

**Per Mail an:**[franziska.humair@bafu.admin.ch](mailto:franziska.humair@bafu.admin.ch)Bundesamt für Umwelt  
3003 Bern

Bern / Effretikon, 6. Juli 2021

**Vernehmlassungsantwort zum Gegenvorschlag betr. «Biodiversitäts-Initiative»**

Sehr geehrte Frau Bundesrätin Sommaruga,  
Sehr geehrte Damen und Herren,

Wir bedanken uns für die Gelegenheit zu den, aus unserer Sicht wichtigsten Punkten zum Gegenvorschlag betr. Biodiversitäts-Initiative Stellung beziehen zu dürfen. Der svu|asep als Verband mit rund 400 in verschiedensten Umweltbereichen (insbesondere auch in Landschaftsökologie) tätigen Fachleuten, ist in der Lage sich detailliert zur Thematik Biodiversität zu äussern. In der knappen Zeit für die Ausarbeitung einer koordinierten und kohärenten Haltung müssen wir uns jedoch auf die ganz grundsätzlichen Fragen rund um den gravierenden Biodiversitätsverlust konzentrieren. Wir möchten aber sehr positiv erwähnen, dass insbesondere mit den Revisionsvorschlägen für die Art. 1 mit den Abschnitten d, d<sup>ter</sup> und f; Art. 12h; Art. 17 b und c; Art. 18b und sowie Art. 24 a und e. wichtige Schritte zur Sicherung und Förderung der Biodiversität in der Schweiz getan werden. Bei Art. 18<sup>bis</sup> {betreffend Definition der biodiversitätsrelevanten Schutzgebiete} und Art. 18 {betr. dem vorgeschlagenen Flächenziel «17%»} erlauben wir uns je einen Ergänzungsantrag (vgl. S. 4 und 5)

Die vorliegende Revision des Natur- und Heimatschutzgesetzes (NHG) inklusive der Anpassungen am Landwirtschaftsgesetz und am Gesetz über Jagd und Fischerei wurde als indirekter Gegenvorschlag zur eidgenössischen Volksinitiative «Für die Zukunft unserer Natur und Landschaft (Biodiversitätsinitiative)» konzipiert. Diese fordert unter anderem, «dass Bund und Kantone dafür sorgen, dass die zur Sicherung und Stärkung der Biodiversität erforderlichen Flächen, Mittel und Instrumente zur Verfügung stehen».

Der Bundesrat hat die strategischen Ziele der Schweiz im Bereich der Biodiversität in seiner Strategie Biodiversität Schweiz (SBS) umfassend dargestellt und begründet. Einen Schwerpunkt der Strategie Biodiversität Schweiz und des Aktionsplans bildet die Schaffung und die Weiterentwicklung der Ökologischen Infrastruktur. Diese stellt der Natur ein Netzwerk aus miteinander verknüpften Schutzgebieten von hoher Lebensraumqualität zur Verfügung. Dieses Netzwerk ist für das Überleben der allermeisten Arten zentral.

Mit der vorliegenden NHG-Revision will der Bundesrat bestimmte Anliegen der Biodiversitätsinitiative und die Herausforderungen aus dem schlechten Zustand der Biodiversität in der Schweiz aufnehmen. Er strebt an «in allen Landesteilen und für alle Lebensraumtypen die notwendige Fläche für die biologische Vielfalt» zu sichern. Alleine es stellt sich die Frage, ob für die Flächensicherung ein einzelner Zielwert (17%) als Durchschnittswert für das gesamte Land für den Erhalt der Biodiversität wirklich in «allen Landesteilen und für alle Lebensraumtypen» garantieren kann; wir möchten da erhebliche Zweifel anbringen. Sowohl die enorme Vielfalt von Arealen mit entsprechend unterschiedlichem Biodiversitätspotential der Bodenbedeckung – von Aueflächen über Bergrasen, Felsgebiete, Fruchtfolgefleichen, Gletscher, Gletschervorland, Geröllhalden, Garten- und Parkanlagen sowie mehr oder weniger intensiv genutztem Wies- oder Weideland bis zu Nutz-, Schutz und Ur-Wälder – als auch die zeitliche und örtliche Dynamik der meisten Auswirkungen des Klimawandels legen nahe, zeitlich und regional wesentlich differenziertere Zielwerte festzulegen (vgl. unsere Anträge 1 und 2).

