

Staatskanzlei, Regierungsgebäude, 8510 Frauenfeld

An die
Mitglieder der Kommission
zur Vorberatung der
Thurgauischen Volksinitiative
„Biodiversität Thurgau“

Frauenfeld, 4. Februar 2020

GRG Nr.	16	VI 4	430
---------	----	------	-----

Thurgauische Volksinitiative „Biodiversität Thurgau“

Bericht über die Gültigkeit und Stellungnahme

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Am 30. Oktober 2019 wurde die thurgauische Volksinitiative „Biodiversität Thurgau“ eingereicht. Am 5. November 2019 hat der Regierungsrat dem Grossen Rat das Zustandekommen dieses Begehrens mitgeteilt und ihn gleichzeitig ersucht, die Initiative der Beratung zu unterziehen. In der Zwischenzeit hat das Büro des Grossen Rates die vorberatende Kommission bestellt. Mit Schreiben vom 4. Dezember 2019 hat der Kommissionspräsident den Regierungsrat gestützt auf § 53 Absatz 1 der Geschäftsordnung des Grossen Rates (GOGR; RB 171.1) um die Erstellung eines Berichts über die Gültigkeit und über den Inhalt der Volksinitiative gebeten, der hiermit vorgelegt wird.

A. Gültigkeit

I. Wortlaut der Initiative

Die Initiative hat folgenden Wortlaut:

„Das Gesetz zum Schutz und zur Pflege der Natur und der Heimat (TG NHG; RB 450.1) ist mit dem Begriff Biodiversität zu ergänzen sowie mit den Aufträgen, dass der Kanton Thurgau

- *die biologische Vielfalt (Biodiversität) gezielt und wirkungsvoll fördert,*
- *eine kantonale Biodiversitätsstrategie entwickelt*
- *und zu ihrer Umsetzung jährlich 3 bis 5 Millionen Franken zusätzlich zur Verfügung stellt.“*

II. Prüfung der Gültigkeit der Initiative

Gemäss § 27 Absatz 2 der Kantonsverfassung (KV; RB 101) befindet der Grosse Rat über die Gültigkeit einer Volksinitiative. Er holt zuvor beim Regierungsrat einen entsprechenden Bericht ein (§ 53 Absatz 1 GOGR). Der Grosse Rat übt bei der Gültigkeitsprüfung eine Rechtskontrolle aus, die nicht in eine politische Beurteilung münden darf. Eine solche erfolgt erst, wenn der Grosse Rat zu entscheiden hat, ob er der Volksinitiative Folge leisten will (§ 27 Absatz 3 KV). Im Rahmen der Gültigkeitsprüfung sind die formellen und inhaltlichen Voraussetzungen zu untersuchen. Die Prüfung ist mit einer gewissen Zurückhaltung vorzunehmen. Das Initiativrecht soll keine unnötigen Erschwernisse erfahren. Im Sinne des Grundsatzes „in dubio pro populo“ sind Begehren, deren inhaltliche Zulässigkeit zweifelhaft erscheint, dem Volk zum Entscheid vorzulegen, sofern eine rechtskonforme Interpretation zumindest denkbar und nicht völlig ausgeschlossen ist (PHILIPP STÄHELIN / RAINER GONZENBACH / MARGRIT WALT, Wegweiser durch die Thurgauer Verfassung, 2. Aufl., Frauenfeld 2007, § 27 N. 2).

1. Formelle Anforderungen

Unter die Prüfung der formellen Anforderungen fallen insbesondere die Gebote der Einheit der Form und der Einheit der Materie. Das Gebot der Einheit der Form verlangt, dass eine Volksinitiative entweder als allgemeine Anregung oder als ausgearbeiteter Entwurf formuliert ist. Eine Mischform ist unzulässig. Im vorliegenden Fall wurde die Initiative als allgemeine Anregung eingereicht. Die Einheit der Form ist gewahrt. Die Einheit der Materie bedeutet, dass zwei grundsätzlich voneinander unabhängige Anliegen nicht miteinander vermischt werden dürfen. Das Anliegen der Initiative ist in sich geschlossen, und die Einheit der Materie ist gewahrt.

