



10. März 2023

UREK-S

22.025 Botschaft zur Volksinitiative «Für die Zukunft unserer Natur und Landschaft und zum indirekten Gegenvorschlag

Bericht der Verwaltung zu den Anträgen aus der Sitzung vom
13. Januar 2023

Aktenzeichen: BAFU-053.1-59640/4
Geschäftsfall:

Inhaltsverzeichnis

1	Zusammenspiel indirekter Gegenvorschlag und Energieversorgung	2
2	Kartographische Übersicht Schutzgebiete	2
3	Rechtsschutz bei Inventarentscheiden	3
4	Übersicht über die Biodiversitätsflächen und Wege zum globalen Ziel 30%	4
5	Einbezug der Kantone bei der Planung der ökologischen Infrastruktur (Art. 18bis Absatz 1 E-NHG).....	15
6	Verbindliche Vorgaben im Siedlungsgebiet – Flächenziel 10%?	16



1 Zusammenspiel indirekter Gegenvorschlag und Energieversorgung

Die Verwaltung sei zu beauftragen, in einem Bericht darzulegen, inwiefern der Gegenvorschlag zur Biodiversitätsinitiative die Erreichung einer sicheren Energieversorgung und den Ausbau erneuerbarer Energien erschwert oder verhindert und welche Hindernisse bei der Erreichung einer sicheren Energieversorgung durch den Zubau oder Erhalt erneuerbarer Energieproduktionsanlagen neu entstehen. Dabei sind auch die Beschlüsse des Ständerats zum Mantelerlass (21.047) einzubeziehen und zu bewerten.

Der Bundesrat hat von Beginn weg festgelegt, dass der indirekte Gegenvorschlag zur Volksinitiative «Für die Zukunft unserer Natur und Landschaft» (Biodiversitätsinitiative) die Ziele der Energiestrategie 2050 nicht tangieren soll (BBI 2022 737, 3/50). Dementsprechend hat er in der Botschaft festgehalten, dass für die Ergänzung der ökologischen Infrastruktur in erster Linie die *Ergänzung und Erweiterung der Biotope von regionaler oder lokaler Bedeutung* und der *Ausbau der Waldreservate, wie er durch die Waldpolitik 2020 (Ziel 2030: 10%) bereits vorgezeichnet ist*, im Vordergrund stehen (BBI 2022 737, 37/50). Weiter hat er *aufgrund grundsätzlicher energiepolitischer Erwägungen und unter Berücksichtigung der kritischen Rückmeldungen der Energiebranche in der Vernehmlassung auf die Einführung der Schutzgebiete von nationaler Bedeutung für Fische und Krebse verzichtet. Damit verbleiben nachgewiesene Defizite beim Erhalt und der Förderung der aquatischen Biodiversität* (BBI 2022 737, 27/50). Die Vorlage des Bundesrates ist mit dem Energiezubau verträglich, umso mehr als der Mantelerlass (Fassung Ständerat vom 29. September 2022) ausdrücklich festhält, dass das nationale Interesse der erneuerbaren Energien entgegenstehenden Interessen von kantonaler, regionaler und lokaler Bedeutung vorgeht (Art. 12 Abs. 3 E-EnG). Damit ist sichergestellt, dass die Ausscheidung regionaler oder lokaler Schutzgebiete der Realisierung von Anlagen erneuerbarer Energien von nationaler Bedeutung nicht im Wege steht. Einzig bei Energieproduktionsanlagen von nicht nationaler Bedeutung können Interessenskonflikte mit neuen regionalen Schutzgebieten nicht zum vornherein ausgeschlossen werden.

In Bezug auf die Biodiversitätsgebiete von nationaler Bedeutung, die der Nationalrat eingeführt hat, bleiben insbesondere die Auswirkungen auf die Interessenabwägung schwer abzuschätzen (siehe nähere Ausführungen der Verwaltung im Bericht vom 13. Januar 2023). So kann nicht ausgeschlossen werden, dass die Hürden für neue Energieanlagen aufgrund des erhöhten Schutzes ansteigen. Sollte die UREK-S an dieser neuen Gebietskategorie festhalten wollen, empfiehlt die Verwaltung eine Anpassung des Gesetzestextes, welche ausdrücklich festhält, dass bei der Bezeichnung solcher Gebiete die Versorgungssicherheit insbesondere in den Bereichen Ernährung und Energie Vorrang hat.

2 Kartographische Übersicht Schutzgebiete

Die Verwaltung sei zu beauftragen, der Kommission grafische Karten der Schweiz und pro Kanton vorzulegen, in der alle schon heute erfassten Schutzgebiete nach ihren Flächen aufgeführt sind. Gleichzeitig sei in tabellarischer Form darzustellen, welche Flächenanteile pro Kanton heute schon als Schonflächen oder Schutzgebiete gestützt auf welches Schutzziel (Biotope, Wald, Trockenwiesen usw.) angerechnet werden können.

Als Kerngebiete der ökologischen Infrastruktur wurden in Anlehnung an die Strategie Biodiversität Schweiz 2012 und die Botschaft zum indirekten Gegenvorschlag zur Biodiversitätsinitiative vom 4.3.22 bislang folgende Gebiete definiert (vgl. dazu auch Kapitel 3):

- Schweizerischer Nationalpark (Nationalparkgesetz)
- Kernzonen der Naturerlebnispärke (NHG Art. 23h)
- Moore von besonderer Schönheit und nationaler Bedeutung (NHG Art. 23a) und weitere Biotope von nationaler Bedeutung (NHG Art. 18a)
- Biotope von regionaler und lokaler Bedeutung (NHG Art. 18b)

- Pufferzonen (NHV Art. 14)
- Wasser- und Zugvogelreservate von nationaler oder internationaler Bedeutung (JSG Art. 11)
- Eidgenössische Jagdbanngebiete (JSG Art. 11)
- Kantonale Jagdbanngebiete und Vogelreservate (JSG Art. 11)
- Waldreservate (WaG Art. 20)
- Biodiversitätsförderflächen QII (LwG Art. 73)
- Schutzgebiete Dritter
- Smaragdgebiete (Berner Konvention)

Anhang 1: Karte der Schweiz mit den Kerngebieten gemäss obiger Auflistung, soweit der Bund über die Geodaten verfügt. Der Bund verfügt über keine Geodaten zu kantonalen und kommunalen Gebieten (Biotope nach NHG Art. 18 b, Pufferzonen um die Biotope sowie kantonale Jagdbanngebiete und Vogelreservate nach JSG). Dargestellt sind zudem die Gebiete, die im Rahmen der Umsetzung internationaler Konventionen ausgewiesen sind, für die aber die Umsetzung mit Instrumenten des nationalen oder kantonalen Rechtes noch zu erfolgen hat (Smaragdgebiete).

Anhang 2: Tabellarische Übersicht über die Gebiete gemäss obiger Auflistung pro Kanton (zu den nationalen Zahlen siehe Bericht UREK-S 10. November 2022). Da wie erläutert die kantonalen Geodaten fehlen, können die Flächenangaben pro Kanton nicht um die Überlappungen bereinigt werden. Entsprechend ergeben sich so aufsummiert zu grosse Flächenanteile je Kanton.

3 Rechtsschutz bei Inventarentscheidungen

Die Verwaltung sei zu beauftragen, der Kommission einen Bericht vorzulegen, wie der Rechtsschutz gegen Inventarentscheide des Bundes von Grundeigentümern, Kantonen und Gemeinden gewährleistet werden kann. Das gilt für die Festlegung, aber auch für veränderte Verhältnisse und Überprüfung bestehender Inventare. Dabei sind auch Antragsrechte auf die Überprüfung von Inventaren nach Art. 18a NHG für die Kantone vorzusehen. Schutzgebiete verändern sich und der Rechtsschutz für Kantone, Gemeinden, aber auch Privatpersonen ist heute bei der Festlegung nicht oder nur rudimentär geregelt. Gewisse Kantone wie der Kanton Graubünden haben das in ihren Vernehmlassungen auch eingebracht.

