

Die Biodiversitätsstrategie in der Warteschlaufe

Swiss Forum on Conservation Biology SWIFCOB 6

3. November 2006, Bern

Bericht von Gregor Klaus, Wissenschaftsjournalist

Offiziell befindet sich die Schweiz nicht auf dem Weg zu einer nationalen Biodiversitätsstrategie. Doch die Wissenschaft lässt nicht locker: Am sechsten «Swiss Forum on Conservation Biology» SWIFCOB, das vom Forum Biodiversität Schweiz der Akademie der Naturwissenschaften organisiert wird, diskutierten Forschende und Fachleute aus der Praxis über die Vorteile eines nationalen Koordinationsinstruments und Möglichkeiten seiner Erarbeitung. Das Fazit der Tagung, die am 3. November im Naturhistorischen Museum Bern stattgefunden hat: Es gibt keine Alternative zu einer nationalen Biodiversitätsstrategie.

Die rund 200 Teilnehmenden der vom Forum Biodiversität Schweiz organisierten Tagung «Auf dem Weg zur nationalen Biodiversitätsstrategie» staunten nicht schlecht, als Evelyne Marendaz vom Bundesamt für Umwelt BAFU in ihrem Vortrag mitteilte, dass der Bund vorläufig keine nationale Strategie zur Erhaltung der Biodiversität entwickeln wird. Etwas ratlos gingen die Vertreter der Wissenschaft, von Bundesämtern, kantonalen Ämtern, Naturschutzorganisationen, Museen und Ökobüros in die Mittagspause und betrieben Ursachenforschung.

Die Ablehnung der Biodiversitätsstrategie markiert einen weiteren Tiefpunkt für die biologische Vielfalt. Der negative Entscheid wurde auf höchster politischer Ebene gefällt: Im August 2005 empfahl der Bundesrat das Postulat von Nationalrat Kurt Fluri (FDP/SO) und 73 weiteren Parlamentarierinnen und Parlamentariern, das eine Biodiversitätsstrategie fordert, zur Ablehnung – dies mit der Begründung, die Erarbeitung einer nationalen Strategie käme einer neuen Bundesaufgabe gleich, für die keine Ressourcen zur Verfügung stünden.

In der Politik dominieren offenbar zunehmend einfache Denkschemen, welche Nachhaltigkeit auf das reine Wirtschaftswachstum reduzieren. Aus dieser Optik scheint eine Biodiversitätsstrategie vor allem ein Instrument zu sein, das die ökonomische Entwicklung behindert. Die Tagung SWIFCOB 6 zeigte allerdings klar, dass eine Biodiversitätsstrategie

vor allem einen Mehrwert bringt.

Stellungnahme des Bundesrates vom 24.08.2005

«Die Schweiz verfügt heute über verschiedene Instrumente, die mit dem Schutz von wertvollen Lebensräumen und der Förderung von bedrohten Arten zur Erhaltung der biologischen Vielfalt beitragen. Mit einer Strategie zur Sicherung der Biodiversität könnten diese Instrumente zwar noch besser aufeinander abgestimmt und könnte damit ihre Wirkung erhöht werden. Die Entwicklung einer solchen Strategie käme aber einer neuen Aufgabe gleich, für die beim Bund derzeit keine Ressourcen vorhanden sind. Nach Ansicht des Bundesrates sind die Ziele der Schweiz auf dem Gebiet der biologischen Vielfalt mit den bereits vorhandenen Instrumenten zu erreichen.»

Was ist eine Biodiversitätsstrategie?

Die Biodiversitätskonvention, die 1992 in Rio de Janeiro verabschiedet wurde, verpflichtet jeden Mitgliedstaat zur Erarbeitung einer nationalen Biodiversitätsstrategie mit konkreten Aktionsplänen und zur Überwachung der Biodiversität. Zwei Jahre später hat die Schweiz die Biodiversitätskonvention ratifiziert und ist damit aufgefordert, eine entsprechende Strategie zu entwickeln und umzusetzen.

Eine Biodiversitätsstrategie ist ein nationales Koordinations- und Arbeitsinstrument. Die bestehenden Naturschutz-Instrumente sind wichtige Puzzleteile, die im Rahmen einer Biodiversitätsstrategie in ein Gesamtkonzept eingebunden werden können. Damit könnten Doppelspurigkeiten vermieden werden und die zunehmend begrenzten finanziellen Mittel wirkungsorientierter eingesetzt werden. Bruno Baur von der Universität Basel schätzt, dass mit einer Biodiversitätsstrategie mit dem gleichen Geld 30 % mehr Wirkung erzielt werden könnte.

