année politique suisse

DOKUMENTATION · ANALYSE · DIFFUSION

Sélection d'article sur la politique suisse

processus **Biodiversitätsinitiative (BRG 22.025)**

Imprimer

Éditeur

Année Politique Suisse
Institut für Politikwissenschaft
Universität Bern
Fabrikstrasse 8
CH-3012 Bern
www.anneepolitique.swiss

Contributions de

Flückiger, Bernadette
Porcellana, Diane
Ziehli, Karel

Citations préféré

Flückiger, Bernadette; Porcellana, Diane; Ziehli, Karel 2024. ***Sélection d'article sur la politique suisse: Biodiversitätsinitiative (BRG 22.025), 2019 - 2023***. Bern: Année Politique Suisse, Institut de science politique, Université de Berne. www.anneepolitique.swiss, téléchargé le 12.10.2024.

Sommaire

Chronique générale 1
Infrastructure et environnement 1
Protection de l'environnement 1
Protection de la nature 1

Abréviations

UVEK	Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation
BAFU	Bundesamt für Umwelt
UREK-NR	Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie des Nationalrates
UREK-SR	Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie des Ständerates
SGV	Schweizerischer Gewerbeverband
VSH	Verein Schweizerischer Hochschulstudierendenschaften
SBV	Schweizerischer Bauernverband
BK	Bundeskanzlei
JSG	Jagdgesetz
NHG	Bundesgesetz über den Natur- und Heimatschutz

DETEC	Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication
OFEV	Office fédéral de l'environnement
CEATE-CN	Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie du Conseil national
CEATE-CE	Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie du Conseil des Etats
USAM	Union suisse des arts et métiers
AES	Association des étudiants des hautes écoles suisses
USP	Union Suisse des Paysans
ChF	Chancellerie fédérale
LChP	Loi sur la chasse
LPN	Loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage

Chronique générale

Infrastructure et environnement

Protection de l'environnement

Protection de la nature

INITIATIVE POPULAIRE
DATE: 28.02.2019
BERNADETTE FLÜCKIGER

Zusammenfassung

Volksinitiative «Für die Zukunft unserer Natur und Landschaft (Biodiversitätsinitiative)» (BRG 22.025)

Die im März 2019 von Pro Natura, Birdlife und anderen (Naturschutz-)Organisationen lancierte Volksinitiative beabsichtigte, den generellen Schutz der Artenvielfalt in der Verfassung zu verankern. Dazu forderte das Initiativkomitee mehr Flächen und mehr finanzielle Mittel für den Erhalt und die Förderung der Biodiversität. Dem Bundesrat ging die Initiative zu weit, schlug aber in einem indirekten Gegenvorschlag die Anpassung des Natur- und Heimatschutzgesetzes (NHG) vor. Mit dieser Anpassung wollte der Bundesrat festlegen, dass 17 Prozent der Schweizer Fläche zu Kerngebieten für die Biodiversität werden, zudem sollte der Begriff der ökologischen Infrastruktur in das NHG eingeführt werden. Weiter sah der Bundesrat vor, die nationalen Schutzgebiete wo nötig zu sanieren. Darüber hinaus sollte die Biodiversität allen voran im Siedlungsgebiet und in den Agglomerationsräumen gefördert werden. Während der Nationalrat sich auf den indirekten Gegenvorschlag einlassen wollte, vertrat der Ständerat wiederholt die Ansicht, dass die derzeitigen rechtlichen Grundlagen genügten und dementsprechend Initiative und Gegenvorschlag nicht notwendig seien. In der Folge trat das Parlament nicht auf den Gegenvorschlag ein und beantragte der Stimmbevölkerung die Ablehnung der Initiative. Im September 2024 gelangt die Initiative zur Abstimmung.

