



Erläuternder Bericht des Trägervereins zur Eidgenössischen Volksinitiative

„Für die Zukunft unserer Natur und Landschaft (Biodiversitätsinitiative)“

August 2021

Herausgeber:

Trägerverein „Ja zu mehr Natur, Landschaft und Baukultur“
c/o Dornacherstrasse 192
Postfach
4018 Basel

Kontakt:

www.biodiversitaetsinitiative.ch
info@biodiversitaetsinitiative.ch

Inhaltsverzeichnis

1. Ausgangslage für die Entstehung der Volksinitiative	1
1.1. Der Natur in der Schweiz geht es schlecht	1
1.2. Abnehmende Qualität der Landschaft und Verlust des gebauten Erbes in der Schweiz	2
1.3. Ursachen für den schlechten Zustand von Natur, Landschaft und des baukulturellen Erbes	3
1.4. Konsequenzen des schlechten Zustands von Natur, Landschaft und des baukulturellen Erbes	5
2. Wortlaut der Initiative	7
3. Zweck und Grundzüge der Volksinitiative	8
3.1. Ziele in Kürze	8
3.2. Der neue Art. 78a als inhaltliche Ergänzung zum bestehenden Art. 78	8
3.3. Sachlicher Geltungsbereich	9
3.4. Verhältnis zum übrigen Verfassungsrecht	9
4. Rechtliche Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen des Initiativtextes	10
4.1. Art. 78a Abs. 1, Einleitungssatz	10
4.2. Art. 78a Abs. 1 Bst. a – c	10
4.3. Art. 78a Abs. 2	11
4.4. Art. 78a Abs. 3 – Allgemeines und zu Satz 1	12
4.5. Art. 78a Abs. 3 – Zu Satz 2	12
4.6. Art. 78a Abs. 3 – Zu Satz 3	13
4.7. Art. 78a Abs. 4	13
4.8. Übergangsbestimmung zu Art. 78a (Art. 197 Ziff. 12)	13
4.9. Zur gesetzgeberischen Umsetzung der Initiative	14
5. Fachliche Erläuterungen zum Initiativtext	15
5.1. Die Biodiversität benötigt deutlich mehr Fläche als heute	15
5.2. Drei Instrumente zur Sicherung der Biodiversitätsvorrangflächen	16
5.3. Die Biodiversität benötigt deutlich mehr Mittel als heute	16
5.4. Der Landschaftsschutz wird mit der Initiative gestärkt	18
5.5. Das baukulturelle Erbe wird neu in der Verfassung verankert	18
5.6. Wirkung der Initiative auf andere Sektoralpolitiken	18
6. Anhang	25
6.1. Aktuelle Regelungen im Naturschutz	25
6.2. Aktuelle Regelungen im Landschaftsschutz	26
6.3. Aktuelle Regelungen im Heimatschutz	27

1. Ausgangslage für die Entstehung der Volksinitiative

1.1. Der Natur in der Schweiz geht es schlecht

Der Zustand der biologischen Vielfalt in der Schweiz ist alarmierend. Ein Drittel aller untersuchten Tier- und Pflanzenarten ist bedroht.¹ Ein Vergleich mit den OECD-Ländern zeigt, dass die Schweiz die höchste Anzahl an gefährdeten Arten aufweist.² Auch um die Lebensräume steht es nicht besser: Die Hälfte aller Lebensräume in der Schweiz ist bedroht. So haben beispielsweise die Moore seit 1900 einen Flächenrückgang von 82% erlitten.³ Besonders hoch ist der Anteil an bedrohten Lebensräumen und Arten in den Gewässern und Feuchtgebieten.⁴

Der Lebensraum für einheimische Tier- und Pflanzenarten geht nicht nur flächenmässig verloren, auch die Qualität der Lebensräume nimmt aufgrund äusserer negativer Einwirkungen, wie z.B. Stickstoffeinträge aus Landwirtschaft und Verkehr, stetig ab. Die Schutzgebiete sind zudem nicht nur viel zu klein, sondern auch ungenügend vernetzt. Weil auch die übrige Landschaft weitgehend biodiversitätsfeindlich genutzt wird, bleiben der Natur nur noch einige wenige Refugien.

Der Verlust der Biodiversität ist in den meisten Fällen nicht auf einen einzelnen Faktor zurückzuführen, sondern auf das gleichzeitige Auftreten verschiedener Ursachen, deren Wirkung sich gegenseitig verstärken kann. Ursachen für den Biodiversitätsschwund sind der *Lebensraumverlust* aufgrund des wachsenden Flächenbedarfs für Siedlungen und Infrastrukturen, die *sinkende Lebensraumqualität* durch Entwässerung, Nutzungsintensivierung, Nutzungsaufgabe, Stickstoffeintrag, Einsatz von Pflanzenschutzmitteln sowie durch ungenügenden und unsachgemässen Unterhalt von Schutzgebieten, die *Fragmentierung von Lebensräumen* durch intensive Landnutzung und Infrastrukturanlagen, *Mikroverunreinigungen*, der *Klimawandel* und *invasive gebietsfremde Arten*.⁵ Ausserdem entstehen aufgrund unseres Konsum- und Produktionsverhaltens drei Viertel der gesamten Umweltbelastung der Schweiz im Ausland und beeinträchtigen dort das Klima, die Biodiversität und die Verfügbarkeit von Wasser.⁶

Auch die Agrobiodiversität, die Vielfalt der Nutzpflanzen und Nutztiere, steht unter grossem Druck. Noch um 1900 gab es in der Schweiz weit über 3000 Obstsorten. Rund 1000 davon sind inzwischen definitiv verschwunden, ebenso 80% der damaligen Feldobstbäume. Gründe für den Verlust der Agrobiodiversität sind u.a. die Industrialisierung der Landwirtschaft sowie die Monopolisierung des Saatgutmarktes.⁷

Der Biodiversitätsschwund beeinträchtigt zunehmend die Funktionsfähigkeit und die Robustheit der Ökosysteme und damit auch die Leistungen, die sie für Wirtschaft und Gesellschaft erbringen, wie der Weltbiodiversitätsrat IPBES im Regionalen Assessment für Europa und Zentralasien von 2018⁸ warnte. Zu diesen Leistungen gehören insbesondere die Produktion von Nahrungs- und Futtermitteln, die

¹ Bundesamt für Umwelt (Hrsg.) (2017): Biodiversität in der Schweiz: Zustand und Entwicklung. Ergebnisse des Überwachungssystems im Bereich Biodiversität, Stand 2016. Bundesamt für Umwelt, Bern. Umwelt-Zustand Nr. 1630: 60 S.

² OECD (2017): OECD Environmental Performance Reviews: Switzerland 2017, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264279674-en> (Stand: 27.08.2021).

³ Lachat, T. et al (2010): Wandel der Biodiversität in der Schweiz seit 1900. Ist die Talsohle erreicht? Bristol-Stiftung, Zürich. Haupt Verlag, Bern.

⁴ Bundesamt für Umwelt (Hrsg.) (2017): Biodiversität in der Schweiz: Zustand und Entwicklung. Ergebnisse des Überwachungssystems im Bereich Biodiversität, Stand 2016. Bundesamt für Umwelt, Bern. Umwelt-Zustand Nr. 1630: 60 S.

⁵ Fischer, M. et al. (2015): Zustand der Biodiversität in der Schweiz 2014. Hrsg.: Forum Biodiversität Schweiz et al., Bern.

⁶ Schweizerischer Bundesrat (2018): Umwelt Schweiz 2018. Bericht des Bundesrates. Bern: 202 S.

⁷ Howard P.H. (2018): Global Seed Industry Changes since 2013. <https://philhoward.net/2018/12/31/global-seed-industry-changes-since-2013/> (Stand: 27.08.2021).

⁸ IPBES (2018): Summary for policymakers of the regional assessment report on biodiversity and ecosystem services for Europe and Central Asia of the Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services. M. Fischer et al. (eds.). IPBES secretariat, Bonn, Germany. 48 S.

Reinigung von Luft und Wasser, der Schutz vor Umweltkatastrophen wie Hangrutschen oder Überschwemmungen oder der Beitrag an die physische und psychische Gesundheit der Menschen.

Der Handlungsbedarf ist gross und dringend. Dies zeigen insbesondere der neuste Umweltbericht des Bundesrats 2018⁹, der neuste Umweltprüfbericht der OECD für die Schweiz 2017¹⁰, der Bericht des Bundes zum Zustand und zur Entwicklung der Biodiversität in der Schweiz 2017¹¹, der Bericht der Schweiz zur Umsetzung der weltweiten Biodiversitätskonvention 2014¹², zahlreiche wissenschaftliche Studien (z.B. Fischer et. al. 2015¹³, Lachat et. al. 2010¹⁴) und der Kurzbericht «Schutz der Biodiversität in der Schweiz»¹⁵ der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates 2021.

1.2. Abnehmende Qualität der Landschaft und Verlust des gebauten Erbes in der Schweiz

Die Schweizer Landschaft ist von einem starken Wandel betroffen.¹⁶ So umfassen die Gemeinden mit städtischem Charakter bereits 41% der Landesfläche.¹⁷ Im Mittelland beträgt demgegenüber der Anteil unserer Landschaftsperlen (der national geschützten Landschaften und Naturdenkmäler sowie Moorlandschaften) gerade mal 9,5% der Fläche.¹⁸ Der 2003 veröffentlichte Bericht der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates hält fest, dass auch in den Landschaftsschutzgebieten von nationaler Bedeutung (BLN) grosse Landschaftsveränderungen auftreten.¹⁹ Und auch der Umweltbericht 2018 des Bundesrates²⁰ konstatiert einen zunehmenden Verlust der Landschaftsqualität vor allem im Mittelland. Aber auch im Jura und in den Voralpen stehen typische Landschaften wie die Waldweiden der Freiberge aufgrund veränderter Nutzungen unter Druck. Die regionaltypische Charakteristik unserer Landschaften hat sich vielerorts verwischt und die heimatliche Landschaft ist einheitlich und beliebig geworden. Die Qualität unserer Landschaften ist aber für die Identifikation, den ästhetischen Genuss wie auch als Standortfaktor wichtig.

Grossen Einfluss auf die Entwicklung der Landschaft hat die anhaltende Siedlungsentwicklung. Im Schweizer Mittelland beispielsweise wuchs die Siedlungsfläche zwischen 1979 und 2009 doppelt so stark an wie im Schweizer Durchschnitt, dort ist auch die Zerschneidung durch Verkehrswege am grössten.²¹ Die Zersiedelung durch die zügellose Bautätigkeit der vergangenen Jahrzehnte, der Verlust von attraktiven Freiräumen angesichts der zunehmenden Versiegelung unserer Böden sowie der stete Ausbau der Infrastrukturanlagen für Energie, Verkehr und Tourismus haben dem Landschaftsbild

⁹ Schweizerischer Bundesrat (2018): Umwelt Schweiz 2018. Bericht des Bundesrates. Bern: 202 S.

¹⁰ OECD (2017): OECD Environmental Performance Reviews: Switzerland 2017, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/97892264279674-en> (Stand: 27.08.2021).

¹¹ Bundesamt für Umwelt (Hrsg.) (2017): Biodiversität in der Schweiz: Zustand und Entwicklung. Ergebnisse des Überwachungssystems im Bereich Biodiversität, Stand 2016. Bundesamt für Umwelt, Bern. Umwelt-Zustand Nr. 1630: 60 S.

¹² BAFU (Hrsg.) (2010): Umsetzung der Biodiversitätskonvention. Kurzfassung des 4. Nationalberichts der Schweiz. Bundesamt für Umwelt, Bern: 20 S.

¹³ Fischer, M. et al. (2015): Zustand der Biodiversität in der Schweiz 2014. Hrsg.: Forum Biodiversität Schweiz et al., Bern.

¹⁴ Lachat, T. et al (2010): Wandel der Biodiversität in der Schweiz seit 1900. Ist die Talsohle erreicht? Bristol-Stiftung, Zürich. Haupt Verlag, Bern.

¹⁵ Kurzbericht «Schutz der Biodiversität in der Schweiz» der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates www.parlament.ch/press-releases/Pages/mm-gpk-s-2021-02-22.aspx (Stand: 27.08.2021).

¹⁶ Rey L., Hunziker, M., StremLOW, M., Arn, D., Rudaz, G., Kienast, F. (2017): Wandel der Landschaft: Erkenntnisse aus dem Monitoringprogramm Landschaftsbeobachtung Schweiz (LABES), Bern, Umwelt-Zustand Nr. 1641, Bundesamt für Umwelt, Bern, Eidgenössische Forschungsanstalt für Wald, Schnee und Landschaft, Birmensdorf.

¹⁷ Bundesamt für Statistik (2014): Neue statistische Agglomerations- und Stadtdefinition 2012, Medienmitteilung, Neuchâtel.

¹⁸ Eigene Erhebung der Stiftung Landschaftsschutz Schweiz SL-FP.

¹⁹ Parlamentarische Verwaltungskontrollstelle (2003): Evaluation des Bundesinventars der Landschaften und Naturdenkmäler von nationaler Bedeutung (BLN), Bern.

²⁰ Schweizerischer Bundesrat (2018): Umwelt Schweiz 2018. Bericht des Bundesrates. Bern: 202 S.

²¹ Steiger U. (2016): Den Landschaftswandel gestalten. Überblick über landschaftspolitische Instrumente. Bundesamt für Umwelt, Bern. Umwelt-Wissen Nr. 1611: 108 S.

innerhalb wie ausserhalb der Schutzgebiete stark zugesetzt. Gemäss Umweltprüfbericht der OECD für die Schweiz von 2017²² verstärkt der zunehmende Ausbau der Tourismus- und Verkehrsinfrastrukturen die Gefahr der Fragmentierung der Landschaft und die Störung der Lebensräume. Dadurch werden aber auch die durch die Landschaft erbrachten Leistungen reduziert. Die Uniformierung der Landschaften auf der Alpensüdseite und der Tourismusdruck im Alpenraum werden im Umweltbericht des Bundesrates 2018²³ ebenfalls als Bedrohung aufgeführt. Der Druck auf die Landschaft wird aufgrund der Bevölkerungsentwicklung und der steigenden Wohn- und Mobilitätsansprüche weiter ansteigen, während die damit einhergehende Nachfrage nach Landschaftsleistungen zunehmen wird. Höchste Zeit also die Landschaftsqualitäten politisch ernster zu nehmen und für die Zukunft zu sichern!