Eine Biodiversitätsstrategie geht aber weit über die traditionelle Naturschutzpolitik hinaus. Ein wichtiger Leitgedanke ist die Integration von Biodiversitätsaspekten als Querschnittsthema in andere Politikbereiche. Dadurch wird zunächst offengelegt, wer für die Erhaltung der Biodiversität verantwortlich ist. Lücken werden geschlossen und die Ursachen für den Verlust der Biodiversität werden an der Quelle erkannt. In einem nächsten Schritt muss die Biodiversitätsstrategie sicherstellen, dass bei allen Rechtsvorschriften und Entscheidungen der Politik mögliche Auswirkungen auf die biologische Vielfalt berücksichtigt werden. Zu den Bereichen, die davon am meisten betroffen wären, zählen die Landwirtschaft, die Forstwirtschaft, Energie und Verkehr, die Regionalpolitik, die Wirtschaft, die Raumplanung, der Tourismus, die Entwicklungszusammenarbeit sowie Forschung und Bildung. Es werden aber nicht nur die Politikbereiche innerhalb und zwischen den einzelnen Bundesämtern abgestimmt, sondern auch zwischen Bund, Kantonen, Regionen und Gemeinden.

Eine Biodiversitätsstrategie wäre somit der Beginn einer neuen Politik zum Erhalt der biologischen Vielfalt, die sehr breit gesehen wird und ökologische, ökonomische und soziale Aspekte umfasst. Dieser Ansatz greift somit den Gedanken der Biodiversitätskonvention auf, der den Schutz mit der Nutzung explizit verbindet. Die Erhaltung und Förderung der Biodiversität wird so zu einer gesamtgesellschaftlichen Aufgabe.

Eine Biodiversitätsstrategie würde auch helfen, Zielkonflikte in der Bundespolitik zu vermeiden. Das klassische Beispiel für einen Zielkonflikt auf Bundesebene stammt aus dem Gesundheitswesen: Während das Bundesamt für Landwirtschaft den Tabakanbau mit Millionenbeträgen fördert, gibt das Bundesamt für Gesundheit viele Millionen für Anti-Raucher-Kampagnen aus. Solche Beispiele gibt es auch beim Naturschutz. Während ein Bundesamt die Trockenlegung und Erschliessung von Alpweiden subventioniert, versucht ein anderes die noch vorhandenen Moore zu schützen und artenreiche Weiden vor der Intensivierung zu bewahren. «Hier gibt es zwei oder drei Geldquellen, die gegeneinander steuern», erklärte Bruno Baur in einem Gespräch nach der Tagung. «Solche Zielkonflikte werden im Rahmen einer Biodiversitätsstrategie gelöst». Die frei werdenden Mittel könnten zusätzlich zum Schutz der Biodiversität verwendet werden.

«Eine Biodiversitätsstrategie verdient ihren Namen aber nur dann, wenn quantitative und damit mess- und überprüfbare Ziele für die Biodiversität formuliert und klare Prioritäten gesetzt werden» betonte Werner Suter von der Eidgenössischen Forschungsanstalt WSL. Innerhalb der Strategie sind Indikatoren festzulegen, mit denen die Umsetzung messbar gemacht werden kann. Eine Biodiversitätsstrategie muss zeigen, wo auf nationaler und regionaler Ebene welche Biodiversität geschützt und gefördert werden soll und welche Arten und welche Lebensräume prioritär geschützt werden müssen. Im Rahmen einer Biodiversitätsstrategie müssen auch übergeordnete Richtlinien erarbeitet werden, wie internationale Aktivitäten wie die Entwicklungszusammenarbeit und die Wirtschaftsförderung mit dem Ziel der globalen Biodiversitätserhaltung vereinbart werden können.

Viel zu lange wurden die Belange der Biodiversität durch einen kurzfristigen ökonomischen und sozialen Druck verdrängt. Die Strategie sollte eine klare und langfristige Vision entwickeln, zukünftige Entwicklungen berücksichtigen und der Biodiversität den ihr gebührenden Platz einräumen. Sie wird aber nur dann erfolgreich sein, wenn sie einen starken und dauerhaften Rückhalt auf höchster politischer Ebene genießt.

Ein Blick über die Landesgrenzen

Über 100 Staaten haben bisher ihre Biodiversitätsstrategie fertiggestellt. Eine Liste dieser Staaten sowie die dazugehörigen Konzepte und weitere Dokumente können im Internet abgerufen werden (www.biodiv.org/reports/list.aspx?type=nbsap). Während viele Strategien nicht viel mehr sind als vage Absichtserklärungen, haben andere griffige Ziele für die Biodiversität gesetzt und mündeten bereits in Aktionspläne. Auch Frankreich und

Österreich werden unter jenen Ländern aufgeführt, die über eine Biodiversitätsstrategie verfügen. Unser nördlicher Nachbar Deutschland hat dagegen noch keine Strategie, ist allerdings im Gegensatz zur Schweiz mit der Ausarbeitung eines entsprechenden Instruments beschäftigt.

