

Bern, 21. November 2011 / hh/bj/lb

## Vernehmlassung zur Strategie Biodiversität Schweiz

Sehr geehrte Damen und Herren

Sie haben uns eingeladen, zur Strategie Biodiversität Schweiz Stellung zu nehmen. Als Raumplanungsverband, dem sämtliche Kantone und gut die Hälfte der Schweizer Gemeinden angehören, nehmen wir diese Gelegenheit gerne wahr. Wir beschränken unsere Äusserungen auf die raumplanungsrelevanten Aspekte der Vorlage.

### 1. Grundsätzliches

Die fortschreitende, oft unkoordinierte Siedlungsentwicklung und der damit verbundene Druck auf die Natur, die Landschaft und die natürlichen Ressourcen beurteilt auch die VLP-ASPAN als besorgniserregend. Aus diesem Grund wird eine gesamtschweizerisch abgestimmte Strategie, welche die Erhaltung der Biodiversität in der Schweiz langfristig sicherstellt, grundsätzlich befürwortet. Für eine Gewährleistung der Biodiversität ist eine grossräumige und sektorübergreifende Betrachtungs- und Handlungsweise unumgänglich, denn Ökosysteme und die darin lebenden Tiere, Pflanzen und Organismen kennen keine hoheitlich-administrativen Grenzen. Wie die VLP-ASPAN in Publikationen zur Biodiversität und zur Sicherstellung des Raumbedarfs von Fliessgewässern aufzeigte<sup>1</sup>, ist es Aufgabe der Raumplanung, die räumlichen Bedürfnisse und Anliegen der verschiedenen Sachbereiche zu gewichten und die für die Erreichung der Ziele erforderlichen Massnahmen gegeneinander abzuwägen. Im Sinne der Nachhaltigkeit sind dabei gesellschaftliche Interessen (Siedlungen, Erschliessung, Freizeit und Erholung etc.), wirtschaftliche Interessen (Versorgung, Verkehr, Bewirtschaftung, Finanzierung) und ökologische Interessen (im Bericht aufgezeigte Anliegen der Biodiversität) gleichermassen in die Abwägung einzubeziehen.

---

<sup>1</sup> Natürliche Lebensräume in Bedrängnis - Förderung der Biodiversität mit raumplanerischen Instrumenten, R&U September Nr. 5/2010; Fliessgewässer brauchen Raum – umfassende Interessenabwägung erforderlich; R&U September Nr. 5/2009.

Die vorliegende „Strategie Biodiversität Schweiz“ ist inhaltlich sehr umfangreich. In der Fülle der Informationen droht der eigentliche Kern des Berichts – die Strategien zur Förderung der Biodiversität – unterzugehen. Eine inhaltliche Straffung des vorliegenden Entwurfs ist nach unserer Ansicht daher unumgänglich. Nachdem man es im thematisch viel breiteren Raumkonzept Schweiz geschafft hat, die räumlichen Entwicklungsvorstellungen auf 76 Seiten zu umschreiben (inkl. Bilder und Karten), sollte es möglich sein, die monothematische Strategie zur Biodiversität auf erheblich weniger Seiten zu umschreiben. Insbesondere die Kapitel 4 (Zustand der Biodiversität), 5 (bisheriger Biodiversitätsschutz) und 6 (Biodiversität in relevanten Bereichen) erscheinen uns viel zu ausführlich.

## **2. Vorgehen (Ziff. 1.3, S. 9)**

Zur Konkretisierung der strategischen Ziele ist die Erarbeitung eines Aktionsplans vorgesehen, der unter Mitwirkung der betroffenen Partner erstellt wird. Der Aktionsplan, der innerhalb eines Zeitraums von 18 Monaten ausgearbeitet werden soll, dient auch der Abklärung, welche allfälligen Gesetzesanpassungen auf Bundesebene für die Umsetzung der Strategie in Betracht gezogen werden müssen. Das Vorgehen erscheint uns sinnvoll und ist zu begrüssen.