Der Bundesrat bezeichnet nach Anhören der Kantone die Biotope von nationaler Bedeutung (Artikel 18a NHG). Gemäss Artikel 3 Absatz 1 Buchstabe e Vernehmlassungsgesetz vom 18. März 2005 (SR 172.061) ist der Bund verpflichtet, bei Verordnungen, welche die Kantone in erheblichem Mass betreffen, diese in jeden Fall anzuhören. In der Praxis bezieht das BAFU die Kantone bereits bei der Erarbeitung der Vorlage mit ein. So werden die Kantone eingeladen, allfällige neue Objekte oder Objekte mit Revisionsbedarf dem BAFU zu melden. Diese werden anschliessend geprüft, beispielweise hinsichtlich ihrer nationalen Bedeutung aus wissenschaftlicher Sicht, im Austausch mit den Kantonen weitestmöglich bereinigt und dem Bundesrat zum Entscheid unterbreitet. Es steht den Kantonen frei, sowohl im Rahmen der Anmeldung von Objekten als auch im Rahmen der Vernehmlassung die Bevölkerung mit einzubeziehen.

Die Verordnungen des Bundesrates, in denen die Objekte der Biotope von nationaler Bedeutung festgelegt werden, können nicht direkt angefochten werden. Hingegen können sich Betroffene im Rahmen der kantonalen Schutzlegung im Sinne von Artikel 18a Absatz 2 NHG als Partei beteiligen und die konkrete Schutzlegung vor Gericht anfechten. Weiter besteht die Möglichkeit, anlässlich von Beschwerden

bei konkreten Bauprojekten die im Rahmen der bundesrätlichen Verordnung erfolgten Ausscheidung der Schutzobjekte durch das Bundesgericht vorfrageweise überprüfen zu lassen².

Im Sinne des Antrags könnte in Anlehnung an Artikel 23b Absatz 3 NHG (Bezeichnung der Moorlandschaften) im NHG vorgesehen werden, dass auch die Bezeichnung der Biotope von nationaler Bedeutung in «Zusammenarbeit mit den Kantonen» erfolgt (dies anstelle der Vorgabe, wonach der Bund die Kantone «anhört»). Zu beachten ist dabei allerdings, dass es bei der Bezeichnung der Biotope von nationaler Bedeutung vorab wissenschaftliche Kriterien sind, welche für die Bezeichnung durch den Bundesrat wesentlich sind³.

Weiter könnte im Gesetz festgehalten werden, dass die Kantone dafür sorgen müssen, dass die Öffentlichkeit in geeigneter Art und Weise einbezogen wird (vgl. dazu Art. 4 Abs. 2 der Verordnung über das Bundesinventar der Landschaften und Naturdenkmäler vom 29. März 2017).

Schliesslich könnte die Regelung nach Artikel 16 Absatz 2 NHV, wonach die Inventare nicht abschliessend sind und regelmässig überprüft und nachgeführt werden müssen, auf Gesetzesstufe angehoben werden. Eine solche Regelung könnte zudem mit dem Zusatz ergänzt werden, dass die Kantone von sich aus eine Überprüfung der Inventare beantragen können.

4 Übersicht über die Biodiversitätsflächen und Wege zum globalen Ziel 30%

1. *Definition der Biodiversitätsflächen mit folgender Kategorisierung*
 - a. *Biotope, Schutzgebiete und Reservate*
 - b. *Habitatschützenswerter Populationen*
 - c. *Vernetzungsgebiete*
 - d. *Weitere (?)*
2. *Beurteilung der Einstufung folgender Flächenkategorien als Biodiversitätsflächen:*
 - a. *Wildtierkorridore*
 - b. *Gewässerräume*
 - c. *Waldflächen (ohne Waldreservate)*
 - d. *Waldränder*
 - e. *Böschungen von Strassen und Bahnen*
 - f. *Biodiversitätsförderflächen der Kategorie I*
 - g. *Nicht mehr genutzte Alpen*
 - h. *Alpine Gebiete*

[Ergänzung:]

 - i. *Gewässer (insbesondere Seen)*
 - j. *Unproduktive Flächen mit unproduktiver Vegetation*
 - k. *Alpwirtschaftsgebiete*

[Ergänzung:]

 - l. *Wildtierruhezonen*
3. *Flächenangaben zu den gemäss Punkt 1 definierten Kategorien von Biodiversitätsflächen unter Angabe der vorhandenen Datenquellen.*
4. *Meilensteine zur Erreichung des Ziels von COP 15 Montréal hinsichtlich Erreichung des 30%-Ziels unter Angabe der Aufteilung der Biodiversitätsfläche nach Kategorien.*

² Vgl. Häfelin/Haller/Keller/Thurnherr: Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 10. Aufl. 2020, RZ 2096 f.; Fahrländer in Kommentar NHG, 2. Auflage 2019, RZ 13 zu Art. 18a

³ Vgl. Fahrländer in Kommentar NHG, RZ 13 (letzter Satz) zu Art. 18a

Zu den Punkten 1 und 3: Kategorien von Biodiversitätsflächen

Die unter Punkt 1 des Antrages genannten Gebietskategorien lassen sich wie folgt einordnen und flächenmässig quantifizieren (Punkt 3):

Gebietskategorien (Punkt 1)		Flächenanteil (Punkt 3)	Bemerkungen
Biotope, Schutzgebiete und Reservate	<p>Dazu gehören:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Schweizerischer Nationalpark • Kernzonen Naturerlebnisparks • Biotope von nationaler, regionaler und lokaler Bedeutung • Pufferzonen Biotope nationaler Bedeutung • Wasser- + Zugvogelreservate von internationaler und nationaler Bedeutung • Eidgenössische Jagdbanngebiete • Kantonale Jagdbanngebiete und Vogelreservate • Waldreservate • Naturschutzgebiete Dritter 	Ihr Flächenanteil an der Landesfläche beträgt 11.86 % (Stand 2021).	<p>Im Vergleich zu den 13.4% Kerngebiete gemäss Botschaft des Bundesrates gehören die Biodiversitätsförderflächen BFF QII (1.29%) und die noch nicht über nationale Recht umgesetzten Smaragdgebiete (0.65%) nicht zu den «Biotopen, Schutzgebieten und Reservaten»</p> <p>Hingegen liegt für die kantonalen Jagdbanngebiete und Vogelreservate nun eine Schätzung vor (0.4%), welche der Kategorie «Biotope, Schutzgebiete und Reservate» angerechnet wird.</p> <p>Da für die kantonalen und kommunalen Gebiete kein schweizweiter, einheitlicher Datensatz zur Verfügung steht, sind Hochrechnungen und Schätzungen eingeschlossen; Überlappungen zwischen Gebieten können aufgrund der Datenlage nur teilweise bereinigt werden.</p>
Habitatschützenswerter Populationen	Die nationalen Datenzentren (infospecies.ch) haben im Auftrag des BAFU die Beobachtungsmeldungen von Flora und Fauna der Schweiz analysiert und Flächen identifiziert, die besonders gute Voraussetzungen als Habitatschützenswerte Populationen mitbringen. Diese Analyse dient den Kantonen als Grundlage zur Planung ihrer ökologischen Infrastruktur.	Rund 2%	<p>Die Analyse identifiziert auf rund 2% der Landesfläche ausserhalb bestehender nationaler Schutzgebiete Zeigerarten für ökologisch besonders wertvollen Habitats.</p> <p>Die Flächen können aufgrund der bestehenden Datenlage nicht mit bereits bestehenden regionalen Biotopen, Schutzgebieten und Reservaten bereinigt werden.</p>
Vernetzungsgebiete	<p>Es bestehen bereits einige Instrumente, welche Vernetzungsgebiete schaffen:</p> <p>Dazu gehören:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Wildtierkorridore von überregionaler Bedeutung • Moorlandschaften • Gewässerräume und Revitalisierungen • Biodiversitätsförderflächen in Vernetzungsprojekten der Landwirtschaft 	Rund 10%, vgl. dazu Punkt 4	In den Antworten zu den Aufträgen anlässlich der UREK-S Sitzung vom 10. November 2022 wurden die Flächenanteile bestehender Vernetzungsgebieten soweit wie möglich geschätzt. Weitere Ausführungen folgen bei Punkt 2.