Chronologie
Einreichung der Initiative
Zustandekommen
Botschaft des Bundesrates zur Initiative sowie zum indirekten Gegenvorschlag
Beratungen im Nationalrat
Ständerat stellt sich gegen den Gegenvorschlag
Nationalrat hält an Gegenvorschlag fest
Ständerat bodigt den Gegenvorschlag; auch die Initiative erhält keine Zustimmung

---

Résumé

Initiative populaire «Pour l'avenir de notre nature et de notre paysage (Initiative biodiversité)» (MCF 22.025)
(Traduction: Chloé Magnin)

L'initiative populaire lancée en mars 2019 par Pro Natura, Birdlife et d'autres organisations (de protection de la nature) a pour but d'ancrer la protection générale de la biodiversité dans la Constitution. Pour ce faire, le comité d'initiative a demandé davantage de surfaces et de moyens financiers pour la préservation et la promotion de la biodiversité. Pour le Conseil fédéral, l'initiative allait trop loin, mais il a proposé dans un contre-projet indirect d'adapter la loi sur la protection de la nature et du paysage (LPN). Avec cette adaptation, le Conseil fédéral a souhaité stipuler que 17 pour cent de la surface suisse deviendrait des zones centrales pour la biodiversité, de plus la notion d'infrastructure écologique devrait être introduite dans la LPN. Le Conseil fédéral a également prévu d'assainir les zones nationales protégées là où cela s'avère nécessaire. En outre, la biodiversité devrait être encouragée en premier lieu dans les zones bâties et dans les agglomérations. Alors que le Conseil national a voulu entrer en matière sur le contre-projet indirect, le Conseil des Etats a défendu à plusieurs reprises l'idée que les

bases légales actuelles sont suffisantes et que, par conséquent, l'initiative et le contre-projet ne sont pas nécessaires. Par la suite, le Parlement n'est pas entré en matière sur le contre-projet et a proposé au peuple de rejeter l'initiative. L'initiative sera soumise au vote en septembre 2024.

Chronologie
Dépôt de l'initiative
Aboutissement
Message du Conseil fédéral sur l'initiative comme sur le contre-projet indirect
Consultation au Conseil national
Le Conseil des Etats se positionne contre le contre-projet
Le Conseil national campe sur le contre-projet
Le Conseil des Etats n'entre pas en matière sur le contre-projet ; l'initiative n'a pas approuvée

---

INITIATIVE POPULAIRE
DATE: 01.03.2019
DIANE PORCELLANA

L'initiative «pour l'avenir de notre nature et de notre paysage», dite **Initiative biodiversité**, a été lancée conjointement à l'initiative «contre le bétonnage de notre paysage» par Pro Natura, Patrimoine suisse, la Fondation suisse pour la protection et l'aménagement du paysage, et Birdlife Suisse. Les 100'000 signatures devront être récoltées jusqu'en septembre 2020. Le comité souhaite renforcer la protection de la biodiversité, du paysage et du patrimoine bâti; la mise à disposition de surfaces et de fonds pour maintenir la biodiversité, notamment par le biais de la désignation d'objets à protéger au niveau national et cantonal. En cas d'acceptation, la Constitution fédérale serait complétée par l'article 78a, précisant le rôle de la Confédération et des cantons en la matière. [1]

INITIATIVE POPULAIRE
DATE: 15.10.2020
BERNADETTE FLÜCKIGER

Mitte Oktober 2020 bestätigte die BK das **Zustandekommen der Biodiversitätsinitiative** mit insgesamt 107'885 gültigen Unterschriften. Die Initiative will Bund und Kantone dazu verpflichten, sich stärker für den Schutz von Biodiversität und Landschaft einzusetzen. [2]

INITIATIVE POPULAIRE
DATE: 04.12.2020
BERNADETTE FLÜCKIGER

Anfang Dezember 2020 kündigte der Bundesrat einen **indirekten Gegenvorschlag zur Biodiversitätsinitiative** an. Die Erhaltung und der Schutz der Natur und der Lebensräume sei dem Bundesrat ein sehr wichtiges Anliegen, die Volksinitiative gehe ihm aber zu weit. Zum einen werde der Handlungsspielraum der Kantone zu stark eingeschränkt, zum anderen könne es insbesondere beim verlangten Schutz kleinerer Gebiete zu Konflikten mit der Wirtschaft und anderen Politikbereichen kommen, beispielsweise mit der Energiepolitik. Der Bundesrat beauftragte das UVEK, bis im Frühling 2021 einen Änderungsvorschlag des NHG vorzulegen, der das Ziel verfolgen soll, 17 Prozent der Landesfläche unter Schutz zu stellen (aktuell liegt dieser Anteil bei 13.4%). Bislang war dieses Ziel lediglich in der Strategie Biodiversität Schweiz verankert. Erreichen will der Bundesrat dieses Flächenziel unter anderem mit der Erweiterung von Biotopen, dem Ausbau der Waldreservate und der Revitalisierung von Gewässern. Weitere Ziele, die mit der Anpassung des NHG erreicht werden sollen, sind etwa die Stärkung des Artenschutzes in Städten und Agglomerationen, die Sanierung bestehender nationaler Reservate oder auch die finanzielle Unterstützung für Wasser- und Zugvogelreservate. [3]

