



Aktennotiz

Biodiversitätsinitiative - Rechtliche Beurteilung

Datum: 21.05.2019 / [REDACTED]

Für [REDACTED]

Kopie an:

Referenz/Aktenzeichen: S201-0264

Biodiversitätsinitiative - Rechtliche Beurteilung

1 Ziel gemäss Initianten

Gemäss Initianten hat die Biodiversitätsinitiative zum Ziel, genügend grosse Flächen und Geld für unsere Natur zu sichern und einen besseren Schutz von Landschaft und baukulturellem Erbe in der Verfassung zu verankern. Gemäss Initianten

- verstärkt sie den Schutz der Biodiversität, der Landschaft und des baukulturellen Erbes in der Verfassung,
- bewahrt, was bereits unter Schutz steht und schont, was ausserhalb geschützter Objekte liegt,
- fordert mehr Flächen und mehr Geld für die Biodiversität.

2 Allgemeine Beurteilung

Der neue Art. 78a BV zeichnet sich durch sehr viel Text aus, der sich nur schwer in Verhältnis zu Art. 78 BV setzen lässt. Insgesamt wäre es redaktionell sinnvoller gewesen, die Anliegen klarer zu formulieren und ggf. in den Art. 78 BV direkt zu integrieren.

Allgemein lässt sich feststellen, dass der Verfassungstext in erster Linie das übernimmt, was heute bereits in Gesetz und Verordnung geregelt ist, jedoch sind in einigen Bereichen auch Neuerungen festzustellen:

- 1/ Es wird nicht mehr zwischen Bundesaufgaben und kantonalen Aufgaben unterschieden. Neu sollen insbes. bezüglich Landschaftsschutz auch die Kantone direkt in die Pflicht genommen werden. Es erfolgt also klar eine Ablösung vom Begriff Bundesaufgabe.
- 2/ In Art. 78a Abs. 1 Bst. c erhält die Flächensicherung für die Biodiversität eine gewisse Stärkung.
- 3/ Die Eingriffsregelung des Art. 78a Abs. 3 BV verlangt neu bei Eingriffen in Schutzobjekte des Bundes auf Verfassungsebene ein überwiegendes gesamtschweizerisches Interesse. Dem Gesetzgeber wird dadurch ein enger Rahmen gesteckt.

Bundesamt für Umwelt BAFU

[REDACTED]
Worblentalstrasse 68, 3063 Ittigen

Postadresse: 3003 Bern

Tel. +41 58 [REDACTED], Fax +41 58 [REDACTED]

[REDACTED]@bafu.admin.ch

www.bafu.admin.ch

3 Detaillierte Beurteilung

3.1 Allgemeines

- Landschaftsschutz sowie Lebensraum- und Artenschutz werden im neuen Art. 78a BV nicht klar voneinander getrennt. Dies macht insbesondere auch eine Abgrenzung zu Art. 78 BV schwierig. In Art. 78 wird aufgrund der unterschiedlichen Kompetenzen im Bereich Landschafts- (Art. 78 Abs. 1 und 2 BV) und Biodiversitätsschutz (Art. 78 Abs. 4 BV) diese Themen getrennt behandelt.

3.2 Abs. 1

Ist als Ergänzung zu Art. 78 zu verstehen und präzisiert die Aufgaben für Bund und Kantone in ihrem Zuständigkeitsbereich.

3.2.1 Einleitungssatz

- Da Abs. 1 gemäss Einleitungssatz der Aufzählung als «Ergänzung» zu Art. 78 BV zu verstehen ist, wird Art. 78 BV nicht aufgehoben werden, sondern soll weiterhin gelten.
- Art. 78 Abs. 2 BV verlangt, dass in Erfüllung von Bundesaufgaben die Landschaften, Ortsbilder, geschichtliche Stätten sowie Natur- und Kulturdenkmäler schont, er erhält sie ungeschmälert, wenn das öffentliche Interesse es gebietet. Diese Pflicht wird nun durch eine Aufzählung in Art. 78a Abs. 1 BV ergänzt. Neu soll diese Verpflichtung jedoch nicht bloss für den Bund in seinem Zuständigkeitsbereich gelten, sondern auch die Kantone werden in ihrem eigenen Zuständigkeitsbereich in die Pflicht genommen.
- Nicht ganz klar ist, ob die Kompetenzen des Bundes im Bereich des Landschaftsschutzes ausgedehnt werden sollen. Der Auftrag beschränkt sich ja nur auf die jeweiligen Zuständigkeitsbereiche. Eine Kompetenz obliegt dem Bund aber nur für die Bundesaufgaben.
- Ob darüber hinaus die Regelungen, die der Bund für die Art. 5 NHG-Objekte aufgestellt hat, somit auch nun direkt für die kantonalen Aufgaben gelten, ist fraglich. Eine direkte Bindung ergibt sich - wenn überhaupt - lediglich aus der neuen Eingriffsregelung gemäss Art. 78a Abs. 3 BV.

