

## Fachliche Grundlagen zum Ziel 3 GBF in der Schweiz

Zürich, 9. November 2023, ergänzt 11. Januar 2024

### 1. Fragestellung

Am 19. Dezember 2022 beschloss die Staatengemeinschaft anlässlich der 15. Vertragsstaatenkonferenz der Biodiversitätskonvention CBD in Kunming/Montreal den Globalen Biodiversitätsrahmen mit 23 Handlungszielen (KMGBF). Das Ziel 3 KMGBF lautet:

*«HANDLUNGSZIEL 3: Sicherstellen und ermöglichen, dass bis 2030 mindestens 30 Prozent der Land- und Binnengewässergebiete sowie Meeres- und Küstengebiete, insbesondere der Gebiete von besonderer Bedeutung für die biologische Vielfalt und Ökosystemfunktionen und -leistungen, durch ökologisch repräsentative, gut vernetzte und gerecht verwaltete Schutzgebietssysteme und andere wirksame gebietsbezogene Erhaltungsmassnahmen effektiv erhalten und gemanagt werden, unter Anerkennung indigener und angestammter, traditioneller Gebiete, soweit angezeigt, und dass sie in grössere Landschaften, Meereslandschaften und den Ozean integriert werden, wobei sichergestellt wird, dass jede nachhaltige Nutzung, soweit sie in diesen Gebieten angemessen ist, in vollem Umfang mit den für die Erhaltung vorgegebenen Ergebnissen vereinbar ist und die Rechte indigener Völker und lokaler Gemeinschaften, auch ihre angestammten, traditionellen Gebietsrechte, anerkannt und geachtet werden.»*

Es stellt sich deshalb die Frage, welche Flächen der Schweiz an das Ziel 3 KMGBF angerechnet werden können. Am 10.3.2023 veröffentlichte das BAFU ein Papier mit dem Titel «UREK-S; 22.025 Botschaft zur Volksinitiative «für die Zukunft unserer Natur und Landschaft» und zum indirekten Gegenvorschlag». Dieses Papier enthält eine Zusammenstellung von Biodiversitätsflächen hinsichtlich des Ziels 3 KMGBF von 30 Prozent. BirdLife Schweiz hat die Zahlen ebenfalls genau analysiert und mit den Angaben des BAFU verglichen. In den hier vorliegenden fachlichen Grundlagen fassen wir die Ergebnisse zusammen.

### 2. Analyse der bestehenden Flächen

#### 2.1 Flächen, die an das Ziel 3 KMGBF anrechenbar sind

Bis heute vertritt das BAFU im Indikator Nationale Schutzgebiete/Ausgewiesene Flächen für die Biodiversität folgende Zahl: «Die Schutzgebiete von nationaler, regionaler und lokaler Bedeutung machen derzeit 10,75 % der Landesfläche aus. Rund zwei Drittel davon sind auf nationaler und ein Drittel auf kantonaler Ebene geschützt.» Die 10,75 % kommen wie folgt zustande:

| <b>Schutzgebiete gemäss Indikator</b>                   | <b>Anteil an der Landesfläche</b> |
|---|-----------------------------------|
| - Nationalpark  | 0,41                              |
| - Kernzone Naturerlebnispark                            | 0,02                              |
| - nationale Biotop                                      | 2,27                              |
| - regionale und lokale Biotop                           | 2,20                              |
| <b>Zwischentotal 1 ohne schwach geschützte Gebiete</b>  | <b>4,90 %</b>                     |
| - Wasser- und Zugvogelreservate (schwach geschützt)     | 0,44                              |
| - Eidg. Jagdbanngebiete (schwach geschützt)             | 3,57                              |
| <b>Zwischentotal 2 mit schwach geschützten Gebieten</b> | <b>8,91 %</b>                     |

|                                    |                |
|------------------------------------|----------------|
| - Waldreservate                    | 1,84           |
| <i>Total gemäss BAFU-Indikator</i> | <i>10,75 %</i> |

In dieser Zahl sind auch Flächen enthalten, welche der Bundesrat bereits 2012 als «Schutzgebietsflächen mit eher schwachen Anforderungen beim Schutz der Biodiversität» bezeichnet hat (konkret: Wasser- und Zugvogelreservate sowie Eidg. Jagdbanngebiete) und deren «Schutz ausgeweitet werden sollte». Ohne diese 4,01 % würde der Wert des BAFU-Indikators statt bei 10,75 % bei 6,74 % liegen.