INITIATIVE POPULAIRE
DATE: 04.03.2022
BERNADETTE FLÜCKIGER

Der Bundesrat präsentierte im März 2022 seine **Botschaft zur Biodiversitätsinitiative sowie zum indirekten Gegenvorschlag**. Er würdigte darin die Volksinitiative, deren Ziele – wie etwa mehr Flächen für den Schutz der Biodiversität – er grundsätzlich teile. Allerdings gehe ihm die Initiative zu weit: Die geltenden Kompetenzen sowie der existierende Handlungsspielraum von Bund und Kantonen würden übermässig beschränkt. So würde die Umsetzung der Initiative beispielsweise zu grossen Zielkonflikten mit anderen Politikbereichen, wie etwa der Energie- oder der Landwirtschaftspolitik, führen.
Der Bundesrat schlug daher einen indirekten Gegenvorschlag in Form einer Revision des NHG vor. Im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens, das vom 31. März 2021 bis zum 9. Juli 2021 dauerte, gingen insgesamt 242 Rückmeldungen zu diesem Änderungsvorschlag ein. Aufgrund dieser Antworten modifizierte der Bundesrat seinen Entwurf: So verzichtete er etwa aufgrund energiepolitischer Erwägungen der

Vernehmlassungsteilnehmenden auf die Einführung von Schutzgebieten von nationaler Bedeutung für Fische und Krebse. Auch den ursprünglich vorgesehenen neuen Artikel zum ökologischen Ausgleich strich die Regierung aus der Vorlage, da ihn die Mehrheit der Kantone sowie weitere Vernehmlassungsteilnehmende abgelehnt hatten. Alternativ solle ein Impulsprogramm zur Förderung der Biodiversität in Siedlungen und Agglomerationen erarbeitet werden.
Nebst den bereits im Dezember 2020 in seiner Medienmitteilung zur Lancierung des Gegenvorschlags aufgeführten Gründen für die Revision des NHG, führte der Bundesrat in seiner Botschaft auch aus, dass er damit die Förderung einer Baukultur von hoher Qualität im Gesetz verankern wolle, und versicherte des Weiteren, dass die Ziele der Energiestrategie 2050 durch die Revision nicht tangiert würden. Für die Umsetzung des indirekten Gegenvorschlags via Revision des NHG wollte der Bundesrat pro Jahr CHF 96 Mio. einsetzen. [4]