3.2.2 Bst. a

- Die Formulierung des Initiativtextes in Art. 78 Abs. 1 Bst. a BV weicht nur marginal von der Art. 78 Abs. 2 Satz 2 BV ab. Während die genannten Güter bisher zu schonen waren, wird neu von «bewahren» gesprochen. Darüber hinaus soll dies nur für schutzwürdige Güter gelten.
- Der Lebensraum- und Artenschutz wird in Bst. a anders als in Bst. b nicht erfasst (vgl. Wortlaut «Naturdenkmäler» vs. «Natur»). Der Begriff Natur ist grundsätzlich weiter zu verstehen.
- Bst. a stellt allein auf schutzwürdige Landschaften ab. Ob damit nur die formell unter Schutz gestellten Landschaften gemeint sind, ist nicht klar. Jedenfalls lässt dies die Systematik (vgl. Bst. b, der auf Natur und Landschaft und das baukulturelle Erbe auch ausserhalb der Schutzobjekte abstellt) vermuten. Allerdings ist zu bemerken, dass gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung heute eine formelle Unterschutzstellung nicht notwendig ist, damit eine Landschaft als «schutzwürdig» gilt.
- «Bewahren» ist im Sinne von «Erhalten» zu verstehen. Anders als der Schutz ist der Begriff gerade nicht eingriffsbezogen zu interpretieren, sondern bezieht sich auf das Schutzgut. Es geht hier also um ein Verschlechterungsverbot. D.h. das nicht bloss konservierende Massnahmen zu treffen sind, sondern auch eingetretene Schäden beseitigt und verloren gegangene Umweltqualität restauriert werden. Das Bewahrungsgebot gilt jedoch nicht absolut (vgl. Eingriffsregelung des Abs. 3).

3.2.3 Bst. b

- Bst. b zielt darauf ab, dass Natur, Landschaft und das baukulturelle Erbe auch ausserhalb der Schutzobjekte geschont werden. Dies ergibt sich hinsichtlich des Landschaftsschutzes und des baukulturellen Erbes allerdings bereits aus Art. 78 Abs. 2 BV. Allerdings ist Art. 78 Abs. 2

BV insofern enger gefasst, als er sich lediglich auf «Naturdenkmäler» bezieht, also nicht die «Natur» im Sinne von Lebensraum- und Artenschutz umfasst.

- Es ergibt sich aus der geltenden Rechtssetzung, dass auch im Bereich «Biodiversität» sämtliche Lebensräume zu schonen sind und nicht bloss solche, die formell ausgeschieden sind (vgl. Art. 18 Abs. 1 und insbesondere Abs. 1^{er} NHG). Neu würde dieses Gebot für Lebensräume auf Verfassungsstufe verankert.

3.2.4 Bst. c

- Bst. c verlangt, dass Bund und Kantone die zur Sicherheit und Stärkung der Biodiversität erforderlichen Flächen und Instrumente zur Verfügung stehen. Dieses Bestreben kann heute bereits teilweise durch Art. 18 Abs. 1 NHG abgedeckt werden, wonach dem Aussterben einheimischer Tier- und Pflanzenarten durch die Erhaltung genügend grosser Lebensräume und durch andere geeignete Massnahmen entgegenzuwirken ist. Allerdings geht die Bestimmung des Bst. c insofern etwas weiter, als ein konkreter Auftrag an Bund und Kantone besteht, neue Flächen zur Biodiversitätsförderung zu schaffen.

3.3 Abs. 2

Regelt die Zuständigkeit des Bundes und der Kantone bei Ausscheidung von Schutzgebieten.

- Die Zuständigkeit ist bereits heute explizit in Art. 18a (Biotope von nationaler Bedeutung) und Art. 18b (Biotope von regionaler und lokaler Bedeutung) geregelt. Demnach werden bereits heute die Biotope von nationaler Bedeutung nach Anhörung der Kantone ausgeschieden. Die Zuständigkeit für die Ausscheidung von Biotopen von regionaler und lokaler Bedeutung, die auch solche von kantonaler Bedeutung umfassen, wird den Kantonen übertragen.

3.4 Abs. 3

Enthält eine Eingriffsregelung in die Schutzobjekte, sowohl für jene, welche durch den Bund als auch für solche, die durch die Kantone ausgeschieden wurden.

- Die Bestimmung gilt für sämtliche Schutzgebiete nach Art. 5 NHG und Biotope nach Art. 18a bzw. 18b NHG.
- Eingriffsregelungen sind bereits heute im NHG und den dazugehörigen Verordnungen enthalten. Indem die Eingriffsregelung neu auf Stufe Verfassung geregelt ist, würde sie ein stärkeres Gewicht erhalten und den Spielraum des Gesetzgebers einschränken. Dies gilt insbesondere auch für den kantonalen Gesetzgeber.
- Neu würde die Eingriffsregelung im Landschaftsschutz auch dann Anwendung finden, wenn es sich um eine kantonale Aufgabe handelt. Gemäss heutiger Regelung gilt Art. 6 Abs. 2 NHG nur bei einer Bundesaufgabe.
- Neu wird der Begriff von «gesamtschweizerischen Interesse» eingeführt. Diesen Begriff kennt das NHG nicht, da hier ausschliesslich der Begriff «nationales Interesse» verwendet wird. Es ist aber davon auszugehen, dass diese Begriffe das gleiche meinen.
- Möglicherweise könnte die Regelung z.B. bei den Trockenwiesen (vgl. Trockenwiesenverordnung) dazu führen, dass Ausnahmen von dieser strengen Eingriffsregelung nicht mehr möglich sind (vgl. z.B. die Regelung bei den Vorranggebieten nach Art. 7 Abs. 2 TwwV).

4 Abs. 4

Sieht vor, dass der Bund die Massnahmen der Kantone zur Sicherung und Stärkung der Biodiversität unterstützt.

- Der Schutz der Tier- und Pflanzenwelt und zur Erhaltung ihrer Lebensräume in der natürlichen Vielfalt fällt in die ausschliessliche Kompetenz des Bundes (Art. 78 Abs. 4 BV). Der Bund hat also bereits heute die Möglichkeit, die Massnahmen der Kantone zu unterstützen. Dies erfolgt heute in erster Linie über die Programmvereinbarungen (Art. 18d NHG).