## **3. Bisherige Massnahmen (Ziff. 5, S. 25 ff.)**

In Ziffer 5 werden die bestehenden Massnahmen der Schweiz im Bereich der Biodiversität aufgezeigt. Dabei wird deutlich, dass Bund, Kantone, Gemeinden, Naturschutzorganisationen und private Akteure bereits bisher viel zur Erhaltung der Biodiversität beigetragen haben. Die fortschreitende Verarmung der Lebensräume und die bedrohte Artenvielfalt zeigen jedoch, dass die bisherigen Massnahmen nicht genügen und besser koordiniert werden müssen. Es sind somit verstärkte Anstrengungen zur Förderung der Biodiversität nötig, was jedoch nicht unbedingt eine Ausweitung der heutigen Schutzgebiete bedeutet, sondern über einen erhöhten Schutz der bereits ausgeschiedenen Flächen erfolgen kann.

## **4. Biodiversität in relevanten Bereichen (Ziff. 6, S. 30 ff.)**

Neben dem klassischen Naturschutz beeinflussen verschiedene Sektoralpolitiken die Biodiversität. In Ziffer 6 werden die relevanten Sachbereiche aufgezeigt, welche den Erhalt der Ökosysteme und Artenvielfalt beeinflussen und die aus den Schutzmassnahmen zum Teil auch einen Nutzen ziehen. Dazu gehören gemäss vorliegendem Strategiebericht u.a. die Wald- und Landwirtschaft, die Jagd und Fischerei, der Tourismus und Sport, die Raumplanung, der Verkehr, erneuerbare Energien sowie verschiedene Einrichtungen des Bundes (militärische Liegenschaften, Mittelstreifen und Böschungen von Nationalstrassen). Man kann sich fragen, ob die Erwähnung der Raumplanung in dieser Auflistung

richtig ist, handelt es sich doch um eine Querschnittsaufgabe, die fast sämtliche aufgezählten Bereiche miterfasst. Besser wäre es wohl, die Siedlungspolitik, die Hauptgegenstand des Abschnitts über die Raumplanung ist, in der Übersicht explizit aufzuführen und die Raumplanung wegzulassen bzw. an anderer Stelle auf ihre Querschnittsfunktion hinzuweisen.

Im Kapitel über die Raumplanung (S. 35) wird ein Bedarf an „neuen Massnahmen“ für den haushälterischen Umgang erwähnt, ohne näher auszuführen, was damit gemeint ist. Es ist anzunehmen, dass damit der auf eine nachhaltige Siedlungsentwicklung abzielende, indirekte Gegenvorschlag zur Landschaftsinitiative (1. Etappe der RPG-Revision) gemeint ist.

## **5. Bemerkungen zu einzelnen Strategien (Ziff. 7, S. 40 ff.)**

### **7.1 Nachhaltige Nutzung der Biodiversität**

Zur Erreichung des Ziels „Nachhaltige Nutzung der Biodiversität“ wird unter dem Randtitel „Handlungsfelder“ gefordert, bei der Planung und Projektierung von Infrastrukturen die Biodiversität über die Instrumente der Raumplanung lückenlos, kohärent und stufengerecht umzusetzen. An sich verlangt das Raumplanungsgesetz dies schon heute. So enthalten die Planungsgrundsätze des RPG das Gebot, naturnahe Landschaften zu erhalten (Art. 3 Abs. 2 Bst. d RPG) und in Siedlungen Grünflächen und Bäume vorzusehen (Art. 3 Abs. 3 Bst. e RPG). Art. 17 RPG verlangt, dass Bäche, Flüsse, Seen und ihre Ufer, aber auch besonders schöne Landschaften und Naturräume zu schützen sind. Im Rahmen der raumplanerischen Interessenabwägung sind darüber hinaus die in andern Gesetzen formulierten Anliegen zu berücksichtigen, so beispielsweise die im Bundesgesetz über den Natur- und Heimatschutz enthaltenen Vorschriften zum Schutz der Tier- und Pflanzenwelt und zur Erhaltung ihrer Lebensräume. Die Raumplanungsverordnung des Bundes gibt eine dreistufige Methode vor, wie die verschiedenen Interessen gegeneinander abzuwägen sind (Art. 3 RPV).

