

**Bau-, Umwelt- und Wirtschaftsdepartement**

Bahnhofstrasse 15  
Postfach 4168  
6002 Luzern  
Telefon 041 228 51 55  
Telefax 041 210 65 73  
buwd@lu.ch  
www.lu.ch

Paketadresse:  
Bahnhofstrasse 15, 6003 Luzern

Bundesamt für Umwelt  
Abteilung Arten, Ökosysteme, Land-  
schaften  
3003 Bern

Luzern, 16. Dezember 2011 / Protokoll-Nr. 1411

**Strategie Biodiversität Schweiz, Vernehmlassung**

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 16. September 2011 lädt die Vorsteherin des eidgenössischen Departements für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation namentlich die Kantone ein, sich zu der im Entwurf vorliegenden Strategie Biodiversität Schweiz vernehmen zu lassen. Wir danken für die Gelegenheit zur Stellungnahme und halten zur Vernehmlassungsvorlage im Namen und Auftrag des Regierungsrates das Folgende fest:

1. Grundsätzliches:

Der Biodiversität kommt zweifellos ein hoher Stellenwert zu. Sie erbringt vielfältige und unverzichtbare Leistungen für die Gesellschaft und die Wirtschaft. Sie liefert Nahrung, beeinflusst das Klima, erhält die Wasser- und Luftqualität, ist Bestandteil der Bodenbildung und bietet nicht zuletzt dem Menschen Raum für Erholung. Eine Verschlechterung des Zustands der Biodiversität führt zu einer Abnahme dieser Leistungen und somit zu einer Gefährdung der nachhaltigen Entwicklung der Wirtschaft und der Gesellschaft. Aus diesem Grund ist eine gesamtschweizerisch abgestimmte Strategie, welche die Erhaltung der Biodiversität in der Schweiz langfristig sicherstellt, grundsätzlich zu befürworten.

Die Thematisierung der Biodiversität auf strategischer Ebene ist für den Kanton Luzern denn auch nichts Neues. So wurde bereits vor drei Jahren mit der Erarbeitung einer kantonalen Strategie Biodiversität begonnen. Diese Arbeiten wurden in der Folge vor dem Hintergrund der nun im Entwurf vorliegenden Strategie Biodiversität Schweiz unterbrochen und werden im geeigneten Zeitpunkt abgestimmt auf diese Strategie und zur Koordination der Massnahmen auf regionaler und lokaler Ebene fortgesetzt.

Zur Gewährleistung der Biodiversität ist eine grossräumige und sektorübergreifende Betrachtungs- und Handlungsweise unumgänglich, denn Ökosysteme und die darin lebenden Tiere, Pflanzen und Organismen kennen keine Grenzen. Dabei ist es - wie bis anhin - Aufgabe der Raumplanung, die räumlichen Bedürfnisse und Anliegen der verschiedenen Sachbereiche zu gewichten und die für die Erreichung der Ziele erforderlichen Massnahmen gegeneinander abzuwägen. Dabei sind im Sinn der Nachhaltigkeit die gesellschaftlichen (Siedlungen, Erschliessung, Freizeit und Erholung usw.), wirtschaftlichen (Versorgung, Verkehr, Bewirtschaftung, Finanzierung usw.) und ökologische Interessen (im Strategiebericht aufgezeigt)

Anliegen der Biodiversität) gleichermaßen in die Abwägung einzubeziehen. Eine solche Gesamtsicht ist mit Blick auf den nur beschränkt zur Verfügung stehenden Raum einerseits und den vielfältigen Nutzungs- und Flächenansprüchen - erwähnt seien etwa die Siedlungsentwicklung, die Infrastrukturanlagen, die Fruchtfolgeflächen oder der Raumbedarf für Gewässer - an diesen Raum andererseits unausweichlich. Hinzu kommt, dass auch die personellen und finanziellen Mittel zur Umsetzung der verschiedenen Nutzungs- und Schutzinteressen nicht unbeschränkt zur Verfügung stehen.

