

Schweizerische Arbeitsgemeinschaft für die Berggebiete (SAB)
Groupement suisse pour les régions de montagne (SAB)
Gruppo svizzero per le regioni di montagna (SAB)
Gruppa svizra per las regiuns da muntogna (SAB)
3001 Bern / Seilerstrasse 4 / Postfach 7836 / Tel. 031/382 10 10 / Fax 031/382 10 16

Internet <http://www.sab.ch>

E-Mail info@sab.ch

Postkonto 50-6480-3



Bern, 13. Dezember 2011
AG / TE / Q 15

Bundesamt für Umwelt
Abteilung Arten, Ökosysteme,
Landschaften

3003 Bern

Stellungnahme der SAB zur Strategie Biodiversität Schweiz

Sehr geehrte Damen und Herren

Wir bedanken uns für die Möglichkeit, zur Strategie Biodiversität Schweiz Stellung nehmen zu können. Die Schweizerische Arbeitsgemeinschaft für die Berggebiete (SAB) vertritt die Interessen der Berggebiete in den wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Belangen. Mitglieder der SAB sind 22 Kantone, rund 700 Gemeinden sowie zahlreiche Organisationen und Einzelmitglieder.

1. Allgemeine Bemerkungen

Das UVEK wurde am 1. Juli 2009 vom Bundesrat beauftragt, eine Strategie Biodiversität Schweiz (SBS) zu erarbeiten. Der erste Anlauf zur Erarbeitung dieser Strategie scheiterte im Jahr 2010. Das BAFU hatte es damals verpasst, die anderen Bundesämter rechtzeitig in die Erarbeitung der Strategie einzubeziehen. Die begleitende Arbeitsgruppe bestehend aus verwaltungsexternen Experten wurde durch BAFU-interne Prozesse in der Schlussphase desavouiert. Der erste Anlauf der Strategie scheiterte demnach folgerichtig in der Ämterkonsultation. Durch dieses ungeschickte Vorgehen entstand ein Klima des Misstrauens. Dieser Umstand wurde mit der Einbindung einer Begleitgruppe im zweiten Anlauf verbessert und wir begrüßen dies ausdrücklich. Wir stellen auch mit Genugtuung fest, dass unsere in der Begleitgruppe eingebrachten Anmerkungen und Ergänzungen im vorliegenden Bericht weitgehend Eingang gefunden haben. In diesem Sinne begrüßen wir auch den Ansatz, **die betroffenen Gruppen weiterhin in den Prozess einzubinden.**

Die SAB begrüsst grundsätzlich die vorliegende Biodiversitätsstrategie. Wir vermissen jedoch eine **angemessene Würdigung der bisherigen Leistungen** im Bereich Biodiversität. Insbesondere die Landwirtschaft und die Waldwirtschaft haben mit dem ökologischen Leistungsnachweis respektive dem Grundsatz des naturnahen Waldbaus bereits erhebliche Leistungen zum Erhalt der Biodiversität erbracht. Die Schweiz befindet sich bezüglich Biodiversitätsleistungen auf einem relativ hohen Niveau, wenn die entsprechenden Massnahmen vielleicht auch nicht immer unter dem Namen Biodiversität ergriffen wurden. Zusätzliche Anstrengungen zum Erhalt der Biodiversität müssen vor diesem Hintergrund hinterfragt werden. Sie dürfen insbesondere nicht in die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen eingreifen und dürfen sich nicht über geltende Bestimmungen in den jeweiligen Sachpolitiken hinweg setzen. Es kann z.B. nicht Aufgabe einer Biodiversitätsstrategie sein festzulegen, wie hoch die ökologischen Ausgleichsflächen der Landwirtschaft sein müssen. Derartige konkrete Umsetzungsmassnahmen müssen durch die einzelnen Fachbereiche in Berücksichtigung der jeweils weiteren Rahmenbedingungen festgelegt werden. Sonst greift die Biodiversitätsstrategie in bestehende rechtliche Rahmenbedingungen ein und kann auch einen Eingriff in Kompetenzverteilungen bedeuten. Die Ausscheidung der Waldreservate liegt beispielsweise in der Kompetenz der Kantone und nicht des Bundes. Das BAFU kann und darf nicht über die Biodiversitätsstrategie in diese Aufgabenteilung eingreifen. In diesem Sinne haben wir nach wie vor den Eindruck, dass die Biodiversitätsstrategie einen **zu zentralistischen Ansatz** verfolgt. Dieser Umstand muss bei der Umsetzung, d.h. der Erarbeitung des angekündigten Aktionsplanes zwingend korrigiert werden. Aus der gleichen Überlegung heraus lehnen wir die Erarbeitung eines Sachplanes Biodiversität entschieden ab.

