

Landschaft, Natur, Biodiversität: von von sektoriellen Ansätzen hin zum Gesamtbild?
René Longet, Präsident der kantonalen Biodiversitäts-Kommission (Genève)

Wo steht die Politik der Biodiversität und der Landschaft im Vergleich zu anderen Politikbereichen? Welche Schnittstellen gibt es zwischen ihnen? Was sind die Herausforderungen aus dieser Vielfalt?

I. Eine alarmierende Diagnose

Ich zitiere als Einstieg aus dem **Aktionsplan Strategie Biodiversität Schweiz** des Bundesrates vom 6. September 2017:

«Die Biodiversität in der Schweiz ist in einem unbefriedigenden Zustand. In den vergangenen Jahrzehnten wurden verschiedene Instrumente entwickelt, um Kenntnisse über den Zustand der Biodiversität zu gewinnen und um die Biodiversität zu erhalten. Damit konnte in den letzten zwanzig Jahren der Verlust von Biodiversität in der Schweiz zwar minimal gebremst, jedoch bei weitem nicht gestoppt werden. Die Ausdehnung von Siedlungen und Verkehrsinfrastrukturen, die Zunahme von Tourismus- und Freizeitaktivitäten in bisher ungestörten Regionen, der Ausbau erneuerbarer Energien, die zunehmend intensive landwirtschaftliche Nutzung in Berggebieten, die Zerschneidung natürlicher Lebensräume, die direkten und indirekten Auswirkungen des Klimawandels sowie die Ausbreitung invasiver gebietsfremder Arten werden in der Schweiz den bereits starken Druck auf die Biodiversität noch weiter erhöhen.» (S. 7)

Der **Umweltbericht des Bundesrates 2018** fährt fort:

«Die Biodiversität (...) schwindet weiter. Die Qualität und die Flächen von wertvollen Lebensräumen nehmen laufend ab, meist sind zudem nur noch isolierte Restflächen übrig. Viele Lebensräume gleichen sich immer mehr an (z. B. Wiesen). Heute sind nicht nur knapp die Hälfte der Lebensraumtypen in der Schweiz, sondern auch die Hälfte aller beurteilten einheimischen Arten bedroht oder potenziell gefährdet. Hauptgründe für den Biodiversitätsverlust sind die Zersiedelung, die intensive Nutzung von Böden und Gewässern, die Ausbreitung invasiver gebietsfremder Arten sowie die Pestizid- und Stickstoffeinträge aus der Landwirtschaft.» (S. 97)

Was ist hier los?

Im Aktionsplan heisst es auf S. 5: *«Die Erhaltung und die Förderung der Biodiversität findet in verschiedenen Bundesgesetzen Niederschlag: Dazu zählen das Natur- und Heimatschutzgesetz, das Umweltschutzgesetz, das Jagdgesetz, das Gewässerschutzgesetz, das Fischereigesetz sowie das Gentechnikgesetz. Ein nachhaltiger Umgang mit der Biodiversität wird unter anderem im Raumplanungsgesetz, im Landwirtschaftsgesetz, im Waldgesetz und im Nationalparkgesetz geregelt.»*

Hier geht es um rechtliche Bedingungen von Politikbereichen, um Umsetzungen mit Auswirkungen auf die Biodiversität und um Interessenabwägungen. Offensichtlich sind diese Gesetze nicht ausreichend oder, angesichts des qualitativen und quantitativen

Rückgangs der Biodiversität, sogar negativ. Bei näherer Betrachtung einiger dieser Gesetze zeigt sich, dass sie inhaltlich unzureichend sind und unzureichend umgesetzt werden.

II. Unzureichende und unzureichend durchgesetzte Rechtsvorschriften

Gesetz über den Natur- und Heimatschutz vom 1. Juli 1966

Art. 3 Der Bund, seine Anstalten und Betriebe sowie die Kantone sorgen bei der Erfüllung der Bundesaufgaben dafür, dass das heimatliche Landschafts- und Ortsbild, geschichtliche Stätten sowie Natur- und Kulturdenkmäler geschont werden und, wo das allgemeine Interesse an ihnen überwiegt, ungeschmälert erhalten bleiben.

