



POSITIONSPAPIER DER FACHGRUPPE

Sicherung der Ökologischen Infrastruktur

Version März 2021

1. Ausgangslage und Zweck des Positionspapiers

Die Fachgruppe hat in der von ihr formulierten Definition der Ökologischen Infrastruktur ÖI (verabschiedet am 6. November 2018, siehe www.oekologische-infrastruktur.ch) und den dazugehörigen Erläuterungen (verabschiedet am 14. Januar 2019) dargelegt, dass sie eine verbindliche, langfristige Sicherung der ÖI mit raumplanerischen Instrumenten für zwingend hält:

«Sie [die ÖI] ist vollumfänglich und verbindlich in die raumplanerischen Instrumente integriert und wird umgehend und sektorübergreifend umgesetzt. [...] Die Raumplanung spielt bei der Umsetzung der Ökologischen Infrastruktur eine Schlüsselrolle. Deren Instrumente der behördenverbindlichen und eigentümerverbindlichen Planung und Festlegung kommen beim Aufbau und Betrieb der Ökologischen Infrastruktur zur Anwendung.

Die auf die Ansprüche der Lebensräume und Arten ausgerichtete Pflege und Nutzung in den Teilflächen der Ökologischen Infrastruktur muss langfristig gesichert sein: in den Kerngebieten mittels rechtlischem, grundeigentümerverbindlichem Schutz, der die zielgemässe Pflege bzw. Nutzung sicherstellt; in den Vernetzungsgebieten zumindest mit Richtplaneintrag und langfristigen Verträgen.»

Gemäss der vom Bundesrat beschlossene Biodiversitätsstrategie «[...] soll im Rahmen des Aktionsplans geprüft werden, ob und inwieweit mittels Sachplan bzw. Konzept nach Artikel 13 des Raumplanungsgesetzes eine ökologische Infrastruktur aus Schutzgebieten und Vernetzungsgebieten bezeichnet werden soll, dies im Rahmen der Bundeskompetenz von Artikel 78 Absatz 4. und in Zusammenarbeit mit den Kantonen. Ein solches Instrument könnte die Koordination raumwirksamer Tätigkeiten erleichtern, als Grundlage zur Lösung von Zielkonflikten und zur Nutzung von Synergien mit den Aufgaben der raumwirksamen Sektoralpolitiken des Bundes (v. a. zur Abstimmung mit den jeweiligen Sachplanungen) im Hinblick auf die Erhaltung und Förderung der Biodiversität dienen und insbesondere dafür sorgen, dass die Biotope von nationaler Bedeutung ausreichend untereinander vernetzt sind.»

Die Fachgruppe möchte mit dem vorliegenden Positionspapier einen Beitrag leisten zur von der Biodiversitätsstrategie verlangten Prüfung der für die ÖI geeigneten raumplanerischen Instrumente.

Das vorliegende Positionspapier zeigt auf, welche Instrumente und welches Vorgehen die Fachgruppe als zweckmässig erachtet, um eine langfristige Sicherung der Teilflächen der ÖI zu gewährleisten. Eine verbindliche Sicherung ist eine Voraussetzung für eine funktionierende Ökologische Infrastruktur.

2. Problemstellung

Gestützt auf das Handbuch „Programmvereinbarungen im Umweltbereich 2020 – 2024“ des Bundesamtes für Umwelt BAFU hat dieses die Kantone im Rahmen des Projektziels 1 der Ende 2019 vereinbarten Programmvereinbarungen im Bereich Natur verpflichtet, ein kantonales Gesamtkonzept zur Arten- und Lebensraumförderung sowie Vernetzungsplanung zu erarbeiten. Dies beinhaltet auch die kantonale Planung der Ökologischen Infrastruktur. Gemäss dem Planungsauftrag des BAFU sollen die Kantone bis Ende 2024 die fachliche Planung der ÖI durchführen, die politische und raumplanerische Verankerung dieser Planung soll ab 2025 angegangen werden.