Die schweizerischen Berggebiete sind ein „Hotspot“ der Biodiversität. Die Berggebiete sind deshalb von der Biodiversitätsstrategie in besonderem Ausmass betroffen. Es wäre aber falsch, daraus den Rückschluss zu treffen, dass Biodiversität nur im Berggebiet und nicht auch in den Agglomerationen und im Mittelland ein Thema sein müsse. Im Gegenteil: auch in den städtischen Gebieten ist eine reichhaltige Biodiversität anzutreffen, beispielsweise auf Brachflächen. **Eine Biodiversitätsstrategie Schweiz muss sich deshalb immer auf den gesamten Raum beziehen**, wie dies richtigerweise in der nun vorliegenden Strategie umgesetzt wurde. Im Hinblick auf die nächsten Etappen bzw. der Umsetzung der SBS und der Ausarbeitung eines Aktionsplans weisen wir darauf hin, dass weiterhin auf die Besonderheiten und Bedürfnisse der Berggebiete Rücksicht zu nehmen ist. Die SAB erklärt sich in diesem Sinne bereit, an der Ausarbeitung des Aktionsplans mitzuwirken.

2. Detaillierte Kommentare

2.1 Management summary

Wir fokussieren unsere Detailbemerkungen vor allem auf das Management summary. Die entsprechenden Ausführungen gelten selbstredend auch für die Kapitel im Haupttext, auf die sie sich beziehen und werden von uns nicht noch mal wiederholt. Wo zum Haupttext weitere Ergänzungen nötig sind, haben wir diese im nachfolgenden Abschnitt 2.2 zusammengefasst.

Kapitel, Seite	Text	Bemerkung
Management summary, strategisches Ziel 1, S. 6	Die gesetzlichen Anforderungen an den naturnahen Waldbau werden auf der gesamten bewirtschafteten Fläche erfüllt. Die Fläche der Waldreservate soll von 3% auf 8% der gesamten Waldfläche erhöht werden. Die Fläche der Waldreservate soll von 3% auf 8% der gesamten Waldfläche erhöht werden.	Einverstanden, entspricht Art. 20 des Waldgesetzes. Streichen, da Eingriff in die kantonale Kompetenz! Eigentlich müsste die gesamte Waldfläche angerechnet werden, da sie den Grundsätzen des naturnahen Waldbaus unterliegt. Zudem dürfen reine Naturschutzanlagen (Waldreservate) nicht höher gewichtet werden als die anderen Waldfunktionen.
Management summary, strategisches Ziel 1, S. 6	Die Wichtigkeit der Ökosystemleistungen für die Landwirtschaft soll erkannt <u>Notwendigkeit der landwirtschaftlichen Bewirtschaftung für die Ökosystemleistungen</u> soll anerkannt und deren Inwertsetzung in den verschiedenen landwirtschaftlichen Produktionsverfahren sichergestellt werden. Qualität und Vernetzung bestehender ökologischer Ausgleichsflächen sollen verbessert, <u>Anreize für</u> neue ökologische Ausgleichsflächen sowie Biodiversitätsförderung sollen geschaffen werden.	Die Landwirtschaft benötigt Biodiversität, gleichzeitig ist die Erhaltung der Biodiversität ohne landwirtschaftliche Bewirtschaftung nicht möglich. Dies kommt im Text nicht zum Ausdruck. Die allfällige Schaffung neuer ökologischer Ausgleichsflächen muss freiwillig über Anreize stattfinden. Wir lehnen eine allfällige Erhöhung der minimalen ÖAF als Bedingung für den Erhalt von Direktzahlungen klar ab.
Management summary, strategisches Ziel 1, S. 7	(...) Dazu werden quantitative und qualitative Flächenziele erarbeitet und umgesetzt.	Die Flächenziele müssen im Einklang mit bestehenden Departements- und Amtsstrategien festgelegt werden.
Management summary, strategisches Ziel 1, S. 7	(...) Bau von neuen Wildtierpassagen (...)	Dieses Ziel ist ersatzlos zu streichen. Für den dringend nötigen Strassenbau und -unterhalt fehlen ohnehin bereits die Mittel. Weitere Wildtierpassagen können nicht mehr finanziert werden. Die Aufwertung bestehender Passagen muss aus Krediten des BAFU bezahlt werden. Andernfalls sind die angedeutete Aufwertungsmassnahmen ebenfalls zu streichen.
Management summary, strategisches Ziel 2, S. 7	Ökologische Infrastruktur von Schutzgebieten und Vernetzungs-	Dieses Ziel muss gestrichen werden. Die Schweiz hat schon genügend