INITIATIVE POPULAIRE
DATE: 19.09.2022
BERNADETTE FLÜCKIGER

Der **Nationalrat** befasste sich in der Herbstsession 2022 als Erstrat mit der **Biodiversitätsinitiative sowie mit dem indirekten Gegenvorschlag**. Die umfassende Vorlage wurde während drei Sitzungen und in über 160 Wortmeldungen diskutiert. Als erstes wurden das Volksbegehren und der Gegenvorschlag von den Kommissionssprechern Matthias Jauslin (fdp, AG) und Christophe Clivaz (gp, VS) vorgestellt. Matthias Jauslin betonte die Wichtigkeit einer intakten Biodiversität für das Wohlergehen der Bevölkerung, aber auch der Wirtschaft. Leider sei rund ein Drittel der bekannten Tier-, Pflanzen- und Pilzarten in der Schweiz vom Aussterben bedroht – und dies, obwohl die Schweiz seit 2012 über die Biodiversitätsstrategie und den dazugehörigen Aktionsplan verfüge. Da die bislang unternommenen Anstrengungen nicht genügten, um dem Schwinden der Biodiversität Einhalt zu gebieten, brauche es nun griffige Massnahmen. Der Kommissionsmehrheit ginge die Volksinitiative dabei jedoch zu weit, sie schränke insbesondere den Handlungsspielraum von Bund und Kantonen zu stark ein. Die UREK-NR setze daher mehrheitlich auf den Gegenvorschlag in Form einer Änderung des NHG. Daran anschliessend bat Ursula Schneider Schüttel (sp, FR), Präsidentin von Pro Natura und Mitglied des Initiativkomitees, um Unterstützung für ihren Minderheitsantrag, der die Annahme der Volksinitiative empfehlen wollte. Schneider Schüttel liess es dabei jedoch bei einem allgemeinen Votum bleiben und ging nicht auf die Unterschiede zwischen Volksinitiative und Gegenvorschlag ein. Michael Graber (svp, VS) hingegen votierte mit seinem Minderheitsantrag dafür, die Initiative zur Ablehnung zu empfehlen und nicht auf den Gegenvorschlag einzutreten. Graber vertrat die Ansicht, dass die Biodiversität in der Schweiz nicht schlecht dastehe. Initiative und Gegenvorschlag seien daher gar nicht notwendig. Falls die Initiative oder der Gegenvorschlag angenommen werde, würden insbesondere die Landwirtschaft und die Energieproduktion darunter leiden, so Graber.

Danach folgten die Voten der **Fraktionen**:
Die **Grünen** sprachen sich sowohl für die Initiative als auch für den Gegenvorschlag aus. Während Delphine Klopfenstein (gp, GE) darauf hinwies, dass die Klimakrise und der Biodiversitätsverlust zusammen angegangen werden müssten, betonte Bastien Girod (gp, ZH), dass für die Grünen insbesondere die Steigerung der Qualität in ohnehin bereits geschützten Gebieten sowie die Vernetzung der Lebensräume im Zentrum stehe.
Auch die **SP-Fraktion** unterstützte beide Projekte. Martina Munz (sp, SH) unterstrich, dass die Landwirtschaft auf die Biodiversität angewiesen sei, da diese die Bodenfruchtbarkeit und die Bestäubung sichere und damit erst die Ernährungssicherheit garantiert werden könne.
Die **GLP-Fraktion** unterstützte die Initiative teilweise, sprach sich aber geschlossen für Eintreten auf den Gegenvorschlag aus. Roland Fischer (glp, LU) bemängelte, dass die Schweiz bislang quasi tatenlos zugesehen habe, wie die Biodiversität immer weiter abgenommen habe. Die Schweiz stehe im internationalen Vergleich sehr schlecht da. Folglich müssten die entsprechenden finanziellen Mittel für den Erhalt der Biodiversität bereitgestellt werden, da ein weiterer Verlust an Biodiversität die Schweiz viel teurer zu stehen kommen werde.
Die **FDP.Liberale-Fraktion** hingegen unterstützte den indirekten Gegenvorschlag mehrheitlich, wie Susanne Vincenz-Stauffacher (fdp, SG) ausführte. Allerdings sei bei der Ausgestaltung des NHG darauf zu achten, dass die Zielkonflikte, insbesondere zwischen der Produktion erneuerbarer Energien und dem Schutz der Biodiversität, immer durch eine umfassende Güterabwägung, die auch die Interessen der Wirtschaft miteinbeziehe, gelöst würden. Die Initiative lehnte die Fraktion mit dem Verweis ab, dass dadurch praktisch die ganze Schweiz unter Schutz gestellt würde.