2. Inhaltliche Anforderungen

Zu den inhaltlichen Anforderungen gehören insbesondere die Vereinbarkeit mit übergeordnetem Recht und die Durchführbarkeit. Ein Verstoss gegen übergeordnetes Recht (Bundesrecht oder kantonales Recht) ist vorliegend nicht ersichtlich. Bezüglich Durchführbarkeit reichen allfällige Vollzugsschwierigkeiten zur Annahme der Ungültigkeit nicht aus. Vielmehr müssen objektive, unüberwindbare Hindernisse bestehen. Solche sind hier nicht erkennbar. Die inhaltlichen Anforderungen an die Volksinitiative sind somit ebenfalls erfüllt.

III. Antrag

Gestützt auf diese Erwägungen beantragen wir Ihnen, die Volksinitiative „Biodiversität Thurgau“ gültig zu erklären.

B. Stellungnahme zum Inhalt

Der Regierungsrat nimmt zur thurgauischen Volksinitiative „Biodiversität Thurgau“ wie folgt Stellung:

I. Ausgangslage

Hauptanliegen der Initianten ist die Förderung der Biodiversität im Kanton Thurgau. In der Begründung zum Initiativtext stellen die Initianten fest, dass die Biodiversität, als unverzichtbare Grundlage unseres Lebens und Wirtschaftens, in den letzten Jahrzehnten dramatisch zurückgegangen sei. Das Insektensterben zeige dies am deutlichsten.

Seit 2009 überwacht der Kanton Thurgau in seinem Biodiversitätsmonitoring die Entwicklung von Pflanzen, Brutvögeln und Tagfaltern in der Landschaft. Das Biodiversitätsmonitoring Thurgau gibt den umfassendsten Überblick zum Zustand der Biodiversität in der „Normallandschaft“, also ausserhalb von Naturschutzgebieten. Weil das kantonale Monitoring methodisch auf dem nationalen beruht, sind die Resultate schweizweit vergleichbar. Band 69 der „Mitteilungen der Thurgauischen Naturforschenden Gesellschaft“ fasst die Ergebnisse und Schlussfolgerungen der Erhebungen von 2009 bis 2012 und von 2013 bis 2017 zusammen. Die folgenden Ausführungen zum Biodiversitätsmonitoring stützen sich wesentlich auf diese Publikation ab.¹

Demnach ist der Pflanzenartenreichtum im Thurgau vergleichbar mit dem des übrigen Mittellandes. Allerdings liegen einige der artenärmsten Untersuchungsflächen des Biodiversitätsmonitorings Schweiz in den intensiv genutzten Landwirtschaftsgebieten unseres Kantons. Seit 2009 konnten im Monitoring erst geringe Veränderungen der Pflanzenvielfalt festgestellt werden. Ein leichter Rückgang der Artenzahlen deutet sich im Wald und im Landwirtschaftsgebiet ohne Vernetzungsfunktion an, eine Zunahme in der Siedlung. Auf der Verliererseite stehen Arten nährstoffarmer Standorte im extensiven Grünland oder solche, die an Saumstandorten gedeihen. Die festgestellten Trends bestätigen, dass der Klimawandel und der Eintrag von Nährstoffen eine bedeutende Rolle bei den Veränderungen in der Pflanzenwelt spielen.

Die Tagfaltervielfalt im Thurgau liegt unterhalb jener des restlichen Mittellandes. Die Tagfalterzahlen haben aber seit 2009 im Wald, im Kulturland und im Siedlungsgebiet zugenommen. Es scheint, dass die Talsohle erreicht respektive in den letzten Jahren durchschritten worden ist. Die Tagfalter konnten zudem von der warmen Witterung der

¹ Mitteilungen der Thurgauischen Naturforschenden Gesellschaft Band 69 (2018). *Das Biodiversitätsmonitoring Thurgau*. Herausgegeben von Hannes Geisser und Raimund Hipp. Vertrieb und Bestellung: Naturmuseum Thurgau.

4/12

letzten Jahre profitieren. Zu den Verlierern zählen Schmetterlinge, die auf nährstoffarme Trockenwiesen oder lichte Wälder angewiesen sind.

Die Artenzahlen der Vögel sind im Thurgau leicht tiefer als im Schweizer Mittelland. Seit 2009 haben sie aber recht deutlich zugenommen. Insgesamt scheinen sich die Fördermassnahmen im Wald positiv auf die Vogelwelt auszuwirken. Auch im Landwirtschaftsgebiet ist die Vielfalt an Vogelarten auf tiefem Niveau angestiegen. Im Siedlungsgebiet ist die Vogelwelt hingegen stark unter Druck und verzeichnet teilweise erhebliche Bestandsrückgänge, auch bei „Allerweltsarten“ wie der Amsel.