Die Waldreservate sind in der Tabelle oben separat ausgewiesen, weil sie gemäss der Definition des Ziels 3 KMGBF eigentlich Flächen mit «anderen wirksamen gebietsbezogenen Erhaltungsmaßnahmen» sind (im Folgenden OECMs auf Grund der englischen Version «other effective area-based conservation measures»). Waldreservate werden jeweils für eine begrenzte Zeit zwischen Kanton und Waldeigentümern vertraglich gesichert (in der Regel auf 25 Jahre für Sonderwaldreservate, bzw. auf 50, seltener auf 99 Jahre für Naturwaldreservate), während die meisten anderen Schutzgebiete der Schweiz auf unbegrenzte Zeit durch die öffentliche Hand verbindlich geschützt sind.

Weitere Flächen, die unter die OECMs fallen, sind im BAFU-Indikator entweder erwähnt, aber nicht zu den 10,75 % hinzugerechnet, oder sie sind gar nicht genannt:

| <i>Weitere OECMs</i>                        | <i>Anteil an der Landesfläche</i> |
|---|-----------------------------------|
| - Naturschutzgebiete Dritter                | 0,37                              |
| - kantonale Vorranggebiete TWW              | 0,15                              |
| - Altholzinseln im Wald                     | 0,12                              |
| <i>Zwischentotal weitere OECMs</i>          | <i>0,64 %</i>                     |
| <b><i>Total Schutzgebiete und OECMs</i></b> | <b><i>11,39 %</i></b>             |

Demnach können heute nach dieser Analyse **Flächen im Umfang von 11,39 % der Landesfläche an das Ziel 3 KMGBF angerechnet** werden. Dies unter der Voraussetzung, dass die beiden Kategorien mit eher schwachem Schutz in ihrer Schutzwirkung ausgeweitet werden.

Wenn diese Ausweitung des Schutzes nicht gelingt, sind es nur 7,38 %. Diese Zahl unterscheidet sich von einer Zusammenstellung einer anderen Naturschutzorganisation mit 7,82 % darin, dass diese nur die Jagdbanngebiete wegzählt, während der Bundesrat zusätzlich auch die Wasser- und Zugvogelreservate als Flächen mit eher schwachem Schutz bezeichnet.

## **2.2 Vergleich mit den Angaben des BAFU zum Ziel 3**

Das BAFU kommt in seinem unter der Fragestellung genannten Papier betreffend Flächen, die an das Ziel 3 KMGBF angerechnet werden können, zu ganz anderen Zahlen, die rund doppelt so hoch liegen. Der Hauptgrund liegt darin, dass das BAFU entgegen der Definition von Ziel 3 KMGBF auch Vernetzungsgebiete dazuzählt und weiter sogenannte internationale Schutzgebiete, die in der Schweiz gar keinen Schutz haben. Das wird im Folgenden im Detail aufgezeigt.

**Vernetzungsgebiete:** Schutzgebiete und OECMs können in vielen Fällen zusätzlich auch Vernetzungsfunktionen übernehmen. Dann sind sie natürlich als Schutzgebiete und OECMs an das Ziel 3 KMGBF anrechenbar. Doch Flächen, die nur Vernetzungsgebiete und nicht auch Schutzgebiete oder OECMs sind, fallen nicht unter das Ziel. Denn die Definition der Flächen, die an das Ziel 3 KMGBF angerechnet werden können, lautet, dass es um «gut vernetzte und gerecht verwaltete Schutzgebietssysteme und andere wirksame gebietsbezogene Erhaltungsmaßnahmen» geht.