Die **Mitte-Fraktion** zeigte sich ähnlich wie die FDP-Fraktion gespalten bei der Haltung zum Gegenvorschlag; die Initiative lehnte sie ab. Wie Priska Wismer-Felder (mitte, LU) ausführte, würde die Initiative dazu führen, dass die Produktion von Nahrungsmitteln eingeschränkt würde, was die Versorgungssicherheit in Frage stellen würde. Beim Gegenvorschlag stosse insbesondere das Flächenziel von 17 Prozent an Flächen, die dem Schutz von Lebensräumen und Arten dienen (so genannte Kerngebiete), auf Widerstand in ihrer Fraktion. Sie bemängelte zudem, dass «die Flächen, auf denen heute schon aktive Biodiversitätsförderung betrieben wird, [...] den 17 Prozent Kerngebiet nicht angerechnet werden» könnten. Eine Minderheit der Mitte-Fraktion gehe jedoch davon aus, dass der Gegenvorschlag die Biodiversität fördere, ohne die Versorgungssicherheit in den Bereichen Ernährung und Energie zu schwächen.
Die **SVP-Fraktion** lehnte schliesslich sowohl die Initiative als auch den Gegenvorschlag ab. Pierre-André Page (svp, FR) bezeichnete die Initiative als extrem und sprach von einer Diktatur der Biodiversität auf Kosten der Landwirtschaft und der Energie. Aber auch der Gegenvorschlag sei abzulehnen, zumal er teilweise sogar weiterginge als die Initiative.
Auch Umweltministerin Sommaruga äusserte sich in ihrem Eintretensvotum zu diesem – für sie – vermeintlichen Widerspruch. Sommaruga zeigte sich erstaunt, dass versucht werde, den Schutz der Biodiversität gegen die Landwirtschaft auszuspielen, da diese sich doch gegenseitig bedingten.
Bevor der Rat zur Detailberatung überging, wurde der Nichteintretensantrag Graber mit 106 zu 78 Stimmen bei 4 Enthaltungen abgelehnt. Die geschlossen stimmende SVP-Fraktion, eine Mehrheit der Mitte-Fraktion sowie einzelne Mitglieder der FDP-Fraktion stimmten gegen Eintreten.

Anschliessend befasste sich der der Rat in einem ersten Block der Detailberatung **mit den Themen hohe Baukultur und ökologische Infrastruktur**.
Zuerst stimmte der Nationalrat einer Minderheit Müller-Altermatt (mitte, SO) zu, welcher den Begriff «Schönheit» aus dem Zweckartikel streichen wollte. Andere Minderheiten, wie etwa diejenige von Michael Graber zur Entfernung der Vernetzung der für Tiere und Pflanzen wichtigen Lebensräume aus dem Zweckartikel, fanden keine Mehrheit. Graber hatte vergeblich argumentiert, dass ein «Netz von grünen Korridoren, von grünen Autobahnen» keinen Platz mehr für die Menschen übrigliesse. Sodann beschloss der Nationalrat stillschweigend, der Kommission zu folgen und die Bestimmungen zur hohen Baukultur aus dieser Vorlage zu streichen und in einer Motion (22.3892) anzugehen. Diese Motion forderte den Bundesrat dazu auf, gesetzliche Bestimmungen zur Förderung der Baukultur im Rahmen der nächsten Kulturbotschaft 2025-2028 vorzuschlagen. Der Bundesrat hatte dieses Vorgehen der Auslagerung und die Motion zuvor unterstützt.
Im Anschluss stimmte der Rat über einen viel diskutierten Minderheitsantrag II Jauslin ab, welcher im Artikel über die ökologische Infrastruktur den festen Prozentsatz an Kerngebieten an der Landesfläche streichen wollte und stattdessen dafür plädierte, die Definition von Kerngebieten dem Bundesrat zu überlassen. Dieser solle dabei neben den Biotopen von nationaler Bedeutung auch so genannte Biodiversitätsgebiete von nationaler Bedeutung bezeichnen und die Ziele für diese Gebiete festlegen können. Die Kantone sollen gemäss Jauslin die zur Erreichung der Ziele notwendigen Massnahmen ergreifen und die Umsetzung sicherstellen. Ursula Schneider Schüttel legte als Sprecherin dieser Minderheit dar, dass eine Nutzung dieser Biodiversitätsgebiete und Vernetzungsgebiete durch die Landwirtschaft nicht ausgeschlossen sei. Auch könnten in diesen Gebieten alternative Energieerzeugungsanlagen betrieben werden. Die Kommissionsmehrheit wollte hingegen eine abschliessende Liste an Gebieten festlegen, welche als Kerngebiete kategorisiert werden können. Bundesrätin Sommaruga zeigte sich offen gegenüber dem Minderheitsantrag Jauslin, zumal damit womöglich gewisse Abwehrreflexe gegenüber dem fixen Flächenziel von 17 Prozent gestoppt werden könnten. In den Abstimmungen obsiegte der Antrag II Jauslin gegenüber der Kommissionsmehrheit und auch gegenüber zwei weiteren Minderheiten und einem Einzelantrag Müller-Altermatt. Diese Minderheitsanträge hatten einen Anteil der Kerngebiete an der Landesfläche von 30 Prozent (Klopfenstein Broggini), die Bekämpfung der Vergandung und Verwaldung der Landwirtschaftsflächen (Graber) sowie eine bessere Honorierung der Leistungen der Landwirtschaft (Müller-Altermatt) gefordert.