Ergänzend zu den Ergebnissen des Biodiversitätsmonitorings kann Folgendes festgestellt werden:

Die Bundesämter für Umwelt und Landwirtschaft haben im Statusbericht 2016 zu den Umweltzielen Landwirtschaft eine umfassende Standortbestimmung vorgenommen. Die wissenschaftliche Gesamtschau zum Zustand der Biodiversität in der Schweiz kommt gemäss dem Bericht zum Schluss, dass die Anstrengungen der letzten Jahrzehnte lokal Wirkung erzielt haben, aber landesweit mit den anhaltenden oder gar weiter zunehmenden Bedrohungen nicht Schritt halten konnten. In den letzten 100 Jahren habe die Schweiz starke Verluste an Biodiversität erlitten. Der Anteil intakter, naturnaher Flächen sei im Schweizer Mittelland und in den Tallagen der Berggebiete auf einem tiefen Niveau angelangt. Die Bestände vieler Arten seien auf ein Niveau zurückgegangen, welches das langfristige Überleben dieser Arten nicht sichere. Fazit: Das Ziel, den allgemeinen Biodiversitätsverlust zu stoppen, wurde bisher noch nicht erreicht. Die Vielfalt der Lebensräume und ihrer Arten ist gemäss dem Bundesamt für Umwelt in vielen Ökosystemen unter Druck. Als Ursache genannt sind der Verlust von Lebensräumen (Ausdehnung des Siedlungsraums und des Waldes in das Kulturland, Erstellung von Bauten und Anlagen) sowie die sinkende Lebensraumqualität (Unterbindung der natürlichen Dynamik, Nutzungsintensivierung durch die Landwirtschaft, Entwässerungen, Stickstoffeintrag über die Luft, Einsatz von Pflanzenschutzmitteln, ungenügender Unterhalt von Schutzgebieten, invasive gebietsfremde Arten, Klimawandel).

In der Schweiz sind die Hälfte aller untersuchten Lebensraumtypen (z.B. Pfeifengrasswiese oder Weichholz-Auenwald) und – als direkte Folge davon – ein Drittel aller Arten bedroht. Wie das Biodiversitätsmonitoring Schweiz zudem zeigt, werden häufige Arten häufiger und seltene noch seltener. Es findet also eine Verarmung statt. Diese Aussagen gelten auch für den Thurgau. Insbesondere seltenen oder spezialisierten Arten geht es schlecht. Viele davon sind auf feuchte oder nährstoffarme Lebensräume angewiesen, die nur noch in kleiner Zahl vorkommen. Als stellvertretendes Beispiel sei hier die Geburtshelferkröte erwähnt. Sie wurde im Thurgauer Amphibieninventar von 1983 an 40 Standorten nachgewiesen, im Jahr 2000 waren es noch 16, mittlerweile dürften es weniger als zehn sein. Es ist nicht unwahrscheinlich, dass diese Art im Thurgau aussterben wird.

Im Gegensatz zu den meisten kürzlich erschienenen nationalen und internationalen Studien, die ein düsteres Bild der Biodiversität zeichnen, begann das kantonale Biodiversitätsmonitoring zu einem Zeitpunkt, als die grossen Biodiversitätsverluste der zweiten Hälfte des 20. Jahrhundert bereits vorbei waren – womöglich begann es sogar auf dem Tiefpunkt des Zustandes der Biodiversität im Kanton Thurgau. Das Zwischenfazit nach zehn Jahren Monitoring fällt daher positiver aus als die Resultate vieler langjähriger Studien. Insbesondere bei Arten, die vor wenigen Jahrzehnten noch häufig waren, könnte die Talsohle des Artenrückgangs erreicht sein. Bei eher seltenen und spezialisierten Arten geht der Rückgang jedoch weiter.

Säugetiere und Wasserlebewesen umfasst das Biodiversitätsmonitoring nicht. Bei den Fischen hat die Jagd- und Fischereiverwaltung aufgrund der Fangzahlen der letzten 20 Jahre einen deutlichen Rückgang von Kaltwasser liebenden Arten (Äsche, Bachforelle) festgestellt. Insbesondere bei der Äsche besteht die Gefahr, dass diese im Kanton Thurgau ganz verschwinden könnte, sollte sich die Häufigkeit von massiven Wassertemperaturerhöhungen (vgl. Ereignisse 2003 und 2018 im Rhein) weiter fortsetzen.