	<p>gebieten <u>Vorschlag:</u> Ganzes Ziel streichen.</p>	<p>Schutzgebiete. Die Schaffung einer durchgehenden ökologischen Infrastruktur ist weder realistisch noch lässt sie sich finanzieren.</p>
<p>Management summary, strategisches Ziel 5, S. 8</p>	<p>Negative Auswirkungen bestehender finanzieller Anreize ... <u>Vorschlag:</u> Ganzes Ziel streichen.</p>	<p>Die diesbezüglichen Ausführungen auch im entsprechenden Kapitel 7.5 stützen sich im wesentlichen auf eine Studie der SL ab und sind damit ein Parteigutachten. Finanzielle Anreize wurden in den verschiedenen Sachbereichen auf Grund sektorspezifischer Überlegungen gesprochen und in einem demokratischen Prozess (Parlament, teils sogar Volksabstimmung) legitimiert. Sie können nicht durch eine Biodiversitätsstrategie ausgehebelt werden. Das gesamte Kapitel ist zu streichen. Positive Anreize sollen in Zukunft durch die Abgeltung von Ökosystemleistungen gesetzt werden, wie sie im folgenden Kapitel vorgeschlagen werden.</p>
<p>Management summary, strategisches Ziel 8, S. 7</p>	<p>(...) präziser umschrieben werden. <u>Die Konflikte zwischen Siedlungsverdichtung und urbaner Qualität (Frei- und Gründräume) werden durch entsprechende Handlungsempfehlungen zu Handen der kommunalen Behörden gelöst.</u></p>	<p>Biodiversität spielt sich, wie von uns einleitend festgehalten, auch im urbanen Raum ab. Hier besteht aber ein inhärenter Zielkonflikt zur Siedlungsverdichtung nach innen (die ihrerseits Druck weg nimmt auf Freiflächen ausserhalb der Bauzonen). Auf diesen Zielkonflikt muss zumindest hingewiesen werden.</p>
<p>Management Summary, S. 9</p>	<p>Die Erarbeitung des Aktionsplans wird gemeinsam mit den Partnern realisiert, die von den vorgesehenen Massnahmen betroffen sind.</p>	<p>Wir erwarten eine ausgewogene Vertretung der beteiligten Gruppen (insbesondere auch der SAB und der Kantone) und einen transparenten Erarbeitungsprozess, der auch eine Mitgestaltung ermöglicht.</p>

2.2 Weitere Detailbemerkungen zum Haupttext

Ergänzend von den obigen Kritikpunkten am Management summary erlauben wir uns die nachfolgenden, zusätzlichen Detailbemerkungen zum Haupttext.

7.1.1, Waldwirtschaft, S. 42	<p>Neuer Punkt:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Flexibilisierung der Waldflächenpolitik 	<p>Insbesondere im Berggebiet wächst der Wald zu Lasten artenreicher Sömmerungsweiden und von Wiesland in Steillagen. Damit ist ein Artenverlust und Attraktivitätsverlust der Landschaft verbunden. Durch eine Flexibilisierung der Waldflächenpolitik soll die Pflicht zur Leistung von Realersatz flexibilisiert werden. Dieses Anliegen wird derzeit basierend auf einer entsprechenden Parlamentarischen Initiative im eidgenössischen Parlament beraten.</p>
7.1.4, Tourismus S. 44	<p>Rückzugsgebiete und Ruhezone</p> <p>Besucherlenkung</p>	<p>Die Schweiz verfügt bereits über genügend Schutzgebiete. Die Ausweisung weiterer Ruhezone und Rückzugsräume wird von uns abgelehnt und ist deshalb aus der SBS zu streichen.</p> <p>Die SAB steht der Besucherlenkung skeptisch gegenüber. Geltende Regeln wie das freie Betreten der Seeufer und des Waldes dürfen durch eine Besucherlenkung nicht in Frage gestellt werden.</p>
7.1.6, Energie S. 44f	Erneuerbare Energie	<p>Wir sind mit dem (kurzen) Text in der derzeitigen Fassung einverstanden. Wir weisen diesbezüglich aber explizit darauf hin, dass eine Energiewende verbunden mit einem Ausstieg aus der Kernenergie den Bau zahlreicher neuer Produktionsanlagen für erneuerbare Energien nötig macht. Dazu gehören neue Wasserkraftwerke, Solaranlagen, Anlagen zur Biomasseverwertung und Windenergieanlagen. Das Ziel der Versorgungssicherheit ist diesbezüglich unseres Erachtens höher zu gewichten als der Erhalt der Biodiversität.</p>
7.2, Landwirtschaft, S. 46	<p>Flächen in landwirtschaftlich genutzten Gebieten, die nach der Öko-Qualitätsverordnung bewirtschaftet werden, können leisten einen wesentlichen Beitrag zur Erhaltung der Biodiversität leisten.</p>	<p>Die nach der ÖQV genutzten Flächen erfüllen die Kriterien eines Schutzgebiets gemäss SBS</p>
S. 47 Sachplan Biodiversität	Sachplan Biodiversität	<p>Auf Grund der Erfahrungen mit anderen Sachplänen haben wir erhebliche Zweifel am Nutzen eines neuen Sachplanes Biodiversität. Wir erachten die vorliegende Strategie sowie den noch auszuarbeitenden Aktionsplan als ausreichende Grundlage für die Aktivitäten des Bundes bezüglich Biodiversität.</p>