	<ul style="list-style-type: none"> • Altholzinseln im Wald • Waldflächen mit Vorrang Natur gemäss Waldentwicklungsplan WEP • aufgewertete Waldränder • aufgewertete Verkehrsböschungen 		
Weitere	<p>Als «weitere Biodiversitätsflächen» könnten jene Gebiete betrachtet werden, welche ein ökologisches Potenzial für zusätzliche Gebiete der ökologischen Infrastruktur aufweisen. Solche Gebiete wurden im Bericht an die UREK-S vom 10. November 2022 am Beispiel der Brachflächen beschrieben.</p>	---	Kein Flächenbeitrag als Biodiversitätsflächen im Sinne der ökologischen Infrastruktur, solange sie nicht entsprechend aus- und zugewiesen sind (Kern- und Vernetzungsgebiete).

Zu Punkt 2: Einstufung der Flächenkategorien

Die aufgelisteten Flächenkategorien sind wie folgt einzustufen:

- a. *Wildtierkorridore*: Wildtierkorridore von überregionaler Bedeutung (JSG) gelten als Vernetzungsgebiete der ökologischen Infrastruktur, sobald ihre Festlegung erfolgt ist.
- b. *Gewässerräume*: An Gewässerräume (GSchG) werden keine expliziten ökologischen Qualitätsanforderungen gestellt. Sie gelten als Vernetzungsgebiete der ökologischen Infrastruktur, sobald ihre Festlegung erfolgt ist.
- c. *Waldflächen (ohne Waldreservate)*: Die Kantone haben die Möglichkeit, im Waldentwicklungsplan (WEP) Gebiete mit einer spezifischen Vorrangfunktion auszuweisen. Gebiete mit Vorrangfunktion Natur gelten als Vernetzungsgebiete. Ebenfalls als Vernetzungsgebiete gelten gesicherte Altholzinseln im Wald.
- d. *Waldränder*: Waldränder können der Vernetzung dienen, sofern sie ökologisch wertvoll sind (u.a. ist die Aufwertung vom Bund als waldpolitisches Ziel im Rahmen der Programmvereinbarungen mitfinanziert). Sie gelten als Vernetzungsgebiete, wenn sie die Kantone im WEP als Fläche ausgewiesen haben.
- e. *Böschungen von Strassen und Bahnen*: Gelten als Vernetzungsgebiete der ökologischen Infrastruktur, sofern sie von den Kantonen in ihrer Planung der ökologischen Infrastruktur festgelegt und biodiversitätsfördernd unterhalten werden. Zurzeit wird im Rahmen der Pilotprojekte des Aktionsplans Biodiversität AP SBS angestrebt, dass mindestens 20% der Böschungen biodiversitätsfördernd unterhalten werden. Das Bundesamt für Verkehr hat diese Bestimmung in die Leistungsvereinbarung mit den Bahnbetreibern aufgenommen.
- f. *Biodiversitätsförderflächen der Kategorie I*: Biodiversitätsförderflächen nach LwG mit Auflagen gemäss Vernetzungsprojekten gelten als Vernetzungsgebiete der ökologischen Infrastruktur.
- g. *Nicht mehr genutzte Alpen*; Wie bereits im Bericht an die UREK-S vom 10. November 2022 ausgeführt, sind Brachflächen - wie nicht mehr genutzte Alpen - weder als Gebiete explizit bezeichnet (Perimeter), noch ist ihre Qualität bekannt, noch werden sie - mindestens für eine bestimmte Zeit - der Biodiversität gewidmet. Solche Flächen können weder als Kern- noch als Vernetzungsgebiet gelten.

- h. *Alpine Gebiete*; In Alpinen Gebieten ist die Nutzung des Bodens neben der Alpwirtschaft (vgl. dazu Punkt k) in der Regel örtlich beschränkt (z.B. skitouristische Nutzung, Energieproduktion). Alpine Gebiete sind deshalb mehrheitlich noch natürlich oder naturnah. Soweit aber nicht bereits Kerngebiete ausgeschieden sind (z.B. Jagdbanngebiete, Auen), werden diese Gebiete der ökologischen Infrastruktur nicht angerechnet (vgl. Ausführungen gemäss Punkt g sinngemäss).
- i. *Seen und ihre Ufer*; Ufer und ufernahe Bereiche (Flachwasserzonen) mit entsprechender ökologischer Bedeutung gelten als Kerngebiet der ökologischen Infrastruktur (z.B. Flachmoore, Wasser- & Zugvogelreservate), die festgelegten Gewässerräume gehören zu den Vernetzungsgebieten (vgl. Punkt b). Die offene Wasserfläche ist zwar frei zugänglich für Lebewesen, welche sich im auf oder über dem offenen Wasser wohlfühlen. Zugleich bildet sie für alle anderen ein unüberwindbares Hindernis. Sie wird deshalb weder als Kern- noch als Vernetzungsgebiet ausgewiesen.
- j. *Unproduktive Flächen mit unproduktiver Vegetation*: Auch diese Flächen weisen keine spezifischen Voraussetzungen als Lebensraum von Flora und Fauna auf. Sie gelten entsprechend weder als Kerngebiete noch als Vernetzungsgebiete.
- k. *Alpwirtschaftsgebiete*: Darin enthaltene Flächen von ausserordentlicher ökologischer Qualität können durch die Kantone als Kerngebiete ausgewiesen und bspw. als regionales Biotop bezeichnet werden. Vernetzungsgebiete werden in höheren Lagen kaum explizit bezeichnet, da diese in der Regel noch gewährleistet ist. Die günstigen Voraussetzungen durch angepasste Nutzung sollten weiter erhalten bleiben, da auch hier diese Gebiete zunehmend beeinträchtigt werden durch Intensivierungen einerseits und Verbuschung und Vergandung andererseits.
- l. *Wildtierruhezonen*: Wildruhezonen nach JSG haben den (temporären) Schutz der Wildtiere vor Störung zum Ziel. Sie haben keine besondere Zielsetzung für die Biodiversität und weisen auch keine spezielle ökologische Qualität auf. Sie gelten entsprechend weder als Kerngebiete noch als Vernetzungsgebiete.

Zu Punkt 4: Meilensteine auf dem Weg zum 30%-Ziel

Die Schweiz hat 1994 die UN-Biodiversitätskonvention CBD ratifiziert. Im Rahmen der letzten Konferenz der knapp 200 Vertragsparteien, darunter die Schweiz, wurde am 19. Dezember 2022 in Montreal, Kanada, das Biodiversitätsrahmenwerk von Kunming-Montreal (Kunming-Montreal global biodiversity framework) verabschiedet. Die Verabschiedung erfolgte in Form eines Beschlusses Vertragsparteienkonferenz und stellt keinen völkerrechtlich verbindlichen Vertrag dar. Damit könnte die Schweiz nicht vor dem internationalen Gerichtshof oder einer anderen Instanz verklagt werden, wenn sie Beschlüsse nicht vollständig umsetzt.