Die Verdichtung innerhalb des bestehenden Siedlungsgebietes gefährdet schützenswerte Ortsbilder und wertvolle Baudenkmäler. Das erwünschte Ziel der besseren Nutzung des bestehenden Baugebietes verlangt eine systematische Erfassung sämtlicher gebauter Werte innerhalb des Siedlungsgebietes, höchste planerische Kompetenz sowie architektonische Sorgfalt. Kantone und Gemeinden nehmen diese gesellschaftliche Verantwortung heute deutlich zu wenig wahr, teilweise entwickeln sie geradezu gegenläufige Vorhaben. Dass ein akuter Handlungsbedarf besteht, hat der Bundesrat 2018 festgehalten: „Bei regional unterschiedlichen ökonomischen und gesellschaftlichen Realitäten ist jedoch unübersehbar, dass das Ziel einer hohen baukulturellen Qualität der Umwelt zunehmend eine Herausforderung darstellt und in den letzten Jahrzehnten oftmals nicht erreicht wurde.“²⁴

Trotz der Erkenntnis des Bundesrates, dass die Qualität der Ortsbilder abnimmt, laufen zahlreiche Bestrebungen auf Bundes- und Kantonsebene, die rechtliche Stellung des Denkmalschutzes und die Wirkung der Inventare noch weiter zu schwächen (z.B. deutlich in BE, GL, SH, ZG). Die Problematik von unsachgemässen Eingriffen und Abbrüchen durch ungenügende Inventare und einen laschen Umgang mit dem Ortsbildschutz besteht in der kumulierenden Wirkung: In ihrer Summe entfalten kleinteilige nachteilige Veränderungen massive Auswirkungen auf die Qualität der schützenswerten Ortsbilder und die Umgebung von wertvollen Baudenkmalern – etwa durch die Verbauung von Vorgärten und Hochstamm-Obstgärten oder durch übermässige Bauvolumen in den Siedlungskernen.

1.3. Ursachen für den schlechten Zustand von Natur, Landschaft und des baukulturellen Erbes

Der schlechte Zustand der Schweizer Natur, Landschaft und des baukulturellen Erbes zeigt: Es wird deutlich zu wenig für den Schutz der biologischen Vielfalt, der Landschaft und des baukulturellen Erbes getan. Bestehende rechtliche Schutzvorgaben werden nicht konsequent umgesetzt, Kontrollen und Sanktionen werden unzureichend durchgeführt.²⁵ Schlimmer noch, die Errungenschaften in den Schutzgesetzgebungen werden zugunsten von kurzfristigen wirtschaftlichen Nutzungsinteressen zusehends abgebaut. So arbeitete das Parlament bis vor kurzem darauf hin, den mit der Aufnahme in ein Bundesinventar verliehenen Schutz für Landschaften und Ortsbilder markant zu schwächen.²⁶ Es stand im Begriff, das Natur- und Heimatschutzgesetz (NHG)²⁷ so zu ändern, dass künftig die Möglichkeit bestünde, Landschaften und Ortsbilder, welche zum Bundesinventar der Landschaften und Natur-

²² OECD (2017): OECD Environmental Performance Reviews: Switzerland 2017, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264279674-en> (Stand: 27.08.2021).

²³ Schweizerischer Bundesrat (2018): Umwelt Schweiz 2018. Bericht des Bundesrates. Bern: 202 S.

²⁴ Schweizer Ortsbilder erhalten: Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulates 16.4028 Fluri vom 15. Dezember 2016.

²⁵ Interface (2013): Stärkung des Vollzugs im Umweltbereich. Schlussbericht im Auftrag des BAFU, Abteilung Recht, Bern, 165 S.

²⁶ Parlamentarische Initiative Eder „Die Eidgenössische Natur- und Heimatschutzkommission und ihre Aufgabe als Gutachterin“ (12.402), www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20120402 (Stand: 27.08.2021).

²⁷ Bundesgesetz vom 1. Juli 1966 über den Natur- und Heimatschutz (NHG, SR 451).

denkmäler von *nationaler* Bedeutung (BLN) oder zum Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder von *nationaler Bedeutung* (ISOS) gehören, zu einem lediglich *kantonalen* Zweck schwer zu schädigen. Das wäre widersinnig. Was mit dem Natur- und Kulturerbe von gesamtschweizerischem Gewicht geschieht, darf nicht dem Gutdünken des einzelnen Kantons bzw. seiner Regierung überlassen werden. Auch ein Beispiel aus dem Gewässerbereich zeigt, wie zum Leidwesen der Natur kontinuierlich versucht wird, die gesetzlichen Vorgaben abzuschwächen: Mit einer parlamentarischen Initiative²⁸ wurde erreicht, dass die Betreiber von Wasserkraftwerken bei Konzessionserneuerungen weniger Umweltmassnahmen ergreifen müssen als heute.

Ausserdem blenden Bundesrat, Parlament und Kantone in der Rechtsetzung sowie bei Entscheiden über Infrastrukturprojekte die Naturschutzanliegen sowie den Landschaftsschutz und die Pflege des baukulturellen Erbes mehr und mehr aus. So werden beispielsweise neue Entwässerungsgräben in geschützten Flachmooren gebaut (Kt. SZ), geschützte Hecken klammheimlich entfernt (Kt. FR), Schrebergärten in Mooren angelegt (Kt. SZ), Skigebiete übermässig ausgebaut (z.B. Samnaun, Kt. GR), Beschneigungsanlagen in Biotopen von gesamtschweizerischer Bedeutung gebaut (Sörenberg, Grüşch, Samnaun) oder es wird auf Flächen, die nicht gedüngt werden dürfen, Kunstdünger gestreut (z.B. Lauberhorn-Abfahrt).

Auch das baukulturelle Erbe hat unter dieser Entwicklung stark gelitten. In immer mehr sogar national geschützten Ortsbildern werden wertvolle identitätsstiftende Bauten abgerissen und durch schlecht angepasste Neubauten ersetzt. Wie gravierend diese Verluste sind, zeigt sich in der Revision des Inventars schützenswerter Ortsbilder der Schweiz (ISOS) im Kanton Zürich: 9 von 74 Ortsbildern mussten 2014 aus dem bestehenden Bundesinventar entfernt werden, weil die vorhandenen Qualitäten massiv beeinträchtigt wurden.

Mit der Bewahrung der schützenswerten Ortsbilder tun sich manche Kantone überaus schwer. Das zeigt sich drastisch in der fehlenden oder doch sehr lückenhaften Inventarisierung von Denkmälern und in ihrem schwachen Schutz durch das kantonale Baurecht. Der Druck, den Schutzzweck der Inventare zu unterlaufen, steigt. Beispielhaft zeigt dies der Fall der mittelalterlichen Holzhäuser im Kanton Schwyz: Trotz ihres Alters von teilweise 800 Jahren, ihrer international herausragenden Stellung und entgegen allen Fachmeinungen hat die Kantonsregierung in den letzten Jahren mehrfach den Abbruch solcher Gebäude zugelassen – ohne dass sichtbar übergeordnete Interessen tangiert gewesen wären.²⁹ Dieser vielerorts ähnlich zu beobachtende schleichende Prozess setzt viele landschaftliche und baukulturelle Schönheiten der Schweiz aufs Spiel.

Paradoxerweise bilden die Energiewende und das raumplanerische Ziel der Verdichtung der Siedlungen oft den Vorwand für Eingriffe. Die unbestrittenen Ziele lassen sich indessen in den meisten Fällen ohne zerstörerische Eingriffe in Natur, Landschaft und Ortsbilder erreichen. Dazu braucht es die Abwägung aufgrund neutraler fachlicher Begutachtung.

Trotz des alarmierenden Zustands der biologischen Vielfalt hat die Erhaltung und Förderung der Biodiversität für den Bund keine Priorität. So hat die Schweiz ihre Biodiversitätsstrategie³⁰ erst 2012 – also 17 Jahre nach Inkrafttreten der Biodiversitätskonvention – als einer der letzten Staaten beschlossen. Der dazugehörige Aktionsplan³¹ wurde – mit drei Jahren Verspätung – 2017 verabschiedet. Letzterer enthält nur einen kleinen Teil der nötigen Massnahmen, ist zu unkonkret und weist gravierende Lücken auf, z.B. fehlen Massnahmen für die Sektoren Energie, Jagd und Fischerei sowie für Touris-

²⁸ Parlamentarische Initiative Röstli «Ausbau der Wasserkraft zur Stromerzeugung und Stromspeicherung» (16.452), www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20160452 (Stand: 27.08.2021).

²⁹ Vgl. Jahresbericht 2016 der Eidgenössischen Kommission für Denkmalpflege EKD.

³⁰ BAFU (Hrsg.) (2012): Strategie Biodiversität Schweiz. Bundesamt für Umwelt, Bern, 89 S.

³¹ BAFU (Hrsg.) (2017): Aktionsplan des Bundesrates. Aktionsplan Strategie Biodiversität Schweiz. Bundesamt für Umwelt, Bern.

mus, Sport und Freizeit. Viele Massnahmen wie jene im Bereich der Agrobiodiversität hat der Bundesrat aus Ressourcengründen auf später verschoben. Die Umsetzung des Aktionsplans begann zudem erst im Jahr 2019 für Ziele, die bis 2020 hätten umgesetzt sein sollen. So ist auch nicht verwunderlich, dass die Schweiz gerade einmal ein einziges Ziel, jenes zur Waldwirtschaft, bis 2020 erreicht hat. Bei fünf weiteren Zielen ist immerhin ein Fortschritt feststellbar (z.B. Sensibilisierung), die restlichen machen keine Fortschritte oder entwickeln sich sogar entgegen dem ursprünglichen Ziel.³² Als Beispiel ist hier die Schaffung der Ökologischen Infrastruktur³³ als wichtigstes Biodiversitätsprojekt der Schweiz für die nächsten zwei Jahrzehnte zu nennen. Für die Ökologische Infrastruktur, die der Bundesrat bereits 2012 beschlossen hat, wurden bis heute nur erste Vorarbeiten gestartet. Die Fertigstellung wurde um 20 Jahre von 2020 auf 2040 verschoben.

Eine weitere Ursache für den kritischen Zustand der Biodiversität sind die ungenügenden finanziellen und personellen Mittel. Ohne ausreichende finanzielle und personelle Ressourcen können auch die besten Gesetze, Verordnungen und Aktionspläne nicht rechtskonform umgesetzt werden.

1.4. Konsequenzen des schlechten Zustands von Natur, Landschaft und des baukulturellen Erbes

Die Biodiversität ist für sich schützenswert, ganz unabhängig davon, ob der Mensch von ihr profitiert oder nicht – sie hat einen Eigenwert. Zudem haben wir die moralische Verpflichtung, künftigen Generationen einen Planeten zu hinterlassen, der lebenswert ist und alle Optionen offenlässt. In der Schweiz leben nachweislich 45'000 Arten. Darunter sind rund 100 Arten, deren Verbreitungsgebiet vollständig oder grösstenteils in der Schweiz liegt. Sterben sie aus, sind sie weltweit und für immer verloren. Für viele weitere Arten trägt die Schweiz eine grosse Verantwortung, da sie einen wichtigen Teil des Verbreitungsgebiets oder Bestands beherbergt.

Der Schwund der Biodiversität auf allen Ebenen hat auch zahlreiche weitere ökologische, ästhetische, psychologisch-soziale, gesellschaftliche und wirtschaftliche Konsequenzen. Denn die Biodiversität steht für die Funktionsfähigkeit und Robustheit der Ökosysteme, die von elementarer Bedeutung für den Menschen sind. Unser Wohlergehen und unsere Lebensqualität hängen unmittelbar von ihrem Zustand ab. Neben Nahrung, sauberer Luft und sauberem Trinkwasser liefern uns intakte Ökosysteme auch fruchtbare Böden, Schutz vor Naturgefahren (z.B. Bergwald als Lawinenschutz) und nicht zuletzt Erholung; sie sind die Grundlage für Gesundheit, Lebensqualität und wirtschaftliche Entwicklung. Der Wert dieser sogenannten Ökosystemleistungen ist enorm: Der Erholungswert der Schweizer Wälder beispielsweise beträgt 2 bis 4 Milliarden Franken pro Jahr.³⁴ Enorm sind auch die Kosten, die entstehen, wenn natürliche Ökosysteme beeinträchtigt oder zerstört werden und dadurch ihre natürlichen Funktionen nicht mehr erfüllen können. Infolge schlecht bewirtschafteter Bergwälder zum Beispiel werden für Lawinerverbauungen jährlich 300 Millionen Franken investiert. Für Schutzbauten gegen Steinschlag und Erdbeben sind es noch einmal so viele.³⁵ Es ist daher wesentlich billiger, intakte Ökosysteme zu erhalten, als bereits degradierte Lebensräume wiederherzustellen. Ab einem gewissen Grad der Zerstörung gelingt dies auch mit immensen Mitteln nicht mehr. Auch der Verlust der Agrobiodiversität hat Konsequenzen: Es braucht den breiten Genpool alter Sorten und Rassen, damit die Züchtung adäquat auf Krankheiten, auf die Klimaveränderungen oder neue Konsumentenbedürfnisse

³² BirdLife Schweiz (2020): Biodiversität: Wo steht die Schweiz? 24 S.

³³ Vgl. Erklärung zur Ökologischen Infrastruktur im Kapitel 5.1.

³⁴ Von Grünigen S., Montanari D., Ott W. 2014: Wert der Erholung im Schweizer Wald. Schätzung auf Basis des Waldmonitorings soziokulturell (WaMos 2). Bundesamt für Umwelt, Bern. Umwelt-Wissen Nr. 1416: 46 S.

³⁵ Nationale Plattform Naturgefahren PLANAT (im Auftrag des BAFU und BABS, 2007): Strategie Naturgefahren Schweiz. Umsetzung des Aktionsplanes PLANAT 2005-2008. Jährliche Aufwendungen für den Schutz vor Naturgefahren in der Schweiz.

reagieren kann. Die Agrobiodiversität ist eine Versicherung für die Zukunft, die wir nicht verlieren dürfen.