An der Tagung SWIFCOB 6 in Bern berichteten drei Vertreterinnen und Vertreter aus Frankreich, Österreich und Deutschland, wie sie bei der Erarbeitung der Strategie vorgegangen sind oder vorgehen, wer sich wann beteiligt hat, wie die Ziele definiert wurden, was der Prozess gekostet hat und wo es Probleme und Hindernisse gab. Für die Schweiz lohnt es sich, den Entwicklungsprozess der einzelnen Strategien und das Endresultat zu analysieren. Sollte die Schweiz sich doch noch einmal für die Erarbeitung einer Biodiversitätsstrategie entscheiden, könnte sie den eigenen Entwicklungsprozess straffen, indem sie von den Erfahrungen anderer Länder lernt.

In Frankreich wurde der Startschuss vom Ministerpräsidenten, also von höchster Ebene gegeben. Auch der Staatspräsident Jaques Chirac unterstützte das Vorgehen: Am UN-Gipfel von Johannesburg 2002 machte er mit eindrücklichen Worten auf den Niedergang der Biodiversität aufmerksam: «Notre maison brûle et nous regardons ailleurs. La nature, mutilée, surexploitée, ne parvient plus à se reconstituer et nous refusons de l'admettre». Solche Worte würde man gerne auch aus dem Bundesrat hören! «In Frankreich hat die Biodiversitätsstrategie ein grosses Engagement im Naturschutzsektor ausgelöst und auch in anderen Politikbereichen das Bewusstsein für den Schutz der Biodiversität geschärft», erklärte Gilles Kleitz vom «Ministère de l'écologie et développement durable» in Paris.

Während das zentralistische Frankreich den klassischen «top down»-Ansatz gewählt hat, verlief der Prozess in Österreich etwas komplizierter. Wie die Schweiz hat Österreich die Konvention über die biologische Vielfalt 1994 ratifiziert. Bereits ein Jahr später wurde eine nationale Biodiversitäts-Kommission unter der Leitung des Umweltministeriums eingesetzt, in der Mitglieder aus Politik, Forschung, Grundbesitz, Forstwirtschaft und Interessensverbänden vertreten waren. Dennoch fühlten sich viele Akteure vom ersten Entwurf der Kommission bevormundet und übergangen. Das Vorgehen wurde daraufhin geändert: Jeder Akteur durfte einen eigenen Entwurf präsentieren, der anschliessend in einer Arbeitsgruppe diskutiert wurde. «Dadurch stieg die Akzeptanz der daraus resultierenden Biodiversitätsstrategie enorm», erklärte Gabriele Obermayr vom Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft in Wien. «Es wurde ein gemeinsamer Nenner gefunden, was dazu führte, dass sich die Akteure der Sache verpflichtet fühlen». 1998 wurde der Prozess erfolgreich abgeschlossen.

Die Strategie wird zurzeit weiterentwickelt und verbessert. Unter anderem müssen neue Verpflichtungen aus den Vertragsstaatenkonferenzen der Biodiversitätskonvention integriert werden. Obermayr rät anderen Staaten, die eine Biodiversitätsstrategie ausarbeiten wollen, das Vorhaben «ambitioniert aber realistisch» anzugehen. Von grosser Bedeutung ist ein einfacher und logischer Aufbau der Biodiversitätsstrategie, die klar und einfach

formuliert sein sollte. Obermayr weist auch darauf hin, dass in Österreich dafür keine neuen Finanztöpfe geschaffen wurden.

Im Gegensatz zu Frankreich und Österreich befindet sich Deutschland erst im Entwicklungsprozess einer Biodiversitätsstrategie. Eine Verabschiedung durch die Bundesregierung ist für das Jahr 2007 geplant. Die Arbeiten begannen im Rahmen der Entwicklung einer nationalen Nachhaltigkeitsstrategie, in die die Biodiversitätsstrategie eingebettet sein wird. Die Federführung bei der Erarbeitung liegt beim Bundesminister für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit. «Ein erster Entwurf für diese Strategie, der unter breiter Beteiligung von Verbänden und Vertretern aus der Wissenschaft erarbeitet worden ist, wurde im Jahre 2005 veröffentlicht», erklärte Uwe Riecken vom Bundesamt für Naturschutz in Bonn. Bis Frühjahr 2007 finden die streng geregelten Abstimmungen mit den anderen Bundesressorts und den Bundesländern statt. «Weil es sich um ein offizielles Dokument handelt, muss es durch den gesamten Verwaltungsapparat Deutschlands», sagte Riecken. Insgesamt wurden bei der Ressortabstimmung 450 Streitpunkte identifiziert, von denen 400 auf Fachebene gelöst werden konnten. Der Rest wird zum Teil bis auf Ministerebene verhandelt.