Art. 18 Abs. 3 Schutz der einheimischen Tier- und Pflanzenwelt

1) Dem Aussterben einheimischer Tier- und Pflanzenarten ist durch die Erhaltung genügend grosser Lebensräume (Biotope) und andere geeignete Massnahmen entgegenzuwirken. Bei diesen Massnahmen ist schutzwürdigen land- und forstwirtschaftlichen Interessen Rechnung zu tragen.

1bis) Besonders zu schützen sind Uferbereiche, Riedgebiete und Moore, seltene Waldgesellschaften, Hecken, Feldgehölze, Trockenrasen und weitere Standorte, die eine ausgleichende Funktion im Naturhaushalt erfüllen oder besonders günstige Voraussetzungen für Lebensgemeinschaften aufweisen.

2) Bei der Schädlingsbekämpfung, insbesondere mit Giftstoffen, ist darauf zu achten, dass schützenswerte Tier- und Pflanzenarten nicht gefährdet werden.

Art. 18b 2) In intensiv genutzten Gebieten inner- und ausserhalb von Siedlungen sorgen die Kantone für ökologischen Ausgleich mit Feldgehölzen, Hecken, Uferbestockungen oder mit anderer naturnaher und standortgemässer Vegetation. Dabei sind die Interessen der landwirtschaftlichen Nutzung zu berücksichtigen.

Art. 20 Der Bundesrat kann (...) entsprechende Massnahmen zum Schutze bedrohter oder sonst schützenswerter Tierarten treffen.

Art. 21 Die Ufervegetation (Schilf- und Binsenbestände, Auenvegetationen sowie andere natürliche Pflanzengesellschaften im Uferbereich) darf weder gerodet noch überschüttet noch auf andere Weise zum Absterben gebracht werden.

Gesetz über den Umweltschutz vom 7. Oktober 1983

Art. 1 Dieses Gesetz soll Menschen, Tiere und Pflanzen, ihre Lebensgemeinschaften und Lebensräume gegen schädliche oder lästige Einwirkungen schützen sowie die natürlichen Lebensgrundlagen, insbesondere die biologische Vielfalt und die Fruchtbarkeit des Bodens, dauerhaft erhalten.

Im Sinne der Vorsorge sind Einwirkungen, die schädlich oder lästig werden könnten, frühzeitig zu begrenzen.

Gesetz über den Schutz der Gewässer vom 24. Januar 1991

Art. 1 Dieses Gesetz bezweckt, die Gewässer vor nachteiligen Einwirkungen zu schützen. Es dient insbesondere: (...) der Erhaltung natürlicher Lebensräume für die einheimische Tier- und Pflanzenwelt.

Art. 3 Jedermann ist verpflichtet, alle nach den Umständen gebotene Sorgfalt anzuwenden, um nachteilige Einwirkungen auf die Gewässer zu vermeiden.

Art. 31 Restwassermengen

c) Seltene Lebensräume und -gemeinschaften, die direkt oder indirekt von der Art und Grösse des Gewässers abhängen, müssen erhalten oder, wenn nicht zwingende Gründe entgegenstehen, nach Möglichkeit durch gleichwertige ersetzt werden.

Art. 37 Abs. 2 Verbauung von Fliessgewässern

Dabei muss der natürliche Verlauf des Gewässers möglichst beibehalten oder wiederhergestellt werden. Gewässer und Gewässerraum müssen so gestaltet werden, dass:

- a. sie einer vielfältigen Tier- und Pflanzenwelt als Lebensraum dienen können;
- b. die Wechselwirkungen zwischen ober- und unterirdischem Gewässer weitgehend erhalten bleiben;
- c. eine standortgerechte Ufervegetation gedeihen kann.