„Der kulturbedingt vielfältige Umgang mit der Umwelt hat in der Schweiz über Jahrhunderte ein wertvolles Natur- und Kulturerbe hervorgebracht: eine hohe Vielfalt regionaltypischer und einzigartiger Landschaften mit standorttypischen Tier- und Pflanzenarten, Kulturdenkmälern und Nutzungstraditionen. Die Schweiz profitiert von ihren hochwertigen und einmaligen Landschaften, welche ein attraktives Lebensumfeld bieten und die Lebensqualität steigern, die kulturelle Vielfalt und Identität der Bevölkerung prägen sowie Tourismus und Wirtschaft stärken“ heisst es mit gutem Grund in einem Bericht der ständerätlichen Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie vom 13. August 2018. Ausserdem „besteht ein eminentes öffentliches Interesse am Schutz unserer Ortsbilder und deren sorgfältiger und umsichtiger, baukulturell orientierter Weiterentwicklung. Dabei geht es nicht nur um die Pflege von wenigen herausragenden Ikonen, sondern gerade auch um eine grosse Anzahl von Dörfern, Weilern, Kleinstädten und Städten, die über die Jahrhunderte bedeutende räumliche und architektonische Qualitäten entwickelt haben und die kulturelle Vielfalt unseres Landes widerspiegeln. Sie kommen einem bedeutenden Teil der Bewohnerinnen und Bewohner der Schweiz zugute. Diese gebaute Umwelt ist Quelle der regionalen und lokalen Identität, unterstützt damit das Wohlbefinden der Bevölkerung und ist nicht zuletzt auch wichtiger Standortfaktor für den Tourismus“.³⁶ Isabelle Chassot, die Direktorin des Bundesamtes für Kultur, bestätigte in der NZZ vom 4. September 2018, dass bezogen auf die breite Masse des Gebauten „eine sichtbare Trivialisierung“ stattfände und Qualität nicht durch „unreflektierte Vereinfachung von Planungs- und Bauprozessen“ erreicht werden könne.

Die Vielfalt unserer Landschaften und Ortsbilder erhalten heisst Identifikationsorte bewahren, die für unsere Lebensqualität, aber auch für die Partizipation der Bevölkerung in der Gesellschaft von grosser Wichtigkeit sind. Gelingt es nicht, die Banalisierung und Uniformierung unserer Landschaften und Ortsbilder zu stoppen, so verspielen wir einen wichtigen wirtschaftlichen Standortvorteil im Sinne der Swisness. Ein Blick auf die Werbeplakate von Schweiz Tourismus, Postauto Schweiz, Coop und Migros oder auch der Schweizer Naturpärke genügt, um zu erkennen, wie wichtig landschaftliche Schönheit und Biodiversität als Wirtschaftsfaktor geworden sind. Auch die *economiesuisse* hebt die Bedeutung der Biodiversität für die Wirtschaft in ihrem Themendossier hervor.³⁷

Landschaften, Ortsbilder und Baudenkmäler sind „Landmarks“, also identitätsstiftende Elemente des Bildes, das die Menschen von ihrer Lebensumwelt in sich tragen. Verschwinden diese Bilder oder werden sie entstellt, entsteht für die Betroffenen ein Verlust an „Heimat“ und damit an Identifikationsmöglichkeiten. Geschichts- wie auch gesichtslose Strassenzüge in namenlosen Vorstädten vermitteln kein Gefühl von Zugehörigkeit. Die Ziele des Schutzes von Baudenkmalern und Ortsbildern finden daher bei Bevölkerungsumfragen eine sehr hohe Akzeptanz.

³⁶ Zitat aus dem vom Nationalrat angenommenen Postulat seines Mitgliedes Kurt Fluri vom 15. Dezember 2016 mit dem Titel „Schweizer Ortsbilder erhalten“.

³⁷ Biodiversität und Wirtschaft - eine Auslegeordnung vom 25. Juni 2020. www.economiesuisse.ch/de/dossier-politik/biodiversitaet-und-wirtschaft-eine-auslegeordnung (Stand: 27.08.2021).

2. Wortlaut der Initiative

Mit der eidgenössischen Volksinitiative „Für die Zukunft unserer Natur und Landschaft (Biodiversitätsinitiative)“ wird die Bundesverfassung³⁸ wie folgt geändert:

Art. 78a Landschaft und Biodiversität

¹ In Ergänzung zu Art. 78 sorgen Bund und Kantone im Rahmen ihrer Zuständigkeiten dafür, dass

- a. die schutzwürdigen Landschaften, Ortsbilder, geschichtlichen Stätten sowie Natur- und Kulturdenkmäler bewahrt werden;
- b. die Natur, die Landschaft und das baukulturelle Erbe auch ausserhalb der Schutzobjekte geschont werden;
- c. die zur Sicherung und Stärkung der Biodiversität erforderlichen Flächen, Mittel und Instrumente zur Verfügung stehen.

² Der Bund bezeichnet nach Anhörung der Kantone die Schutzobjekte von gesamtschweizerischer Bedeutung. Die Kantone bezeichnen die Schutzobjekte von kantonaler Bedeutung.

³ Für erhebliche Eingriffe in Schutzobjekte des Bundes müssen überwiegende Interessen von gesamtschweizerischer Bedeutung vorliegen, für erhebliche Eingriffe in kantonale Schutzobjekte überwiegende Interessen von kantonaler oder gesamtschweizerischer Bedeutung. Der Kerngehalt der Schutzwerte ist ungeschmälert zu erhalten. Für den Moor- und Moorlandschaftsschutz gilt Artikel 78 Absatz 5.

⁴ Der Bund unterstützt die Massnahmen der Kantone zur Sicherung und Stärkung der Biodiversität.

Die Übergangsbestimmungen der Bundesverfassung werden wie folgt geändert:

Art. 197 Ziff. 12³⁹

12. Übergangsbestimmung zu Art. 78a (Landschaft und Biodiversität)

Bund und Kantone erlassen die Ausführungsbestimmungen zu Artikel 78a innerhalb von fünf Jahren nach dessen Annahme durch Volk und Stände.

³⁸ Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV, SR 101).

³⁹ Die endgültige Ziffer dieser Übergangsbestimmung wird nach der Volksabstimmung von der Bundeskanzlei festgelegt.

3. Zweck und Grundzüge der Volksinitiative

3.1. Ziele in Kürze

Die Initiative „Für die Zukunft unserer Natur und Landschaft (Biodiversitätsinitiative)“ knüpft an den Natur- und Heimatschutzartikel 78 der Bundesverfassung (BV) an und will unser Kultur-, Landschafts- und Naturerbe mit folgenden Hauptanliegen für künftige Generationen sichern:

- **Natur, Landschaft und baukulturelles Erbe stärker berücksichtigen:** Was unter rechtlichem Schutz steht, soll auch effektiv Schutz geniessen. Und für das, was nicht unter förmlichem Schutz steht, jedoch schutzwürdig ist, sind die nötigen Massnahmen gegen fortschreitende Verluste zu ergreifen.
- **Stufengerechte Interessenabwägung bei erheblichen Eingriffen in Schutzobjekte:** Mit der Initiative wird in der Verfassung festgehalten, dass für erhebliche Eingriffe in Schutzobjekte des Bundes überwiegende Interessen von gesamtschweizerischer Bedeutung vorliegen müssen, für erhebliche Eingriffe in kantonale Schutzobjekte überwiegende Interessen von kantonaler oder gesamtschweizerischer Bedeutung. Mit dieser Vorgabe können Schutzobjekte von gesamtschweizerischer Bedeutung nicht für kantonale Partikularinteressen geopfert werden.
- **Mehr Fläche für die Natur:** Bund wie auch Kantone werden mit der Initiative beauftragt, Schutzobjekte zu bezeichnen und zu bewahren und die für die Biodiversität nötigen Flächen zu sichern. Damit leistet die neue Regelung einen wichtigen Beitrag zur Realisierung der Ökologischen Infrastruktur, wie sie der Bundesrat 2012 mit der Strategie Biodiversität beschlossen hat. Um dieses Ziel zu erreichen, braucht es auch die nötigen Instrumente. Ausserdem war die Schweiz als Mitglied der Biodiversitätskonvention dazu verpflichtet, bis 2020 mindestens 17 Prozent der Landgebiete durch ökologisch repräsentative und gut vernetzte Schutzgebietssysteme (und andere wirksame gebietsbezogene Erhaltungsmassnahmen) zu schützen und in die umgebende Landschaft zu integrieren. Dieses Ziel hat die Schweiz nicht erreicht. Ab 2022 wird international ein neues Zwischenziel bis 2030 gelten. Die Initiative trägt damit dazu bei, auch die internationalen Biodiversitätsziele zu erreichen. Die «erforderlichen Flächen für die Biodiversität» bedeutet, dass die nötigen Flächen in allen Landesteilen und für alle Lebensraumtypen mit der erforderlichen Qualität langfristig gesichert sind.
- **Mehr Mittel für die Natur:** Für den Schutz der Natur und Biodiversität stehen heute viel zu geringe finanzielle und personelle Mittel zur Verfügung, die einen Bruchteil des Bedarfs ausmachen. Schlimmer noch, in der parlamentarischen Budgetdebatte wird auch immer wieder versucht, die zu geringen Mittel noch weiter zu kürzen. So können unsere wertvollen Naturflächen nicht gesetzeskonform erhalten werden und bedrohte Arten nicht ausreichend geschützt werden. Mit der Initiative sollen endlich die nötigen finanziellen und personellen Mittel für die Erhaltung und Förderung der Biodiversität bereitgestellt werden.

3.2. Der neue Art. 78a als inhaltliche Ergänzung zum bestehenden Art. 78

Die Initiant:innen kamen nach eingehender Prüfung verschiedener Möglichkeiten zum Schluss, den grundsätzlich bewährten Natur- und Heimatschutzartikel unverändert beizubehalten, die neuen Impulse somit zum Gegenstand eines eigenen Verfassungsartikels zu machen. Entsprechend beginnt denn auch Art. 78a mit: „In Ergänzung zu Art. 78 sorgen Bund und Kantone ... dafür ...“.

3.3. Sachlicher Geltungsbereich

Der neue Art. 78a hat keinen weiteren sachlichen Geltungsbereich als Art. 78.

Art. 78 Abs. 2 spricht von den „Anliegen des Natur- und Heimatschutzes“ und verwendet als weitere Schlüsselbegriffe „Landschaften, Ortsbilder, geschichtlichen Stätten sowie Natur- und Kulturdenkmäler“. In Art. 78a Abs. 1 kommt nebst diesen Schlüsselbegriffen auch „das baukulturelle Erbe“ vor; dieses zählte seit jeher zu den Anliegen des Heimatschutzes. Dass die Initiative es nun ausdrücklich benennt, dient der Verdeutlichung der betreffenden Aufgabe.

Art. 78a handelt auch von der „Biodiversität“. Das ist zwar dem Begriff nach in unserer Verfassung ein Novum, jedoch nicht der Sache nach: In Art. 78 Abs. 4 heisst es vom Bund, er erlasse "Vorschriften zum Schutz der Tier- und Pflanzenwelt und zur Erhaltung ihrer Lebensräume in der natürlichen Vielfalt" und er schütze "bedrohte Arten vor Ausrottung". Dabei ist der 1999 (im Zuge der Totalrevision der BV) hinzugekommene Passus "in der natürlichen Vielfalt" als Bezugnahme auf die Biodiversitätskonvention, der die Schweiz 1994 beigetreten war, zu verstehen.⁴⁰ Der Bundesgesetzgeber muss demnach bereits nach geltendem Verfassungsrecht im Sachbereich Biodiversität tätig werden.

3.4. Verhältnis zum übrigen Verfassungsrecht

Der neue Art. 78a steht in Einklang mit dem Zweckartikel der BV, der von der Schweizerischen Eidgenossenschaft sagt, sie setze sich "für die dauerhafte Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen" ein (Art. 2 Abs. 4).

Er schafft keine Konflikte mit andern Verfassungsbestimmungen oder dem Völkerrecht. Dass die zahlreichen Verfassungsbestimmungen im konkreten Anwendungsfall miteinander im Widerstreit stehen können und deshalb eine Interessenabwägung erfordern, ist alltägliche Praxis.

Art. 78a hat auch nicht zur Folge, dass die Kantone bisherige Gesetzgebungsbefugnisse verlieren. Hingegen wird nun gemäss Abs. 3 der Schutzstatus der inventarisierten Objekte von gesamtschweizerischer Bedeutung gegenüber kantonalen Behörden in gleicher Weise wirksam wie gegenüber Behörden des Bundes selbst. Neu sind also unmittelbar auch die Kantone verpflichtet, den wertvollsten Landschaften, Ortsbildern, geschichtlichen Stätten sowie Natur- und Kulturdenkmälern den erforderlichen Schutz zu geben.

⁴⁰ vgl. Botschaft des Bundesrates vom 20. November 1996 über eine neue Bundesverfassung, Bundesblatt 1997 I S. 254.

4. Rechtliche Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen des Initiativtextes

4.1. Art. 78a Abs. 1, Einleitungssatz

Der auf das Jahr 1962 zurückgehende erste Absatz des bestehenden Art. 78 besagt, für den Natur- und Heimatschutz seien "die Kantone zuständig". Das traf allerdings schon von Anfang an nur in beschränktem Masse zu. Denn die folgenden drei Absätze von Art. 78 waren schon damals an den Bund gerichtete Rechtsnormen; hervorgehoben sei der Auftrag an den Bundesgesetzgeber, den Arten- und den Lebensraumschutz zu regeln (Abs. 4). Und mit der Annahme der Rothenthurm-Initiative fiel dem Bund auch die Umsetzung des strengen Moor- und Moorlandschaftsschutzes (Abs. 5) zu.

Der neue Art. 78a stellt nun schon mit seinem Einleitungssatz klar, dass er von Aufgaben handelt, deren sich – je „im Rahmen ihrer Zuständigkeiten“ – sowohl der Bund wie auch die Kantone annehmen müssen. Der Begriff „Zuständigkeit“ beschränkt dabei die Rechtsetzungszuständigkeit und die Zuständigkeit zur Rechtsanwendung.