Eine kritische Analyse

Immer mehr Staaten rühmen sich damit, über eine Biodiversitätsstrategie zu verfügen. Bei genauerem Hinsehen entpuppen sich aber viele Strategien als Papiertiger – und dies nicht nur in den Entwicklungsländern. Auch die Biodiversitätsstrategien unserer Nachbarländer halten einer genauen Prüfung noch nicht in allen Punkten stand. Erinnern wir uns: Herzstück einer Biodiversitätsstrategie sind quantitative und damit mess- und überprüfbare Ziele für die Biodiversität, klare Prioritäten und Aktionspläne. Keines unserer drei Nachbarländer hat aber diese Anforderung vollumfänglich erfüllt. Weder in Österreich noch in Frankreich wurden Sollwerte oder Indikatoren festgelegt. Österreich hat bis heute nur gerade einen Aktionsplan zu gebietsfremden Arten vorgelegt. «Die Biodiversitätsstrategie ist ein übergeordnetes Instrument für bestehende Instrumente», erklärte Obermayr. Es wurde nichts Neues erfunden». Auch in Deutschland wird die Strategie nicht mehr sein als eine politische Absichtserklärung. «Die Ziele können gerichtlich nicht eingefordert werden», sagte Riecken. Er weist allerdings darauf hin, dass die Entwicklung der Strategie ein wichtiger Prozess zur Bewusstseinsbildung in der Politik ist. Zudem würden bestehende Gelder in Zukunft gezielter ausgegeben.

Biodiversitätsschutz in der Schweiz

Die Schweiz verfügt mit dem Schutz der Biotope von nationaler Bedeutung, mit den Moorlandschaften, Wald- und Wasservogelreservaten, der Förderung prioritärer Tier- und Pflanzenarten und den neuen Parks über gute Instrumente zum Schutz der Biodiversität.

Die in der Schweiz vorhandene Biodiversität ist zudem relativ gut erfasst. Wildlebende Pflanzen, Moose, Pilze, Flechten und viele Tiergruppen sind in der Schweiz inventarisiert, ihre Bedrohung in Roten Listen dokumentiert. Darüber hinaus besitzen wir verschiedene Monitoring-Instrumente, welche die Entwicklung der Biodiversität überwachen. In Bezug auf die Erfassung und Überwachung der Biodiversität hat die Schweiz damit trotz einiger Lücken und Unsicherheiten die Aufgaben von Rio erfüllt. Auch die Verankerung des Biodiversitätsschutzes in den Gesetzen ist gut.

All diese Instrumente bilden das Rückgrat der Sicherung der biologischen Vielfalt. Doch ihre heutige Umsetzung reicht allein nicht aus, um den Verlust der Artenvielfalt zu stoppen. Dies zeigen die folgenden Zahlen: 70 % der Amphibien sind auf der Roten Liste als bedroht taxiert. Bei Säugetieren und Vögeln sieht es nicht besser aus: Gegen 40 % gelten als gefährdet. Gleiches gilt für den Flächenverlust von Lebensräumen: Seit dem 19. Jahrhundert sind 90 % der Auen, Feuchtgebiete und Trockenwiesen und -weiden in der Schweiz verschwunden. Auch die genetische Vielfalt leidet unter grossen Verlusten: Durch die Zerstückelung der Landschaft werden Tier- und Pflanzenbestände voneinander getrennt, was zusammen mit den Verlusten ganzer Populationen zur allgemeinen genetischen Verarmung führt.

Die immer länger werdenden Roten Listen zeigen, dass die Qualität der Landschaft als Lebensraum weiter abnimmt. Jüngstes Opfer ist der Rotkopfwürger: Bis in die 1950er Jahre war die attraktive Vogelart in allen Obstbaugebieten der Schweiz eine weit verbreitete Brutvogelart. Um 1995 gab es nur noch rund 15 Brutpaare, und dieses Jahr blieben die Brutplätze des Rotkopfwürgers nach Angaben der Schweizerischen Vogelwarte Sempach erstmals gänzlich verwaist. Zwar sind künftige vereinzelte Brutversuche nicht völlig auszuschliessen, doch als regelmässiger Brutvogel ist der Rotkopfwürger wie so viele andere Arten jetzt verschwunden.