Aus Sicht der Fachgruppe ist dieser Zeitplan höchst kritisch. Eine wirksame, verbindliche Planung in den Kantonen setzt zwingend das Vorhandensein einer übergeordneten, gesamtschweizerischen Planung voraus. Diese liegt bisher nicht vor. Ohne eine gesamtschweizerische Planung fehlt aber den kantonalen Fachstellen der Rückhalt von nationaler Seite und damit ein wichtiges Mittel gegenüber den anderen kantonalen politischen Kräften, den Anliegen der Biodiversität das nötige Gehör zu verschaffen. Ohne raumplanerische Vorgaben vom Bund ist die Verankerung der ÖI in den Kantonen vollständig der kantonalen politischen Diskussion ausgeliefert und andere Bereiche wie Verkehr oder Fruchtfolgeflächen haben höheres Gewicht, weil sie sich auf Konzepte/Sachpläne des Bundes abstützen können. Zudem besteht die Gefahr, dass die einzelnen Kantonsplanungen ohne bundesweite Gesamtvorgabe zu wenig koordiniert sind und sich keine fachlich basierte, gut abgestimmte Gesamtstruktur für die Ökologische Infrastruktur ergibt.

Die Entwicklung von verbindlichen Planungsinstrumenten auf Bundesebene muss deshalb möglichst zügig angegangen werden. Grundlage für diese Planungsinstrumente sind die Fachgrundlagen IST (gesichert und noch zu sichern), SOLL und Vernetzung, die von den Datenzentren und anderen Institutionen erarbeitet wurden. Die Ergebnisse liegen dem BAFU vor. Es wäre nicht zielführend, die politische und raumplanerische Verankerung der fachlichen Planung der ÖI in den Kantonen anzufangen, bevor der Bund die übergeordneten raumplanerischen Instrumente mit verbindlichen Vorgaben bereitgestellt hat.

3. Zweckmässiges Vorgehen aus Sicht der Fachgruppe

3.1 Verbindliche Sicherung der Kerngebiete (IST-Zustand)

Die Kerngebiete bilden das Rückgrat der Ökologischen Infrastruktur. Es sind räumlich und rechtlich klar definierte Flächen, die für prioritäre Arten und/oder Lebensräume wichtig sind. Sie bieten den prioritären Arten eine besonders hohe Lebensraumqualität und sind als Reproduktions-, Entwicklungs- und Ausbreitungszentren (Quellpopulationen) von grosser Bedeutung.

Ein wichtiger Teil der heute vorhandenen Kerngebiete ist in den Bundesinventaren (siehe NHG und entsprechende Verordnungen) erfasst und damit rechtlich gesichert. Die Qualität in vielen Flächen sinkt aber, wie die Wirkungskontrolle Biotopschutz von Ende 2019 gezeigt hat. Diese Objekte sind wieder auf den Zustand zu bringen, der zumindest jenem entspricht, als sie inventarisiert wurden. Für diese Sanierungen sowie den fachgerechten jährlichen Unterhalt sind die nötigen finanziellen und personellen Mittel zu sprechen.

Gerade die in den Jahren 2016-2017 durchgeführten Pilotprojekte zur ÖI in den Parks haben aber aufgezeigt, dass verschiedene vorhandene schutzwürdige Flächen nicht Teil der Bundesinventare sind und sich zum Teil auf Flächen befinden, deren Nutzung nicht (mehr) den Bedürfnissen der Zielarten entspricht. Diese noch nicht in Inventaren gesicherten wertvollen Flächen sind gemäss Gesetz und Rechtsprechung genauso schutzwürdig bzw. stehen unter dem Schutz des NHG wie die bereits in den Inventaren enthaltenen Fläche. Die vom BAFU an Infospecies in Auftrag gegebene Analyse des IST-Zustands der ÖI mittels Artendaten wird diese Lücken bezüglich Sicherung und angepasster Pflege von noch vorhandenen, für die Biodiversität wertvollen Flächen systematisch erfassen und aufzeigen. Diese Flächen sind zusätzlich zu den bestehenden Inventarobjekten langfristig zu sichern.