### a) Aufbaupfad für die Flächensicherung

Zu begrüssen ist, dass der Bundesrat einen Schwerpunkt auf die Flächensicherung für die Biodiversität legt. Das Ziel, bis 2030 einen bestimmten Prozentsatz der Fläche der Schweiz als Biodiversitäts-Schutzgebiete auszuscheiden, unterstützen wir prinzipiell. Es ist ein nützliches Zwischenziel auf dem Weg zu einer vernetzten, ökologischen Infrastruktur, so wie es der Bundesrat bereits 2012 angedacht hat. Ob die Fertigstellung dieser Infrastruktur per 2020 oder ggf. erst per 2040 festgelegt wird ist sehr relevant. Dementsprechend schlagen wir aber für den Flächenanteil ebenfalls eine zeitlich differenzierte Lösung vor (vgl. Antrag 2).

Bei den vom Bundesrat genannten 17% handelt es sich um ein auf internationaler Ebene politisch festgelegtes Zwischenziel (gemäss globalem Biodiversitätsziel von Aichi\*), welches bis Ende 2020 hätte erreicht sein müssen. Um künftige Enttäuschungen zu vermeiden schlagen wir einen Aufbaupfad für Biodiversitätsflächen vor: Der für den Erhalt der Biodiversität in der Schweiz notwendige Flächenanteil müsste zwar schon kurzfristig betrachtet höher liegen, sollte aber mindestens mit einem Aufbaupfad kontrollierbar festgelegt werden. Diese gesteigerten Flächenziele sollen zudem durch eine zu erweiternde Definition der Schutzobjekte ergänzt werden (unser Antrag 1).

### b) Biodiversität, landschaftliche Vielfalt und Baukultur als schützenswertes Erbe!

Dass der Bundesrat die Schweizer Biodiversität, Landschaft und das baukulturelle Erbe mit der NHG-Revision besser sichern will, wird sehr begrüsst. Denn heute wird deutlich zu wenig für den Schutz unserer Lebensgrundlagen getan. Der Druck auf die Biodiversität, und die landschaftliche Vielfalt wird weiter ansteigen, während die Nachfrage nach Ökosystem- und Landschaftsleistungen zunehmen wird.

Der Auftrag, die Biodiversität, Landschaft und das baukulturelle Erbe zu sichern und zu fördern, besteht bereits heute nach Gesetz und Verfassung. Die Biodiversitätsinitiative will die rechtlichen Grundlagen gezielt ergänzen und die Umsetzung entscheidend voranbringen. Für einen zielführenden indirekten Gegenvorschlag reicht es deshalb nicht, wenn der Bundesrat bei der Biodiversität nach eigenen Aussagen seine bisherige Politik bestätigt und neu primär eine Stärkung des ökologischen Ausgleichs in Siedlungen und Agglomerationen vorsieht.

Angesichts des vom Bundesrat aufgezeigten schlechten Zustands der Biodiversität braucht es umfassende und wirksame Massnahmen. Für den Schutz von Biodiversität, Landschaft und baukulturellem Erbe tragen wir eine gemeinsame Verantwortung auf nationaler und kantonaler Ebene. Der Bundesrat anerkennt in der NHG-Revision in klaren Worten, dass sich die Biodiversität in der Schweiz in einem besorgniserregenden Zustand befindet, der sich weiter verschlechtert. Der vom Bundesrat genannte «Auftrag, in allen Landesteilen und Lebensraumtypen den notwendigen Raum für die biologische Vielfalt zu sichern» setzt für die Biodiversität aus fachlicher Sicht den richtigen Schwerpunkt bei der Flächensicherung. Die vorgeschlagene NHG-Revision wird diesem Auftrag nur teilweise gerecht, weshalb an der Vorlage gezielte Anpassungen notwendig sind. Entscheidend ist, die noch vorhandenen Naturwerte der Schweiz zu bewahren und wichtige Ökosysteme wiederherzustellen. Ihr Schutz sichert die Lebensqualität, erhöht die Resilienz sowie die Ökosystemdienstleistungen und ermöglicht zugleich auch zukünftigen Generationen eine Entwicklung.