Die Schweiz wäre deshalb gut beraten, eine Biodiversitätsstrategie in Angriff zu nehmen. «Die Entwicklung einer nationalen Strategie in der Schweiz macht aber nur dann einen Sinn, wenn sie einen Mehrwert schafft», sagte Werner Suter. «Wir sollten uns dabei an Ländern wie Grossbritannien oder Neuseeland orientieren, die griffige und zielorientierte Strategien haben». Bei der Erarbeitung der Biodiversitätsstrategie müsste die Schweiz nicht bei Null anfangen. «Wir haben nicht nichts», betonte Richard Maurer von der Abteilung Landschaft und Gewässer des Kantons Aargau. Das Landschaftskonzept Schweiz wäre beispielsweise eine gute Ausgangsbasis für eine nationale Strategie.

Doch die Biodiversität hat zurzeit keine Priorität auf der politischen Agenda. In der Waldpolitik und in der Landwirtschaft ist ein klares Bekenntnis des Bundesrates zur Biodiversität nicht auszumachen. Im Vordergrund steht meistens die Nutzung der natürlichen Ressourcen. Vorstösse, die eine Erhaltung der Biodiversität fordern, werden dagegen abgelehnt. «Diese Haltung spiegelt leider den Wissensstand des Parlaments und der Bevölkerung zum Thema Biodiversität wider», sagte Werner Suter. So hat das

Parlament die vom Bundesrat vorgesehenen Einsparungen beim Bundesamt für Umwelt noch verstärkt. «Doch die Wahlen im nächsten Jahr könnten die politische Situation ändern», meint François Turrian vom Schweizer Vogelschutz SVS/BirdLife Schweiz. «Die Strategie wird sich vielleicht doch noch verwirklichen; man sollte nie *nie* sagen». Und in der Bevölkerung sinken laut Umfrageergebnissen Umwelthanliegen seit Jahren auf der Prioritätenliste: 1988 haben noch 74 % aller Schweizerinnen und Schweizer gefunden, dass Umweltthemen sehr wichtig seien. Heute sind es nur noch 9 %.

Der Wert der Biodiversität

Die Biodiversität ist die wichtigste natürliche Grundlage des menschlichen Lebens: Leben und Wirtschaft sind in hohem Masse abhängig von natürlichen Ressourcen und stabilen Ökosystemen. Die Biodiversität ist unser Kapital, die Basis unseres Lebens und einer zukunftsfähigen Entwicklung. Für unsere Ernährung, Kleidung und medizinische Versorgung sind wir auf eine reiche biologische Vielfalt angewiesen. Die Biodiversität ist zudem die Grundlage aller Ökosysteme und erbringt wertvolle Dienstleistungen. Dazu gehören sauberes Trinkwasser, fruchtbare Böden, stabile Hänge, die Bestäubung unserer Kulturpflanzen und die natürliche Schädlingsbekämpfung in der Land- und Forstwirtschaft. Biodiversität ist auch die beste Zukunftsversicherung gegen drohende Umweltveränderungen. So garantiert die genetische Vielfalt der Kulturpflanzen und Nutztiere, dass auch unter geänderten klimatischen Bedingungen noch ein reichhaltiges Angebot an Nahrungsmitteln bereit steht. Darüber hinaus ist Biodiversität eine wichtige Komponente des menschlichen Wohlbefindens. In einer natürlichen und vielfältigen Welt erholen wir uns; Ferien und Freizeitaktivitäten verbringen wir bevorzugt in vielfältigen Landschaften. Und schliesslich ist die heutige Biodiversität das Produkt einer Evolutionsgeschichte, die Millionen von Jahre alt ist. Wir haben deshalb auch eine ethische Verpflichtung, unsere Aktivitäten auf der Erde so zu gestalten, dass keine Lebensräume, keine Arten und keine genetische Vielfalt verloren gehen.