Als Fazit kann die Einschätzung der Initianten bestätigt werden: Die Biodiversität steht auch im Thurgau trotz einiger Lichtblicke unvermindert unter Druck. Demgegenüber steht die gesetzliche Verpflichtung, die einheimische Tier- und Pflanzenwelt und ihr natürlicher Lebensraum zu schützen (§ 1 Abs. 3 des Gesetzes zum Schutz und zur Pflege der Natur und der Heimat [TG NHG; RB 450.1]). Beeinträchtigte Natur oder Landschaft ist, soweit sinnvoll, möglich und zumutbar, wiederherzustellen (§ 1 Abs. 1 NHG). In intensiv genutzten Gebieten inner- und ausserhalb von Siedlungen ist für ökologischen Ausgleich zu sorgen (§ 1 Abs. 2 NHG). Der Kanton und die Gemeinden sind damit verpflichtet, bei der Erfüllung ihrer Aufgaben Rücksicht auf die Natur zu nehmen (§ 3 NHG) und haben verschiedene Möglichkeiten, Objekte zu schützen, Massnahmen zum ökologischen Ausgleich anzuordnen und zu finanzieren (§ 10 bis 21 TG NHG). Auch spezialgesetzliche Grundlagen wie die Verordnung des Regierungsrates zum Waldgesetz (TG WaldV; RB 921.11) sehen Massnahmen zur Förderung der Biodiversität vor (§ 36a).

Neben vorliegender Volksinitiative sind zwei weitere Geschäfte mit ähnlicher Stossrichtung hängig, deren Beantwortung gleichzeitig mit der Erstattung dieses Berichts erfolgt: einerseits die Interpellation von Daniel Vetterli, Hanspeter Wägeli, Egon Scherrer, Hans Eschenmoser, Manuel Strupler, Matthias Rutishauser vom 8. Mai 2019 „Biodiversität, Situation und Perspektive im Thurgau“ und andererseits die Motion von Marianne Sax, Christine Steiger und Mathis Müller vom 23. Oktober 2019 „Das grosse Sterben der Insekten“.

II. Beurteilung der Initiative

Die Initianten regen an, dass das Gesetz zum Schutz und zur Pflege der Natur und der Heimat (TG NHG, RB 450.1) mit dem Begriff Biodiversität zu ergänzen sei sowie mit den Aufträgen, dass der Kanton Thurgau die biologische Vielfalt (Biodiversität) gezielt und wirkungsvoll fördert, eine kantonale Biodiversitätsstrategie entwickelt und zu ihrer Umsetzung jährlich drei bis fünf Millionen Franken zusätzlich zur Verfügung stellt.

Im Folgenden wird im Detail auf die einzelnen Punkte eingegangen:

1. Ergänzung des TG NHG mit dem Begriff Biodiversität

Der Fachbegriff „Biodiversität“ (Vielfalt des Lebens oder biologische Vielfalt) ist Teil der Alltagssprache geworden. Er kommt heute weder im Bundesgesetz über den Natur- und Heimatschutz (NHG; SR 451) noch im TG NHG vor. Im Zweckartikel des NHG wird allerdings der synonyme Begriff der „biologischen Vielfalt“ verwendet (Art. 1 lit. d und d^{bis} NHG). Auch die zugehörige Verordnung über den Natur- und Heimatschutz (NHV; SR 451.1) kennt den Begriff nur als Verweis auf die „Biodiversitätsbeiträge“ nach der Verordnung über die Direktzahlungen an die Landwirtschaft (Direktzahlungsverordnung, DZV; SR 910.13). Ansonsten verwendet auch sie den Begriff der biologischen Vielfalt. Im TG NHG und in der dazugehörigen Verordnung des Regierungsrates zum Gesetz zum Schutz und zur Pflege der Natur und der Heimat (RRV NHG; RB 450.11) kommen die Begriffe „Biodiversität“ und „biologische Vielfalt“ nicht vor.

Die Namensgebung der vom Bundesrat verabschiedeten „Strategie Biodiversität Schweiz“ (2012) sowie des „Aktionsplans – Strategie Biodiversität Schweiz“ (2017) unterstreichen die zunehmende Bedeutung und Verbreitung des Begriffs. Die Aufnahme des Begriffs „Biodiversität“ oder – in Anlehnung an das NHG – „biologische Vielfalt“ in das kantonale Recht ist im Sinne einer Harmonisierung mit dem NHG und der zunehmenden Verbreitung des Begriffs in der Alltagssprache zu begrüssen.