Der Vollzug dieser Bestimmungen verläuft, wie wir wissen, in der Praxis nicht immer so, wie sich der Gesetzgeber dies vorgestellt hat. Zum Teil bestehen erhebliche Vollzugsdefizite. Zur Beseitigung dieser Defizite braucht es jedoch nicht unbedingt neue Schutznormen. Nötig sind Massnahmen für einen besseren Vollzug des geltenden Rechts und – wie dies auch in der vorliegenden Strategie angeregt wird – einen besseren Einbezug der bestehenden raumplanerischen Instrumente. Im Rahmen der zweiten Revision des RPG wurde diesbezüglich schon Einiges angedacht. So schlägt die Arbeitsgruppe 7, die sich mit der besseren Koordination von Umweltschutz und Raumplanung befasst, in ihrem Schlussbericht Vorkehrungen für eine bessere raumplanerische Interessenabwägung und die Durchführung einer stufengerechten Wirkungsbeurteilung für grosse raum- und umweltwirksame Projekte auf der Ebene von Sach-, Richt- und Nutzungsplänen vor.

### *7.1.1 Waldwirtschaft*

Die Stossrichtung der Waldpolitik 2020 wird von der VLP-ASPAN grundsätzlich unterstützt. In Gebieten, in denen der Wald zunimmt, ist eine Flexibilisierung der Waldflächenpolitik zugunsten des Natur- und Landschaftsschutzes anzustreben. Vorbehalte gegenüber einer Flexibilisierung der Waldflächenpolitik bestehen hingegen im Mittelland, wo der Druck auf den Wald durch Siedlungs-, Freizeit- und Erholungsnutzungen schon heute erheblich ist und mit der angestrebten Verdichtung in den Bauzonen noch weiter zunehmen wird. Die VLP-ASPAN setzt sich hier für einen sorgfältigen Umgang mit den Wald- und Ökosystemflächen ein, denn diese sind im dicht genutzten Mittelland nicht nur für die Biodiversität, sondern auch für die Naherholung und als räumliches Gestaltungselement von grosser Bedeutung

Vorbehaltlos unterstützen kann die VLP-ASPAN die im Bericht enthaltene Forderung, die Wälder unter sich und mit den Ökosystemen des Offenlandes besser zu vernetzen. Das heutige Nebeneinander von Raumplanung (mit der Siedlungs- und Landschaftsplanung) und Wald (mit der forstlichen Planung) wird den heutigen Verflechtungen und Nutzungsinteressen immer wenig gerecht.

### *7.1.3 Jagd und Fischerei*

Um den Vollzugsdefiziten beim Schutz des Wildes zu begegnen, regt die Biodiversitätsstrategie zusätzliche Massnahmen des Bundes an. Vorgeschlagen wird ein Netz von Wildruhezonen, das in die raumplanerischen Prozesse Eingang finden soll. Das Jagdgesetz verpflichtet die Kantone schon heute, Wildtiere vor Störungen zu schützen (Art. 7 Abs. 4 JSG). Die Ausscheidung von Wildruhezonen kann ein mögliches Instrumentarium sein, um dieser Verpflichtung nachzukommen. Ob eine Verschärfung der heutigen Bestimmungen wirklich nötig ist, ist jedoch sorgfältig zu prüfen.

### *7.1.5 Verkehr*

Zur Aufhebung der Trennwirkung von Verkehrsinfrastrukturen wird die Vernetzung der Lebensräume mit Wildtierpassagen und Wildtierkorridoren gefordert. Diese sollen in den Richt- und Nutzungsplänen langfristig gesichert werden. Dieses Anliegen findet unsere Unterstützung. Die Massnahmen müssen jedoch, insbesondere auch in finanzieller Hinsicht, verhältnismässig sein. Einzelne Kantone, beispielsweise Thurgau, Genf und Basel-Stadt haben bezüglich der Vernetzung von Lebensräumen schon viel unternommen (siehe Raum & Umwelt Nr. 5/2010). Dabei zeigt sich, dass das raumplanerische Instrumentarium für solche Massnahmen sehr breit ist; man muss es nur nutzen. Bei Eisenbahnanlagen, Nationalstrassen und Einrichtungen für den Luftverkehr ist aufgrund der verfassungsrechtlichen Zuständigkeit der Bund gefordert (Art. 83 Abs. 1 BV; Art. 84 Abs. 2 BV).