Die Inpflichtnahme von Bund und Kantonen ist so zu verstehen, dass die kantonalen (und kommunalen) Behörden im Rahmen ihrer Zuständigkeit auch bei Erfüllung von ausschliesslich kantonalen (und kommunalen) Aufgaben zur Beachtung der auf Art. 78 Abs. 2 und Art. 78a Abs. 1 basierenden Schutzvorschriften (insbesondere der Bundesinventare im Sinne von Art. 5 NHG⁴¹) verpflichtet sind. Das schafft Klarheit und stellt keine fundamentale Änderung gegenüber der heutigen Rechtslage dar, da gemäss der Rechtsprechung des Bundesgerichts jene Inventare bereits heute nicht nur bei der Erfüllung von Bundesaufgaben, sondern auch bei der Erfüllung von kantonalen (und kommunalen) Aufgaben zu beachten sind.⁴²

Der Satzanfang („In Ergänzung zu Art. 78 ...“) ist so formuliert, dass niemand den Initiativtext dahingehend missverstehen kann, Art. 78 werde durch Art. 78a gewissermassen überschrieben und daher teilweise hinfällig.

4.2. Art. 78a Abs. 1 Bst. a – c

Bst. a

Die Benennung der Gegenstände dieser Bestimmung hält sich an die Terminologie von Art. 78 Abs. 2 Satz 2. Eine sprachliche „Auffrischung“ hätte nutzlose Diskussionen darüber ausgelöst, in welchem Verhältnis die neuen zu den älteren Begriffen stehen. Der neue Art. 78a will an die bewährte Rechtsprechung anknüpfen.

Bst. a richtet sich (siehe Einleitungssatz) an die Behörden in Bund und Kantonen: Sie haben die schutzwürdigen Landschaften, Ortsbilder, geschichtlichen Stätten sowie Natur- und Kulturdenkmäler zu erfassen und ihnen einen angemessenen Schutzstatus zu geben. Diese Aufgabe ist zu einem wesentlichen Teil bereits erfüllt. Bund und Kantone haben sich sodann dafür einzusetzen, dass diese schutzwürdigen Güter bewahrt bleiben.

Das Bewahrungsgebot steht nicht jeglicher Beeinträchtigung entgegen. Sogar erhebliche Eingriffe in Objekte, welche dank Aufnahme in ein Inventar einen besonderen Schutzstatus erhalten haben, können bewilligungsfähig sein (siehe Art. 78a Abs. 3 betreffend die diesbezüglichen Voraussetzungen).

⁴¹ Bundesgesetz vom 1. Juli 1966 über den Natur- und Heimatschutz.

⁴² Grundlegend ist das Urteil des Bundesgerichts in Sachen Gemeinde Rütli ZH von 2009, BGE 135 II 209; daran anschliessend zum Beispiel Bundesgerichtsurteile vom 6. Januar 2015, EG Schaffhausen (1C_130/2014 und 1C_150/2014), E. 3.2; vom 3. Oktober 2018, Comune di Lugano (1C_155/2018), E. 6; vom 12. Juni 2019, Lausanne (1C_610/2018), E. 5.2.

Bst. b

Mit Schutzgebieten alleine lassen sich Natur und Landschaft nicht langfristig schützen. Die Hauptmasse der nachteiligen Einwirkungen auf Natur und Landschaft und die meisten Akte der Verschandelung des Ortsbildes geschehen zudem nicht innerhalb, sondern ausserhalb von Gebieten mit förmlichem Schutzstatus (Inventar-Objekten).

Eine wesentliche Rolle spielt hierbei die häufig vorkommende Missachtung von Art. 3 NHG. Er verpflichtet die Bewilligungsbehörden zur umfassenden Interessenabwägung, und zwar mit seinem dritten Absatz ausdrücklich auch für Vorhaben, die sich auf ein Objekt ohne förmlichen Schutzstatus auswirken.

Um diesem Missstand abzuhelpfen, statuiert die Initiative eine Verhaltenspflicht der involvierten Behörden: Sie müssen den in Bst. b genannten Gütern Schonung angedeihen lassen. Dabei hat „schonen“ die gleiche Bedeutung wie im ersten Halbsatz von Art. 78 Abs. 2 Satz 2. Damit ist zugleich gesagt, dass Bst. b (wie auch Bst. a) nicht auf ein generelles Veränderungsverbot hinausläuft. Vielmehr ist – bei einem unumgänglichen Eingriff – unter den verschiedenen Varianten jener der Vorzug zu geben, welche die grösste Schonung erlaubt.

Bst. c

Diese Bestimmung nimmt das Thema Biodiversität auf, zu deren Erhaltung deutlich verstärkte Anstrengungen notwendig sind. Um eine tragfähige Ökologische Infrastruktur mittels bestehender und neuer Schutz- bzw. Kerngebiete und Vernetzungsgebiete zu entwickeln, wie vom Bundesrat in der Strategie Biodiversität beschlossen, braucht es die erforderlichen rechtlich langfristig gesicherten Flächen in der nötigen Lage, Grösse und Qualität sowie grössere finanzielle und personelle Mittel (siehe Kapitel 5.1 und 5.3). Was der Bundesrat diesbezüglich (im Aktionsplan Biodiversität) bereits vorgesehen hat, ist ungenügend. Welches die erforderlichen Flächen sind, muss der Bundesrat auf fachlicher, evidenzbasierter, wissenschaftlicher Grundlage abklären. Daraus lassen sich auch die benötigten Mittel ableiten.

Mit „Instrumente“ verweist Bst. c nicht nur auf Schutzgebiete im Sinne des Natur- und Heimatschutzgesetzes, sondern auch auf Art. 13 Abs. 1 des Raumplanungsgesetzes. Diese Gesetzesbestimmung hält den Bund dazu an, die im Zusammenhang mit seinen „raumwirksamen Aufgaben“ (wozu selbstverständlich auch der Sachbereich Biodiversität zählt) „nötigen Konzepte und Sachpläne“ zu erstellen. Die Art der Flächen für die Biodiversität beziehungsweise der Elemente der Ökologischen Infrastruktur bestimmt, welche Instrumente die geeignetsten sind. Nötig dürfte ein Zusammenspiel von drei Instrumenten sein: Inventare mit heutigem Schutzniveau für schutzwürdige, aber noch nicht erfasste Flächen und allenfalls zusätzlich eine neue Form von Inventarflächen für Flächen mit verschiedenen Lebensraumtypen und Nutzungen (z.B. neue Biodiversitätsgebiete, Smaragdgebiete, Gebiete ähnlich wie Natura2000), ein Konzept (nach Art. 13 RPG) für die Festlegung der zu erreichenden Sollwerte für neue Biodiversitätsflächen und ein Sachplan (nach Art. 13 RPG) „Vernetzungsgebiete für die Biodiversität“ für die Vernetzungsgebiete auf nationaler Ebene (siehe Kapitel 5.2).

4.3. Art. 78a Abs. 2

Die Schutzobjekte von gesamtschweizerischer und von kantonaler Bedeutung müssen vom Bund bzw. von den Kantonen je für ihren Bereich erfasst und mit einem Schutzstatus versehen werden. Dies ist zu einem erheblichen Teil bereits geschehen. Auf Bundesebene dienen dafür die Bundesinventare gemäss Art. 5 NHG und die Bezeichnung der Biotope gemäss Art. 18a NHG. Die Kantone verwenden eigene Instrumente. Es verbleiben jedoch beträchtliche Lücken. Etliche Kantone kennen bisher keine systematische Erhebung und Bezeichnung der kantonal bedeutenden Landschaften, Ortsbilder, ge-

schichtlichen Stätten, der Natur- und Kulturdenkmäler und Biotope. Art. 78a Abs. 2 enthält den Auftrag, die bestehenden Lücken zu beheben. Der Entscheid darüber, was die kantonale Bedeutung ausmacht und in welcher Weise die Schutzanordnung erfolgt, liegt bei den Kantonen.

Die Unterscheidung zwischen Schutzobjekten von gesamtschweizerischer (nationaler) Bedeutung und solchen von kantonaler Bedeutung knüpft an die gängige Unterscheidung zwischen den beiden Staatsebenen an und dient als Bezugspunkt für die in Abs. 3 folgende Regelung betreffend Zulässigkeitsvoraussetzungen für Eingriffe in Schutzobjekte.

4.4. Art. 78a Abs. 3 – Allgemeines und zu Satz 1

Diese Bestimmung umschreibt die Zulässigkeitsvoraussetzung für „erhebliche“ Eingriffe in Schutzobjekte. Damit kommt zugleich zum Ausdruck, dass auf nationaler Ebene leichte Eingriffe in Schutzobjekte zulässig bleiben und kein gesamtschweizerisches Interesse erfordern. Die Initiative zielt also nicht auf eine Verschärfung der diesbezüglichen Gerichtspraxis ab. Ob ein Eingriff erheblich ist oder nicht, entscheidet die Bewilligungsbehörde. Sie stützt sich dabei auf eine Expertise (bei Bewilligung durch eine Bundesbehörde: obligatorische Begutachtung durch die Eidgenössische Natur- und Heimatschutzkommission⁴³ bzw. durch die Eidgenössische Kommission für Denkmalpflege; bei Bewilligung durch eine kantonale Behörde: Gutachten einer entsprechenden verwaltungsunabhängigen Kommission oder einer verwaltungsinternen Fachstelle).

Dass Bundesämter und ebenso kantonale bzw. kommunale Behörden erhebliche Eingriffe in ein Schutzobjekt von gesamtschweizerischer Bedeutung nur erlauben dürfen, wenn die Abweichung vom Grundsatz der ungeschmälernten Erhaltung sich durch ein überwiegendes Interesse von ebenfalls gesamtschweizerischer Bedeutung begründen lässt, ist logisch. Gleichwohl muss das hier in Art. 78a Abs. 3 – in Form von unmittelbar anwendbarem Verfassungsrecht – ausdrücklich festgehalten werden, weil nämlich das heute geltende Recht die Eingriffe in nationale Schutzobjekte, die eine kantonale oder kommunale Behörde ausschliesslich in Anwendung von kantonalem Recht erlaubt, unrichtigerweise privilegiert.

Ebenso logisch ist, dass die Bewilligungsbehörden erhebliche Eingriffe in ein kantonales Schutzobjekt nur zulassen dürfen, wenn daran ein überwiegendes Interesse besteht, dem seinerseits kantonale (oder, was auch vorkommen mag, sogar gesamtschweizerische) Bedeutung beizumessen ist. Vor dem Hintergrund von Abs. 2 umfasst der Begriff «kantonale Schutzobjekte» diejenigen schutzwürdigen Objekte, die durch eine kantonale Anordnung zu einem Schutzobjekt von kantonaler Bedeutung erklärt worden sind. Objekte ohne kantonale Bedeutung fallen nicht unter Art. 78a Abs. 3.

Mit Annahme der Initiative werden neu auch die Kantone und (indirekt) die Gemeinden verpflichtet, die inventarisierten Objekte von gesamtschweizerischer Bedeutung im Prinzip ungeschmäkert (vgl. Art. 78 Abs. 2 BV und Art. 6 NHG) zu erhalten; zulässig sind allein Eingriffe, an denen ein überwiegendes Interesse von gesamtschweizerischer Bedeutung besteht.

4.5. Art. 78a Abs. 3 – Zu Satz 2

Die Schranke «Der Kerngehalt der Schutzwerte ist ungeschmäkert zu erhalten» beugt der Gefahr vor, dass eine willfährige Bewilligungsbehörde einem Projekt sogar diejenigen Elemente des Schutzobjekts opfert, deren Existenz Anlass gab, es in das Inventar aufzunehmen. Untersagt wird also, ein inventarisiertes Schutzobjekt durch einen Eingriff gleichsam auszulöschen. Das umfasst auch die Auslöschung durch eine Reihe sich im Laufe der Zeit folgender Eingriffe, die für sich allein beurteilt nicht als zer-

⁴³ Vgl. Art. 7 und Art. 25 NHG.

störender zu qualifizieren sind, insgesamt jedoch dem betroffenen Schutzobjekt in so hohem Masse Abbruch tun, dass seine Schutzziele illusorisch werden. All das sollte eigentlich selbstverständlich sein, wird jedoch der Klarheit halber auch im Initiativtext zum Ausdruck gebracht. Der Terminus "Kerngehalt der Schutzwerte" ist eine Anlehnung an eine bestehende Verfassungsbestimmung. Art. 36 BV reguliert die Einschränkungen von Grundrechten. Sein Abs. 4 besagt: "Der Kerngehalt der Grundrechte ist unantastbar." Was dabei unter "Kerngehalt" zu verstehen ist, hat der Verfassungsgeber wohlweislich offengelassen; dies gilt es im jeweiligen Einzelfall zu eruieren.

Die verfassungsmässige Verpflichtung, den Kerngehalt der Schutzwerte zu respektieren, gewährleistet ein Weiterbestehen der Objekte von höchstem Wert für das ganze Land, nämlich der Schutzobjekte von gesamtschweizerischer Bedeutung gemäss Absatz 2. Anders verhält es sich für Objekte, welche die Kantone gestützt auf Absatz 2 wegen ihrer kantonalen Bedeutung unter Schutz gestellt haben. Ihr Kerngehalt ist geschützt gegen Beeinträchtigungen, die zur Erreichung eines Ziels von kantonalem Interesse nötig sind, nicht aber gegen Beeinträchtigungen, die nötig sind, um ein Vorhaben von überwiegendem nationalem Interesse zu realisieren.

Ob der fragliche Eingriff den Kerngehalt der Schutzwerte infrage stellt oder nicht, hat die Bewilligungsbehörde zu entscheiden, die sich dabei auf eine Expertise stützen kann.

Im Übrigen ist auch hier im Auge zu behalten, dass die Biodiversitätsinitiative den bestehenden Natur- und Heimatschutzartikel vollständig beibehält. Es gilt also nach wie vor, dass der Bund seine Schutzobjekte „ungeschmälert“ erhalten muss, „wenn das öffentliche Interesse es gebietet“ (Art. 78 Abs. 2 Satz 2, zweiter Halbsatz).