2. Auftrag zur gezielten und wirkungsvollen Förderung der biologischen Vielfalt (Biodiversität)

Das kantonale Recht räumt dem Kanton verschiedene Möglichkeiten ein, Objekte zu schützen, Massnahmen zum ökologischen Ausgleich anzuordnen und zu finanzieren. Zudem sieht § 36a TG WaldV Massnahmen zur Förderung der Biodiversität vor (vgl. dazu oben I. Ausgangslage).

Das TG NHG enthält heute jedoch keinen expliziten Auftrag an den Kanton zur (pro-) aktiven Förderung der Biodiversität. Die im Gesetz verwendete Begrifflichkeit orientiert sich eher am „Schützen“, „Erhalten“ und – dem „Fördern“ am nächsten – am „Wieder-

herstellen“. Angesichts des kritischen Zustands der Biodiversität in der ganzen Schweiz und des aktuellen politischen Willens (vgl. dazu oben I. Ausgangslage) ist eine proaktive Definition der Rolle des Kantons hinsichtlich der Biodiversitätsförderung zu begrüssen. Der Regierungsrat unterstützt deshalb eine Ergänzung des TG NHG mit dem Auftrag an den Kanton, die biologische Vielfalt (Biodiversität) gezielt und wirkungsvoll zu fördern.

3. Auftrag zur Entwicklung einer kantonalen Biodiversitätsstrategie

In den letzten drei Jahren haben unter anderem die Kantone St. Gallen (2017), Solothurn und Genf (2018) sowie Waadt (2019) kantonale Biodiversitätsstrategien oder vergleichbare Instrumentarien erlassen. Vorarbeiten laufen zudem in den Kantonen Luzern und Basel-Stadt. Vorreiter war der Kanton Zürich mit seinem Naturschutzgesamtkonzept von 1995.

Im Kanton Thurgau existiert bislang keine kantonale Biodiversitätsstrategie. Um die Bedürfnisse von Mensch, Natur und Landwirtschaft aufeinander abzustimmen und im Bewusstsein des wirtschaftlichen und ökologischen Wertes einer intakten Landschaft entwickelte der Kanton Thurgau unter Federführung des Amtes für Raumentwicklung aber bereits in den 1990er-Jahren das Landschaftsentwicklungskonzept Thurgau (LEK TG). Dabei wurden in einem breit abgestützten partizipativen Prozess Gebiete besonderer landschaftlicher Schönheit ausgeschieden und als sogenannte „Gebiete mit Vorrang Landschaft“ behördenverbindlich im kantonalen Richtplan verankert. Gleichzeitig wurden „Kerngebiete“ für die Natur (Naturschutzgebiete und Waldreservate), „Gebiete mit Vernetzungsfunktion“ (Vernetzungskorridore) und „Ausbreitungshindernisse“ (Barrieren für Fische und sonstige Wildtiere) ausgeschieden, zugehörige Ziele definiert und in den kantonalen Richtplan aufgenommen.

Materiell besteht mit dem Landschaftsentwicklungskonzept (LEK) und der behördenverbindlichen Verankerung seiner wichtigster Aspekte im kantonalen Richtplan somit seit 20 Jahren ein erprobtes und robustes Instrument, das bereits viele Elemente einer kantonalen Biodiversitätsstrategie und des Aktionsplans Biodiversität des Bundesrates enthält. Bei der Entwicklung einer Biodiversitätsstrategie muss somit nicht bei null begonnen werden. Nach zwei Jahrzehnten besteht aber in mehreren Konzept-Punkten Anpassungsbedarf. Das LEK ist deshalb mit den aus heutiger Sicht fehlenden Aspekten (u.a. Siedlungsraum, Artenschutz, Controlling) zielgerichtet zu ergänzen. Dabei sind auch der Aktionsplan Biodiversität des Bundesrates und die neue Agrarpolitik AP22+ zu berücksichtigen.

Die „Programmvereinbarung Naturschutz 2020-2024“ zwischen dem Departement für Bau und Umwelt und dem Bund sieht zudem die Erstellung eines „Kantonalen Gesamtkonzeptes zur Arten- und Lebensraumförderung sowie Vernetzungsplanung“ vor. Die-

8/12

ses Gesamtkonzept wird voraussichtlich bereits verschiedene Elemente einer Biodiversitätsstrategie enthalten. Der Bund beteiligt sich voraussichtlich mit einem Beitrag von 8.6 Mio. Franken über fünf Jahre.