Die im Entwurf vorliegende Strategie Biodiversität Schweiz ist inhaltlich sehr umfangreich und nicht wie erwähnt in die ganzheitliche Betrachtung der haushälterischen Nutzung des knappen Bodens eingebettet. Diese sektorielle Betrachtungsweise ist abzulehnen. Die Biodiversität ist viel mehr in die Gesamtstrategie der Bodennutzung einzubinden. Solange diese Gesamtsicht nicht vorliegt, kann die Strategie nicht verabschiedet werden. 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 daher unumgänglich. Gleichzeitig ist - trotz Strategieebene - noch deutlicher zu machen, welche Bedeutung und Verbindlichkeit dem Bericht für die nachfolgenden Handlungsebenen zukommen soll. In jedem Fall wird eine Priorisierung bei der Umsetzung der Aufgaben, die ohnehin zum grössten Teil bei den Kantonen anfallen werden, unausweichlich sein. Von zentraler Bedeutung dabei ist der noch zu erarbeitende Aktionsplan. Denn erst dieser Aktionsplan, den es in enger Abstimmung mit den Kantonen auszuarbeiten gilt, wird die Strategie zureichend konkretisieren und umsetzbar machen. Gesetzesänderungen sind in diesem Zusammenhang nach Möglichkeit zu vermeiden. Insbesondere bedarf es keiner neuen Schutznormen. Die bisherigen Regelungen, vorweg das heutige raumplanerische Instrumentarium, reichen aus. In jedem Fall gilt es zu vermeiden, die Verwaltung etwa durch zusätzliche Koordinationsstellen für Biodiversität beim Bund und bei den Kantonen ohne Wirkung aufzublähen und dadurch Verdruss gegenüber der Biodiversität entstehen zu lassen. Damit wäre in der Sache nichts gewonnen. Zur Beseitigung der zweifellos bestehenden Vollzugsdefizite ist vielmehr eine bessere Nutzung der bestehenden raumplanerischen Instrumente anzustreben, wie dies in der vorliegenden Strategie denn auch angeregt wird.

In jedem Fall abzulehnen ist der neu vorgeschlagene Sachplan Biodiversität, der zusammen mit den Kantonen erarbeitet werden und die ökologische Infrastruktur aus Schutzgebieten und Vernetzungsgebieten bezeichnen soll. Der Sachplan soll als Grundlage zur Lösung von Zielkonflikten und zur Nutzung von Synergien mit den Aufgaben der raumwirksamen Sektoralpolitiken des Bundes dienen. Ein solcher Sachplan ist ungeeignet und rechtlich nicht haltbar, denn ein Sachplan ist ein Instrument für die Koordination von Bundesaufgaben. Biodiversität aber ist weitgehend eine Verbundaufgabe von Bund und Kantonen. Der fragliche Vorschlag bestätigt den Eindruck, dass der Bund Biodiversität zentralistisch und hoheitlich betreiben möchte und den Kantonen zu wenig vertraut. Umso wichtiger ist es, dass die Verantwortlichkeiten im anzugehenden Aktionsplan unter gleichzeitiger Konkretisierung der für die Umsetzung der Massnahmen erforderlichen finanziellen und personellen Mittel klar festgelegt werden, zumal - woran hier erinnert sei - die finanziellen Ressourcen des Bundesamtes für Umwelt für die Bewältigung der bestehenden Aufgaben in den vergangenen Jahren regelmässig nicht ausreichten. Eine Umsetzung der Biodiversität mit weiteren Auswirkungen auf die Budgets und Rechnungen der Kantone wird nicht akzeptiert.

## 2. Ergänzende Bemerkungen zu einzelnen Kapiteln

### Kapitel 5: Bisheriger Biodiversitätsschutz

Die Ausführungen in diesem Kapitel sind in Ordnung. Aufgezeigt werden die bestehenden Massnahmen der Schweiz im Bereich der Biodiversität. Dabei wird deutlich, dass Bund, Kantone, Gemeinden, Naturschutzorganisationen und private Akteure bereits bisher viel zur Erhaltung der Biodiversität beigetragen haben, die bisherigen Massnahmen - namentlich auch

mangels der dafür erforderlichen finanziellen und personellen Mittel - aber nicht genügen und besser koordiniert werden müssen. Es sind somit jedoch nun im Rahmen der heute zur Verfügung stehenden Mittel Anstrengungen zur Förderung der Biodiversität anzustreben, nicht jedoch unbedingt durch eine Ausweitung der heutigen Schutzgebiete, sondern durch eine bessere Vernetzung dieser Flächen.