---

\*) Die **Aichi-Ziele** (*Aichi Biodiversity Targets*) sind Zielerklärungen für den weltweiten [Biodiversitätsschutz](#). Sie wurden bei der [10. Vertragsstaatenkonferenz der Biodiversitätskonvention](#) im Jahr 2010 in [Nagoya](#), [Präfektur Aichi](#) verabschiedet. Die Ziele hätten bis 2020 erreicht werden sollen.

Die durch den Bundesrat eingegangenen internationalen Verpflichtungen stellen nun ihrerseits lediglich eine Minimalanforderung dar. Ebenso nahliegend wäre es, einen Vergleich mit Vorgaben der EU zu ziehen; Zitat aus nachstehendem EU-Dokument:

 <p>EUROPÄISCHE KOMMISSION</p> <p>Brüssel, den 20.5.2020 COM(2020) 380 final</p> <p>MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN RAT, DEN EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS UND DEN AUSSCHUSS DER REGIONEN</p> <p>EU-Biodiversitätsstrategie für 2030 Mehr Raum für die Natur in unserem Leben</p>	<p>«Zum Wohle unserer Umwelt und unserer Wirtschaft und um die Erholung der EU von der COVID-19-Krise zu unterstützen, müssen wir mehr Natur schützen. Zu diesem Zweck <b>sollten mindestens 30% der Landfläche und 30% der Meere in der EU geschützt werden.</b>»</p>
--	--

Ein zentraler Revisionspunkt im NHG bildet die Ökologische Infrastruktur. Sie ist zwar durch das geltende Gesetz einigermaßen definiert und verankert, aber verstreut auf verschiedene Artikel. Ein eigener Artikel und eine explizite Erwähnung der Ökologischen Infrastruktur im NHG wäre angezeigt. Diverse wissenschaftliche Studien zeigen, dass der Erhalt der Biodiversität in der Schweiz mehr Fläche mit wertvollen Lebensräumen bedingt. Der Bundesrat hat die Ökologische Infrastruktur bereits 2012 in seiner Strategie Biodiversität Schweiz beschlossen. Die Ökologische Infrastruktur ist zudem ein wichtiger Teil der Strategie und des Aktionsplans Klimawandel und des Raumkonzepts Schweiz. Der Aufbau der Ökologischen Infrastruktur ist deshalb vorrangig und muss von Bund, Kantonen und Gemeinden gemeinsam, koordiniert und konsequent angepackt werden. Flankierend ist bei jeglichem Verlust von naturnahen Landschaftselementen stets eine Kompensationspflicht einzufordern. Der vom Bundesrat genannte Prozentsatz Schutzflächen ist dazu jedoch qualitativ und quantitativ ungenügend. Es bräuchte einen schnelleren Aufbau mit einem Zwischenziel durchschnittlich ca. 20% bis 2035.

Ein sowohl quantitativ als auch qualitativ ausreichender Umfang der Lebensräume stellt die unabdingbare Grundlage für den Erhalt der Biodiversität dar! Der indirekte Gegenvorschlag nimmt diese Entwicklung auf und stellt dem im Natur- und Heimatschutzgesetz (NHG) verankerten Schutz- und Schonungsgedanken des heimatlichen Landschafts- und Ortsbildes, geschichtlicher Stätten sowie den Natur- und Kulturdenkmälern auch das Förderinstrument «Hohe Baukultur» an die Seite, was wir ausdrücklich unterstützen können. Damit stärkt der indirekte Gegenvorschlag den Landschafts- und Heimatschutz durch ein zukunftsgerichtetes Förderinstrument.

c) Fragen der rechtlichen Umsetzung und der Finanzierung

Weiter soll die bereits heute geltende, jedoch ungenügend umgesetzte Pflicht der Kantone und Gemeinden, die Bundesinventare (BLN, ISOS, IVS) zu berücksichtigen, im Natur- und Heimatschutzgesetz verankert werden. Der vom Bundesrat erarbeitete Vorschlag beabsichtigt im Kern die heutige, in der Praxis etablierte Anwendung auf Gesetzesstufe festzuschreiben. Damit werden Legalitätsprinzip und Rechtssicherheit gestärkt. Damit jedoch die Berücksichtigungspflicht nach geltendem Recht vollständig erfasst wird, sind klare Präzisierungen in Bezug auf die Aufgaben von Kantonen und Gemeinden vorzunehmen. Zentral für einen korrekten Vollzug ist zusätzlich, dass den Schutzorganisationen auch bezüglich der Einhaltung der Berücksichtigungspflicht ein Beschwerde-recht eingeräumt wird.