Wenn es um reine Vernetzungsgebiete geht, die nicht auch Schutzgebiete oder OECMs sind, dann liegen diese **zwischen** den anrechenbaren Flächen. Diese reinen Vernetzungsgebiete sind demnach nicht Teil der Ziel-3-Flächen. Das wird auch aus den Definitionen der CBD und der IUCN zum Ziel 3, zu den Schutzgebieten und OECMs sehr deutlich.

Damit entfällt ein grosser Teil der vom BAFU in seinem Bericht fälschlicherweise eingerechneten Kategorien. Kommt hinzu, dass das BAFU unter dem **Titel der OECMs** alles Mögliche hinzuzählt, das aber gar kein OECM ist. OECMs sind nicht einfach ein Sammelsurium von irgendwelchen Flächen. Wie die Schutzgebiete haben sie klare Definitionen sowohl von der IUCN wie auch von der CBD. Grundsätzlich sind sie sehr schutzgebietsähnlich, insbesondere auch im langfristigen, verbindlichen Schutz der Biodiversität.

**Vergleich der Anforderungen an Schutzgebiete und OECMs:**

|   | <b>Schutzgebiet</b>  | <b>OECM</b>   |
|---|--|---|
| 1 | klar geographisch definierter Raum/Fläche                    | eine geographisch definiertes Gebiet, das nicht ein Schutzgebiet ist  |
| 2 | anerkannt, zweckbestimmt und unterhalten                     |   |
| 3 | durch gesetzliche oder andere wirksame <u>Massnahmen</u> ... | geführt und verwaltet ...   |
| 4 | ... um langfristige Naturschutzziele zu erreichen            | ... in der Weise, um positive, dauernde, langfristige Naturschutzwirkung zu erzielen  |
| 5 | verbunden mit Ökosystemleistungen und kulturellen Werten     | verbunden mit Ökosystemleistungen und je nach Situation auch mit kulturellen, spirituellen, sozioökonomischen und anderen lokal relevanten Werten |

**Sogenannte Internationale Schutzgebiete:** Die Definition von Ziel 3 verlangt, dass die Flächen als «Schutzgebietssysteme und andere wirksame gebietsbezogene Erhaltungsmassnahmen effektiv erhalten und gemanagt» werden. Flächen, die einfach auf einem Plan dargestellt sind, aber weder einen wirksamen Schutz auf nationaler Ebene noch einen solchen Schutz direkt anwendbar aus einer internationalen Konvention haben, sind keine «Schutzgebiete» und auch nicht an das Ziel 3 anrechenbar.

Im Einzelnen will das BAFU folgende Gebietskategorien und Flächen für das Ziel 3 anrechnen, die aber bei genauer Prüfung nicht anrechenbar sind:

|  | <b>Flächenanteil nach BAFU</b> |
|--|--------------------------------|
| - kantonale Jagdbanngelände  | 0,40                           |
| - Nährstoffpufferzonen   | 0,34                           |
| - BFF QII mit Vernetzung   | 1,01                           |
| - Moorlandschaften   | 1,44                           |
| - Übergangszonen Naturerlebnispärke  | 0,02                           |
| - Gewässerräume  | 0,10                           |
| - Naturvorranggebiete Waldentwicklungsplanung WEP  | 3,20                           |
| - BFF QII ohne Vernetzung  | 0,28                           |
| - BFF QI mit Vernetzung  | 1,80                           |
| - Flächen Programm NLA   | 0,18                           |
| - Gebiete VAEW   | 0,35                           |
| - UNESCO-Welterbe  | 2,22                           |
| - UNESCO-Biosphären Kernzonen  | 0,00                           |
| - Smaragdgebiete   | 0,65                           |
| - Ramsargebiete  | 0,01                           |
| <b>Total</b><br><i>Bei diesen 12% handelt es sich NICHT um Schutzgebiete oder OECMs.</i> | <b>12,00 %</b>                 |

Zu den einzelnen Kategorien:

- **Kantonale Jagdbanngebiete.** Wenn schon die eidgenössischen Jagdbanngebiete höchstens Schutzgebiete mit eher schwachem Schutz sind, dann sind es die kantonalen noch viel mehr. Zum Teil haben die Kantone riesige Flächen so bezeichnet. Doch abgesehen von einem Jagdschutz haben sie meist keinen wirksamen Schutz und beinhalten keine Sicherung von Lebensräumen anderer Arten. Wie die vom BAFU genannte %-Zahl für die Fläche der kantonalen Jagdbanngebiete zustandekommt, ist ohnehin nicht erklärt; sie dürfte wohl deutlich grösser sein.
- **Nährstoffpufferzonen** haben eine wichtige Funktion, damit die Schutzgebiete ab ihrer Grenze nicht zuerst auf Dutzenden von Metern oder mehr durch Nährstoffeintrag entwertet werden. Nährstoffpufferzonen haben die Aufgabe, diese negativen Einflüsse abzufedern, sind aber per Definition – zum Teil stark – beeinträchtigt. Sie sind deshalb keine Schutzgebiete oder OECMs.
- **Biodiversitätsförderflächen in der Landwirtschaft BFF** sind räumlich flexibel und werden nur auf kurze Zeit vereinbart, zum Teil können die entsprechenden Verträge bereits nach einem Jahr gekündigt und die BFF zerstört werden. Damit ist die Langfristigkeit des Schutzes sowohl als Schutzgebiete als auch als OECMs nicht erfüllt, und zwar auch für BFF mit Qualität und mit Vernetzung. BFF spielen aber bei der biodiversitätsverträglichen Nutzung der restlichen Landschaft im Landwirtschaftsland eine wichtige Rolle.
- **Moorlandschaften** sollen die Landschaft im Umfeld von Moorbiotopen erhalten. Die Moorbiotope sind bereits bei den Biotopen von nationaler Bedeutung zu den Schutzgebiete gerechnet. Für die restlichen Flächen der Moorlandschaften gibt es aber in Bezug auf die Sicherung der Biodiversität keine Vorschriften. Solange das der Fall ist, sind sie keine Schutzgebiete im Sinne des Ziels 3 KMGBF.
- **Übergangszonen Naturerlebnispärke:** Wie Nährstoff-Pufferzonen dienen diese Übergangszonen als Puffer gegen schädliche Einwirkungen auf die Kernzone. Darüberhinaus gibt es keine Bestimmungen, insbesondere keine zur Sicherung der Biodiversität.
- **Gewässerräume:** Das BAFU bezeichnet die Gewässerräume als Vernetzungsgebiete. Da diese weder Schutzgebiete noch OECMs sind, sind sie auch nicht an das Ziel 3 KMGBF anrechenbar.
- **Naturvorranggebiete WEP:** Flächen, die in der Waldentwicklungsplanung als Vorranggebiete für die Natur oder die Biodiversität bezeichnet sind, sind nur während der Laufzeit von rund 15 Jahren diesem Zweck zugeschrieben. Die Behörden haben sogar während dieser Laufzeit nicht sehr gute Möglichkeiten, eine allfällige naturfeindliche Entwicklung zu verhindern. Auf Grund der fehlende Langfristigkeit und der Relativität des Schutzes fallen die Naturvorranggebiete auch nicht als OECMs unter das Ziel 3.
- **Flächen Programm NLA:** Das Programm Natur, Landschaft, Armee des VBS ist wichtig. Es ist immer noch weitgehend das einzige Programm, innerhalb dessen der Bund seine Flächen für die Biodiversität nutzt. Die langfristige, verbindliche Verpflichtung fehlt aber.
- **Gebiete VAEW:** Für die Flächen gemäss der Verordnung über die Abgeltung von Einbussen bei der Wasserkraftnutzung (VAEW) erhalten die betreffenden Gemeinden Entschädigungen, wenn sie solche schönen Landschaften nicht zur Energiegewinnung nutzen, insbesondere keine Stauseen zulassen. In der Verordnung gibt es keine Bestimmungen zur Biodiversität. Diese Flächen sind nicht an das Ziel 3 anrechenbar.
- Die **internationalen Schutzgebiete** (in der Tabelle oben UNESCO-Gebiete, Ramsar- und Smaragdgebiete) sind derzeit nicht nach nationalem Recht geschützt und können deshalb nicht als Schutzgebiete angerechnet werden. Eine reine Pflicht zum Reporting reicht nicht für einen Status als Schutzgebiete oder OECM.