Vorschlag:

Die Fachgruppe Ökologische Infrastruktur erachtet ein neues Bundesinventar als geeignetstes Instrument für die Sicherung bisher nicht gesicherter schutzwürdiger Flächen als zusätzliche Kerngebiete für die Ökologische Infrastruktur.

Begründung: Wertvolle vorhandene Kerngebiete lassen sich nicht einfach, z.B. aufgrund von raumplanerischen Interessensabwägungen, verschieben – ihre Lage ist gegeben. Die Kerngebiete brauchen einen Schutz vor Ort. Das Instrument der Bundesinventare ist das beste vorhandene Instrument dafür.

Handlungsbedarf:

- Systematische Ermittlung der heute vorhandenen, zusätzlich zu den Bundesinventarobjekten als Kerngebiete nötige Flächen (nach einheitlichen Kriterien) inkl. Einbezug ausreichender Puffer
- Integration der zusätzlichen, nötigen Flächen in ein neues Bundesinventar
- Für ein solches neues Bundesinventar ist die geeignete Form zu finden. Es liegen Grundlagen vor für die Smaragdgebiete, die auch der Berner Konvention entsprechen würden. Bereits heute gibt es bei den Bestimmungen zu den Mooren über die Auen bis zu den Trockenwiesen und -weiden unterschiedliche Schutzniveaus.
- Ermittlung und Zurverfügungstellung der für die qualitative Sicherung der Kerngebiete notwendigen Ressourcen.

3.2 Verbindliche Sicherung der zusätzlich notwendigen Kerngebiete (SOLL-Zustand)

Es ist mehrfach belegt, dass zahlreiche Objekte der Bundesinventare für den Fortbestand der dort vorhandenen Populationen gefährdeter Arten zu kleinflächig sind und es ist eine Tatsache, dass die in der Schweiz heute vorhandene Restfläche an Kerngebieten den international abgestützten Mindestwert des Aichi-Ziels Nr. 11 von 17% der Landfläche (als zu erreichender Zwischenstand per Ende 2020) deutlich verfehlt. Der heutige Zustand an IST-Flächen ist das Ergebnis jahrzehntelanger Abnahmen von schutzwürdigen Flächen und entspricht nicht dem, was für die Sicherung der Arten und Lebensräume in der Schweiz wirklich nötig ist. Es braucht nach Jahren des Verlusts an gefährdeten Lebensräumen dringend eine Trendumkehr.

Für eine funktionierende Ökologische Infrastruktur braucht es zwingend eine Erweiterung der Kerngebietsfläche (SOLL-Zustand). Diese richtet sich nach den Ansprüchen der langfristigen

Sicherung der Lebensräume und der auf sie spezialisierten Arten, bzw. Gilden, wie sie in der SOLL-Studie der Datenzentren erfasst werden. Ergebnis dieser breit abgestützten Studien sind Angaben zu den nötigen zusätzlichen Flächen pro Gilde. Diese Werte sind für die Kantone die Grundlage für die Ausscheidung der nötigen zusätzlichen Kerngebiete der verschiedenen Lebensräume.

Vorschlag:

Die Fachgruppe Ökologische Infrastruktur erachtet ein Konzept des Bundes nach Art. 13 RPG und darauffolgend die kantonalen Richtpläne als geeignetste Instrumente für die Erreichung des für eine funktionierende ÖI notwendigen SOLL-Zustands.

Mit dem **Konzept** gibt der Bund – analog des Sachplans Fruchtfolgeflächen, der eigentlich ein Konzept ist – vor, welche schutzwürdigen Flächen in der Schweiz mindestens nötig sind, um ihre Arten und Lebensräume zu sichern (SOLL minimal).