In einem **zweiten Block** der Detailberatung wurden weitere Änderungen des NHG sowie anderer Erlasse diskutiert. Dabei blieben alle Minderheitsanträge bis auf einen erfolglos. So lehnte der Rat etwa die erneut geforderte Streichung der Vernetzung von Schutzgebieten – dieses Mal der Biotope von nationaler Bedeutung – ab (Minderheit Rüegger; svp, OW) und konnte sich auch nicht für das Verbot der Übertragung von

Vollzugsaufgaben an Private erwärmen (Minderheit Rösti; svp, BE). Abgelehnt wurde aber auch ein Antrag von links-grüner Seite, welcher die Vernetzung für bedrohte und prioritäre Tier- und Pflanzenarten stärker fördern wollte (Minderheit Clivaz). Hingegen vermochte sich die Minderheit Schneider Schüttel mit ihrem Anliegen, auch die Biotope von regionaler Bedeutung in den ökologischen Leistungsnachweis aufzunehmen, mit Stichentscheid von Ratspräsidentin Kälin (gp, AG) knapp durchzusetzen. Der Mehrheit folgend angenommen wurde sodann eine Ergänzung des JSG, wonach der Bundesrat im Einvernehmen mit den Kantonen Wildtierkorridore von überregionaler Bedeutung bezeichnen kann; diese dienen der grossräumigen Vernetzung der Lebensräume der Wildtiere.

In der **Gesamtabstimmung** sprach sich die grosse Kammer mit 104 zu 83 Stimmen bei 5 Enthaltungen für den Entwurf des indirekten Gegenvorschlags aus. Dagegen votierten die geschlossen stimmende SVP-Fraktion, eine Mehrheit der Mitte-Fraktion sowie einzelne Mitglieder der FDP.Liberalen-Fraktion. Bei der Abstimmung zur Volksinitiative sprach sich der Rat mehrheitlich dafür aus, die Initiative zur Ablehnung zu empfehlen (101 zu 72 Stimmen bei 19 Enthaltungen), wobei ähnliche Koalitionen zu beobachten waren wie bei der Abstimmung zum indirekten Gegenvorschlag; die Enthaltungen stammten zu einem grossen Teil von der GLP-Fraktion. Zudem verlängerte der Nationalrat die Behandlungsfrist für die Volksinitiative bis zum 8. März 2024. [5]

INITIATIVE POPULAIRE
DATE: 22.03.2023
KAREL ZIEHLI

Contrairement au Conseil national, une courte majorité de **la** commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie du Conseil des Etats (**CEATE-CE**) **estime que le contre-projet n'est pas nécessaire**. C'est, en effet, par 6 voix contre 5 et une abstention qu'elle s'est exprimée contre ce projet élaboré par sa chambre sœur, arguant qu'il est possible, avec le cadre légal actuel, d'atteindre dans une large mesure les objectifs fixés par le Cadre mondial de la biodiversité de Kunming (dédier 30 pour cent des surfaces à la protection et à la promotion de la biodiversité d'ici à 2030). La majorité craint, en outre, que de trop fortes exigences en matière de biodiversité n'empêchent le développement d'infrastructures énergétiques. La forte minorité de la commission estime, au contraire, qu'il est urgent d'agir face à l'ampleur de la crise liée à l'effondrement de la biodiversité. Elle demande donc à sa chambre de soutenir le contre-projet qui offrirait un bon cadre pour y répondre. [6]