Vor diesem Hintergrund begrüsst der Regierungsrat die angeregte Ergänzung des TG NHG mit dem ausdrücklichen Auftrag, dass der Kanton Thurgau eine kantonale Biodiversitätsstrategie entwickelt.

4. Drei bis Fünf Millionen Franken pro Jahr zusätzlich für die Umsetzung der Biodiversitätsstrategie

Die Initiative sieht vor, dass der Kanton Thurgau für die Umsetzung der Biodiversitätsstrategie jährlich drei bis fünf Millionen Franken zusätzlich zur Verfügung stellen soll. Aus der Begründung zum Initiativtext geht hervor, dass die zusätzlichen jährlichen Aufwendungen den Intentionen der Initianten entsprechend auf einen Zeitrahmen von zwölf Jahren oder eine Gesamtsumme von 48 Millionen Franken limitiert werden können.

Auf der Massnahmenebene sieht der Regierungsrat zwei Schwerpunkte für die kommenden Jahre:

- Alle Schutzgebiete von nationaler Bedeutung sind grundeigentümerverbindlich zu sichern, mit den notwendigen Pufferzonen zu versehen und wo nötig aufzuwerten. Gemäss dem Bundesamt für Umwelt besteht in über 50 Prozent der Thurgauer Schutzgebiete von nationaler Bedeutung ein hoher oder mittlerer Sanierungsbedarf.
- Das rund zwanzigjährige Landschaftsentwicklungskonzept (LEK) ist unter Berücksichtigung neuer Erkenntnisse zu aktualisieren, punktuell weiterzuentwickeln und mit dem Aktionsplan Biodiversität des Bundesrates sowie der Agrarpolitik AP 2022+ abzustimmen (vgl. dazu oben Ziff. 3.). Zudem sind weitere Massnahmen zu definieren und umzusetzen, um den Anteil der Biodiversitätsförderflächen mit Qualität (BFF QII) zu erhöhen.

Weitere Themen auf der Prioritätenliste des Amts für Raumentwicklung sind:

- Barrieren und Ausbreitungshindernisse für Tiere auf dem Land und in den Gewässern entfernen;
- Waldränder in den Vernetzungskorridoren ökologisch aufwerten;
- Neophyten entlang von Fliessgewässern stärker bekämpfen;
- national prioritäre Arten, für deren Erhalt der Kanton Thurgau eine besondere Verantwortung hat (beispielsweise Feldhase und Mauswiesel), mit spezifischen Massnahmen fördern;

9/12

- Liegenschaften und Grünflächen im Einflussbereich des Kantons naturnah gestalten und pflegen;
- Erhöhung der Biodiversität im Siedlungsraum;
- Böschungen an Kantonsstrassen als Potenzial für die Biodiversität nutzen;
- Bevölkerung sensibilisieren, damit der Einsatz von Pflanzenschutzmitteln und Insektiziden sinkt;
- Ausweitung des Biodiversitätsmonitorings auf weitere Artengruppen (Kleinsäuger) oder Arten (z.B. Feldhase).

Für waldbewohnende, insbesondere auf Totholz angewiesene Lebewesen plant das Forstamt einen weiteren Ausbau des Netzwerks aus Waldreservaten und Altholzinseln. Seit kurzem sichert es zudem Habitatbaumgruppen und Habitatbäume vertraglich als sogenannte Trittsteine zur besseren Vernetzung der genannten Flächen. Für auf feuchte Wälder angewiesene Tierarten wie die Waldschnepfe werden an geeigneten Stellen Tümpel im Wald angelegt. Bezüglich Avifauna attestiert der Schweizer Brutvogelatlas dem Wald eine Aufwertung des Lebensraums in den letzten Jahrzehnten. Die Zahl der Vögel steigt. Ebenso können sich Habitatspezialisten wie der Mittelspecht halten. Bodenbrütende Waldvogelarten wie der Waldbaumsänger hingegen nehmen tendenziell ab.