4.6. Art. 78a Abs. 3 – Zu Satz 3

Mit dieser Verweisung schliesst der Initiativtext vorsichtshalber aus, in Art. 78a Abs. 3 Satz 1 hineinzu lesen, dass bei sämtlichen Schutzobjekten von gesamtschweizerischer Bedeutung, also auch bei den Mooren und Moorlandschaften, ein überwiegendes gegenläufiges Interesse einen erheblichen Eingriff rechtfertigen könne – was eben Art. 78 Abs. 5 klarerweise nicht zulässt.

4.7. Art. 78a Abs. 4

Das NHG handelt seit je auch von der finanziellen Förderung kantonalen Massnahmen durch den Bund. Die betreffenden Gesetzesbestimmungen beruhen auf dem als blosser Kann-Vorschrift formulierten Art. 78 Abs. 3 BV: Der Bund „kann Bestrebungen des Natur- und Heimatschutzes unterstützen ...“. Weil Bundesbeiträge an kantonale Anstrengungen zur Sicherung und Stärkung der Biodiversität unentbehrlich sind, ist nun der Bund nach Art. 78a Abs. 5 nicht mehr bloss ermächtigt, sondern explizit auch beauftragt, dafür Finanzmittel einzusetzen.

4.8. Übergangsbestimmung zu Art. 78a (Art. 197 Ziff. 12)

In der Vergangenheit wurde die gesetzgeberische Umsetzung von Verfassungsänderungen, die Schutzanliegen aufgriffen, meist verschleppt. Beispielsweise verlangte eine im Jahr 1975 angenommene Verfassungsänderung nach gesetzlichen Vorschriften über die Sicherung angemessener Restwassermengen; die entsprechende Revision des Gewässerschutzgesetzes erfolgte aber erst 16 Jahre später. Daher setzt die Übergangsbestimmung für den Erlass der Ausführungsgesetzgebung eine angemessene, fünfjährige Frist.

4.9. Zur gesetzgeberischen Umsetzung der Initiative

Wie im Zusammenhang mit dem einleitenden Satz des Initiativtextes bereits erwähnt, nimmt Art. 78a den Bund und die Kantone nicht nur hinsichtlich der Rechtsanwendung, sondern auch hinsichtlich der dieser vorgelagerten Rechtsetzung in Pflicht.

Auf Bundesebene wird dies über eine Teilrevision des Natur- und Heimatschutzgesetzes und weiterer Gesetze mit Bezug zur Biodiversität und Baukultur, der entsprechenden Verordnungen oder über Bundesbeschlüsse erfolgen müssen.

5. Fachliche Erläuterungen zum Initiativtext

5.1. Die Biodiversität benötigt deutlich mehr Fläche als heute

In den letzten 150 Jahren haben viele ökologisch wertvolle Lebensräume in der Schweiz starke Flächenverluste von bis zu mehr als 90% erlitten. Hinzu kommen die Verschlechterung der Lebensraumqualität sowie die Zerstückelung vormals zusammenhängender Lebensräume. Die aktuelle Fläche und die Qualität vieler Lebensräume reichen bei weitem nicht mehr aus, um die Artenvielfalt und Ökosystemleistungen langfristig zu erhalten. Es braucht deshalb dringend mehr Flächen von guter Qualität für die Biodiversität. Dabei ist der Flächenbedarf je nach Region und Lebensraum unterschiedlich. Zusammen mit einer biodiversitätsfreundlichen Nutzung der ganzen Landesfläche und spezifischen Artenförderungsmassnahmen sorgen die zusätzlichen Flächen für die langfristige Erhaltung und Förderung der biologischen Vielfalt in der Schweiz.

Laut Expert:innen sollte die Erhaltung und Förderung der Biodiversität auf rund einem Drittel der Landesfläche Vorrang haben.⁴⁴ Dabei handelt es sich um Flächen – Schutzgebiete oder andere Schutzflächen – auf denen die Erhaltung und Förderung der Biodiversität Vorrang hat und die langfristig gesichert sind. Weitere Nutzungen sind also auf solchen Vorrangflächen zulässig, wenn sie dem Erhalt der Biodiversität dienen oder nachweislich nicht zuwiderlaufen.

Die Fläche der Schutzgebiete muss also deutlich wachsen. Aktuell stehen in der Schweiz 6-10% der Landesfläche unter Schutz, je nachdem welche Flächen als geschützt gezählt werden⁴⁵. Gemäss ratifizierter Biodiversitätskonvention hätten aber bis 2020 mindestens 17% der Landesfläche als Schutzgebiete ausgewiesen sein müssen.⁴⁶ Dieses Zwischenziel hat die Schweiz nicht erreicht. Im Herbst 2021 wird das internationale Zwischenziel bis 2030 beschlossen. Das Smaragdnetzwerk gemäss der Berner Konvention hätte ebenfalls bis Ende 2020 eingerichtet sein sollen. Diese Frist wird inklusive Umsetzung auf 2030 erweitert.

Im Vordergrund stehen aber nicht Flächenziele sondern die Schaffung der Ökologischen Infrastruktur, welche der Bundesrat in seiner Biodiversitätsstrategie verlangt. Diese umfasst ein landesweites, zusammenhängendes Netz von Flächen, welche für die Biodiversität wichtig sind. Das Netzwerk setzt sich aus einem Verbund von Teil-Netzwerken zusammen, die sich auf die Lebensraum-Ansprüche von Arten von nationaler Priorität, auf Lebensgemeinschaften und Ökosysteme abstützen. Sie umfasst nach einheitlichen Kriterien ausgewiesene, ökologisch und räumlich repräsentati-

⁴⁴ Guntern J., Lachat T., Pauli D., Fischer M. (2013): Flächenbedarf für die Erhaltung der Biodiversität und der Ökosystemleistungen in der Schweiz. Forum Biodiversität Schweiz der Akademie der Naturwissenschaften Schweiz (SCNAT), Bern.

⁴⁵ Vollwertige Schutzgebiete auf nationaler Ebene sind gemäss Aussagen des Bundesrats in der Strategie Biodiversität Schweiz der Schweizerische Nationalpark, die Kernzonen der National- und Naturerlebnispärke und die Biotop von nationaler Bedeutung (Hochmoore, Flachmoore, Amphibienlaichgebiete, Trockenwiesen und -weiden), total 2,6% der Landesfläche. Die Wasser- und Zugvogelreservate von nationaler oder internationaler Bedeutung sowie die Eidgenössischen Jagdbanngelände (=4,2% der Landesfläche) bezeichnet der Bundesrat als Gebiete mit schwachem Schutz, der verbessert werden muss. Diese Schutzgebiete werden auf Basis des Natur- und Heimatschutzgesetzes (Art. 18a NHG), des Bundesgesetzes über die Jagd und den Schutz wildlebender Säugetiere und Vögel (Art. 11 JSG) oder des Nationalparkgesetzes ausgewiesen. Zusätzlich zu den nationalen Schutzgebieten haben auch Kantone und Gemeinden mittels hoheitlichen Akts Schutzgebiete ausgewiesen. Dazu gehören Biotop von regionaler und lokaler Bedeutung und kantonale Waldreservate (=3,3 % der Landesfläche). Weitere Flächen sind oft in privatem Eigentum (z.B. Naturschutzorganisationen) und werden auf diesem Weg privatrechtlich geschützt (0.63% der Landesfläche). Die Schweiz hat demnach auf allen Ebenen 5,9% umfassende Schutzgebiete. Werden die Gebiete mit schwachem Schutz hinzugezählt, noch bevor ihr Schutz ausgeweitet ist, sind es 9,9%.

⁴⁶ 10. Vertragsstaatenkonferenz, Biodiversitätskonvention, Oktober 2010, COP10 Decision X/2, Strategic Plan for Biodiversity 2010-2022, Aichi Targets. www.cbd.int/decision/cop/?id=12268 (Stand: 27.08.2021) und BAFU (Hrsg.) (2012): Strategie Biodiversität Schweiz. Bundesamt für Umwelt, Bern, 89 S.

ve Kerngebiete (Schutzgebiete) und Vernetzungsgebiete. Diese sind von ausreichender Quantität und Qualität und sind so im Raum verteilt, dass sie von den entsprechenden Arten genutzt werden können.

5.2. Drei Instrumente zur Sicherung der Biodiversitätsvorrangflächen

Die Art der Vorrangflächen für die Biodiversität beziehungsweise der Elemente der Ökologischen Infrastruktur hat entscheidenden Einfluss auf das nötige Instrument für ihre Sicherung. Grundsätzlich sind in der Schweiz folgende Vorrangflächen für die Sicherung und Stärkung der Biodiversität zu sichern:

Noch vorhandene Naturwerte (IST) bisher nicht gesicherter schutzwürdiger Flächen

- Diese sind ortsgebunden. Sie müssen dort geschützt werden, wo sie bestehen. Für sie ist das *Inventar nach NHG* das richtige Instrument. Die bisherigen Biotopinventare decken nur einen Teil der vorkommenden Lebensräume ab. Es ist deshalb zu prüfen, welche weiteren schutzwürdigen Lebensraumtypen durch analoge Inventare zu sichern sind (z.B. Wiesenbrüter analog Amphibienlaichplätze). Die bisherige Form von Inventaren mit einem gleichen, relativ starken Schutz auf der gesamten Inventarfläche eignet sich sehr gut für die bisher erfassten Biotoptypen. Für schutzwürdige Flächen, die aus mehreren Biotoptypen bestehen, sind neue Biodiversitätsgebiete zu schaffen, die auch Ansätze von Smaragd/Natura2000 aufnehmen.

Erforderliche zusätzliche Flächen (SOLL)

- Diese sind nicht unbedingt ortsgebunden, sondern können an geeigneten Orten mit ausreichendem Potenzial angelegt werden. Für sie dürfte ein *Konzept des Bundes nach Art. 13 RPG* und darauffolgend die kantonalen Richtpläne das richtige raumplanerische Instrument sein. Die nötigen neuen Flächen werden die Kantone nach Vorgaben des Bundes einrichten. Wichtig ist, dass ein Standort für den zu schaffenden Lebensraumtyp auch wirklich geeignet ist. Allenfalls sind bestimmte Mindestgrößen einzuhalten. Hier sollen die umsetzenden Kantone auch Spielraum haben.

Vernetzung zwischen den Flächen

- Die zu schaffenden Vernetzungsgebiete und festzulegenden Flächen, auf denen Trittsteine zu schaffen und Hindernisse zu verhindern sind, sind nicht präzise ortsgebunden. Die nationalen Vernetzungsgebiete erfordern eine kantonsübergreifende Planung, wie sie nur der Bund ermöglichen kann. Für sie dürfte ein *Sachplan des Bundes nach Art. 13 RPG* und *die kantonalen Richtpläne* das geeignetste Instrument darstellen. Die Sachpläne sind für den Bund das wichtigste Planungsinstrument, um seine raumwirksamen Tätigkeiten aufeinander abzustimmen und mit den Bestrebungen der Kantone harmonisieren zu können.

5.3. Die Biodiversität benötigt deutlich mehr Mittel als heute

Die Finanzen von Bund und Kantonen für die Biodiversität über die Programmvereinbarungen im Bereich Naturschutz und Waldbiodiversität sind heute viel zu gering: In der Periode 2016-2019 wurden pro Jahr CHF 75 Mio. für Naturschutz und CHF 30 Mio. zur Förderung der Waldbiodiversität

gesprächen.⁴⁷ Gleichzeitig existieren zahlreiche biodiversitätsschädigende Subventionen, die die biodiversitätsfördernden Mittel bei weitem übersteigen.⁴⁸

Nötig wären deutlich mehr Mittel für die Biodiversität. Eine Studie im Auftrag des BAFU⁴⁹ kommt allein für die fünf Biotoptypen von nationaler Bedeutung (Hochmoore, Flachmoore, Auen, Amphibienlaichgebiete und Trockenwiesen und -weiden) auf einen jährlichen Bedarf von insgesamt rund 126 Mio. Franken sowie einen einmaligen Bedarf von rund 1.6 Mrd. Franken für Aufwertungsmassnahmen. Dies betrifft nur den Schutz der genannten Lebensräume. Die Sicherung der anderen Lebensräume, Artenförderungsmassnahmen sowie Mittel für weitere gesetzliche Aufgaben sind hier noch nicht einberechnet. Der Aufbau der Ökologischen Infrastruktur benötigt um mehrere Faktoren höhere Mittel.⁵⁰

Die Initiative fordert deshalb die Bereitstellung der für die Sicherung und Stärkung der Biodiversität erforderlichen finanziellen und personellen Mittel. Diese sollen im Rahmen der Ökologischen Infrastruktur für die Aufwertung bestehender Schutzgebiete und Bauten, für die Schaffung und Sicherung neuer Flächen (inkl. Erarbeitung der dafür nötigen Grundlagen und Instrumente) sowie für den Unterhalt der bestehenden und neuen Flächen eingesetzt werden. Ebenso sind zusätzliche Mittel für Artenförderungsmassnahmen, für den Ausbau und Betrieb von Beratungsstellen für die Artenförderung, für die Ausbildung von Artenspezialist:innen (und generell Bildungsmassnahmen), für die Erarbeitung der Instrumente und Grundlagen, für die Forschung und das Monitoring und für die Information der Bevölkerung insbesondere in Naturzentren nötig.

Die fehlenden Biodiversitätsgelder führen zu grossen Vollzugsdefiziten, die dringend behoben werden müssen. Angesichts des grossen Überhangs an nicht ausgeführten, erforderlichen Massnahmen braucht es grosse Anstrengungen, um die Naturschutzbudgets von Bund und Kantonen rechtzeitig aufzustocken. Es ist deshalb zu prüfen, wie die Programmvereinbarungen nach NFA gemäss Art. 78a Abs. 4 weiterentwickelt werden müssen. Eine wichtige Massnahme ist die Anhebung des Prozentsatzes der Beteiligung des Bundes, insbesondere für nationale Prioritäten und Gebiete. Ausserdem sind Möglichkeiten zur Erhöhung der Biodiversitätsgelder wie beispielsweise eine Fondslösung zu evaluieren.

Die Initiative versteht unter den erforderlichen Mitteln auch die nötigen personellen Ressourcen für den Naturschutz und fordert mit dem Art. 78a Abs. 1c entsprechend die Bereitstellung der erforderlichen Stellen auf allen Ebenen für die Umsetzung der Naturschutzmassnahmen. Der Bund muss auch prüfen, wie er die entscheidenden personellen Ressourcen der Kantone fördern kann.