3) In überbauten Gebieten kann die Behörde Ausnahmen von Absatz 2 bewilligen.

Raumplanungsgesetz (RPG) vom 22. Juni 1979

Art. 1 1) Bund, Kantone und Gemeinden (...) unterstützen mit Massnahmen der Raumplanung insbesondere die Bestrebungen, a) die natürlichen Lebensgrundlagen wie Boden, Luft, Wasser, Wald und die Landschaft zu schützen (...). *(Die Biodiversität ist kein Thema!)*

Art. 3 Die mit Planungsaufgaben betrauten Behörden achten auf die nachstehenden Grundsätze. Die Landschaft ist zu schonen. Insbesondere sollen (...) d) naturnahe Landschaften und Erholungsräume erhalten bleiben (...). *(Hier ist von Landschaften und Erholungsräumen die Rede, nicht aber von der Biodiversität.)*

Aber es gibt den Art. 17 Schutzzonen

1 Schutzzonen umfassen:

- a) Bäche, Flüsse, Seen und ihre Ufer;
- b) besonders schöne sowie naturkundlich oder kulturgeschichtlich wertvolle Landschaften;
- c) bedeutende Ortsbilder, geschichtliche Stätten sowie Natur- und Kulturdenkmäler;
- d) Lebensräume für schutzwürdige Tiere und Pflanzen. *(Welche sind damit gemeint? Jedenfalls nicht alle!)*

Gesetz über die Landwirtschaft vom 29. April 1998

Art. 7 Grundsatz 1) Der Bund setzt die Rahmenbedingungen für die Produktion und den Absatz landwirtschaftlicher Erzeugnisse so fest, dass die Landwirtschaft nachhaltig und kostengünstig produzieren sowie aus dem Verkauf der Produkte einen möglichst hohen Markterlös erzielen kann.

Art. 70a Voraussetzungen 1) Direktzahlungen werden ausgerichtet, wenn (...) b) der ökologische Leistungsnachweis erbracht wird.

Der ökologische Leistungsnachweis umfasst (...) c) einen angemessenen Anteil an Biodiversitätsförderflächen; d) die vorschriftsgemässe Bewirtschaftung von Objekten in Inventaren von nationaler Bedeutung nach dem Bundesgesetz vom 1. Juli 1966 über den Natur- und Heimatschutz (...).

Gesetz über die Nationalstrassen vom 8. März 1960

Art. 41 1) Die Nationalstrassen sind nach den neuesten Erkenntnissen der Strassenbautechnik und nach wirtschaftlichen Gesichtspunkten zu erstellen.

Gesetz über die Nutzbarmachung der Wasserkräfte vom 22. Dezember 1916

Art. 22 1) Naturschönheiten sind zu schonen und da, wo das allgemeine Interesse an ihnen überwiegt, ungeschmälert zu erhalten.

2) Die Wasserwerke sind so auszuführen, dass sie das landschaftliche Bild nicht oder möglichst wenig stören.

III. Ein neuer Ansatz ist nötig

Ausgehend von dieser Zusammenstellung – die keineswegs vollständig, aber repräsentativ ist – können wir den heutigen Tag mit den folgenden Feststellungen beginnen:

- Die Biodiversität ist in der Gesetzgebung schwach vertreten: Es ist von Landschaft, Fauna und Flora die Rede, und deren Schutz ist dazu auf das beschränkt, was als besonders bemerkenswert, selten und schön betrachtet wird. Der kulturelle und ästhetische Begriff der Landschaft ist nicht mit dem biologischen Begriff der Biodiversität abgestimmt, auch wenn in der Praxis oft Parallelen bestehen.
- Bei Interessenabwägungen hat der Schutz hat selten Vorrang, bei als notwendig erachtete Werke, bei landwirtschaftlichen Bewirtschaftungsweisen und bei der Ausweitung der Bebauung; Korrekturen sind meistens marginal und beeinflussen die Grundtendenz nicht. «Gouverner c'est goudronner», war in den 60er Jahren ein geflügeltes Wort (Regieren heisst verbauen) ...
- Die Forderung des NHG (Art. 3), dass die Verantwortlichen für die Ausführung staatlicher Aufgaben die die Biodiversität beeinträchtigen können, diese so

gestalten, dass sie die Anforderungen der Biodiversität sowohl in ihrer Konzeption als in ihrer Umsetzung einbeziehen, wurde weder ausreichend umgesetzt noch in die Gestaltung der relevanten Politikbereiche eingebaut.