#### Kapitel 6: Biodiversität in relevanten Bereichen

Im Unterkapitel 6.2 Landwirtschaft ist ein Verweis auf die seit 2008 vorhandenen Umweltziele Landwirtschaft nachzutragen. Im Weiteren bedarf es zielorientierter finanzieller Anreize für ökologische Leistungen in der Landwirtschaft, damit die gesetzten Ziele in den Bereichen ökologische Ausgleichsflächen sowie Nährstoffeinträge erreicht werden können.

#### Kapitel 7: Strategische Ziele

Die zehn formulierten Ziele richten sich danach aus, die Biodiversität in der Schweiz und global langfristig zu erhalten und zu fördern. Sie sind aufeinander abgestimmt und beeinflussen und unterstützen einander in der Umsetzung gegenseitig. Zur Erhaltung und Förderung der Biodiversität sind die zehn Ziele deshalb als gemeinsames Paket zu verfolgen.

<i>Ziel</i>	<i>Bemerkungen</i>
Nachhaltige Nutzung der Biodiversität	<p><u>Handlungsfelder:</u> Für die Planung und Projektierung von Infrastrukturen wird gefordert, dass die Massnahmen zu Gunsten der Biodiversität mit den entsprechenden Instrumenten der Raumplanung auf der jeweiligen Ebene umzusetzen sind. Dieses Begehren entspricht schon heute den Anforderungen des Raumplanungsgesetzes, welches im Planerlassverfahren für die Erreichung einer möglichst ausgewogenen Lösung die raumplanerische Interessenabwägung vorsieht.</p> <p><u>Waldwirtschaft:</u> Aus Sicht des Kantons Luzern ist die Umsetzung des naturnahen Waldbaus auf der ganzen Waldfläche nur möglich, wenn die erwähnten Grundsätze (Naturverjüngung, Standortgerechtigkeit, Strukturvielfalt und bodenschonende Holzernte) konkretisiert werden. Dies auch unter Berücksichtigung des hohen Privatwaldanteils von 70 % im Luzerner Wald und der Tatsache, dass die Umsetzung über das Erteilen der Nutzungsbewilligungen an das mehrheitlich private, kleinparzellierte Waldeigentum erfolgt.</p> <p><u>Landwirtschaft:</u> Der Stickstoffkreislauf hat eine hohe Bedeutung im Zusammenhang mit dem Erhalt der Biodiversität. Mit dem luftgebundenen Transport des Nährstoffs ist auch eine weitreichende Beeinträchtigung verschiedenster Lebensräume verbunden. Diesem Aspekt trägt die vorliegende Strategie zu wenig Rechnung und muss diesbezüglich ergänzt werden. Die biologische Vielfalt ist auf der ganzen landwirtschaftlichen Produktionsfläche von Bedeutung. Formulierungen, die auf eine Segregation - hier Ökoflächen, dort intensive Produktion - hindeuten, sind zu vermeiden.</p> <p><u>Siedlungspolitik:</u> Die Raumplanung (dort besser Siedlungspolitik) ist nur unter den für die Biodiversität relevanten Bereichen in Kapitel 6 genannt. Angesichts der Bedeutung der Siedlungspolitik für die Erhaltung Förderung der Biodiversität und den negativen Auswirkungen der Zersiedlung ist dieser Aspekt auch bei den strategischen Zielen zu behandeln.</p>
Schaffung einer ökolo-	Schutzgebiete sind als Indikator für Biodiversität kaum aussagekräftig genug, weil die grosse Mehrheit der Pflanzen- und Tierarten ausserhalb von Schutz-