Das Biodiversitätsrahmenwerk⁵ beinhaltet klare und messbare globale Ziele mit einheitlichen Indikatoren zur Erhaltung, Wiederherstellung und nachhaltigen Nutzung der Biodiversität. Es unterscheidet 4 langfristige «global goals» bis 2050 und 23 mittelfristige «global targets» bis 2030.

Das «target 3 adressiert die 30% Fläche für die Biodiversität und lautet wie folgt: «*Sicherstellen und ermöglichen, dass bis 2030 mindestens 30 Prozent der Land- und Binnengewässer sowie der Küsten- und Meeresgebiete, insbesondere der Gebiete mit besonderer Bedeutung für die biologische Vielfalt und die Ökosystemfunktionen und -leistungen, durch ökologisch repräsentative, gut vernetzte und gerecht verwaltete Systeme von Schutzgebieten und andere wirksame gebietsbezogene Erhaltungsmaßnahmen wirksam erhalten und verwaltet werden, [...], wobei sicherzustellen ist, dass jede nachhaltige Nutzung in diesen Gebieten gegebenenfalls in vollem Umfang mit den Erhaltungsergebnissen vereinbar ist [...].*»

Wie alle Ziele des Biodiversitätsrahmenwerks ist auch «target 3» als globales Ziel zu verstehen und beinhaltet keine nationale Verpflichtung zur Bezeichnung dieser 30% auf nationaler Ebene. Jede Vertragspartei leistet ihren Beitrag zur Erreichung der globalen Ziele und Vorgaben des globalen Rahmens im Einklang mit den nationalen Gegebenheiten, Prioritäten und Möglichkeiten: «*Die Ziele und Vorga-*

⁵ <https://www.cbd.int/doc/decisions/cop-15/cop-15-dec-04-en.pdf>

ben des Rahmens sind globaler Natur. Jede Vertragspartei würde zur Erreichung der Ziele und Vorgaben des globalen Rahmens für die biologische Vielfalt im Einklang mit den nationalen Gegebenheiten, Prioritäten und Möglichkeiten beitragen.»

Das globale Ziel beziehungsweise der Weg der CBD, die Flächen mit besonderer Bedeutung für die Biodiversität zu sichern, basiert auf zwei Arten von Flächen: «*Protected areas*» und «*other effective area-based conservation measures*». Weiter ist bemerkenswert, dass das oben zitierte Ziel explizit die Vernetzung («*well-connected*») und die Nutzung einschliesst («*Sicherstellung, dass jede nachhaltige Nutzung, sofern sie in solchen Gebieten angebracht ist, mit den Erhaltungszielen vollständig vereinbar ist*»).

- Protected areas (PA) sind Schutzgebiete, in denen die Biodiversität im Zentrum steht⁶. Gemäss Beschreibung der CBD stehen hier spezifische Massnahmen zum Erhalt, zur Förderung und zum Management der Biodiversität im Einklang mit der Nutzung im Vordergrund⁷.
- Other effective area-based conservation measures (OECM) definiert die CBD als «*ein geografisch definiertes Gebiet, das kein Schutzgebiet ist und das so verwaltet wird, dass langfristig positive und nachhaltige Ergebnisse für die In-situ-Erhaltung der biologischen Vielfalt erzielt werden [...]*». Die International Union for Conservation of Nature and Natural Resources (IUCN) hat 2019⁸ basierend auf der COP-Definition (COP14, Decision 14/8) Guidelines für die Umsetzung der OECM definiert. Während sich PA dadurch auszeichnen, dass der Schutz der Biodiversität das primäre Ziel ist, ist bei den OECM der Schutz und die Förderung der Biodiversität eine sekundäre oder indirekte Folge dieser Gebiete, ihres Schutzes und ihres Managements. Auch OECM-Gebiete müssen aber einen Perimeter haben, einer gewissen Regulierung unterstehen, einen klar positiven Effekt auf die Biodiversität aufweisen und langfristig ausgerichtet sein. Es besteht innerhalb dieses Regelwerks ein gewisser Beurteilungsspielraum, was als OECM angesehen wird. Im Zentrum stehen der Erhalt und die Förderung der Biodiversität – eingebettet in die ökologischen und gesellschaftlichen nationalen Rahmenbedingungen.

Einordnung der ökologischen Infrastruktur als Kernstück des indirekten Gegenvorschlages in das globale Ziel 30%

Wie passt nun dieser globale Rahmen mit protected areas PA und other effective area-based conservation measures OECM sowie einem quantitativen Flächenziel mit der nationalen Lösung, der ökologische Infrastruktur verbunden mit funktionalen und qualitativen Aspekten, zusammen? Die nachfolgenden Tabellen ordnen die verschiedenen relevanten Gebietskategorien der Schweiz in den internationalen Zielrahmen ein.

1. Protected areas PA als Kerngebiete

Die internationale Definition der «protected areas» steht im Einklang mit der Definition der Kerngebiete gemäss Artikel 18bis Absatz 2 NHG-E: «*Die ökologische Infrastruktur besteht aus Gebieten, die nach Bundesrecht zum Schutz von Lebensräumen und Arten bezeichnet werden (Kerngebiete), sowie aus Flächen, welche diese Kerngebiete funktionell verbinden (Vernetzungsgebiete).*»

Gebietskategorie	Anteil an der Landesfläche % «brutto»	Netto-Flächenbeitrag %, zusätzlich zu den in der Tabelle vorgängig genannten Gebietskategorien	Bemerkungen

⁶ Protected area" means a geographically defined area which is designated or regulated and managed to achieve specific conservation objectives (Artikel 2 der Convention on Biological Diversity, [Text of the Convention \(cbd.int\)](https://www.cbd.int/text/convention/))

⁷ [Protected areas and the CBD](https://www.cbd.int/protected/)

⁸ [IUCN, 2019: Recognising and reporting other effective area-based conservation measures](https://www.cbd.int/other-effective-areas/)

Schweizerischer Nationalpark (Nationalparkgesetz)	0.41	0.41	Flächenangabe präzise
Kernzonen Naturerlebnispärke (Natur- und Heimatschutzgesetz NHG)	0.02	0.02	Flächenangabe präzise
Biotop von nationaler Bedeutung (Auen, Amphibienlaichgebiete, Moore, Trockenwiesen und -weiden) (NHG)	2.47	2.27	Flächenangabe präzise Überlappung bereinigt zwischen Biotoptypen (z.B. Amphibienlaichgebiete in Auen)
Biotop von regionaler und kantonaler Bedeutung (NHG)	2.20	2.20	Flächenangabe geschätzt: Hochrechnung basierend auf Umfrage ⁹ bei den Kantonen 2021. Es besteht zu diesen Gebieten kein schweizweiter Datensatz.
Waldreservate (Waldgesetz WaG)	2.11	1.84	Flächenangabe präzise Überlappung bereinigt mit Nationalpark, Kernzonen Naturerlebnispärke und Biotopen von nationaler Bedeutung NHG
Wasser- + Zugvogelreservate von internationaler und nationaler Bedeutung (Jagdgesetz JSG)	0.55	0.44	Flächenangabe präzise Überlappung bereinigt mit Biotopen von nationaler Bedeutung NHG (z.B. Flachmoore)
Eidgenössische Jagdbanngebiete (JSG)	3.65	3.57	Flächenangabe präzise Überlappung bereinigt mit Biotopen von nationaler Bedeutung NHG
Kantonale Jagdbanngebiete und Vogelreservate (JSG)	0.5	0.4	Angerechnet werden nur jene Gebiete, in denen vergleichbare Bestimmungen gelten wie in eidgenössischen Jagdbanngebieten und Vogelreservaten. Diese werden nach Art. 11 Abs. 6 JSG) mit Finanzhilfen unterstützt Flächenangabe grob geschätzt. Es besteht zu diesen Gebieten kein schweizweiter Datensatz.
Total		11.15	