Das BAFU kommt auf 23,39 % aktuelle Flächen, die es dem Ziel 3 anrechen will. Zählt man davon die 12,00 % ab, die weder als Schutzgebiete noch als OECMs anrechenbar sind, kommt man auf den oben genannten Wert von 11,39 % anrechenbare Fläche.

Wobei immer zu betonen ist, dass davon 4,01 % eher schwach geschützte Flächen sind, deren Schutz massiv verbessert werden muss, damit sie voll angerechnet werden können.

### **3. Analyse des Ausblicks des BAFU**

Das BAFU schätzt, dass durch die Ausweisung weiterer Schutzgebiete und OECMs weitere 5,02 % bis 2030 dazukommen, so dass bis dann die Schweiz rund 28 % erreichen könnte.

Doch die detaillierte Analyse zeigt: Davon können als Schutzgebiete oder OECMs aufgrund der fachlichen Kriterien nur die neuen Biotope von regionaler oder lokaler Bedeutung (BAFU: 1,65 % als Schutzgebiete) und die zusätzlichen Waldreservate (BAFU: 0,99 %, als OECMs) angerechnet werden.

Dies hängt aber davon ab, ob die Kantone wirklich so viele regionale und lokale Biotope schaffen können, welche die Biodiversität wirksam schützen. Dafür braucht es auch die entsprechende Finanzierung des Bundes und die personellen Mittel bei den Kantonen. Immerhin müssten zu den heute 2,20 % regionalen und lokalen Biotope weitere 1,65 % hinzukommen, also innert den verbleibenden 7 Jahren bis 2030 drei Viertel Mal so viele neue Biotope wie seit der grossen NHG-Revision Ende der 1980er-Jahren. Zudem fällt mit dem Scheitern des Gegenvorschlags die dort vorgesehene ausdrückliche Pflicht der Kantone zur Bezeichnung von regionalen und lokalen Biotopen weg. Der Wert dürfte damit deutlich kleiner sein. Wir rechnen hier einmal mit 1 % der Landesfläche.

Die Biodiversitätsgebiete (0,50 %) wären auf der Basis des Gegenvorschlags des Nationalrats zur Biodiversitätsinitiative geschaffen worden. Sie entfallen mit dem Scheitern des Gegenvorschlags. Auch bei der Annahme der Biodiversitätsinitiative 2024 wird es wieder Jahre dauern, bis eine entsprechende NHG-Revision aufgegleist ist und weitere Jahre, bis dann solche Biodiversitätsgebiete der Natur dienen können.

Die vom BAFU mitgezählten kantonalen Jagdbanngebiete (0,20 %) sind keine Schutzgebiete oder OECMs. Kantonale Gebiete nach Fischereigesetz gibt es nicht (0,40 %) als effektive Schutzgebiete. Allfällige Ansätze dazu sind ohnehin mit der Ablehnung des Gegenvorschlags weggefallen. Wildtierkorridore (1,50 %) sind keine Schutzgebiete oder OECMs ausser in jenen allfälligen Teilflächen, die deren Kriterien erfüllen. Diese dürften minim sein und bereits mit den regionalen und lokalen Biotopen abgedeckt sein. Auch Gewässerräume (0,40 %) sind keine Schutzgebiete oder OECMs. Revitalisierte Gewässerstrecken erfüllen die Kriterien für Schutzgebiete oder OECMs nur, wenn sie besonders geschützt sind; die Flächen sind minim (0,03 %).

Zusammengefasst kann gesagt werden, dass wenn in den nächsten sieben Jahren viele personelle und finanzielle Mittel eingesetzt werden können, die Schutzgebietsfläche (inkl. OECMs) um 2 % (um 0,01 % gerundet) wachsen könnte. Zusammen mit den 11,39 %, die heute anrechenbar sind, ist bis 2030 mit 13,39 % zu rechnen.