Grosses Engagement der Wissenschaft

Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler haben bereits sehr konkrete Vorstellungen, welche Vorarbeiten für eine Biodiversitätsstrategie geleistet werden müssen und welche Elemente sie enthalten sollte. Peter Duelli von der Eidgenössischen Forschungsanstalt WSL und Co-Präsident des Forum Biodiversität Schweiz, macht allerdings auf ein fundamentales Problem bei der Entwicklung einer Biodiversitätsstrategie aufmerksam: Die verschiedenen Akteure verstehen nämlich unter Biodiversität keineswegs immer das gleiche. Sogar innerhalb der Naturschutzbiologie existieren unterschiedliche Vorstellungen, welche Aspekte der Biodiversität zu schützen sind. «Auf der Tagung der IUCN in Barcelona in diesem Jahr konnte man sich nicht einigen, welche Indikatoren man nehmen soll, um Veränderungen der Biodiversität zu messen», berichtete Duelli. «Jeder wollte etwas anderes». Doch ohne gemeinsame Währung kann nicht festgestellt werden, ob der Biodiversitätsverlust tatsächlich gestoppt wurde. «Wir müssen uns bewusst werden, dass

es nicht DIE Biodiversität gibt, sondern verschiedene Aspekte und Komponenten der Biodiversität, deren Erhaltung im Interesse ganz verschiedener Nutzer ist», erklärte Duelli. Den einen sind seltene Pflanzenarten wichtig, die anderen sind an der Erhaltung von Ökosystemdienstleistungen interessiert, wiederum andere wollen mehr Wildnis oder suchen nach Wirkstoffen für Arzneimittel.

Die einzelnen Werthaltungen und Motivationen müssen genau analysiert und definiert werden. Dieser Schritt ist für die Akzeptanz von Schutzmassnahmen von grosser Bedeutung. «Für jeden einzelnen Aspekt müssen wir begründen, warum er wichtig ist, welchem Akteur oder welcher Bevölkerungsgruppe er wichtig ist, und was geschieht, wenn er Schaden nimmt, abnimmt oder zunimmt», fordert Duelli. «Erst dann macht es Sinn, für jeden Aspekt Ziele zu formulieren und quantifizierbare Indikatoren für die Erfolgskontrolle zu definieren».

Verena Keller von der Schweizerischen Vogelwarte Sempach machte darauf aufmerksam, dass die Ziele für den Aspekt Artenschutz möglichst auf einem einheitlichen Konzept beruhen sollten, das auf alle Organismengruppen anwendbar ist. Die Ziele sollten einfach und aufgrund von bestehenden Daten – und damit kostengünstig – erarbeitet werden können und eine effiziente Erfolgskontrolle ermöglichen. Am Beispiel der Brutvögel hat die Schweizerische Vogelwarte Sempach ein solches Konzept erarbeitet. Mit den Daten aus den beiden Verbreitungsatlantanten sowie den Bestandsüberwachungsprogrammen liegen Grundlagen vor, die schweizweit die Festlegung von Zielen sowohl für die Verbreitung wie auch für die Bestandsentwicklung erlauben und gleichzeitig die Messung des Zielerreichungsgrades erlauben.

Zielwerte werden für drei räumliche Niveaus festgelegt, die den Umsetzungsebenen in der Schweiz entsprechen: schweizweit, kantonal/regional und lokal. Der Bund bestimmt Zielwerte und zeigt im Vergleich mit der aktuellen Situation der Arten (Monitoring-Projekte) Defizite auf. «Er bestimmt daraus den Handlungsbedarf im Rahmen der internationalen und nationalen Verantwortung und setzt die Prioritäten in den Kantonen oder Regionen», erklärte Verena Keller. Die Kantone oder Regionen setzen die Ziele des Bundes um.

Ein Ziel könnte beispielsweise das Erhalten oder Wiederherstellen der Vorkommen aller regelmässig brütenden Vogelarten im potenziellen Verbreitungsgebiet sein. Der Zielerreichungsgrad wird am Anteil besetzter Quadrate gemessen. Auch für die Bestände der Vogelarten könnten Ziele formuliert werden. Beispielsweise könnte festgelegt werden, dass die Art-Indices des Swiss Bird Index SBI mindestens den Stand zu Beginn der 1990er Jahre erreichen. «Weil viele Elemente bereits vorhanden sind, könnte das Konzept relativ rasch umgesetzt werden», sagte Keller.

Ein wichtiger Bestandteil einer Biodiversitätsstrategie könnte das Zielartenkonzept sein, bei dem ausgewählte Arten gefördert werden. Diese Arten müssen allerdings bestimmte

Kriterien erfüllen: Die Arten sollten bedroht und ihre Förderung sollte machbar sein, gleichzeitig sollten die spezifischen Schutzmassnahmen im Lebensraum der Art auch anderen bedrohten Arten zugute kommen. Beim Zielartenkonzept handelt es sich also um ein Instrument für die Artenförderung, welches in einer Biodiversitätsstrategie mit begrenzten Mitteln eine möglichst grosse Wirkung anstrebt. «Zielarten sind ausgewählte Prioritätsarten, die Eigenschaften von Schlüsselarten oder Schirmarten haben und damit von zentraler Bedeutung für die allgemeine Erhaltung der Biodiversität der entsprechenden Lebensräume sind», erklärte Kurt Bollmann von der Eidgenössischen Forschungsanstalt WSL. Während Schirmarten (umbrella species) spezifische Habitatansprüche mit grossen Raumbedürfnissen kombinieren, nehmen Schlüsselarten (keystone species) als sogenannte «Ökosystemingenieure» im Ökosystem eine Schlüsselrolle ein. Die Mess- und Planungsgrössen im Zielartenkonzept sind überlebensfähige Populationen der Zielarten bzw. ihre Ansprüche an Quantität, Qualität und Verbund der Lebensräume.