Zwei laufende Studien werden zeigen, wie hoch der gesamthafte Mittelbedarf für die Sicherung und Stärkung der Biodiversität ist.⁵¹

⁴⁷ Naturschutz: 52 % Bund, 48 % Kantone; Waldbiodiversität: 55 % Bund, 45 % Kantone. BAFU, Bundesamt für Umwelt. (2019): Mittelfluss, Empfänger und Wirkung der Investitionen in Naturschutz und Waldbiodiversität. Kantonsbefragung (Schlussbericht). Bern: Bundesamt für Umwelt.

⁴⁸ Gubler, I.; Ismail, S., Seidl, I., 2020: Biodiversitätsschädigende Subventionen in der Schweiz. Grundlagenbericht. WSL Berichte, 96. 218 S.

⁴⁹ Martin, M., Jöhl, R. et al. (2017): Biotope von nationaler Bedeutung - Kosten der Biotopinventare. Expertenbericht zuhanden des Bundes, erstellt im Auftrag des Bundesamtes für Umwelt (BAFU). 2. Auflage, 2017.

⁵⁰ Diese können aber erst beziffert werden, wenn die erforderlichen Schutzflächen für alle Landesteile und alle Lebensraumtypen eruiert sind.

⁵¹ Laufende Studie der Trägerschaft zum Mittelbedarf für den Biodiversitätsschutz und laufende Studie der Fachgruppe Ökologische Infrastruktur zum Mittelbedarf für die Schaffung der Ökologischen Infrastruktur.

5.4. Der Landschaftsschutz wird mit der Initiative gestärkt

Die heutigen Landschaftsperlen der Schweiz (BLN-Objekte) werden mit der Initiative für die künftigen Generationen gesichert. Ihre nationale Bedeutung wird mit der Initiative in der Verfassung verankert. Auch wenn in der Interessenabwägung womöglich erhebliche Eingriffe als gewichtiger als Schutzinteressen im Einzelfall bewertet werden, so muss doch der Kerngehalt des Schutzwertes erhalten bleiben. Auch für die kantonalen Landschaftsschutzgebiete definiert die Initiative den Rahmen für die Interessenabwägung. Dadurch entfallen Eingriffe aufgrund partikularen und lokalen Nutzungsinteressen.

Aber auch ausserhalb der Schutzobjekte soll die Landschaft geschont werden, das heisst, ihre Qualitäten sind grundsätzlich zu ermitteln und bei konkreten Nutzungs- und Bauvorhaben stärker als heute zu berücksichtigen. Hierfür sollen Bund und Kantone konkrete Wegleitungen und Entscheidungshilfen bereitstellen, wie sie heute vereinzelt schon bestehen (beispielsweise der Leitfaden von 2016 zur „Gestaltung von Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzone“ des Kantons Zug).

5.5. Das baukulturelle Erbe wird neu in der Verfassung verankert

Nach geltendem Recht hat der Bundesrat die Kompetenz, die Ortsbilder von nationaler Bedeutung zu bezeichnen. Praktisch bedeutsam wird die Aufnahme eines Objekts in das Inventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz (ISOS) indessen nur dann, wenn es um die Erfüllung einer Bundesaufgabe geht. Hier wird gefordert, dass solche Objekte ungeschmälert zu erhalten sind (oder jedenfalls nicht wesentlich beeinträchtigt werden dürfen), solange keine überwiegenden - ebenfalls nationalen - Interessen ihrem Schutz entgegenstehen. Im Rahmen der Erfüllung kantonalen Aufgaben, wo sich die Gefährdung des baukulturellen Erbes in aller Regel manifestiert, haben die Kantone (und Gemeinden) nach geltendem Recht die Vorgaben des Bundes – also das ISOS – zwar zu „berücksichtigen“, aber letztlich genügen bloss lokale Interessen für die Vernichtung national geschützter Objekte.

Mit Annahme der Initiative wird gemäss Art. 78a Abs. 3 indessen der Schutz von Objekten mit gesamtschweizerischer Bedeutung auch für die Kantone verbindlich. Auch müssen sie kantonale Schutzobjekte ebenfalls ungeschmälert erhalten bzw. vor wesentlichen Beeinträchtigungen schützen, solange nicht überwiegende kantonale oder gesamtschweizerische Interessen entgegenstehen. Der Schutz wird also wesentlich verbindlicher ausgestaltet als bisher. Dies bedeutet nicht, dass die Kantone im Einzelfall die sich gegenüberstehenden Interessen nicht mehr abwägen dürften, doch wird nun festgelegt, dass es sich dabei um gleichrangige Interessen handeln muss. Dies ist heute nicht der Fall, worauf der Grossteil der jährlichen Verluste an wertvollen Baudenkmälern zurückzuführen ist.

5.6. Wirkung der Initiative auf andere Sektoralpolitiken

Landwirtschaftssektor

Ein Drittel der Fläche der Schweiz wird landwirtschaftlich genutzt (inkl. Sömmerungsgebiete). Damit beeinflusst die Landwirtschaft die Arten- und Lebensraumvielfalt in der Schweiz so stark wie kaum ein anderer Sektor. Sie kann einen entscheidenden Beitrag an die Erhaltung der Biodiversität und der traditionellen Kulturlandschaft leisten, wenn sie darauf ausgerichtet wird. Die heutige Intensität der landwirtschaftlichen Produktion setzt aber der biologischen Vielfalt enorm zu. Zu viele finanzielle Fehlanreize, zu viele Nutztiere, zu viel importierte Futtermittel und zu viele Pestizide führen zu überdüngten Seen, belasteten Gewässern, zum Verlust von Lebensräumen und zu einem starken Rückgang der Biodiversität. Obschon sich viele Landwirtschaftsbetriebe für die Artenvielfalt engagieren und die Beteiligung an Biodiversitätsprogrammen erfreulich hoch ist, ist die ökologische Leistung der Schweizer Landwirtschaft heute insgesamt ungenügend. Die Schweizer Landwirtschaft übernutzt ihr Stand-

ortpotenzial aufgrund von Fehlanreizen⁵² und einer mangelhaften Ausgestaltung der agrarpolitischen Instrumente.

Die Initiative bekräftigt die aktuellen Bestimmungen zum Schutz und zur Förderung der Biodiversität im Kulturland auf der Ebene der Bundesverfassung. Der neue Artikel 78a BV führt ergänzend zu Art. 104 BV (multifunktionale Landwirtschaft) und Art. 104a BV (standortangepasste und ressourceneffiziente Lebensmittelproduktion) die *Schonung* aller Flächen ausserhalb der Schutzgebiete, *erforderliche Flächen* und *genügend Mittel* ein. Mit Schonung ist eine Bewirtschaftungsart gemeint, welche auf dem aktuellen Stand des Wissens vorhandene Naturwerte schützt.

Betreffend Ziele und Massnahmen stützen sich die Initiant:innen auf diverse Bundes- und Expertenberichte. So haben die Bundesämter für Umwelt (BAFU) und für Landwirtschaft (BLW) 2008 die Umweltziele Landwirtschaft (UZL) publiziert. Sie beruhen auf bestehenden rechtlichen Grundlagen. Die UZL geben den Rahmen für die Biodiversitätsförderung im Kulturland vor. Um diese Ziele weiter zu konkretisieren, wurden die UZL operationalisiert.⁵³ Darin werden aufgrund wissenschaftlicher Kriterien konkrete Mindestflächenangaben für das Vorliegen von Qualitätsflächen gemacht. Gefordert werden 10% Qualitätsflächen in der Talzone (Ist-Anteil 2,2 – 4%), 12% in der Hügelzone (Ist-Anteil 3,5 – 4,5%), 13% in der Bergzone I (Ist-Anteil 3 – 4, 5%) und 17% in der Bergzone II (Ist-Anteil 4,8 – 10%). In den Bergzonen III und IV sowie im Sömmerungsgebiet genügt der Anteil an ökologisch wertvollen Flächen noch, um die Biodiversität zu erhalten. Auf der Ackerfläche wird ein Minimum von 10% Qualitätsflächen als notwendig erachtet (Ist-Anteil 0,6%). Sowohl Expert:innen aus der Schweiz wie auch aus den Nachbarländern halten es für notwendig, dass ca. 20% der Ackerfläche mit low-input Anbaumethoden (Biolandbau oder ähnliche Systeme, die grösstenteils auf chemisch-synthetische Hilfsmittel verzichten) bewirtschaftet werden (aktuelle Bio-Ackerfläche: ca. 5%).⁵⁴

Die eingeforderten *erforderliche Flächen* und *genügend Mittel* sind auch zur Erhaltung und nachhaltigen Nutzung der Agrobiodiversität notwendig. Denn in den erhaltenen tier- und pflanzen genetischen Ressourcen finden sich Eigenschaften, welche der Landwirtschaft helfen werden, Herausforderungen wie den Klimawandel oder neue Krankheitserreger zu meistern. Für den Erhalt und die nachhaltige Nutzung der Agrobiodiversität braucht es Anpassungen im Landwirtschaftsgesetz (z.B. zur Förderung der Nutzung alter Sorten und Rassen).

Die aktuell eingesetzten Bundesmittel zugunsten der Biodiversität im Kulturland genügen nicht, um den gegenteiligen Druck aller anderen Beitragskategorien zur Förderung der Produktion wettzumachen. Eine Umverteilung weg von Anreizen zur weiteren Intensivierung hin zur Biodiversitätsförderung ist vorzunehmen. Die Erhaltung und Förderung der Biodiversität, wie sie die Biodiversitätsinitiative fordert, sichert langfristig die Funktionsfähigkeit der Agrarökosysteme und unterstützt deren Anpassung an den Klimawandel. Dies garantiert schlussendlich, dass die Kapazitäten für die Produktion von gesunden Nahrungs- und Futtermitteln auch in Zukunft erhalten bleiben.

Tourismussektor

Die Landschaften der Schweiz sind aussergewöhnlich vielfältig und attraktiv. Einige davon sind Natur- und Kulturlandschaften von internationaler Bedeutung: Das Gebiet Swiss Alps Jungfrau-Aletsch (BE/VS), der Monte San Giorgio (TI) und die Tektonikarena Sardona (GL) sind die drei in der

⁵² Gubler, I.; Ismail, S. A.; Seidl, I., 2020: Biodiversitätsschädigende Subventionen in der Schweiz. Grundlagenbericht. WSL Berichte, 96. 218 S.

⁵³ Agroscope (Hrsg.) 2013: Operationalisierung der Umweltziele Landwirtschaft. Bereich Ziel- und Leitarten, Lebensräume (OPAL). Art-Schriftenreihe 18.

⁵⁴ Guntern J., Lachat T., Pauli D., Fischer M. (2013): Flächenbedarf für die Erhaltung der Biodiversität und der Ökosystemleistungen in der Schweiz. Forum Biodiversität Schweiz der Akademie der Naturwissenschaften Schweiz (SCNAT), Bern.

Schweiz als Weltnaturerbe qualifizierten Objekte. Die moorreiche Voralpenlandschaft Entlebuch (LU) fand 2001 Aufnahme in die Liste der UNESCO-Biosphärenreservate, 2010 folgte die Biosfera Val Müstair - Parc Naziunal Svizzer. Die landschaftliche Qualität geht jedoch durch wachsende Siedlungs- und Verkehrsflächen und die damit verbundene Zersiedelung und Zerschneidung verloren. Die Intensivierung der Landnutzung und die derzeitigen Eingriffe sind nicht Teil der traditionellen Landnutzung und gehen oft zu Lasten der Landschaftsqualität. Das geltende Recht berücksichtigt nicht, dass viele kleine Eingriffe allmählich und irreversibel zu einer Verschlechterung der Landschaftsqualität und zum Biodiversitätsverlust führen.

Der Tourismussektor hängt in grossem Masse von der Schönheit und Unversehrtheit von Landschaften ab. Zahlreiche Studien aus dem In- und Ausland bestätigen, dass sich einheimische Tiere und Pflanzen, natürliche Lebensräume und intakte Landschaften positiv auf die touristische Wertschöpfung auswirken. Es ist also im ureigenen Interesse der Tourismusbranche, die Schweizer Landschaftsperlen und Ortsbilder in hoher Qualität zu erhalten. Die Tourismusbranche wird deshalb von der Umsetzung der Initiative profitieren, da sie das Natur-, Landschafts- und Kulturerbe für zukünftige Generationen sichert.

Waldsektor

Der Wald ist ein vielfältiger, lebendiger und naturnaher Lebensraum mit einer eigenen natürlichen Dynamik. Er bedeckt ein knappes Drittel der Schweizer Landesfläche. Fast alles, was heute Siedlungs- oder Landwirtschaftsfläche ist, war einmal Wald. Kein Wunder, dass der Wald von grosser Bedeutung für die heimische Biodiversität ist. Die verschiedenen Waldgemeinschaften der Schweiz erbringen dauerhaft umfassende langfristige Ökosystemleistungen. Die Grundlage dafür ist eine hohe Biodiversität im Wald. Diese wird durch Bund und Kantone durch zwei verschiedene Wege geschont und gefördert: Auf der einen Seite müssen die Waldentwicklungspläne und Bewirtschaftungsvorschriften der Kantone den Erfordernissen des naturnahen Waldbaus und des Natur- und Heimatschutzes Rechnung tragen. Das heisst, dass die Bewirtschaftung des Waldes naturnah erfolgen muss. Auf der anderen Seite scheidet die Kantone mit Unterstützung der Waldeigentümer und Dritter Waldreservate aus, in denen der Erhalt und die Förderung der Artenvielfalt zuvorderst stehen, weil entweder gar keine Eingriffe getätigt werden oder weil die Eingriffe explizit der Biodiversität dienen. Bereits 2001 haben sich die kantonalen Forstdirektoren und das BUWAL (heute BAFU) das Ziel gesetzt, 10% der Waldfläche als Reservate auszuscheiden.⁵⁵ Die Biodiversitätsziele des Bundes im Wald sind 2015 im Bericht „Biodiversität im Wald“⁵⁶ definiert worden. Mittels Programmvereinbarungen versuchen Bund und Kantone, diese Ziele zu realisieren.⁵⁷

Beide Schutzgebietsansätze werden von Bund und Kantonen gefördert. Bei beiden Ansätzen existieren heute Defizite: Viele Strukturen im Wald sind unnatürlich, der Anteil an Alt- und Totholz ist zu gering, es fehlt an lichten Wäldern und strukturreichen Waldrändern, und die Zahl und die Fläche der Waldreservate sind ungenügend. Zudem setzen dem Wald invasive gebietsfremde Arten, Luftschadstoffe wie Ammoniak, der Klimawandel sowie Infrastrukturanlagen (Holzlagerplätze, Installationen

⁵⁵ Leitsätze einer „Waldreservatpolitik Schweiz“ vom Januar 2001 (von den kantonalen Forstdirektoren und vom BUWAL am 21. März 2001 angenommen).