Im Amt für Umwelt liegt ein Fokus auf der Renaturierung von Gewässern und auf der Bekämpfung von Neophyten. Invasive gebietsfremde Pflanzen und Tiere verdrängen die einheimische Flora und Fauna und stellen damit auch eine Bedrohung für die Biodiversität dar. Insbesondere stark invasive Pflanzen sind je nach Vorkommen ein grosses Problem; deren Bekämpfung ist eine langfristige, arbeits- und kostenintensive Aufgabe. Es ist daher unabdingbar, bei der Bekämpfung Prioritäten zu setzen. Beispiele für prioritäre Bekämpfungen im Kanton Thurgau sind Ambrosia und Riesenbärenklau in allen Gebieten, Knötericharten an Gewässern oder Kanadische Goldruten und Einjähriges Berufkraut in Naturschutzgebieten. Seit mehreren Jahren wird das giftige Schmalblättrige Greiskraut in allen Gemeinden prioritär bekämpft.

Im Kontext der Biodiversität ist auch der „Massnahmenplan zur Reduktion von Ammoniak aus der Landwirtschaft“ zu sehen, der ausgearbeitet wird. Gemäss Vorgaben des Bundes ist langfristig eine Emissionsreduktion um ca. 40 % zu erreichen. Kurz- bis mittelfristig wird im Kanton Thurgau bis 2030 eine Reduktion um mindestens 18 % angestrebt. Sowohl auf internationaler Ebene als auch in der Schweiz ist unbestritten, dass die heutige Situation bezüglich des Stickstoffeintrags in die Umwelt verbessert werden muss. Erhöhte Stickstoffeinträge beeinträchtigen durch Überdüngung eine Vielzahl von stickstoffempfindlichen Ökosystemen wie Wälder, artenreiche Naturwiesen und Trockenrasen, Hoch- und Flachmoore. Werden beispielsweise Wälder überbelastet, kommt es zu einer Auswaschung von Stickstoff in Form von Nitrat aus dem Waldboden ins

10/12

Grundwasser sowie Veränderungen der Biodiversität, da durch einen erhöhten Eintrag von Ammoniak in die Ökosysteme systemfremde, stickstoff-affine Pflanzen die heimischen stickstoff-aversen Pflanzen verdrängen.

Die Initianten halten in der Begründung zum Initiativtext fest, dass die Initiative die landwirtschaftlich produktiven Flächen nicht tangiere. Bei der Entwicklung der kantonalen Biodiversitätsstrategie wird eine ganzheitliche Betrachtung nötig sein. Im Bereich Landwirtschaft steht der Regierungsrat hinter den vom Bund vorgeschlagenen Biodiversitätsmassnahmen im Bericht „Umweltziele Landwirtschaft“. Dazu gehören:

- Biodiversitätsförderung in Ackerbaugebieten stärken;
- Biodiversität als integraler Bestandteil neuer oder weiterentwickelter Produktionssysteme gemäss Art. 75 des Landwirtschaftsgesetzes (LwG; SR 910.1) einbeziehen;
- Biodiversität in der landwirtschaftlichen Bildung und Beratung stärken;
- Synergien zwischen Landwirtschaft, Wald und Gewässern nutzen;
- qualitative Aufwertung von Biodiversitätsförderflächen.

Eine besondere Bedeutung kommt der Sensibilisierung der Landwirte und Landwirtinnen durch Bildungs- und Beratungsangebote zu. In den kommenden Jahren geht es nicht mehr primär um eine Ausdehnung der Biodiversitätsförderflächen, sondern um eine qualitative Verbesserung der Flächen mit optimalen, standortangepassten Bewirtschaftungsmassnahmen für eine höhere Biodiversität.

Das Budget der Fachstelle Natur und Landschaft betrug in den Jahren 2019 und 2020 ca. 3.3 Millionen Franken, wobei der grösste Budgetposten seit 2015 der Kantonsanteil an den DZV-Beiträgen für die Landwirtschaft bildet (Beiträge für Vernetzung und Landschaftsqualität, gegenwärtig jährlich rund 1 Million Franken). Mittel zur Biodiversitätsförderung anderer Fachstellen sind in diesen Zahlen nicht enthalten.

Die mit der Initiative geforderten Zusatzmittel von jährlich drei bis fünf Millionen Franken stellen vor diesem Hintergrund eine markante und angesichts der zu treffenden Massnahmen auch erwünschte Erhöhung dar. Soll sich der Zustand der Biodiversität in den nächsten 20 Jahren merklich und nachhaltig verbessern, scheinen die geforderten Zusatzmittel in diesem Umfang angemessen. Insbesondere infrastrukturelle Vernetzungsmassnahmen (wie beispielsweise die in der Begründung zum Initiativtext erwähnten Wildtierüberführungen über die A1 oder Wildtierunterführungen bei Anlagen der SBB), die Schaffung lichter Wälder und gestufter Waldränder sowie grossflächige Wiedervernässungen von Mooren sind kostenintensiv.