### *7.1.6 Erneuerbare Energien*

Die Forderung nach einer kantonsübergreifenden und inhaltlich umfassenden Energieplanung ist sachlich berechtigt. Der Bund hat in der Energiepolitik jedoch nur beschränkte Kompetenzen (Art. 89

ff. BV). Die Bau- und Planungshoheit über Anlagen zur Produktion erneuerbarer Energien liegt weitgehend bei den Kantonen. Der Bund muss sich somit bei Standortfragen zurückhalten und sich bei der Erarbeitung einer solchen Planung vorab auf die Formulierung von Planungsgrundsätzen und konzeptionellen Vorgaben beschränken.

#### *7.1.8 Zusätzlicher Abschnitt: Gewässerraum für Fließgewässer und stehende Gewässer*

Die Gewässerräume sind für die Förderung der Biodiversität von zentraler Bedeutung. Dies wird in der Strategie unseres Erachtens viel zu wenig thematisiert. Wir empfehlen daher, die Strategien mit einem Abschnitt über die Bedeutung des Gewässerraums für die Biodiversität zu ergänzen: Die neuen, dieses Jahr in Kraft getretenen Gewässerschutzbestimmungen (Art. 36a GSchG und Art. 41a ff. GSchV), haben die Anforderungen an die Raumsicherung erheblich erhöht. Sie stellen die Behörden zum Teil vor erhebliche Vollzugsprobleme.

## **7.2 Schaffung einer ökologischen Infrastruktur**

Als wichtige Aufgabe für die Raumplanung bezeichnet der vorliegende Bericht an verschiedener Stelle die Sicherung und Vernetzung ausreichend grosser, qualitativ guter Lebensräume für Tiere und Pflanzen; und dies nicht nur ausserhalb, sondern auch innerhalb der Siedlungsgebiete. Dieses Anliegen wird in der Strategie 7.2 mit der Forderung nach einem „Bundessachplan Biodiversität“, der die „ökologische Infrastruktur von Schutzgebieten und Vernetzungsgebieten“ bezeichnen soll, verdeutlicht. Das mit diesem neuen Instrument verbundene Anliegen ist grundsätzlich zu unterstützen, geht es doch darum, die bestehenden Schutz- und Vernetzungsgebiete, Waldreservate und weitere biodiversitätsreiche Gebiete in einem einzigen Plandokument zu erfassen. Damit sollen Transparenz und die Voraussetzungen geschaffen werden, um Zielkonflikte frühzeitig zu erkennen. Auch wenn ein solches Planwerk zu begrüssen ist, wirft es gewisse Fragen, vor allem rechtlicher Art, auf. So ist nicht ganz klar, wie weit der vorgeschlagene „Bundessachplan Biodiversität“ inhaltlich gehen soll. Erfasst er nur die heutigen Lebensrauminventare, die auf umfassender Bundeskompetenz beruhen (vgl. Ziff. 5.1), wie beispielsweise die Hoch- und Flachmoore sowie Moorlandschaften von nationaler Bedeutung oder die national- und international bedeutsamen Wasser- und Zugvogelreservate, so ist dies nicht zu beanstanden. Werden jedoch auch Schutzgebiete von kantonaler, regionaler oder kommunaler Bedeutung erfasst oder die für die Kantone und Gemeinden weniger verbindlichen Schutzinventare nach Art. 5 NHG (wie das Bundesinventar der Landschaften und Naturdenkmäler von nationaler Bedeutung BLN), wird es rechtlich problematisch. Sachpläne beinhalten, im Unterschied zu Konzepten nach Art. 13 RPG, nicht nur konzeptionelle Vorstellungen, sondern auch räumliche Anordnungen in Form von Standortfestlegungen und Gebietsausscheidungen. Sie setzen eine entsprechende Bundeskompetenz im jeweiligen Regelungsbereich voraus. Art. 78 BV erklärt jedoch den Natur- und Heimatschutz zur Aufgabe der Kantone und räumt dem Bund nur in Teilbereichen Gesetzgebungskompetenzen ein (Erlass von Vorschriften zum Schutz der Tier- und Pflanzenwelt und zur Erhaltung ihrer Lebensräume). Unter diesem Gesichtspunkt ist es dem Bund erlaubt, gewisse Biotop von nationaler Bedeutung unter Schutz zu stellen. Eine umfassende „Ausscheidung und Sicherstellung von langfristig