⁵⁶ Imesch N., Stadler B., Bolliger M., Schneider O. (2015): Biodiversität im Wald: Ziele und Massnahmen. Vollzugshilfe zur Erhaltung und Förderung der biologischen Vielfalt im Schweizer Wald. Bundesamt für Umwelt, Bern. Umwelt-Vollzug Nr. 1503: 186 S.

⁵⁷ Bundesamt für Umwelt BAFU (Hrsg.) (2018): Handbuch Programmvereinbarungen im Umweltbereich 2020 – 2024. Mitteilung des BAFU als Vollzugsbehörde an Gesuchsteller. Bundesamt für Umwelt, Bern. Umwelt-Vollzug Nr. 1817: 294 S.

für Freizeitnutzung) vermehrt zu. Massnahmen zum Schutz und zur Förderung von Arten und Biotopen im Wald werden heute durch limitierte Mittel gebremst.

Die Initiative bewirkt, dass die vorhandenen Defizite schneller und zielgerichteter behoben werden können, indem Bund und Kantone die zur Sicherung und Stärkung der Biodiversität erforderlichen Flächen und Mittel tatsächlich zur Verfügung stellen müssen. Ob dabei die 2001 definierten Zielwerte ausreichend sind, ist zu überprüfen. Wie die Agrarökosysteme profitieren auch die Waldökosysteme von einer reichen Biodiversität, indem sie die Waldfunktionen langfristig sichern.

Energiesektor

Der Klimawandel stellt eine der grössten Bedrohungen für die Biodiversität dar. Bei einem Anstieg der globalen Erwärmung um mehr als 1,5 bis etwa 2,5 Grad wären 20 bis 30 Prozent der Arten weltweit vom Aussterben bedroht. Somit sind auch die menschliche Gesellschaft und ihre natürlichen Grundlagen in zunehmendem Masse durch den Klimawandel bedroht. Gleichzeitig können intakte Ökosysteme CO₂ aufnehmen und es in ihrer Biomasse speichern. Ausserdem tragen sie mit der Vielfalt an Lebensräumen, Arten und genetischer Information entscheidend zur Anpassungsfähigkeit des gesamten Erdsystems bei. Die biologische Vielfalt und das Klima sind also eng miteinander verbunden und beeinflussen einander gegenseitig. Klimaschutzmassnahmen sind deshalb auch Massnahmen zur Erhaltung und Förderung der Biodiversität und umgekehrt.

Die Initiant:innen unterstützen Massnahmen zum Klimaschutz, namentlich den Ausbau der erneuerbaren Energien im Rahmen der Energiestrategie 2050. Die Umstellung auf erneuerbare Energien muss jedoch biodiversitäts- und landschaftsfreundlich gestaltet werden. Die grossen Potenziale liegen nicht allein im Zubau, sondern auch in griffigen Massnahmen zur Energieeffizienz und Energiesparmassnahmen. Während die Potenziale altbewährter Produktionsformen wie der Wasserkraft weitestgehend ausgeschöpft sind, weist bei den neuen erneuerbaren Energien vor allem die Solarenergie noch enorme Zubaumöglichkeiten auf, und dies ganz ohne Eingriffe in geschützte Perimeter. Auch die Windenergie ist nicht auf Standorte in schutzwürdigen Gebieten angewiesen, um ihren Beitrag zu leisten. Die Biodiversitätsinitiative fordert eine Energiewende, ohne unverhältnismässige Abstriche im Biodiversitäts- und Landschaftsschutz und der Baukultur. Das Ziel muss eine natur- und umweltgerechte sowie gesellschaftsverträgliche Energiepolitik sein.

Seit Januar 2018 ist das neue Energiegesetz (EnG) in Kraft. Es besagt in Art. 12 Abs. 1, dass die Nutzung erneuerbarer Energien und ihr Ausbau von nationalem Interesse sind. In Art. 12 Abs. 3 wird weiter festgelegt, dass das nationale Interesse an der Realisierung von einzelnen Anlagen zur Nutzung von erneuerbaren Energien ab einer bestimmten Grösse bei der Interessenabwägung als gleichrangig zu betrachten ist mit anderen nationalen Interessen. Ausgenommen sind Biotope von nationaler Bedeutung nach Art. 18a NHG sowie Wasser- und Zugvogelreservate nach Art. 11 JSG.

Die Biodiversitätsinitiative steht den Ausbauzielen für die erneuerbaren Energien nicht entgegen. Art. 78a Abs. 3 Satz 1 "Für erhebliche Eingriffe in Schutzobjekte des Bundes müssen überwiegende Interessen von nationaler Bedeutung vorliegen,..." ist so zu verstehen, dass erhebliche Eingriffe (zu leichten Eingriffen äussert sich der Initiativtext nicht) in Schutzobjekte des Bundes zulässig sind, wenn 1) ein Interesse von nationaler Bedeutung für den Eingriff vorliegt (Voraussetzung, damit es überhaupt zu einer Interessenabwägung kommt) und 2) die Behörde oder das Gericht bei der Abwägung der betroffenen Interessen zum Schluss kommt, dass das Interesse am Eingriff gegenüber den Schutzinteressen überwiegt. Sowohl gemäss Art. 78a Abs. 3 Satz 1 BV wie auch gemäss Art. 12 EnG muss also bei Projekten zur Nutzung von erneuerbaren Energien mittels Interessenabwägung geklärt werden, welches nationale Interesse im konkreten Fall überwiegt. Der Initiativtext legt nicht fest, dass die Schutzinteressen immer oder mehrheitlich überwiegen, sondern nur, dass die Interessen am Eingriff überwiegen müssen, damit ein Eingriff zulässig ist.

Bereits heute werden Behörden in der Interessenabwägung zum Schluss kommen, dass das Interesse am Schutz überwiegt, wenn ein nationales Schutzobjekt durch einen oder mehrere Eingriffe gleichsam ausgelöscht würde. Im Initiativtext ist diese Praxis dadurch festgehalten, dass der Kerngehalt des Schutzwertes ungeschmälert erhalten werden muss. Dieser Satz zielt besonders darauf ab zu verhindern, dass im Laufe der Zeit mit mehreren Eingriffen, die je einzeln in einer Interessenabwägung beurteilt werden, ein Zustand des Schutzobjektes bewirkt wird, der seiner Auslöschung gleichkommt. Die Nutzung erneuerbarer Energien ist davon nicht anders betroffen als alle anderen Sektoren. Projekte zur Nutzung erneuerbarer Energien, die den Schutzziele von Schutzobjekten von nationaler Bedeutung widersprechen, sind auch dahingehend nicht sinnvoll, als dass sie die Akzeptanz für erneuerbare Energien schmälern und für die Energiewende nicht unbedingt nötig sind.

Eine stärkere Verankerung der Interessenabwägung führt zu mehr Planungssicherheit und begünstigt die sorgfältige Prüfung von Projekten zur Energieproduktion. Die Biodiversitätsinitiative bewirkt tendenziell, dass Interessenabwägungen auf Richtplanstufe stattfinden und nicht erst auf Ebene Baubewilligung oder Nutzungsplanung. Somit kann die Abwägung der Interessen aufgrund ausreichender Grundlagen zu allen relevanten Aspekten bereits früh erfolgen. Das nützt allen.

Dem verstärkten Schutz der Biodiversität kann auch durch bessere qualitative Standards von Energieproduktionsanlagen begegnet werden. Die Möglichkeiten, Anlagen so auszugestalten, dass Schutzziele nicht gefährdet werden und die Schonung gewährleistet ist, sind heute nicht ausgeschöpft. Das Schonungsgebot für Natur, Landschaft und baukulturelles Erbe ist nicht neu. Der Begriff der Schonung beinhaltet keine absoluten Einschränkungen für den Bau von Anlagen zur Nutzung erneuerbarer Energien. Das Schonungsgebot markiert stattdessen einen Spielraum für eine qualitative Ausgestaltung von grundsätzlich bewilligungsfähigen Anlagen, der künftig wichtiger wird und genutzt werden sollte.

Auch unter Einbezug eines verstärkten Schutzes der Biodiversität und der Landschaft zeigen aktuelle Potenzialberechnungen ein insgesamt genügend grosses Produktionspotenzial für Strom aus erneuerbaren Energien. Dies gilt auch dann, wenn das Klimaziel "Netto-Null bis 2050" berücksichtigt wird – das heisst, die Verlagerung eines Teils des Wärme- und Treibstoffbedarfs zum Strom einbezogen – und für die Stromproduktion aus neuen Erneuerbaren mit einem um 50% höheren Ausbauziel als in den bestehenden Energiestrategie-Zielen gerechnet wird. Die zentrale Rolle für die Erreichung der Ausbauziele spielt der zukünftige Ausbau der Photovoltaik. Der für die Erreichung der Ausbauziele erforderliche Ausbau der Photovoltaik kann auf ohnehin bereits überbauten, nicht schutzwürdigen Flächen realisiert werden. Der Schutz des baukulturellen Erbes reduziert die überbauten Flächen, welche für die PV-Produktion zur Verfügung stehen, nur um rund 5%.

Konflikte zwischen dem Ausbauszenario der Energiestrategie 2050 und einem verstärkten Biodiversitäts- und Landschaftsschutz bestehen bei der Beurteilung der Ausbaupotenziale der Wasserkraft und der Windkraft. Bei diesen Technologien sind die Ausbaupotenziale unter Berücksichtigung eines verstärkten Schutzes von Natur, Landschaft und Baukultur geringer als die Ausbaupotenziale, mit denen der Bund rechnet. Ein geringerer Ausbau der Wasser- und Windkraft soll jedoch durch einen stärkeren Ausbau der Photovoltaik kompensiert und die Ausbauziele der Energiestrategie 2050 auch auf diesem Weg erreicht werden. Es gibt Ansätze dafür, dass der Ausbau von Photovoltaik künftig auch einen namhaften Beitrag zur Winterstromproduktion leisten kann.

Gewässersektor

Fliessgewässer und Auenbereiche weisen eine hohe Vielfalt an Pflanzen- und Tierarten auf. So werden Auengebiete von rund 80% aller Tierarten, die in der Schweiz vorkommen, als Lebensraum genutzt. Auen beherbergen Schätzungen zufolge 1500 Pflanzenarten. Dies entspricht etwa einem Drittel der Schweizer Flora, obwohl Auen nur 0,55% der Landesfläche ausmachen. Allerdings ist auch der Anteil an bedrohten Lebensräumen und Arten in den Gewässern und Feuchtgebieten besonders hoch. Die

meisten Gewässer und Moore im Kulturland wurden im vergangenen Jahrhundert trockengelegt oder begradigt. Flüsse, Bäche und Seen wurden ihrer natürlichen Dynamik beraubt. Rund ein Fünftel der Schweizer Fliessgewässer sind heute entweder vollkommen künstlich, stark beeinträchtigt oder eingedolt; im Jura und im Mittelland sind gar über ein Drittel der Fliessgewässer beeinträchtigt.

Auch Resultate der nationalen Beobachtung der Oberflächengewässer zeigen, dass die Qualität des Gewässer-Ökosystems an mindestens 30 Prozent der betrachteten Messstandorte erheblich beeinträchtigt ist, wenn man den biologischen Zustand aufgrund der Zusammensetzung und Dichte an Wirbellosen und Wasserpflanzen bestimmt. Bei den Fischen sind die Befunde noch schlechter: Ganze Zwei Drittel der Messstandorte sind beeinträchtigt.⁵⁸

Gemäss Art. 76 BV sorgt der Bund im Rahmen seiner Zuständigkeit für die haushälterische Nutzung und den Schutz der Wasservorkommen. Er legt insbesondere die Grundsätze zur Erhaltung und Erschliessung der Wasservorkommen, zur Nutzung der Gewässer (z.B. Wasserkraft oder Kühlung) und zum Wasserbau fest. Dies findet Niederschlag im Gewässerschutzgesetz⁵⁹, im Bundesgesetz über die Nutzbarmachung der Wasserkräfte⁶⁰ und im Bundesgesetz über den Wasserbau⁶¹.

Durch den Verweis auf den neuen Verfassungsauftrag im Art. 78a ist eine Stärkung der geltenden Rechtsgrundlagen und des Vollzugs zugunsten der Biodiversität zu erwarten. Einige dieser wichtigen Grundlagen wurden im Rahmen des Gegenvorschlags zur Volksinitiative „Lebendiges Wasser“ in die Gewässerschutzgesetzgebung aufgenommen. Die Initiative selbst wurde daraufhin zurückgezogen. Die diesbezüglichen Änderungen im Gewässerschutzgesetz erfolgten 2011 und sind damit relativ neu. Neben der Revitalisierung besteht seit der Revision eine Pflicht zur Ausscheidung von Gewässerräumen und zur Behebung von Beeinträchtigungen durch die Wasserkraft (Sanierung Geschiebetrieb, Schwall/Sunk, Fischgängigkeit). Insofern haben einige grundlegende Forderungen, die sich aus dem neuen Verfassungsartikel ableiten lassen, bereits Niederschlag in der Gesetzgebung zum Gewässerschutz gefunden. Nichtsdestotrotz dürften die gesetzlichen Grundlagen in diesem Sektor durch den vorgeschlagenen Artikel mindestens gestärkt, in einzelnen Aspekten aber auch verbessert werden.

