde im November 2015 genehmigt, Teil II *Ziele und Massnahmen* im Juni 2016. Der Sachplan Biodiversität ist der noch fehlende, letzte Baustein vor der Umsetzung.

Im Kanton Bern bestehen nach wie vor grosse Vollzugsdefizite. Gemäss BAFU weist der Kanton Bern erst fünf Prozent Bundesinventarobjekte mit vollständiger und ein Prozent mit fortgeschrittener Umsetzung auf. Im Ranking der Kantone liegt er damit an 20. Stelle und unter dem Mittel über alle Schweizer Objekte mit 21 Prozent vollständiger und fünf Prozent fortgeschrittener Umsetzung.

3.2 Grundzüge der Vorlage

Der Sachplan Biodiversität schafft – gestützt auf die verschiedenen bestehenden rechtlichen Grundlagen – mit einem Instrument des Planungsrechtes die Rahmenbedingungen,

- heute vorhandene Vollzugsdefizite abzubauen,
- Vorgaben des Bundes sowie die kantonalen Ziele umzusetzen,
- die Koordination des Vollzugs zu stärken und
- den dafür nötigen Ressourcenbedarf (Finanzen, Personal) aufzuzeigen.

Mit dem Sachplan Biodiversität legt der Regierungsrat gestützt auf Art. 99 Baugesetz (BauG) die konkreten Rahmenbedingungen fest.

Im Sachplan Biodiversität werden die Umsetzungsperimeter der inventarisierten Biotop von nationaler und regionaler Bedeutung gemäss bundesrechtlichen Vorgaben fachlich festgesetzt (vgl. z.B. Art. 26 Abs. 2 NHG, Art. 3 Abs. 1 AuV, Art. 3 Abs. 1 HmV) und die Wildwechselkorridore von nationaler und regionaler Bedeutung räumlich festgelegt (z.B. Art. 10 u. 11. WTschV). Damit werden langjährige Vollzugslücken geschlossen und für alle Akteure mehr Transparenz und Rechtssicherheit geschaffen. Gleichzeitig werden die Voraussetzungen für höhere Bundesbeiträge an Aufwertungs- und Unterhaltmassnahmen im Rahmen des Neuen Finanzausgleichs NFA verbessert bzw. die Ersatzvornahme gemäss Art. 18a Abs 3 NHG vermieden. Der Sachplan Biodiversität enthält auch Aufträge an die Verwaltung. Diese dienen der Priorisierung und Koordination und somit der Stärkung des Vollzugs bestehender Aufgaben.

3.3 Termine, Vorgehensplan, Organisation, Zuständigkeiten

Das Mitberichtsverfahren fand im ersten Quartal 2018 statt. Der Sachplanentwurf wurde gestützt auf die Eingabe der Direktionen überarbeitet.

Die öffentliche Mitwirkung und Vernehmlassung fanden von Ende September bis Ende Dezember 2018 statt. Die Auswertung erfolgte von Januar bis März 2019. Die Zustimmung war gross. So befürworten 73 von 78 Teilnehmenden die Erarbeitung des Sachplans Biodiversität. Die Ergebnisse können dem beiliegenden Vernehmlassungsbericht entnommen werden. Aufgrund der Rückmeldungen wurden verschiedene kleinere, rechtlich und fachlich zulässige Anpassungen vorgeschlagen. Die kontaktierten kantonalen Fachstellen stimmten diesen zu.

Die Federführung liegt auch im Rahmen der Umsetzung bei der Abteilung Naturförderung des LANAT. Die seit Projektbeginn bestehende Spurgruppe (AGR, AUE, GS VOL, KAWA, FI, JI) wird wie bisher mitarbeiten. Die einzelnen Fachstellen stellen die fachliche und rechtliche Korrektheit in ihren Verantwortungsbereichen sicher. Weitere Fachstellen von Bund und Kanton werden fallweise einbezogen.

4 Verhältnis zu den Richtlinien der Regierungspolitik und anderen wichtigen Planungen

Der Sachplan Biodiversität wird in den Richtlinien der Regierungspolitik 2015-2018 und in den Richtlinien der Regierungspolitik 2019-2022 explizit als Legislaturziel aufgeführt. Der Regierungsrat stützt sich dabei auf die Massnahmenblätter E_01 bis E_06 und E_10 des Kantonalen Richtplans. Die Ziele und Massnahmen des Kantonalen Richtplans bilden zusammen mit dem kantonalen Biodiversitätskonzept die Basis des vorliegenden Sachplans Biodiversität. Darin werden, gestützt auf die heutige Rechtslage, die thematischen Inhalte und deren Umsetzung konkretisiert.