Im Vergleich zu den «ausgewiesenen Gebieten für die Biodiversität» gemäss Strategie Biodiversität Schweiz¹⁰, welche auch die Grundlage bildete für die Botschaft zum indirekten Gegenvorschlag¹¹, werden folgende Gebietskategorien nicht den protected areas PA zugewiesen, da sie die internationalen

⁹ Das BAFU hat im Dezember 2020 die Kantone gebeten, Informationen zu den bestehenden Objekten nach NHG Art. 18b deren Schutz aufgrund kantonalen/kommunalen Rechts in Form von Verordnung, Dekret, Regierungsratsbeschluss oder einer rechtlich verbindlichen Schutzzone im Rahmen der Nutzungsplanung geregelt ist, zu liefern. Dabei handelt es sich nicht um Geodaten (räumliche Daten), sondern um tabellarische Übersichten. Innerhalb der Frist konnten folgende Kantone Informationen liefern: AG, AI, BL, BS, GE, LU, NE, NW, OW, SG, SH, SO, TG, ZG, ZH. Da die kantonale Praxis in der Bezeichnung der Schutzgebiete unterschiedlich ist, hat das BAFU diese soweit möglich vereinheitlicht, die Flächenangaben zusammengeführt und schliesslich flächenproportional auf die ganze Schweiz hochgerechnet.

¹⁰ [Strategie Biodiversität Schweiz vom 25. April 2012.](#)

¹¹ [BBI 2022 737](#)

Anforderungen nicht erfüllen: «Schutzgebiete von internationaler Bedeutung (Ramsar- und Smaragdgebiete)», soweit sie nicht über das nationale Recht umgesetzt sind (0.65%), «Biodiversitätsförderfläche Qualitätsstufe II» (1.29%), «Naturschutzgebiete Dritter» (0.37%) und «Pufferzonen Biotop nationaler Bedeutung» (0.34%). Hingegen werden die kantonalen Jagdbanngebiete und Vogelreservate mit entsprechenden Bestimmungen hinzugerechnet und es besteht dazu neu eine Schätzung (0.4%).

2. Protected areas als Vernetzungsgebiete

In der Schweiz sind keine Gebietstypen als Vernetzungsgebiete vorgesehen, welche international als protected areas einzustufen wären.

3. Other effective area-based conservation measures OECM als Kerngebiete

OECM können gleichbedeutend sein mit wertvollen Lebensräumen im Sinne der Kerngebiete der ökologischen Infrastruktur. In der nachfolgenden Tabelle werden diese aufgelistet.

<i>Gebietskategorie</i>	<i>Anteil an der Landesfläche % «brutto»</i>	<i>Netto-Flächenbeitrag %, zusätzlich zu den in der Tabelle vorgängig genannten Gebietskategorien</i>	<i>Bemerkungen</i>
Naturschutzgebiete Dritter	0.65	0.37	Flächenangabe Stand Pro Natura 2017 Überlappung bereinigt mit Biotopen von nationaler Bedeutung NHG und Waldreservate WaG. Diese Gebiete gelten dann als PA, wenn sie über ein nationales Rechtsinstrument (z.B. Biotop, Waldreservat) umgesetzt sind und vergleichbare Bestimmungen gelten.
Nährstoff-Pufferzonen zu Biotopen von nationaler Bedeutung (Natur- und Heimatschutzverordnung)	0.34	0.34	Schätzung anhand einer Modellierung für die Biotopen nationaler Bedeutung. Es besteht zu diesen Gebieten kein schweizweiter Datensatz. Pufferzonen sind typische OECM, da sie primär auf die Vermeidung negativer stofflicher Einflüsse auf das Biotop ausgerichtet sind und nicht auf die spezifische Förderung der Biodiversität im eigenen Perimeter.
Kantonale Vorranggebiete (Verordnung über die Trockenwiesen und -weiden)	0.15	0.15	Flächenangabe grob geschätzt. Es besteht zu diesen Gebieten kein schweizweiter Datensatz.
Biodiversitätsförderfläche Qualitätsstufe II (Landwirtschaftsgesetz LwG) mit Vernetzungsaufgaben oder Überlagerung mit Schutzgebiet	1.57	1.01	Flächenangabe Agrarbericht (BLW, 2021), Überlappung mit Biotopen nationaler sowie regionaler Bedeutung NHG geschätzt. BFF QII haben zwar die Biodiversität im Fokus, gehören aber aufgrund der kurzen Verpflichtungsdauer und der Flexibilität

			<p>der Bewirtschafter nicht zu den PA sondern zu den OECM, s. unten.</p> <p>Aus nationaler Sicht werden jene BFF QII als Kerngebiete betrachtet, welche sich mit einer anderen Flächenkategorie, namentlich Biotop nach NHG, überlagern, oder in Vernetzungsprojekte gemäss Landwirtschaftsgesetzgebung eingebunden sind.</p>
Total		1.87	

Im Einklang mit den Definitionen der PA und der OECM ergibt sich eine angepasste Zuordnung der Kerngebiete. Es ergibt sich nun eine Summe der Kerngebiete (vgl. die zwei Tabellen oben) von 13.02% (11.15 + 1.87) Anteil an der Landesfläche. Der Unterschied zu den Kerngebieten gemäss der Botschaft zum indirekten Gegenvorschlag mit einem Flächenanteil von 13.4% ist wie folgt begründet:

- Es fallen weg: Schutzgebiete von internationaler Bedeutung (Ramsar- und Smaragdgebiete), soweit sie nicht als nationale oder kantonale Schutzgebiete ausgewiesen sind (0.65%), Biodiversitätsförderfläche Qualitätsstufe II ohne Kerngebietenfunktion (keine Vernetzungsaufgaben gemäss DZV oder kein überlagerndes Schutzgebiet, insbesondere Biotop NHG) (0.28%).
- Es kommen dazu: Kantonale Jagdbanngelände und Vogelreservate mit entsprechenden Bestimmungen (0.4%) sowie die Kantonalen Vorranggebiete Trockenwiesen und -weiden (0.15%).

4. Other effective area-based conservation measures OECM als Vernetzungsgebiete

Vernetzungsgebiete sind typische OECM – sofern sie die weiteren Kriterien erfüllen – da sie nicht direkt für den Schutz der Biodiversität ausgeschieden werden, aber sekundär eine wichtige Funktion für die Erhaltung der Biodiversität haben. Ohne Vernetzung verarmt die genetische Vielfalt und in der Folge drohen die Arten mittelfristig einzugehen.

<i>Gebietskategorie</i>	<i>Anteil an der Landesfläche % «brutto»</i>	<i>Netto-Flächenbeitrag %, zusätzlich zu den in der Tabelle vorgängig genannten Gebietskategorien</i>	<i>Bemerkungen</i>
Moorlandschaften von nationaler Bedeutung (NHG)	2.12	1.44	Flächenangabe präzise, Überlappung bereinigt mit Biotopen von nationaler Bedeutung, Waldreservaten und eidg. Jagdbanngeländen.
Übergangszonen der Naturerlebnispärke (NHG)	0.02	0.02	Flächenangabe präzise.
Gewässerräume (Gewässerschutzgesetz GSchG)	0.1	0.1	Flächenangabe grob geschätzt. Es besteht zu diesen Gebieten kein schweizerweiter Datensatz. Teilweise Überlappung mit anderen Gebietstypen möglich (Biotop NHG, Moorlandschaften u.a.) nicht berücksichtigt.
Altholzinsel im Wald (WaG)	0.12	0.12	Flächenangabe geschätzt. Es besteht zu diesen Gebieten kein schweizerweiter Datensatz.