Im geltenden Gesetz wird der Gewässerraum grundsätzlich als Minimum definiert, welches dem Gewässer gerade so erlaubt, die natürlichen Funktionen wahrzunehmen. Die Breite des Gewässerraums orientiert sich an einer Schlüsselkurve gemäss Leitbild Fliessgewässer⁶² und gemäss Artikel 41a Abs. 1 der Gewässerschutzverordnung. Letztere unterscheidet zwischen Gewässern in Biotopen, Moorlandschaften, Naturschutzgebieten und ähnlichem (Biodiversitätskurve) und den Gewässern ausserhalb solcher Gebiete (Raumbedarfskurve minimal).⁶³ Der Gewässerraum für erstgenannte Gewässer muss somit entsprechend grösser dimensioniert werden. Damit sollen die ausgeschiedenen Flächen die Biodiversität mindestens sichern. Die Forderung nach Flächen, die nicht nur der Sicherung, sondern auch der Stärkung der Biodiversität dienen, dürfte damit im Bereich der Gewässerräume mehr Flächen erforderlich machen.

Hinsichtlich der Schonung der Natur ist überdies anzumerken, dass neben physischen Eingriffen und baulichen Tätigkeiten auch die Eintragung von belastenden Stoffen zu betrachten ist. Im Sinne des

⁵⁸ Bundesamt für Umwelt (Hrsg.) (2017): Biodiversität in der Schweiz: Zustand und Entwicklung. Ergebnisse des Überwachungssystems im Bereich Biodiversität, Stand 2016. Bundesamt für Umwelt, Bern. Umwelt-Zustand Nr. 1630: 60 S.

⁵⁹ Bundesgesetz vom 24. Januar 1991 über den Schutz der Gewässer (Gewässerschutzgesetz GSchG, SR 814.20).

⁶⁰ Bundesgesetz vom 22. Dezember 1916 über die Nutzbarmachung der Wasserkräfte (Wasserrechtsgesetz WRG, SR 721.80).

⁶¹ Bundesgesetz vom 21. Juni 1991 über den Wasserbau (SR 721.100).

⁶² BAFU 2003: Leitbild Fliessgewässer Schweiz; Für eine nachhaltige Gewässerpolitik.

⁶³ Bundesamt für Umwelt BAFU, Erläuternder Bericht vom 20. April 2011, Parlamentarische Initiative Schutz und Nutzung der Gewässer, Änderung der Gewässerschutz-, Wasserbau-, Energie- und Fischereiverordnung, S. 3.

Vorsorgeprinzips, welches der Schonung entspricht, ist es naheliegend, dass der entsprechende Passus im vorgeschlagenen Artikel damit auch Auswirkungen auf stoffliche Einträge in die Gewässer haben sollte. Damit dürfte zusätzlicher Druck auf die Zulassung und Verwendung von Pestiziden, Dünger und anderen belastenden Substanzen generiert werden.

6. Anhang

6.1. Aktuelle Regelungen im Naturschutz

Der Natur- und Heimatschutzartikel (Art. 78) wurde 1962 in der Bundesverfassung (BV) verankert. Die Verfassung nennt in Art. 78 Abs. 1 grundsätzlich die Kantone als zuständig für den Naturschutz, gibt aber in weiteren Absätzen dem Bund klare Kompetenzen, unter anderem in Abs. 4 zum Schutz der Tier- und Pflanzenwelt und zur Erhaltung ihrer Lebensräume.

Die im Naturschutz bestehende Verbundaufgabe des Bundes und der Kantone ergibt sich auch aus dem verfassungsmässigen Nachhaltigkeitsprinzip, wonach der Bund und die Kantone ein auf Dauer ausgewogenes Verhältnis zwischen der Natur und ihrer Erneuerungsfähigkeit einerseits und ihrer Beanspruchung durch die Menschen andererseits anstreben (Art. 73 BV).

Seit 1967 gilt das Bundesgesetz über den Natur- und Heimatschutz (NHG). Entsprechend der verfassungsmässigen Kompetenzumschreibung sind Bund und Kantone gemäss den Artikeln 18 ff. NHG aufgefordert, schützenswerte Lebensräume zu erhalten oder mit anderen geeigneten Massnahmen dem Aussterben einheimischer Tier- und Pflanzenarten entgegenzuwirken. Wichtige Voraussetzung für den Arten- und Lebensraumschutz ist eine ausreichende Finanzierung der Schutz- und Unterhaltmassnahmen, wofür der Bund mit den Kantonen Programmvereinbarungen abschliesst (vgl. insb. Art. 18d und 23c NHG). Zum Schutz der Natur bestehen weitere gesetzliche Bestimmungen in den Bereichen Gewässerschutz, Wasserbau, Wald, Raumplanung, Chemikalien, Umweltschutz und Landwirtschaft.

International existieren ebenso Vorgaben zum Schutz der Biodiversität. Eines der wichtigsten internationalen Umweltabkommen ist das Übereinkommen über die biologische Vielfalt⁶⁴ (Biodiversitätskonvention, CBD, seit 1993 in Kraft, für die Schweiz seit 1995). Ziele dieses Übereinkommens sind die weltweite Erhaltung der biologischen Vielfalt, die nachhaltige Nutzung ihrer Bestandteile und die ausgewogene und gerechte Aufteilung der Vorteile, die sich aus der Nutzung der genetischen Ressourcen ergeben. Zur Umsetzung der internationalen Biodiversitätsziele haben sich die Vertragsstaaten verpflichtet, eigenständige nationale Strategien und Aktionspläne zu entwickeln. Es dauerte bis 2012, bis die Schweiz eine Biodiversitätsstrategie verabschiedete und nochmals 5 Jahre bis sie einen Aktionsplan erstellte. Auf globaler Ebene befassen sich neben der Biodiversitätskonvention noch weitere Abkommen mit dem Schutz und der nachhaltigen Nutzung der Biodiversität wie beispielsweise CITES⁶⁵, die Berner Konvention⁶⁶ und die Ramsarkonvention⁶⁷. Der Internationale Vertrag für pflanzengenetische Ressourcen für Ernährung und Landwirtschaft (ITPGRFA)⁶⁸ fordert die Erhaltung und die nachhaltige Nutzung pflanzengenetischer Ressourcen (Agrobiodiversität). Auch die Schweiz ist hier Vertragsstaat. Der globale Aktionsplan zur Erhaltung pflanzengenetischer Ressourcen der FAO wird in der Schweiz im Rahmen eines nationalen Aktionsplanes umgesetzt.

⁶⁴ Übereinkommen vom 5. Juni 1992 über die Biologische Vielfalt (CBD; SR 0.451.43).

⁶⁵ Übereinkommen vom 3. März 1973 über den internationalen Handel mit gefährdeten Arten frei lebender Tiere und Pflanzen (CITES; SR 0.453).

⁶⁶ Übereinkommen vom 19. September 1979 über die Erhaltung der europäischen wild lebenden Pflanzen und Tiere und ihrer natürlichen Lebensräume (Berner Konvention; SR 0.455).

⁶⁷ Übereinkommen über Feuchtgebiete, insbesondere als Lebensraum für Wasser- und Watvögel, von internationaler Bedeutung (SR 0.451.45).

⁶⁸ Internationaler Vertrag über pflanzengenetische Ressourcen für Ernährung und Landwirtschaft; Abgeschlossen in Rom am 3. November 2001 (SR 0.910.6).

6.2. Aktuelle Regelungen im Landschaftsschutz

„Landschaft ist ein Gebiet, wie es vom Menschen wahrgenommen wird, dessen Charakter das Ergebnis der Wirkung und Wechselwirkung von natürlichen und/oder menschlichen Faktoren ist.“⁶⁹

Auf Gesetzesebene bestimmen in erster Linie vier Gesetze den Umgang mit der Landschaft⁷⁰: das Bundesgesetz über den Natur- und Heimatschutz⁷¹, das Bundesgesetz über die Raumplanung⁷², das Bundesgesetz über den Wald⁷³ und das Bundesgesetz über die Landwirtschaft⁷⁴. Hinzu kommt das Bundesgesetz über den Schutz der Gewässer⁷⁵. Verschiedene weitere Gesetze enthalten landschaftsrelevante Bestimmungen für bestimmte Sachpolitiken wie Verkehr, Energie usw.

Das Bundesgesetz über den Natur- und Heimatschutz (NHG) bezieht sich auf die naturräumlichen und die kulturellen Aspekte der Landschaft. Bei der Erfüllung seiner Aufgabe muss der Bund darauf achten, das heimatliche Landschafts- und Ortsbild, geschichtliche Stätten und Natur- und Kulturdenkmäler zu schonen. Eine besondere Verantwortung hat der Bund für die Bundesinventare inne – dem Bundesinventar der Landschaften und Naturdenkmäler von nationaler Bedeutung (BLN), dem Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz von nationaler Bedeutung (ISOS) und dem Bundesinventar der historischen Verkehrswege der Schweiz (IVS). Objekte dieser Inventare sind ungeschmälert zu erhalten oder grösstmöglich zu schonen. Für die Biodiversität und landschaftlich zentral sind die mittels Biotopinventaren (z.B. grossflächige Auen, Moore, Trockenwiesen, Amphibienlaichgebiete) geschützten Gebiete. Eine Sonderstellung nehmen die Moorlandschaften ein, die als einziger Landschaftstyp direkt durch die Bundesverfassung geschützt sind.

Das Raumplanungsgesetz (RPG) weist eine Reihe wichtiger Bestimmungen für die Landschaft auf. Als wichtigstes Ziel verpflichtet das RPG Bund, Kantone und Gemeinden, das Baugebiet vom Nichtbaugebiet zu trennen. Zudem haben sie dafür zu sorgen, dass die Siedlungsentwicklung nach innen gelenkt wird und kompakte Siedlungen geschaffen werden. Siedlungen, Bauten und Anlagen müssen sich in die bestehende Landschaft einordnen, See- und Flussufer sind freizuhalten und der öffentliche Zugang dazu ist zu erleichtern. Naturnahe Landschaften und Erholungsräume sind zu erhalten und die Wälder sollen ihre Funktionen erfüllen können. Die Siedlungen sind nach den Bedürfnissen der Bevölkerung zu gestalten.

Ziel des Waldgesetzes (WaG) ist es, den Wald – und damit ein massgebendes Landschaftselement – in seiner Fläche und räumlichen Verteilung zu erhalten. Die Schutz-, Wohlfahrts- und Nutzfunktion des Waldes sollen zudem gesichert werden. Es gilt der Grundsatz des naturnahen Waldbaus. Die Kantone sorgen für die allgemeine Zugänglichkeit des Waldes.

Das Gewässerschutzgesetz (GSchG) dient insbesondere dazu, die Gewässer als Landschaftselemente zu erhalten und aufzuwerten. Von zentraler Bedeutung ist der Gewässerraum, den die Kantone für Gewässer festzulegen haben. Bei beeinträchtigten Gewässern haben die Kantone für die Revitalisierung zu sorgen und dabei den Nutzen für Natur und Landschaft zu berücksichtigen. Der Landschafts-aspekt der Gewässer ist aber auch bei der Festlegung der Restwassermenge von Wasserkraftwerken zu berücksichtigen.

⁶⁹ Europäisches Landschaftsübereinkommen in Kraft getreten für die Schweiz am 1. Juni 2013 (SR 0.451.3).

⁷⁰ Die nachfolgenden Ausführungen entstammen dem Bericht BAFU (2016): Den Landschaftswandel gestalten, Bern, S. 12f.

⁷¹ Bundesgesetz vom 1. Juli 1966 über den Natur- und Heimatschutz (NHG, SR 451).

⁷² Bundesgesetz vom 22. Juni 1979 über die Raumplanung (RPG, SR 700).

⁷³ Bundesgesetz vom 4. Oktober 1991 über den Wald (WaG, SR 921.0).

⁷⁴ Bundesgesetz vom 29. April 1998 über die Landwirtschaft (LwG, SR 910.1).

⁷⁵ Bundesgesetz vom 24. Januar 1991 über den Schutz der Gewässer (GSchG, SR 814.20).

Das Landwirtschaftsgesetz (LwG) verlangt, dass die Landwirtschaft einen wesentlichen Beitrag zur Pflege der Kulturlandschaft leistet. Kulturlandschaftsbeiträge werden auch damit begründet, dass sich der Wald nicht weiter ins Wies- und Weideland ausbreiten soll. Um regionaltypische Kulturlandschaften zu erhalten, zu fördern und weiterzuentwickeln, sieht das LwG Landschaftsqualitätsbeiträge vor. Biodiversitätsbeiträge, Produktionssystembeiträge, Projekte zur regionalen Entwicklung (PRE) oder Strukturverbesserungsmassnahmen sind weitere Instrumente der Agrarpolitik, die zur Verbesserung der Landschaftsqualität beitragen können.

Mit der Europäischen Landschaftskonvention⁷⁶ hat sich die Schweiz zudem verpflichtet, die Landschaft zum Bestandteil ihrer Raum- und Stadtplanungspolitik, ihrer Kultur-, Umwelt-, Landwirtschafts-, Sozial- und Wirtschaftspolitik zu machen.

6.3. Aktuelle Regelungen im Heimatschutz

Schutz und Pflege des baukulturellen Erbes werden auf nationaler Ebene in erster Linie durch das Bundesgesetz über den Natur- und Heimatschutz (NHG) und die darauf gestützten Erlasse – wie die Verordnung über das ISOS – sichergestellt. Da nach der Zuständigkeitsordnung in Art. 78 Abs. 1 BV in diesem Bereich mehr noch als beim Natur- und Umweltschutz die wesentlichen Kompetenzen bei den Kantonen liegen, besteht eine grosse Vielfalt kantonaler und teils sogar kommunaler Regelungen. Diese werden durch das NHG nur wenig tangiert. Ebenso sind die internationalen Abkommen und Absichtserklärungen relativ wenig verbindlich, wenn es um konkrete Gefährdungen wichtiger Zeugen der Baukultur geht. Das grösste Problem des gegenwärtigen Rechtszustandes ist daher, dass übergeordnetes Recht – des Bundes oder der Staatengemeinschaft – zu wenig konkrete Handlungsanweisungen vorgibt, wenn die Erhaltung wichtiger Baudenkmäler und Ortsbilder mit typischerweise lokalen Interessen in Widerstreit steht.

⁷⁶ Europäisches Landschaftsübereinkommen in Kraft getreten für die Schweiz am 1. Juni 2013 (SR 0.451.3).