3. Zusammenfassung

Die SAB anerkennt, dass mit der vorliegenden zweiten Fassung der Biodiversitätsstrategie gegenüber dem ersten, gescheiterten Versuch ein wesentlicher Fortschritt erzielt wurde. Die SAB lehnt deshalb den vorliegenden Entwurf nicht ab, fordert aber erhebliche Korrekturen. Diese betreffen insbesondere folgende Punkte:

- Die bisherigen Leistungen zum Erhalt der Biodiversität sollen in der Strategie besser gewürdigt werden.
- Die Biodiversitätsstrategie darf weder in Kompetenzverteilungen zwischen Bund und Kantonen eingreifen noch darf sie sich über geltende Bestimmungen in Sachpolitiken hinweg setzen.
- Quantitative Ziele sind nur soweit vorzusehen, als sie mit den zuständigen Fachstellen und Partnern abgesprochen und auf die Anliegen anderer Sachpolitiken abgestimmt sind, d.h. eine Interessensabwägung stattgefunden hat.
- Auf die Schaffung einer ökologischen Infrastruktur ist zu verzichten.
- Von der Überprüfung von Subventionstatbeständen auf ihre Verträglichkeit mit der Biodiversität ist abzusehen.
- Die in der Biodiversitätsstrategie vorgeschlagenen Ziele und Massnahmen sollten systematisch auf ihre finanziellen Konsequenzen überprüft werden und nur jene Ziele und Massnahmen weiter verfolgt werden, welche sich auch realistisch finanzieren lassen.
- Auf die Erarbeitung eines Sachplanes Biodiversität ist zu verzichten.

Wir bitten Sie, unsere Anliegen bei der Überarbeitung der Biodiversitätsstrategie Schweiz und bei der Ausarbeitung des nachfolgenden Aktionsplanes zu berücksichtigen. Die SAB ist gerne bereit, bei der Ausarbeitung des Aktionsplanes mitzuwirken, damit die Anliegen der Berggebiete auch in Zukunft gebührend berücksichtigt werden können.

Mit freundlichen Grüssen

**SCHWEIZERISCHE ARBEITSGEMEINSCHAFT
FÜR DIE BERGGEBIETE (SAB)**

Der Präsident:

Der Direktor:

Dr. Theo Maissen

Thomas Egger

Résumé

Le SAB reconnaît l'intérêt du projet « Stratégie Biodiversité Suisse ». Toutefois, notre organisation réclame des améliorations importantes. Les points suivants nécessitent une modification :

- La stratégie sur la biodiversité ne doit pas s'immiscer dans la répartition des compétences entre la Confédération et les cantons.
- Des objectifs quantitatifs ne doivent être envisagés qu'après consultation avec les milieux et les partenaires concernés.
- Il faut renoncer à la création d'une infrastructure écologique.
- Les objectifs et mesures liés à la stratégie de biodiversité doivent être examinés du point de vue de leurs conséquences financières et être appliqués uniquement si leur financement s'avère réaliste.
- Il faut renoncer à un plan sectoriel consacré à la biodiversité.