Naturvorrangflächen in Waldentwicklungsplänen	3.5	3.2	Flächenangabe grob geschätzt. Es besteht zu diesen Gebieten kein schweizer Datensatz. Ohne Berücksichtigung möglicher Überlappungen wie Moorlandschaften, Jagdbanngebiete.
Biodiversitätsförderfläche Qualitätsstufe II LwG ohne Vernetzung oder Überlagerung mit Schutzgebiet	0.28	0.28	Flächenangabe Agrarbericht (BLW, 2022) Ohne Berücksichtigung weiterer möglicher Überlappungen wie Pufferzonen oder Moorlandschaften. BFF der Landwirtschaft entsprechend aufgrund ihrer Bestimmungen typischen Vernetzungsgebieten. Zwar ist die kurze Verpflichtungsdauer und die grosse Flexibilität der Bewirtschafter selbst für OECM kritisch, wird aber akzeptiert, nicht zuletzt, weil die finanziellen Anreize Langfristigkeit und gutes Management unterstützen zu versuchen.
Biodiversitätsförderfläche Qualitätsstufe I LwG mit Vernetzungsaufgaben	2.0	1.8	Flächenangabe Agrarbericht (BLW, 2022). Geschätzt um 10% vermindert um die Überlappung mit z.B. Gewässerräume, Pufferzonen Biotopen, Moorlandschaften.
Programm Natur – Landschaft – Armee (NLA)	0.22	0.18	Flächenangabe präzise, jedoch geschätzt um 20% vermindert um die Überlappung insbesondere mit den Moorlandschaften und den Biotopen.
Gebiete mit Abgeltung von Einbussen bei der Wasserkraftnutzung (VAEW)	0.7	0.35	Überlappung mit Moorlandschaften, Jagdbanngebiete etc. geschätzt 50%.
Total		7.49	

5. Spezialfall internationale Schutzgebiete

Internationale Schutzgebiete sind per Definition Teil eines internationalen Reportings und zählen als protected areas. Ihre Bedeutung für die Funktionalität der ökologischen Infrastruktur ist jedoch differenziert zu betrachten, siehe Bemerkungen in der Tabelle.

<i>Gebietskategorie</i>	<i>Anteil an der Landesfläche % «brutto»</i>	<i>Netto-Flächenbeitrag %, zusätzlich zu den in der Tabelle vorgängig genannten Gebietskategorien</i>	<i>Bemerkungen</i>
UNESCO-Weltnaturerbe	2.81	2.22	Flächenangabe präzise, jedoch geschätzt vermindert um die Überlappung insbesondere mit den Jagdbanngebieten, VAEW-Gebiete, Moorlandschaften.

			Sofern funktional von Bedeutung und über nationales Instrument umgesetzt (z.B. Waldreservate in den UNESCO-Stätten «alte Buchenwälder in SO und TI), können diese Gebiete auch Teil der ökologischen Infrastruktur sein.
UNESCO-Biosphärenreservat Kernzonen	0.49	0.0	Kein zusätzlicher Flächenbeitrag, da in der Biosphäre Engadina-Val Müstair der Nationalpark und im Entlebuch nationale bzw. regionale Biotop nach NHG die Kernzonen der Biosphärenreservate bilden.
Smaragdgebiete (Berner Konvention)	1.01	0.65	Hier wird nur der zusätzliche Flächenbeitrag geschätzt, welcher nicht schon über nationale und regionaler Biotop NHG, sowie BFF LwG umgesetzt ist.
Ramsargebiete (Convention on Wetlands)	0.2	0.01	Die Ramsar-Gebiete sind national grossmehrerheitlich über die Wasser- und Zugvogelreservate und den Moorschutz umgesetzt.
Total		2.88	

Fazit I: Gemäss der Tabellen 1 bis 5 resultiert ein aktuelles (2021) Total des Schweizer Flächenbeitrages gemäss der internationalen Definition (PA / OECM) von 23.4%. Wie in der Tabelle erläutert, basiert die Zahl aufgrund der Datenlage teilweise auf Schätzungen und verbleibende Überlappungen (Doppelzählungen) sind anzunehmen. Zudem ist zu beachten, dass die Tabellen noch nicht ausserhalb des BAFU vernehlmasst wurden.

Vergleich des globalen Ziels 30% mit den bisherigen Entscheiden, insbesondere globaler Zielrahmen 2010 und Strategie Biodiversität Schweiz, und mit der Zahl 13.4%

Das Ziel 11 des globalen Zielrahmens 2010 (Aichi-Ziele) der CBD lautete: « Bis 2020 werden mindestens 17 % der Land- und Binnengewässer und 10 % der Küsten- und Meeresgebiete, insbesondere Gebiete mit besonderer Bedeutung für die biologische Vielfalt und die Ökosystemleistungen, durch wirksam und gerecht verwaltete, ökologisch repräsentative und gut vernetzte Systeme von Schutzgebieten und andere wirksame gebietsbezogene Erhaltungsmaßnahmen erhalten und in die weiteren Landschaften und Meereslandschaften integriert..» Es wurden also 17% Fläche angestrebt und die PA und OECM eingeführt. Allerdings: Die OECM wurden erst mit dem CBD-Beschluss von 2018 definiert. Folglich bestanden bis dann Unsicherheiten über deren Bedeutung. Auch liess die Zielgrösse von 17% (beziehungsweise 10% marin) darauf schliessen, dass die internationale Staatengemeinschaft mit ihrem Entscheid von 2010 eine eher enge Auslegung der anrechenbaren Flächen zu Grunde legte.

Der Bundesrat hielt in der Strategie Biodiversität Schweiz (SBS) 2012 zum Ziel 2 «eine ökologische Infrastruktur schaffen» fest, dass die Schweiz den Anforderungen des Strategischen Plans der Biodiversitätskonvention (CBD) gerecht werden müsse und eine Erweiterung der Schutzgebiete notwendig sei. Der Strategische Plan der CBD verlange, dass mindestens 17% der Landesfläche als Schutzgebiete ausgeschieden und geschützt werden. Die anrechenbaren Flächen legte er im Anhang 3 der SBS fest.

In seinem indirekten Gegenvorschlag zur Biodiversitätsinitiative folgte der Bundesrat der SBS. Er legte fest, dass die Schweiz ab 2030 über mindestens 17% Kerngebiete verfügen solle. Den aktuellen Bestand an Kerngebieten, gestützt auf Anhang 3 der Strategie, bezifferte er auf 13.4%.

Der Beschluss der CBD von 2022, verbunden mit der Festlegung des Flächenziels auf 30% und der nun präzisierten Definition der OECM, führt zu einer Überprüfung und Anpassung der anrechenbaren Flächen. Die strategische Ausrichtung gemäss SBS bleibt weiterhin bestehen: Das Ziel 2 «eine ökologische Infrastruktur schaffen» behält seine Gültigkeit ebenso wie die grundsätzliche Absicht, den Anforderungen des Strategischen Plans der Biodiversitätskonvention (CBD) gerecht werden zu wollen.