Wie geht es weiter?

Trotz der Absage des Bundesrates an eine Biodiversitätsstrategie beurteilt Bruno Baur die Tagung, an der rund 200 Personen teilgenommen haben, als sehr fruchtbar. «Diese Leute haben nun in Bezug auf eine Biodiversitätsstrategie einen ähnlichen Wissensstand». Die Tagung hat zudem deutlich gezeigt, dass sich die Schweiz langfristig nicht um die Ausarbeitung einer nationalen Strategie zur Erhaltung der Biodiversität drücken kann.

Viele Gesetze, die Verfassung und internationale Verpflichtungen zwingen die Schweiz dazu, ihre Biodiversität zu erhalten und eine Biodiversitätsstrategie in Angriff zu nehmen. Beispielsweise steht im Verfassungsartikel 78, dass der Bund bedrohte Arten vor der Ausrottung schützt. «Wir müssen uns mit unserem Anliegen eines verstärkten Biodiversitätsschutzes also nicht verstecken», sagte Werner Müller vom Schweizer Vogelschutz SVS/BirdLife Schweiz. Weil die in den Gesetzen und in der Verfassung gesetzten Ziele sehr allgemein gehalten sind, müssen sie spezifiziert werden. Ein weiteres allgemeines Ziel haben die 40 Umweltminister Europas im Mai 2003 an der 5. Ministerkonferenz in Kiew beschlossen: Der Verlust der Biodiversität soll bis 2010 gestoppt werden. Und das Landschaftskonzept Schweiz, das vom Bundesrat abgesegnet wurde, gibt vor, dass die Roten Listen jedes Jahr um ein Prozent abnehmen sollen. Um all diese allgemeinen Ziele für die Biodiversität quantitativ überprüfbar zu machen, muss die Schweiz konkrete Ziel- und Sollwerte definieren. Genau solche Werte sind das Herzstück einer Biodiversitätsstrategie.

Quantitativ und räumlich explizit definierte Ziele würden auch die Daten des Biodiversitäts-Monitorings aufwerten. «Nur so kann es von einem Mittel der Dokumentation des Aussterbens zu einem Instrument der Erfolgskontrolle werden», sagte Werner

Suter. «Ohne die Festlegung von erreichbaren Zielen bleibt das Biodiversitäts-Monitoring ein passives Instrument». Konkrete Ziele für die Erhaltung der Biodiversität im Kulturland benötigt auch die Landwirtschaft. Thomas Walter von der Forschungsanstalt Agroscope Reckenholz-Tänikon ART weist darauf hin, dass das Ziel, 65'000 Hektare hochstehende ökologische Ausgleichsflächen im Talgebiet zu haben, nicht erreicht wurde – wobei bis heute nicht klar ist, was «qualitativ hochstehend» genau bedeutet. Walter fordert deshalb mehr quantifizierbare Ziele – ob mit oder ohne Strategie.

Der Bund muss sich auch fragen, wie er die für die kommenden Jahre geplante Evaluation der vorhandenen Instrumente bezüglich ihrer Wirksamkeit durchführen will, wo doch gar keine konkreten Ziele existieren. Ohne eine Biodiversitätsstrategie lassen sich zudem nur bedingt Lücken beim Biodiversitätsschutz identifizieren. «Wenn das BAFU sich fragt, was gut und was nicht so gut läuft, muss das doch an echten Zielen gemessen werden», sagte Werner Müller.

Für den Weg zur schweizerischen Biodiversitätsstrategie schlägt Werner Suter vor, eine breit abgestützte Kerngruppe zu gründen, die die internationalen Erfahrungen mit dem Instrument «Biodiversitätsstrategie» analysiert und Eckpunkte für eine Schweizer Strategie setzt. Das Strategiegerüst besteht aus Zieldefinitionen und einer Projekt- und Ablaufplanung. Dazu gehört auch die Definition der einzubeziehenden Kreise und der benötigten Ressourcen. Die Ausformulierung der Strategie soll dann durch eine sektoriell breiter abgestützte Arbeitsgruppe erfolgen. Damit die ganze Sache aber verbindlich wird, benötigt die Arbeitsgruppe den Segen des Bundesrates. Das Forum Biodiversität Schweiz schätzt die Kosten für diesen Prozess auf lediglich 700'000 Franken.