11/12

In welcher Form die Mittel zur Verfügung zu stellen sind, ist noch zu klären. Denkbar wäre eine Abwicklung über die bestehende Spezialfinanzierung gemäss § 21 NHG oder die Bildung einer zweiten Spezialfinanzierung, aus der Massnahmen im Sinne der Initiative finanziert werden könnten. Wichtig ist, dass das heutige ordentliche Naturschutzbudget infolge der durch die Initiative ausgelösten Zusatzmittel nicht gekürzt wird. Zudem ist der Tatsache Rechnung zu tragen, dass der jährliche Mittelbedarf aufgrund kurzfristiger und nur bedingt planbarer Opportunitäten (z. B. Landkäufe oder aufwendige Renaturierungen) grossen Schwankungen unterliegen kann.

III. Finanzielle Aspekte

Für die Entwicklung einer kantonalen Biodiversitätsstrategie kann vom bestehenden LEK ausgegangen werden (vgl. oben Ziff. II.3.). Zudem besteht seit über 20 Jahren eine interdisziplinäre LEK-Begleitgruppe mit Vertretern von Fachstellen aus drei Departementen, die jährlich durch das Amt für Raumentwicklung einberufen wird und in der Massnahmen diskutiert und umgesetzt werden. Bei der Erarbeitung einer kantonalen Biodiversitätsstrategie wird somit voraussichtlich auf die bestehenden Strukturen aufgebaut werden können. Es darf zudem damit gerechnet werden, dass sich wertvolle Synergien aus dem Auftrag des Bundes zur Erarbeitung des „Kantonalen Gesamtkonzeptes zur Arten- und Lebensraumförderung sowie Vernetzungsplanung“ ergeben werden.

Nichtsdestotrotz wird der personelle und finanzielle Aufwand für die beteiligten Ämter und Fachstellen nicht unerheblich sein: Die Handlungsfelder und Massnahmen im Rahmen der geforderten Strategie sind breit abgestützt (analog LEK) zu erarbeiten und deren Umsetzung zu koordinieren. Eine besondere Bedeutung hat die Abstimmung der Nahtstellen von verschiedenen Sektoralpolitiken und der Übergangsbereiche unterschiedlicher Nutzungen (beispielsweise Waldrand). Diese Übergangsbereiche weisen eine hohe Artenvielfalt auf, stellen aber auch erhöhte Anforderungen an die Koordination. Wichtig ist zudem, dass auch auf den ersten Blick nicht direkt betroffene Ämter (z.B. Hochbauamt) einbezogen werden und ihren Beitrag einbringen.

Für die Umsetzung der Anliegen sollen jährlich drei bis fünf Millionen Franken zusätzlich zur Verfügung gestellt werden. Der Regierungsrat geht davon aus, dass mit diesen zusätzlichen Mitteln auch zusätzliche personelle Ressourcen z.B. beim Amt für Raumentwicklung, bei der Fachstelle Natur und Landschaft und beim Landwirtschaftsamt finanziert werden. Derzeit ist davon auszugehen, dass dafür mehrere zusätzliche Vollzeitstellen geschaffen werden müssen.

IV. Auswirkungen der Initiative

Mit den angeregten Ergänzungen des TG NHG wird die aktive Förderung der Biodiversität als wichtige Staatsaufgabe des Kantons Thurgau verstärkt, und es werden die erforderlichen Mittel zur Verfügung gestellt. Bei entsprechendem politischen Willen wird

12/12

der Regierungsrat um eine rasche Umsetzung bemüht sein und zeitnah einen entsprechenden Gesetzesentwurf vorlegen.

V. Schlussfolgerungen

Die mit der Volksinitiative verfolgten Anliegen sind aus den dargelegten Gründen zu begrüssen. Die Risiken und Nachteile eines weiteren Biodiversitätsverlusts rechtfertigen den mit der Umsetzung der Initiative ausgelösten Aufwand und die vorgesehenen Zusatzmittel von jährlich drei bis fünf Millionen Franken.

VI. Antrag

Gestützt auf diese Erwägungen beantragen wir Ihnen, der Volksinitiative „Biodiversität Thurgau“ Folge zu geben.

Mit freundlichen Grüssen

Der Präsident des Regierungsrates

Der Staatsschreiber

Kopie an:

- alle Mitglieder des Grossen Rates