Das Konzept, das die Ziele gemäss der Studie der Datenzentren aufnimmt, gibt den Kantonen den nötigen Spielraum, die vom Bund erwarteten neuen Flächen pro Gilde/Lebensraumtyp dort anzulegen, wo es den örtlichen Gegebenheiten entspricht.

Begründung: Für die Erreichung des SOLL-Zustandes der Ökologischen Infrastruktur sowie deren langfristige Sicherung ist aus Sicht der Fachgruppe eine Verankerung der Ökologischen Infrastruktur in den kantonalen Richtplänen eine Voraussetzung. Gemäss der von EspaceSuisse dargestellten Handlungskette gemäss Planungsverständnis des RPG (siehe Kasten) muss der Bund dafür vorgängig die übergeordneten Planungsinstrumente Konzept bzw. Sachplan bereitstellen. Diese planerischen Vorgaben des Bundes sind auch die Basis für die entsprechende Anpassung des «Leitfaden für die Richtplanung» (Richtlinien nach Art. 8 RPV). Nur so ist sichergestellt, dass die Berücksichtigung der Ökologischen Infrastruktur in den kantonalen Richtplänen wirkungsvoll und nach einer gewissen Einheitlichkeit erfolgt.

3.3 Verbindliche Sicherung der Vernetzung (NETZ)

Die Bedeutung der Vernetzung der Kerngebiete ist anerkannt. Es liegen bereits Ideen für das Vorgehen vor. Weitere Grundlagen sind aber dringend nötig. Die Vernetzung kann über grosse nationale Korridore erfolgen, über kantonale Vernetzungssachsen und über die Vernetzung in der Gemeinde, welche direkt Lebensräume und Populationen verbindet.

Für eine funktionierende Ökologische Infrastruktur braucht es zwingend zusätzliche Vernetzungsgebiete (NETZ). Vernetzungsgebiete sind klar definierte Flächen und Räume, die die Kerngebiete verbinden und die Durchlässigkeit der Landschaft für Tier-, Pflanzen- und Pilzarten gewährleisten. Als Ausbreitungsräume, Trittsteine und Korridore ermöglichen sie die tägliche Mobilität, die saisonalen Wanderungen, die Ausbreitung der Zielarten von einem Kerngebiet zum nächsten sowie die Besiedlung neuer Gebiete und Regionen (z.B. im Verlauf des Klimawandels). Zudem bieten die Vernetzungsgebiete den Zielarten der Ökologischen Infrastruktur ein zusätzliches Nahrungsangebot.

Vorschlag:

Die Fachgruppe Ökologische Infrastruktur erachtet einen Sachplan des Bundes nach Art. 13 RPG und die kantonalen Richtpläne für die geeignetsten Instrumente für die Erreichung der für eine funktionierende Ökologische Infrastruktur notwendigen Vernetzung.

Mit dem **Sachplan** gibt der Bund vor, welche Vernetzungsachsen in der Schweiz nötig sind, um ihre Arten und Lebensräume zu sichern. Bei der Festlegung dieser Vernetzungsachsen besteht ein gewisser Spielraum. Sachpläne des Bundes sind immer das Ergebnis von Aushandlungsprozessen zwischen den verschiedenen Ansprüchen an den Raum. Während den bestehenden schutzwürdigen, noch zu sichernden Flächen kein solcher Aushandlungsprozess möglich ist, da sie ortsgebunden sind, besteht diese Möglichkeit bei der Vernetzung.

Begründung: Für die Erreichung der Vernetzung der Kerngebiete im Rahmen der Ökologischen Infrastruktur sowie deren langfristige Sicherung ist aus Sicht der Fachgruppe eine Verankerung in den kantonalen Richtplänen eine Voraussetzung. Gemäss dem von EspaceSuisse dargestellten Handlungskette gemäss Planungsverständnis des RPG (siehe Kasten) muss der Bund dafür vorgängig das übergeordnete Planungsinstrument Sachplan bereitstellen. Diese planerischen Vorgaben des Bundes sind auch die Basis für die entsprechende Anpassung des «Leitfaden für die Richtplanung» (Richtlinien nach Art. 8 RPV). Nur so ist sichergestellt, dass die Berücksichtigung der Vernetzung im Rahmen der Ökologischen Infrastruktur in den kantonalen Richtplänen wirkungsvoll und nach einer gewissen Einheitlichkeit erfolgt. Das ist gerade bei der dringend nötigen kantonsübergreifenden Vernetzung nötig.