genügenden Flächen für die Biodiversität und deren Vernetzung“, wie dies im vorliegenden Strategiebericht verschiedentlich erwähnt wird, dürfte den Rahmen eines Sachplans des Bundes jedoch sprengen. Der Inhalt eines allfälligen Sachplans Biodiversität ist daher sorgfältig zu prüfen.

In der Strategie ist davon die Rede, dass 17 % der Nutzflächen als Schutzgebiete ausgeschieden werden sollen (Ziff. 7.2). Es ist jedoch nicht ersichtlich, worauf diese Zahl beruht. Früher war - zumindest im Mittelland - von einer weniger grossen Mindestfläche die Rede (10 bis 15 % Schutzgebiete). Sollte man eine Mindestschutzfläche anstreben, müsste sie für die einzelnen Regionen (Mittelland, Jura, Alpen) differenziert werden.

### **7.5 Überprüfung von finanziellen Anreizen**

Rund ein Drittel aller Bundessubventionen haben heute negative Auswirkungen auf die Biodiversität. Das Ziel der Biodiversitätsstrategie, Anreize des Steuer- und Finanzsystems so zu optimieren, dass diese den planerischen Vorgaben nicht zuwiderlaufen, ist zu begrüssen.

### **7.8 Förderung der Biodiversität im Siedlungsraum**

Die bauliche Verdichtung ist heute ein Gebot der Stunde. Um die Siedlungs- und Wohnqualität in den verdichteten Gebieten zu gewährleisten, sind ausreichende, möglichst naturnahe Grün- und Freiflächen von grosser Bedeutung. Das Potenzial solcher Flächen ist im Siedlungsgebiet zweifellos noch zu wenig ausgeschöpft. Massnahmen für mehr Siedlungsökologie im Rahmen von Nutzungs- und Sondernutzungsplänen und bei der Bewilligung neuer Projekte sind daher wünschbar und anzustreben. Fraglich ist jedoch, ob für Stadt- und Agglomerationsgemeinden – wie in der Strategie erwähnt – konkrete Grün- und Freiflächenanteile in der Nutzungsplanung definiert werden sollen. Will man so etwas tun, stellt sich die Frage, wer solche Vorgaben macht und welchen rechtlichen Stellenwert die Vorgaben haben. Verbindliche Freiflächenanteile über grosse Gebiete sind abzulehnen, denn es bedarf bei derartigen Massnahmen einer quartierbezogenen Betrachtungsweise.

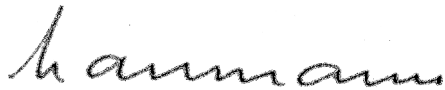
### **8.1 Umsetzung der Strategie Biodiversität Schweiz**

Wie eingangs erwähnt, unterstützen wir die Vorgehensweise zur Erarbeitung eines Aktionsplans unter Mitwirkung der betroffenen Partner. Es erscheint uns jedoch wichtig, dass möglichst darauf geachtet wird, die Anliegen der Strategie Biodiversität mit bestehenden Gesetzen und Instrumenten umzusetzen und sich bezüglich neuer Normierungen zurückzuhalten. Zudem ist der verfassungsrechtlichen Kompetenzordnung im Bereich der Raumplanung und des Natur- und Heimatschutzes Rechnung zu tragen.

Für die uns eingeräumte Möglichkeit, zur Strategie Biodiversität Schweiz Stellung zu nehmen, danken wir Ihnen bestens.

Freundliche Grüsse  
SCHWEIZERISCHE VEREINIGUNG FÜR LANDESPLANUNG

Der Präsident:



Walter Straumann, Regierungsrat

Der Direktor:



Lukas Bühlmann