- Der Naturschutz beschränkt sich im Wesentlichen auf Ausscheidung von Schutzzonen. Der übrige Raum wird einer Nutzung überlassen, die den Bedürfnissen der Tier- und Pflanzenarten wenig Platz lässt. Ein gutes Beispiel dafür sind die BFF in der Landwirtschaft (Biodiversitätsförderflächen). Nur die Forstwirtschaft hat naturnahe Waldwirtschaft wirklich integriert und in der Forstgesetzgebung verankert.
- Zu guter Letzt fördern weiterhin viele staatliche Politikbereiche und Handlungsweisen die Ausdehnung der menschlichen Bedürfnisse auf Kosten der Anforderungen der Biodiversität, so die Gesetzesbestimmungen die der Wohnungs-, Tourismus- und Verkehrspolitik zugrunde legen.

Deshalb ist es nur richtig, wenn der Bundesrat in seinem Aktionsplan Strategie Biodiversität folgende Aktionen als dringende Massnahmen erachtet und für die erste Umsetzungsphase 2017–2023 vorsieht:

- *«Bis 2023 legt der Bund eine Gesamtevaluation zu den Auswirkungen der Bundessubventionen und weiterer Anreize mit Folgen für die Biodiversität vor.»* Es ist zu hoffen, dass mit «weiteren Anreizen» insbesondere die unzureichenden gesetzlichen und regulatorischen Rahmenbedingungen sowie für die Biodiversität negativ ausfallenden Handlungsweisen der einschlägigen Berufszweige gemeint sind. Jedenfalls erklärt der Bundesrat: *«Allfällige Lücken auf Gesetzes- oder Verordnungsstufe können als Ergebnis der Wirkungsanalyse 2022 angegangen werden.»*
- *«... werden die für die Umweltziele Landwirtschaft identifizierten Ziellücken geschlossen, insb. in den Bereichen Biodiversität und stickstoffhaltige Luftschadstoffe.»* Dies findet sich auch in den Vorschlägen für die Agrarpolitik 2022 (AP22+), wird aber im Parlament nicht unbedingt mehrheitsfähig sein.
- *«Der Bund erarbeitet gemeinsam mit den Kantonen ein gesamtheitliches Zielsystem zur Ökologischen Infrastruktur mit inhaltlichen und räumlichen Grundsätzen sowie mit Zielen zur Sicherung des Raumes für die langfristige Erhaltung der Biodiversität (quantitativ, qualitativ und regional verteilt).»* Dies ist der innovativste Aspekt. Er greift eine Feststellung am Anfang des Dokuments auf (S. 10): *«Ein Kernanliegen der Strategie Biodiversität Schweiz ist der Auf-, Ausbau und Unterhalt einer landesweiten Ökologischen Infrastruktur.»*

Biodiversität ist weder ein Luxus noch eine Zierde, die man sich nur leisten kann, wenn es der Wirtschaft gut geht. Im Gegenteil: Ohne Biodiversität kann es langfristig keine Wirtschaft geben. Ich erinnere daran, dass Agroscope vor zwei Jahren den Wert der Bestäubung allein durch die Bienen für die Landwirtschaft auf 360 Millionen pro Jahr geschätzt hat.