Papiertiger unerwünscht

Falls der Bund weiterhin den letzten Schritt zu einer Biodiversitätsstrategie blockiert, könnten viele Aspekte sektoriell umgesetzt werden. So ganz befriedigend wäre diese Situation aber nicht. «Für uns wäre vieles einfacher und klarer gewesen, wenn die Schweiz eine griffige Biodiversitätsstrategie hätte», erklärte beispielsweise François Droz von der Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit DEZA. «Denn innerhalb der DEZA musste zuerst klar gemacht werden, dass im Kampf gegen die Armut nicht nur Menschenrechte und Klimawandel zentral sind, sondern auch der Verlust der Biodiversität und die damit verbundenen Risiken».

Besonders enttäuscht von der Entscheidung des Bundesrates waren die Kantone: «Gerade für die Naturschutzfachstellen wäre es schön gewesen, wenn der Bund mit einer Biodiversitätsstrategie gezeigt hätte, dass der Schutz der natürlichen Ressourcen wichtig ist», sagte Gilles Mulhauser vom «Service des forêts, de la protection de la nature et du paysage» des Kantons Genf. Er hat sich bereits gefragt, ob nicht die Kantone die Führung übernehmen sollten.

Eines darf aber nicht vergessen werden: Die Kantone, die Naturschutzverbände und die Tausende von ehrenamtlichen Helferinnen und Helfern mit ihrem ausserordentlichen Engagement können das Fehlen einer nationalen Biodiversitätsstrategie nicht kompensieren. Um aber Umweltsachen auf die Prioritätenliste der Politiker und der Bevölkerung zu heben, braucht die Schweiz ein neues Bewusstsein für ihre wertvollste Ressource. «Denn wo kein Wille da ist, ist auch kein Weg», bemerkte Werner Suter.

Neben der inhaltlichen Entwicklung einer nationalen Strategie müssen die Biodiversitätsanliegen intensiver und besser kommuniziert werden. Eine Motivation zum Schutz der Biodiversität setzt nämlich voraus, dass ihr von der Politik und der Gesellschaft ein hoher Wert beigemessen wird. Dringend benötigt werden eine intensive Kommunikationsoffensive und verstärkte Umweltbildungsmassnahmen. «Wir müssen auf allen Ebenen für unsere Anliegen werben», fordert Werner Müller. «Von den Schülern bis zu den Managern». Die Wissenschaft muss sich dabei bewusst sein, dass das Thema Biodiversität für grosse Teile der Bevölkerung schwierig zu verstehen ist. Scheinbar widersprüchliche Forschungsergebnisse sollten deshalb vorsichtig kommuniziert werden.

Besser kommuniziert werden muss auch die Biodiversitätsstrategie selbst, die vielen als zu kompliziertes Gebilde erscheint. Eine solche Komplexitätsreduktion fordert vor allem Richard Maurer. Er verweist auf das im Kanton Aargau eingeführte Schlagwort «Wirtschaftspolitik». Im Rahmen dieses Programms hat die Regierung dem Rechtsdienst den Auftrag gegeben, alle 12 Gesetzesbände des Kantons zu durchforsten und zu prüfen, wo wirtschaftsbehindernde Vorschriften existieren. Maurer wünscht sich etwas Ähnliches für die Natur und Landschaft – die Gesetzesbände sollten auf biodiversitätsbehindernde Vorschriften hin untersucht werden.

Bei einer Kommunikationsoffensive dürfen die Landwirte als die wichtigsten Landnutzer nicht vergessen werden. «Es ist für den Biodiversitätsschutz von zentraler Bedeutung, dass sich die einzelnen Landwirte mit den Zielen identifizieren können», sagte Heinz Hänni vom Schweizerischen Bauernverband. Erst dann könne sich wirklich etwas im Feld bewegen. Für Hänni ist es wichtig, dass die Kern- und Arbeitsgruppe breit abgestützt ist. «Nur so kann eine gemeinsame Verantwortung für die Biodiversität geschaffen werden».

Für das Vor- und Hauptprojekt wünscht sich Richard Maurer ein professionelles Projektmanagement. Dies sei eine wichtige Voraussetzung dafür, dass ein gutes Produkt entsteht und kein weiterer Papiertiger. Und wie Heinz Hänni in seinem Schlusswort richtig bemerkt hat, zählen Papiertiger nicht zu den erhaltenswerten Arten in der Schweiz.