5 Auswirkungen auf Finanzen, Organisation, Personal, IT und Raum

Das Vollzugsdefizit im Bereich Biodiversität ist auch auf ungenügende Ressourcen auf Stufe Bund, Kanton und Gemeinde zurückzuführen. Eine von der Eidgenössischen Forschungsanstalt für Wald, Schnee und Landschaft WSL, dem Forum Biodiversität der Schweizerischen Akademie der Naturwissenschaften und von Pro Natura Schweiz gemeinsam durchgeführte Studie zeigt, dass es allein für den gesetzeskonformen Vollzug der Biotope von nationaler Bedeutung eine Verdoppelung der Mittel bräuchte. Im Juni 2014 überwies der Grosse Rat des Kantons Bern mit deutlichem Mehr eine Standesinitiative. Diese bezweckte eine neue Aufgabenverteilung zwischen Bund und Kanton im Naturschutz, aber v.a. auch eine Erhöhung der Bundesbeiträge für neue Naturschutzaufgaben. Die Kommissionen von National- und Ständerat lehnten die Standesinitiative ab, da sie die Aufgabenverteilung zwischen Bund und Kanton nicht ändern wollten. Sie anerkannten jedoch, dass die zur Verfügung stehenden Mittel für einen gesetzeskonformen Vollzug im Naturschutz nicht ausreichen. Der Bundesrat hat deshalb eine substantielle Erhöhung der Bundesmittel für die Umsetzung des Aktionsplans beschlossen. Die meisten Biodiversitätsmassnahmen bleiben dabei weiterhin Verbundaufgaben von Bund und Kantonen. Die zusätzlichen Bundesmittel stehen deshalb nur zur Verfügung, wenn die Kantone ihre Beiträge ebenfalls erhöhen. Die beantragten zusätzlichen Ressourcen sind erforderlich, damit der Kanton Bern die in der Standesinitiative formulierten Ziele erreicht und gegenüber dem Bund und der Öffentlichkeit glaubwürdig bleibt. Auch so kann der Kanton Bern nur ein Teil der vom Bund angebotenen Biodiversitätsgelder abholen. Aus diesem Grund wurde ausgewählten Gemeinden und NGOs im Sinne eines Pilotversuchs die Möglichkeit gegeben, eigene Naturschutzmassnahmen für die NFA-Periode 2020-2024 anzumelden. Sie müssen die Kofinanzierung selber sicherstellen. Die ANF stellt die fachlich und administrativ korrekte Integration in die NFA-Programmvereinbarung sicher. Mit dem Sachplan Biodiversität sollen zukünftig alle Gemeinden grundsätzlich von dieser Möglichkeit profitieren können.

Dem Kanton Bern entstehen durch den Sachplan Biodiversität keine neuen Aufgaben. Die involvierten Fachstellen stellen die Umsetzung im Rahmen des normalen Vollzugs und mit den gemäss Antrag angepassten Ressourcen sicher. Basis ist und bleibt eine starke Priorisierung der Aufgaben und Massnahmen.

Der Sachplan enthält nur rechtlich bereits vorgegebene Massnahmen, die mithelfen, den aktuell ungenügenden Vollzug zu stärken. Die einmaligen Aufwendungen dafür werden auf total CHF 280'000 geschätzt; davon entfallen CHF 130'000 auf den Kanton (z.B. Konzept für Ökologische Infrastruktur Kanton Bern, Überprüfung Vollzugsinstrumente Naturschutz). Bei den jährlich wiederkehrenden Aufwendungen ist mit Mehrkosten von CHF 1.87 Millionen zu rechnen, wovon der Kanton Bern CHF 1.08 Millionen tragen muss (z.B. Sanierung Hochmoore, Bewirtschaftungsverträge auf Pufferzonen, Förderprojekte für national prioritäre Arten). Für