Hierzu hält der Aktionsplan Strategie Biodiversität Schweiz fest: *«Die Biodiversität und die damit verbundenen Leistungen der Ökosysteme für Wirtschaft und Gesellschaft lassen sich nur zu einem sehr kleinen Teil durch technische Massnahmen ersetzen. Biodiversitätsverlust betrifft somit nicht nur heutige, sondern auch künftige Generationen.»* (S. 6). Diese vom BR genannten Ökosystemleistungen müssen nun in den Rechnungen der Unternehmen und Gemeinwesen eine angemessene Darstellung finden.

Der Schlüssel liegt in einer anderen Art der Bodennutzung, des Bauens und der Platzierung von Gebäuden, der Bewirtschaftung der Grünanlagen im Baugebiet und der Gestaltung von Industrie- und Gewerbegebieten.

Die Förderung der Biodiversität muss daher genau bei jenen Politikbereichen einsetzen, die heute zu ihrer Gefährdung beitragen – sie müssen ihre Handlungsweisen und Konzepte ändern. Mit anderen Worten: Es reicht nicht mehr, die negativen Auswirkungen unserer Aktivitäten auf die Biodiversität am Rande (wenn auch immer) zu korrigieren. Sondern wir müssen diese Aktivitäten selbst so ausgestalten, dass ihre Auswirkungen auf die Biodiversität positiv oder zumindest neutrale werden. Es geschieht bereits einiges in dieser Richtung,, es gibt nachahmenswerte Beispiele, aber alles ist noch rein freiwillig

Erst wenn die ökologische Infrastruktur 1) im gesamten Raum wirksam und zonenunabhängig definiert ist und 2) Vorrang gegenüber der technischen und baulichen Infrastruktur erhalten hat, wenn auf für die Biodiversität fragwürdige Bauten, und auf unsere Ausbreitung im gesamten Raum, verzichtet worden ist, kann man von Fortschritt für unsere Flora und Fauna sprechen und sich eine weniger negative Bilanz erhoffen; erst dann entsteht wieder ein gewisses Gleichgewicht zwischen Mensch und Natur.

Aus all dem folgt, dass das NHG (Gesetz über den Natur- und Heimatschutz) nach einem guten halben Jahrhundert von Grund auf überdacht und in ein Gesetz zur Erhaltung, Wiederherstellung und Förderung der Biodiversität umgewandelt werden muss. Ein Gesetz, das alle Bundesbestimmungen, die der Biodiversität schaden, abändert und das auch die Interessen anders gewichtet.

Naturschutzgebiete können die Verluste im übrigen Raum niemals ausgleichen. **Wir müssen lernen, unsere Landnutzung und übrigen Handlungsweisen im gesamten Raum auf die Anforderungen der Flora und der Fauna abzustimmen.** Jeder Quadratmeter zählt. Es gibt nicht nur eine Klimakrise, sondern auch eine Biodiversitätskrise.

IV. Fazit: Fünf dringende Massnahmen

Ausgehend von der aktuellen Lage der Biodiversität und vom geltenden Rechtsrahmen ergeben sich die folgenden fünf Empfehlungen zur Bewältigung der Biodiversitätskrise:

- 1) Der Wert der von der Natur erbrachten Ökosystemleistungen muss in den Rechnungen von Unternehmen und Gemeinwesen dargestellt werden.
- 2) Die Bedürfnisse der Biodiversität müssen in jeden Politikbereich und in jede Aktivität, die sich auf die Biodiversität auswirkt, Niederschlag finden.

- 3) Die ökologische Infrastruktur muss Vorrang vor der menschlichen Infrastruktur haben.
- 4) Der Raum muss unabhängig von der Zonenausscheidung mit Flora und Fauna geteilt werden.
- 5) Das NHG muss zu einem Rahmengesetz über die Erhaltung, Wiederherstellung und Förderung der Biodiversität werden.

Wir haben durchaus das Recht, die Natur zu nutzen. Aber keines, sie zu übernutzen. Ihre nachhaltige Nutzung erfordert diese fünf Massnahmen.