Die Grundlagen für die Vernetzung werden voraussichtlich nach IST und SOLL als letzte vorliegen. Der Sachplan wird deshalb in der Reihe Inventar (IST) – Konzept (SOLL) – Sachplan (NETZ) auch zeitlich das dritte Instrument sein. Damit kann sich die Vernetzung bereits an den neuen Flächen aus IST und SOLL orientieren. Der Sachplan ist auch ein Instrument, das normalerweise bis zur Festlegung viele Jahre benötigt.

Exkurs zu den raumplanerischen Instrumenten

Die Bedeutung der raumplanerischen Instrumente gemäss RPG für den Aufbau einer funktionierenden ÖI lässt sich aus den Worten von EspaceSuisse ableiten: *«Vorhaben mit erheblichen Auswirkungen auf Nutzungsordnung, Erschliessung und Umwelt, aber auch politisch umstrittene Werke lassen sich nur dann nachhaltig und unter Berücksichtigung der demokratischen Anforderungen in den Raum einfügen, wenn sie vornherein den planerischen Stufenbau (Sach-, Richt- und Nutzungsplanung) durchlaufen.*

[...] *Dies entspricht dem Planungsverständnis des RPG, das die Sach-, Richt- und Nutzungsplanung sowie anschliessend das Baubewilligungsverfahren als Handlungskette versteht.»* (VLP-ASPAN 2014: SACHPLAN DES BUNDES: EIN UNTERSCHÄTZTES INSTRUMENT; IN RAUM&UMWELT 2/2014; 21PP.)

Konzepte nach Art. 13 RPG zeigen auf, wie der Bund seine Sachziele und Tätigkeiten im Hinblick auf die Erfüllung von Aufgaben, die sich auf Raum und Umwelt erheblich auswirken, abstimmt. Das Konzept kommt zur Anwendung, wenn die Festlegung kompetenz- und ressortübergreifender Ziele und Massnahmen erforderlich ist. Beispiel: Bei der Sportförderung haben Bund und Kantone gleichermaßen Kompetenzen (Art. 68 Abs. 1 BV). Deshalb wurde für den Bau von nationalen Sportanlagen ein Konzept erlassen.

Ein Sachplan besteht aus einem konzeptionellen Teil (Programmteil) und einem Umsetzungsteil. Verbindlich ist vor allem der Umsetzungsteil mit den Objektblättern, welche räumlich konkrete Festlegungen enthalten. Diesbezüglich geht der Sachplan weiter als das Konzept. Die Sachpläne sind für den Bund das wichtigste Planungsinstrument, um seine raumwirksamen Tätigkeiten aufeinander abzustimmen und mit den Bestrebungen der Kantone harmonisieren zu können. Der Bund muss in den Sachplänen aufzeigen, welche Prioritäten er bei der Erfüllung seiner raumwirksamen Aufgaben setzt und wie und mit welchen Mitteln er die Aufgaben umsetzt. Mit der Verabschiedung durch den Bundesrat wird der Sachplan für die raumwirksam tätigen Behörden aller Stufen (Bund, Kantone, Gemeinden) verbindlich. Beispiele: Sachplan Übertragungsleitungen SÜL, Sachplan Infrastruktur Schiene SIS.

(Quelle: Sachplan des Bundes: Ein unterschätztes Instrument, VLP-ASPAN in Raum&Umwelt 2/2014 www.espacesuisse.ch/sites/default/files/documents/ru_14_02-web_0.pdf)