Zum Schonungsgebot und zur Forderung einer ungeschmälernten Erhaltung des Kerngehaltes der Schutzobjekte des Bundes gibt der indirekte Gegenvorschlag keine Antworten. Entscheidend für die Sicherung und Förderung der Biodiversität, der Landschaft und der Baukultur sind zudem die finanziellen und personellen Mittel. Die

diesbezüglichen Aussagen in den Erläuterungen sind noch zu optimistisch. Der Finanzbedarf für die Förderung der Biodiversität kann erst abgeschätzt werden, wenn die nötigen Massnahmen für die Ökologische Infrastruktur bekannt sind. Es ist aber bereits jetzt klar, dass es deutlich mehr Finanzen braucht für die Biodiversität in der Schweiz und dass der Bund einen weitaus höheren Anteil übernehmen muss als in den Erläuterungen vorgesehen.

Werden die Finanzierungsregelungen betreffend Baukultur gemäss neuem Art. 17c über Finanzhilfen und andere Formen der Unterstützung betrachtet, so begrüssen wir, dass mit den drei genannten Aktivitäten:

- a. Forschungsvorhaben;
- b. Aus- und Weiterbildung von Fachleuten;
- c. Öffentlichkeitsarbeit.

Eine möglichst weitgehende Analogie zwischen Biodiversität und Baukultur angestrebt wird.

Es verbleibt aber unseres Erachtens die offene Frage im Raum, ob und wie die Finanzierung zur Förderung der Biodiversität programmatisch analog zu Denkmalpflege, Heimatschutz und Baukultur geregelt werden sollte und könnte: Der Bund sollte unseres Erachtens namentlich beim Aufbau einer ökologischen Infrastruktur ein ähnliches Verfahren wie die der Kulturförderung aufgleisen: Analog zu Kulturförderung sollte der Bund mit Leistungen wie Beratung, Bereitstellung von Informationen und Wissen sowie durch enge Zusammenarbeit mit Kantonen, Gemeinden und Fachorganisationen unterstützend wirken.

Schliesslich geben wir zu Bedenken, dass für die Schweiz als eines der führenden Tourismus-Länder Europas sich wesentlich ehrgeizigere Ziele setzen sollte. Unseres Erachtens sollten die schweizerischen Ziele relativ zum Flächenangebot, aber dennoch spürbar ehrgeiziger definiert werden, als im «weltweiten Durchschnitt». Wir beantragen daher nachstehend eine differenziertere Definition dessen was zu einem Schutzgebiet erklärt werden soll und einen detaillierteren Aufbaupfad für den Anteil von Flächen die eine hohe Biodiversität garantieren:

### **Antrag 1:**

Der Bundesrat bezeichnet nach Anhörung der Kantone die Biodiversitätsgebiete von nationaler Bedeutung und bestimmt ihre Lage und generellen Schutzziele. Die Kantone ordnen die langfristige Sicherung und den Unterhalt der Biodiversitätsgebiete von nationaler Bedeutung. Sie bestimmen die zur Zielerreichung erforderlichen Massnahmen und die mit den Schutzziele vereinbaren Nutzungen.

**Antrag 2:**

Der Flächenanteil von Kerngebieten der nationalen Schutzobjekte ist bis 2040 kontinuierlich aufzubauen:

Bis 2025 mindestens 16 Prozent  
Bis 2030 mindestens 18 Prozent  
Bis 2035 mindestens 20 Prozent  
Bis 2040 mindestens 22 Prozent

Wir danken Ihnen bestens für die Erwägung unserer Anträge und die adäquate Berücksichtigung unserer Argumente.

Mit freundlichen Grüßen:

Für den Vorstand des svu|asep:



Matthias Gfeller, Delegierter  
für Vernehmlassungen und Rechtsfragen

Dr. sc. techn. ETH,  
matthias.gfeller@bluewin.ch  
Tel.: 052 / 202 86 70



Stefano Wagner,  
Präsident svu|asep

Ing. Agr. Dipl. ETH/SIA  
Raumplaner NDS-ETHZ