den heute ungenügenden Schutzgebietsunterhalt braucht es eine zusätzliche Vollzeitstelle. Mit der Umsetzung der Bundesvorgaben werden kontinuierlich neue Gebiete unter Schutz gestellt. Ursprünglich verfügte der Kanton Bern über vier Schutzgebietsbetreuer. Im Rahmen der verschiedenen Sparrunden wurden zwei Stellen gestrichen. Aktuell betreuen somit nur zwei Personen 240 kantonale Schutzgebiete mit einer Gesamtfläche von rund 40'000 Hektaren. Dafür stehen ihnen pro Schutzgebiet und Jahr weniger als CHF 3'000 zur Verfügung. Dies ist klar ungenügend und führt unweigerlich zu nicht NHG-konformen Naturwertverlusten. Die Wiederherstellung verursacht deutlich höhere Kosten als ein regelmässiger, Schutzziel konformer Unterhalt, da sich der Bund. i.d.R. nicht an den vom Kanton verschuldeten Sanierungskosten beteiligt. Wo möglich, werden Bewirtschaftungsverträge mit Landwirten abgeschlossen. Diese unterhalten aber primär maschinell bewirtschaftbare Flächen, deren Pflege kein spezielles naturschutzfachliches Wissen voraussetzt. Wo viel Handarbeit und vertieftes Knowhow gefragt ist, müssen die Naturschutzgebietsbetreuer Hand anlegen. Über zusätzliche Mittel wird der Regierungsrat im Jahr 2020 (Voranschlag 2021 sowie Finanzplan 2022-2024) entscheiden.

6 Auswirkungen auf die Gemeinden

Durch den Sachplan Biodiversität entstehen den Gemeinden keine neuen zusätzlichen Aufgaben und Kosten. Er verbessert jedoch die Transparenz, wo aufgrund des übergeordneten Rechts (Bund, Kanton) geschützte oder schützenswerte Naturwerte vorhanden sind. Der Sachplan Biodiversität erleichtert den Gemeinden so die kommunale Richt- und Nutzungsplanung sowie die Beurteilung konkreter Bau- und Infrastrukturvorhaben im Rahmen ihrer bestehenden Aufgaben.

Mit der Massnahme A10 Naturschutz in der Gemeinde erleichtert der Kanton den interessierten Gemeinden den Zugang zu Bundesbeiträgen für ihre bereits bestehenden Naturschutzmassnahmen auf kommunaler Ebene.

Im Sachplan werden verschiedene Objekte räumlich festgelegt. Dabei handelt es sich in erster Linie um Objekte von Bundes- und Kantonsinventaren (Hochmoore, Auen usw.), aber auch um weitere Inhalte wie besonders wichtige Wildwechselkorridore. Die Regionen und Gemeinden werden einzig verpflichtet, diese Objekte im Rahmen der nächsten Revision ihrer Planungsinstrumente als Hinweise aufzunehmen und in ihren Tätigkeiten entsprechend zu berücksichtigen.

7 Auswirkungen auf Wirtschaft, Umwelt und Gesellschaft

Der Sachplan Biodiversität wurde in Zusammenarbeit mit dem Amt für Umweltkoordination und Energie AUE (BVE) einer Nachhaltigkeitsbeurteilung unterzogen (RRB 1539 vom 12.09.2007, RRB 1872 vom 22.12.2010). Der Berner Nachhaltigkeitskompass zeigt, dass die Wirkung in allen drei Nachhaltigkeitsdimensionen positiv ist.

Am stärksten profitiert erwartungsgemäss die Dimension „Umwelt“ durch den Erhalt und die Förderung der Biodiversität. Auch bei der Dimension „Gesellschaft“ bringt der Sachplan Biodiversität einen Mehrwert. Dieser besteht primär in für den Menschen attraktiven Landschaften und Erholungsräumen. In wissenschaftlichen Studien wurde die grosse Bedeutung naturnaher Lebensräume und Landschaften für die Freizeit mehrfach nachgewiesen (z.B. Schüpbach et al. [2009]: Ästhetische Bewertung landwirtschaftlicher Kulturen durch die Bevölkerung. ART-Schriftenreihe 10). Bei der Dimension „Wirtschaft“ können dank dem Sach-

plan höhere Bundesbeiträge generiert werden. Die Biodiversitätsgelder fliessen zudem mehrheitlich in die wirtschaftlich schwächeren Randregionen. Noch nicht monetarisierbar sind Ökosystemleistungen wie zum Beispiel Schutz vor Naturgefahren, Grundwasserreinigung und -anreicherung. Sie basieren auf der Biodiversität und haben ebenfalls eine positive wirtschaftliche und gesellschaftliche Wirkung.

8 Ergebnis der öffentlichen Mitwirkung/Vernehmlassung

Während dreier Monate konnten sich Bevölkerung, Interessensverbände, Parteien und Verwaltung zum Entwurf des Sachplans Biodiversität äussern. Die Rückmeldungen waren grossmehrheitlich zustimmend. Die Ergebnisse können dem beiliegenden Vernehmlassungsbericht entnommen werden. Wo rechtlich und fachlich möglich, wurden die eingebrachten Anregungen übernommen. Die Fachkommission Biodiversität unterstützt das Geschäft.

9 Antrag

Wir beantragen, dem Beschlussentwurf zuzustimmen.