Ausblick 2030

<i>Gebietskategorie</i>	<i>Anteil an der Landesfläche % «brutto»</i>	<i>Netto-Flächenbeitrag %, zusätzlich zu den in der Tabelle vorgängig genannten Gebietskategorien</i>	<i>Bemerkungen</i>
PA: Biotop von regionaler und kantonaler Bedeutung NHG	3.85	1.65	Zunahme im Rahmen der Umsetzung der öl-Planung (Annahme + 1%) sowie der Smaragdgebiete (s. unten).
PA: Waldreservate (WaG)	3.15	0.99	Zunahme gestützt auf die 2011 vom Bundesrat verabschiedeten Waldpolitik 2020, 10% der Waldfläche als Waldreservate bis 2030 auszuweisen.
PA: Kantonale Jagdbanngelände und Vogelreservate (JSG)	0.7	0.2	Flächenangabe geschätzt. Annahme einer Zunahme gestützt auf die Anpassung des JSG (Finanzierungstatbestand zur qualitativen Förderung).
PA: Kantonale Gebiete nach Fischereigesetz (BGF-E)	0.5	0.4	Flächenangabe geschätzt. Annahme einer neuen Ausweisung gestützt auf die Anpassung des BGF im Rahmen des indirekten Gegenvorschlages (Finanzierungstatbestand). Überlappung mit anderen Gebietstypen möglich (z.B. Auen).
OECM: Biodiversitätsgebiete von nationaler Bedeutung (NHG-E)	0.5	0.5	Flächenangabe geschätzt. Gemäss Vorschlag des Nationalrates vom September 2022. Typisches OECM mit integraler Förderung der Biodiversität, Kombination Schutz-Nutzung, Management.
OECM: Wildtierkorridore von überregionaler Bedeutung (JSG)	1.5	1.5	Bezeichnung gestützt auf JSG Art. 11a (neu vom 16.12.22, Revision JSG).
OECM: Gewässerräume (GSchG)	0.5	0.4	Weitere Ausweisung durch die Kantone. Flächenangabe grob geschätzt. Es besteht zu diesen Gebieten kein schweizerweiter Datensatz. Teilweise Überlappung mit anderen Gebietstypen möglich (Biotop NHG,

			Moorlandschaften u.a.) nicht berücksichtigt.
OECM: Revitalisierte Fließgewässerstrecken und Seeufer (GschG) ausserhalb bereits aufgelisteten Gebietstypen	0.03	0.03	Flächenangabe grob geschätzt (aktuelle revitalisierte km Gewässerabschnitte und Annahme Umsetzung bis 2030). Es besteht zu diesen Gebieten noch kein schweizweiter Datensatz.
PA: Smaragdgebiete (Berner Konvention)	1.01	-0.65	Annahme einer vollständigen Umsetzung insbesondere über nationale Biotope und Biodiversitätsgebiete.
Total		5.02	

Fazit II: Durch die Umsetzung bereits gefällter politischer Entscheide (bspw. zu Waldreservaten gemäss Waldpolitik 2020, Wildtierkorridoren gemäss revidiertem JSG) und je nach Ausgestaltung des indirekten Gegenvorschlages (Biodiversitätsgebiete, kantonale Fischschutzgebiete) sowie durch die laufenden Umsetzungsarbeiten (kantonale Planung und Umsetzung der ökologischen Infrastruktur) könnte die Schweiz bis 2030 rund 28% erreichen.

5 Einbezug der Kantone bei der Planung der ökologischen Infrastruktur (Art. 18bis Absatz 1 E-NHG)

Die Verwaltung wird beauftragt, der Kommission in einem Bericht darzulegen, wie die Kantone in die mit Artikel 18bis Absatz 4 E-NHG vorgesehene Planung nach Artikel 13 RPG (und Artikel 14 RPV) für die ökologische Infrastruktur konkret einbezogen würden. Dabei ist auch aufzuzeigen, ob bzw. wie mit der Mitwirkung der Kantone dem in Artikel 18bis Absatz 1 E-NHG vorgesehenen Grundsatz Rechnung getragen würde, wonach es sich bei der ökologischen Infrastruktur um eine Verbundaufgabe von Bund und Kantonen handelt.

Gemäss der Botschaft zum indirekten Gegenvorschlag steht für die Planung nach Artikel 13 RPG ein Konzept im Vordergrund. *In einem Konzept nach Artikel 13 RPG können quantitative und qualitative Ziele für die räumlichen Aspekte der ökologischen Infrastruktur festgelegt werden. Da die geschützten Flächen in der Regel bereits über die Schutzlegung durch die Kantone raumplanerisch bezeichnet sind, liegt der Fokus eines solchen Konzeptes inhaltlich vor allem auf den Aspekten der Vernetzung und dem Auftrag an die Kantone, die zusätzlich nötigen kantonalen Kerngebiete zu planen* (BBl 2022 737, 38/50).

Die Realisierung einer Planung nach Art. 13 RPG erfordert eine enge Zusammenarbeit zwischen dem Bund und den Kantonen (Art. 13 Abs. 2 RPG). Diese Zusammenarbeit betrifft in diesem Fall eine Verbundaufgabe von Bund und Kantonen: Sie wird insbesondere in der Raumplanungsverordnung (RPV) geregelt, speziell in den Artikeln 18 (Zusammenarbeit), 19 (Anhörung der Kantone und Gemeinden) und 20 (Bereinigung). Entsprechend werden die Kantone die Realisierung der vorgesehenen Planung begleiten (BPUK, kantonale Vertretung in der zu schaffenden Begleitgruppe). Die Kantone sind zudem daran, im Rahmen der Programmvereinbarungen im Umweltbereich 2020-24 kantonale Grundlagen zur ökologischen Infrastruktur aufzuarbeiten, welche dann in die vorgesehene Planung einfließen werden.

Ein typisches Vorgehen bei der Erstellung einer Planung nach Art. 13 RPG sieht wie folgt aus:

- Prozessplanung und Festlegung der wichtigsten Eckpunkte durch das UVEK.
- Auf der Grundlage eines ersten Entwurfs, in dem Zweck, Ziele und grobe Planungsgrundsätze definiert sind, werden weitere betroffene Bundestellen, die Kantone (über BPUK) und wichtige betroffene Organisationen einbezogen (Art. 18 RPV).

- Informelle Vorkonsultation bei den beteiligten kantonalen Fachkonferenzen z.B. KPK, KBNL, KO-LAS, KOK.
- Nach einer Konsultation der Raumordnungskonferenz des Bundes erfolgt die Anhörung der Kantone und Mitwirkung der Bevölkerung (Art. 19 RPV).
- Die kantonalen Planungsfachstellen bekommen die Gelegenheit, allfällige Widersprüche zur kantonalen Richtplanung festzustellen (Art. 20 RPV).
- Das Instrument wird im Bundesrat verabschiedet.

Die Kantone sind gehalten, die Aussagen des Konzepts in ihrer Richtplanung zu berücksichtigen und ihre Richtpläne gegebenenfalls zu aktualisieren. Dazu erhält der Erlass der Revision des NHG einen neuen Art. 8c RPG.

6 Verbindliche Vorgaben im Siedlungsgebiet – Flächenziel 10%?

Das Bundesrecht sieht die Durchgrünung der Siedlungen sowohl im Planungsrecht (insbesondere Planungsgrundsätze nach Art. 3 und hochwertige Innenentwicklung nach Art. 8a RPG) sowie im Umweltrecht (insbesondere ökologischer Ausgleich nach Art. 18b Abs 2 NHG) vor. Für den ökologischen Ausgleich lässt das NHG jedoch offen, wann, in welchem Umfang und mit welchen rechtlichen Instrumenten die Kantone dafür zu sorgen haben (Keller, Peter M. 2016: Das heutige Naturschutzrecht – Systematik und gesetzgeberischer Handlungsbedarf, in: *Umweltrecht in der Praxis*, hg. von Vereinigung für Umweltrecht (VUR), 2/2016, S. 155–175). Deshalb umfasste die Vernehmlassungsvorlage auch eine Präzisierung des ökologischen Ausgleichs im Siedlungsgebiet (Ergänzung von Art. 18b Abs. 2 NHG).