### **4. Ausblick: Was braucht es?**

Die vorliegende Analyse der Schutzgebiete in der Schweiz zeigt, dass der Bericht des BAFU viel zu optimistische Werte für die Fläche der Schutzgebiete enthält und dass es weitere, grosse Schritte braucht, damit die Schweiz ein wirksames Schutzgebietsnetz erhält, das sowohl den fachlichen Anforderungen des Arten- und Lebensraumschutzes als auch dem Ziel 3 des Kunming-Montreal Global Biodiversity Framework der Biodiversitätskonvention entspricht.

Das braucht es:

- Die Schweiz braucht zusätzliche Schutzgebiete. Eine neue Schutzgebietskategorie soll Schutz und Nutzung kombinieren.
- Eine Vergrösserung der Fläche und Konnektivität der einzelnen Schutzgebiete ist nötig. Die Schutzgebiete und OECMs in der Schweiz sind zu einem grossen Teil sehr klein. Die durchschnittliche Grösse ist ca. zehnmal kleiner als die durchschnittliche Grösse von Gebieten in anderen Ländern Europas. Die Flächengrösse spielt für das Erreichen der Schutzziele eine wesentliche Rolle.
- Die Qualität der bestehenden Schutzgebiete muss stark erhöht werden, die neuen Schutzgebiete sind fachgerecht zu unterhalten.
- Die bestehenden Flächen mit schwachem Schutz (insbesondere Jagdbanngebiete) sollen verbessert werden.
- Internationale Schutzgebietskategorien wie Smaragd und Ramsar brauchen klare nationale gesetzliche Bestimmungen.
- Generell brauchen die Schutzgebiete und OECMs klare Schutzziele und ein klar geregeltes Management, um ihr Schutzziele zu erreichen. Dazu müssen die nötigen finanziellen und personellen Mittel zur Verfügung stehen.
- Die Schutzgebiete und OECMs müssen in einer Landschaftsmatrix liegen, die möglichst biodiversitätsverträglich genutzt wird und die Vernetzung garantiert.

## 5. Zusammenfassung

In seinem Papier vom 10.3.2023 macht das BAFU unter dem Titel «UREK-S; 22.025 Botschaft zur Volksinitiative «für die Zukunft unserer Natur und Landschaft» und zum indirekten Gegenvorschlag» Aussagen zu anrechenbaren Flächen an das Ziel 3 des KMGBF, die in dieser fachlichen Analyse auf ihre Glaubwürdigkeit geprüft wurden.

Gemäss BAFU können heute 23,39 % der Landesfläche der Schweiz an das Ziel 3 des KMGBF angerechnet werden. Doch die Analyse zeigt, dass der wirkliche Wert nicht einmal halb so gross ist, nämlich 11,39 % – und das nur dann, wenn man die Flächen mit eher schwachen Schutzanforderungen, die Jagdbanngebiete und Wasser- und Zugvogelreservate, voll anrechnet. Andernfalls liegt der heutige Wert bei 7,38 %.

Zudem ist das BAFU der Meinung, dass bis 2030 5,02 % hinzukommen werden. Im Parlament wurde bereits frohlockt, dass man somit nichts mehr machen müsse. Die ablehnende Mehrheit insbesondere des Ständerats hat nicht gemerkt, dass mit dem Scheitern des Gegenvorschlags auch ein grosser Teil der angekündigten Zusatzflächen dahinfällt. Realistischerweise könnten bis 2030 noch rund 2 % anrechenbare Flächen hinzukommen.

Statt der vom BAFU prognostizierten rund 28 % (genau 28,41 %) kann die Schweiz bis 2030 maximal 13,39 % erreichen:

| <b>Wert für Ziel 3</b>    | <b>Nach BAFU</b> | <b>Gemäss Analyse</b> | <b>Differenz %-Punkte</b> | <b>Differenz %</b> |
|---------------------------|------------------|-----------------------|---------------------------|--------------------|
| Heute inkl. Jagdbann/WZVV | 23,39            | 11,39                 | -12,00                    | -51,3%             |
| Analyse ohne Jagdb./WZVV  | 23,39            | 7,38                  | -16,01                    | -68,4%             |
| 2023 inkl. Jagdbann/WZVV  | 28,41            | 13,39                 | -15,02                    | -52,9 %            |