<p>gischen Infrastruktur</p>	<p>gebieten lebt und die Massnahmen zur Erhaltung und Förderung der Biodiversität ausserhalb der Schutzgebiete unbeachtet bleiben. Massgebender Indikator müssten die effektiven Flächen mit Biodiversität sein, wobei noch zu definieren ist, was darunter genau zu verstehen ist. Neben den Schutzgebieten gehören auch der Wald, vertraglich gesicherte Naturschutzflächen, ökologische Ausgleichsflächen in Landwirtschaft, Wildtierkorridore, naturnahe Gewässerbereiche und naturnahe Flächen im Siedlungsraum dazu.</p> <p>Die Zahlen im Anhang 3 der Biodiversitätsstrategie sind mit Unsicherheiten behaftet. Die Bilanz beruht teilweise auf Schätzungen, veralteten Daten, Inventarobjekten noch ohne Schutz und Mehrfachzählungen. Genaue und aktuelle Daten wären aber Voraussetzung für eine glaubwürdige Strategie und müssten als Erstes erhoben werden.</p> <p>Der vorgeschlagene Sachplan Biodiversität wird aus den oben angeführten Gründen abgelehnt.</p>
<p>Verbesserung des Zustands von stark gefährdeten Arten</p>	<p>Es ist auf Bundesebene eine Neobiota-Strategie anzustreben. Nicht nur die Verhinderung von Einfuhr und Ausbreitung sowie die Sensibilisierung der Öffentlichkeit sind wichtig. Einzudämmen sind auch schon vorhandene problematische Bestände.</p>
<p>Erhaltung der genetischen Vielfalt</p>	<p>Die Zielformulierung ist positiv zu gestalten. Nicht die genetische Verarmung soll bis 2020 gebremst, sondern die vorhandene genetische Vielfalt soll erhalten und gefördert werden.</p>
<p>Überprüfung von finanziellen Anreizen</p>	<p>Das Aufzeigen der negativen Anreize bringt für die Biodiversität noch keinen Gewinn. Erst die Umsetzung der Erkenntnisse kann eine Verbesserung bewirken.</p>
<p>Generierung und Verteilung von Wissen</p>	<p>Grosse Teile des von der Biodiversität erbrachten gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Nutzens stehen heute als öffentliches Gut kostenlos zur Verfügung. Das Aufzeigen des ökonomischen Werts der Biodiversität und des Werts als Lebensgrundlage des Menschen erachten wir als wichtig. Damit kann das Wissen und das Bewusstsein über den Zustand der Biodiversität in Gesellschaft und Wirtschaft verbessert werden.</p>
<p>Förderung der Biodiversität im Siedlungsraum</p>	<p>Zu verhindern sind Widersprüche zu anderen Politikbereichen (z.B. Schonung und haushälterische Nutzung des Bodens).</p>
<p>Verstärkung des internationalen Engagements</p>	<p>Angeregt wird, das Ziel in dem Sinn zu konkretisieren, dass die Schweiz bis 2020 ihren ökologischen Fussabdruck durch Steigerung der Ressourceneffizienz und durch Reduktion des spezifischen Konsums insbesondere von Importgütern reduziert. Zudem verstärkt sie ihr Engagement für die Erhaltung und Förderung der weltweiten Biodiversität auf internationaler Ebene.</p>
<p>Überwachung von Veränderungen der Biodiversität</p>	<p>Das Ziel hat den Zeithorizont 2020. Die Überwachung der Veränderungen der Biodiversität muss aber früher einsetzen, damit eine Zwischenbilanz für allfällige Korrekturen bis 2020 gemacht werden kann.</p>

## Kapitel 8: Rahmenbedingungen für die Umsetzung

Die Notwendigkeit neuer finanzieller und personeller Ressourcen wurde bereits bei den grundsätzlichen Anmerkungen erwähnt. Neue finanzielle Mittel wird der Kanton Luzern in absehbarer Zeit bei der aktuellen Finanzlage nicht zur Verfügung stellen können. Das Ausmass der zusätzlichen Mittel kann vermindert werden, wenn es gelingt, eine Koordination mit vorhandenen Instrumenten zu erreichen. Dies dürfte insbesondere im Bereich Controlling der Fall sein, haben doch bereits mehrere Kantone ein Monitoring und Controlling für den Kantonalen Richtplan eingerichtet.

Abschliessend ersuchen wir Sie, unsere Ausführungen und Bemerkungen bei der weiteren Bearbeitung der Vorlage zu berücksichtigen.

Freundliche Grüsse



Robert Küng  
Regierungsrat

### **Kopien an:**

- Dienststelle Landwirtschaft und Wald
- Dienststelle Umwelt und Energie
- Dienststelle Raumentwicklung, Wirtschaftsförderung und Geoinformation