Diese Anpassung war in der Vernehmlassung umstritten. So hat die Mehrheit der Kantone und die BPUK festgehalten, dass nicht die fehlenden Bundesvorgaben das Problem seien. Gefordert wurde von den Kantonen und vom Städteverband vielmehr eine stärkere finanzielle Unterstützung des Bundes, damit die Kantone und Gemeinden mehr naturnah gestaltete Flächen im Siedlungsgebiet umsetzen (BBI 2022, Botschaft, S. 26). Damit sollen die kantonalen und kommunalen Anstrengungen gestärkt werden. Beispielsweise sind 23 Städte mit dem Grünstadt-Label zertifiziert oder im Zertifizierungsverfahren sowie über 600 Areale aufgrund ihrer Naturnähe durch die Stiftung Natur&Wirtschaft ausgezeichnet.

Naturnahe grüne Räume im Siedlungsgebiet erfüllen viele wertvolle Funktionen für Mensch und Natur (z.B. Hitzeminderung, Retention von Oberflächenwasser, Wohlbefinden und Gesundheit, baukulturellen Qualität). Für eine wirkungsvolle und langfristige Förderung der Biodiversität im Siedlungsraum braucht es naturnahe und untereinander vernetzte Flächen in genügender Grösse und Qualität. Als Richtwerte gelten die folgenden Grundlagen:

- Eine Studie zum Flächenbedarf für die Erhaltung der Biodiversität und der Ökosystemleistungen des Forums Biodiversität (Guntern et al. 2013) kommt zum Schluss, dass in Siedlungsgebieten pro Quadratkilometer ein biodiversitätsfreundlich gestalteter Grünflächenanteil von mindestens 18% notwendig ist.
- Das Biodiversitätskonzept der Stadt Bern (Stadt Bern 2012) hat als Zielsetzung formuliert, dass 17% der städtischen Siedlungsfläche (ohne Waldflächen und Landwirtschaftsgebiete) aus hochwertigen, naturnahen und ökologisch sinnvoll vernetzten Flächen bestehen sollen. Dies wurde später im Stadtentwicklungskonzept der Stadt Bern (Stadt Bern 2017) auf 18% erhöht.
- Der regionale Richtplan der Stadt Zürich definiert für das Siedlungsgebiet eine Zielgrösse von 15% ökologisch wertvoller Flächen (Stadt Zürich 2017). Diese Zahl wurde 2021 im kommunalen Richtplan verankert (Stadt Zürich 2021).
- In ihrer Biodiversitätsstrategie fordert die Stadt Sankt Gallen bei Neu- und Umgestaltung von Parkanlagen, Schulhausumgebungen und Umgebungen städtischer Liegenschaften einen Mindestanteil von 20% ökologisch wertvoller Flächen, bei Sportanlagen beträgt er 10%.

- In ihrem «Plan stratégique de végétalisation 2030» setzt sich die Stadt Genf unter anderem zum Ziel, 25% aller bestehenden Dächer auf Stadtgebiet zu begrünen sowie die Bedeckung von 25% der gesamten Kantonsfläche mit Bäumen (couverture arborée).

Gemäss NHG ist der ökologische Ausgleich innerhalb und ausserhalb von Siedlungen geschuldet. Damit liegt der Vergleich mit dem Landwirtschaftsgebiet nahe. Im Unterschied zum Siedlungsraum wurde dieser Auftrag im Landwirtschaftsgesetz konkretisiert. Das Gesetz sieht insbesondere vor, dass Direktzahlungen nur ausgerichtet werden, sofern der ökologische Leistungsnachweis erbracht wird (Art. 70a Abs. 1 Bst. b LWG). Der ökologische Leistungsnachweis wiederum umfasst «einen angemessenen Anteil an Biodiversitätsförderflächen (Art. 70a Abs. 2 Bst. c LWG). Auf dieser Grundlage haben die Biodiversitätsbeiträge als Teil der Direktzahlungen dazu geführt, dass heute 19% der landwirtschaftlichen Nutzfläche Biodiversitätsförderflächen sind. Analog liesse sich im NHG ein «angemessener Anteil» fürs Siedlungsgebiete einführen, ergänzt mit einer Konkretisierung und einer Qualitätsnorm auf Verordnungsstufe.

Anhang 1: pdf-Beilage Antrag 02, kartographische Übersicht der Gebiete

Anhang 2: Antrag 02, tabellarische Zusammenfassung der Gebiete pro Kanton (nächste Seite)

Anhang 2

Tabellarische Zusammenfassung der Flächenanteile pro Kanton. Die Angabe basierend auf aktuell national verfügbaren Daten. Es fehlen kantonale und kommunale Gebiete (Biotope nach NHG Art. 18 b, Pufferzonen um die Biotope sowie kantonale Jagdbanngebiete und Vogelreservate nach JSG). Dargestellt sind zudem Flächen, die im Rahmen der Umsetzung internationaler Konventionen ausgewiesen sind, für die aber die Umsetzung mittels Instrumenten des nationalen oder kantonalen Rechtes noch zu erfolgen hat (Smaragdgebiete Berner Konvention).

Gebiete	AG	AR	AI	BL	BS	BE	FR	GE	GL	GR	JU	LU	NE	NW	OW	SH	SZ	SO	SG	TG	TI	UR	VS	VD	ZG	ZH
Schweizerischer Nationalpark NPG	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2.40	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Kernzone Naturerlebnispärke NHG Art.23h	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0.14	-	0.26
Biotope von nationaler Bedeutung NHG Art. 23a u. 18a	1.98	0.63	1.59	1.38	0.81	2.75	2.24	8.31	1.06	2.69	2.02	2.24	1.78	2.05	5.47	1.43	3.92	1.93	1.55	1.58	1.42	2.46	1.91	2.19	2.98	1.74
Biotope von regionaler und kantonaler Bedeutung NHG Art. 18b (keine Geodaten vorhanden)	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---
Pufferzonen Biotope nationaler Bedeutung NHV Art.14 (keine Geodaten vorhanden)	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---
Wasser- und Zugvogelreservate von internationaler und nationaler Bedeutung JSG Art. 11	0.34	-	-	-	-	0.46	0.54	10.79	-	-	-	0.34	0.38	-	-	0.46	0.08	0.57	0.50	0.45	0.32	-	0.37	2.51	-	0.99
Eidgenössische Jagdbanngebiete JSG Art. 11	-	3.47	10.16	-	-	3.12	2.34	-	18.15	2.89	-	0.78	1.76	9.68	8.04	-	9.37	-	2.69	-	3.37	6.15	8.16	3.43	-	-
kantonale Jagdbanngebiete und Vogelreservate JSG Art. 11 (keine Geodaten vorhanden)	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---
Waldreservate WaG Art. 20	4.98	2.04	0.77	7.11	0.08	1.36	0.72	3.77	3.59	4.85	2.28	1.85	2.60	2.06	5.47	1.92	4.15	4.22	3.27	2.05	2.36	1.70	1.12	1.16	5.54	2.31
Biodiversitätsförderflächen Qualitätsstufe II LwG Art.73	3.15	2.13	2.21	3.96	1.47	2.00	1.06	-	1.32	1.71	3.50	2.41	0.03	2.88	1.52	3.96	4.11	3.31	2.07	0.91	0.57	0.99	1.12	0.05	4.39	2.88
Naturschutzgebiete Dritter	0.06	0.01	0.02	0.05	0.16	0.02	0.00	-	0.00	0.01	0.03	0.07	0.18	0.01	0.04	0.16	0.13	0.03	0.36	0.17	0.03	0.00	-	-	0.07	0.04
Schutzgebiete von internationaler Bedeutung (Smaragdgebiete)	2.30	-	-	-	-	2.84	0.51	9.29	-	1.24	2.85	2.67	0.46	3.53	1.60	0.16	-	0.87	0.26	-	3.84	0.93	0.39	1.72	1.23	1.36