INITIATIVE POPULAIRE
DATE: 13.06.2023
KAREL ZIEHLI

Prenant la parole en tant que représentant de la majorité de la Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie du Conseil des Etats (CEATE-CE), Beat Rieder (centre, VS) a commencé par rappeler qu'il ne s'agissait pas, lors de cette session, de se prononcer sur l'**initiative Biodiversité** mais bien sur son **contre-projet** élaboré par le Conseil fédéral et retouché par le Conseil national. Celui-ci est bien plus concret que le texte d'initiative et est une manière de l'appliquer avec un nouvel article 18bis dans la loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage (LPN) permettant d'introduire la notion d'infrastructure écologique. Une augmentation de la surface dédiée à la protection de la biodiversité ainsi qu'une meilleure mise en réseau de ces surfaces sont souhaitées par la chambre basse et l'exécutif. Mais pour la majorité de la commission, cette proposition aurait de graves répercussions sur l'économie, la production d'énergie, le tourisme et l'agriculture. De plus, ce texte ne serait pas nécessaire pour que la Suisse respecte l'accord récemment trouvé à Montréal à ce sujet, imposant aux pays signataires de dédier 30 pour cent de la surface totale à la protection de la biodiversité d'ici à 2030. Dans un exposé détaillé, Beat Rieder a ainsi expliqué – à l'appui d'un rapport délivré par l'Administration fédérale et dévoilant des chiffres et données jusqu'ici inexistants – que les méthodes de calcul jusqu'alors utilisées par la Confédération ne prenaient pas en compte de nombreuses surfaces recensées au niveau cantonal et communal. En tout, les surfaces dédiées à la nature n'atteindraient ainsi pas 13.4 pour cent comme affirmé officiellement jusqu'à présent, mais plus de 23 pour cent. Selon le sénateur valaisan, la Suisse n'a, de plus, pas besoin d'une nouvelle modification législative pour faire augmenter ce taux. En effet, diverses décisions prises par le Parlement devraient mener à une augmentation de cette surface totale, à l'image des réserves forestières prévues dans la politique forestière 2020 prolongée en 2021 ou des corridors pour la faune sauvage dans la loi sur la chasse (LchP) récemment adaptée. La majorité veut donc renforcer la protection des surfaces déjà existantes et non créer un monstre de régulation comme redouté en cas d'entrée en matière sur le contre-projet.

Répondant indirectement au sénateur valaisan, la genevoise Lisa Mazzone (vert-e-s, GE)

– représentant la minorité de la commission – a insisté sur la nécessité de regarder ce qui se passe vraiment sur le terrain, estimant que «ce n'est pas parce que l'on arrive à des chiffres élevés avec des astuces statistiques que la biodiversité va mieux». Soutenant le contre-projet, l'élue verte estime crucial d'agir. Elle qui défend une vision à long terme, a insisté sur l'importance de la biodiversité pour l'agriculture – mais également de l'agriculture pour la biodiversité – et l'économie de manière générale. Reprenant les mots du Conseil fédéral, l'élue verte a, par exemple, fait remarquer que si nous devions compenser les prestations écologiques fournies par la biodiversité – purifier l'eau et l'air, fertiliser les sols, polliniser les plantes, nous protéger contre les conséquences du changement climatique, etc. – cela nous en coûterait CHF 14 à 16 milliards par année. Elle a ainsi rappelé qu'Economiesuisse soutenait le contre-projet, tout comme l'Association des entreprises électriques suisses (AES), répondant ainsi aux craintes de la majorité de la commission, pour qui le contre-projet représente un danger pour ces deux secteurs. De plus, l'argent prévu par le Conseil fédéral dans ce contre-projet – CHF 100 millions par an – profiterait en premier lieu à l'agriculture et aux entreprises locales. Elle a fini son plaidoyer en rendant les sénatrices et sénateurs attentifs au fait que de ne pas opposer de contre-projet à l'initiative serait prendre le risque d'une acceptation du texte des initiant.e.s, à l'image de ce qui s'est produit à plusieurs reprises sur des questions similaires (initiative Rothenturm, initiative des Alpes, initiative contre les résidences secondaires, initiative sur le Lavaux). Plaidant également pour une entrée en matière, Roberto Zanetti (ps, SO) a complété l'argumentaire de la sénatrice genevoise en arguant que toutes les questions et critiques soulevées par la majorité de la commission pouvaient de toute manière être discutées en détail au sein de la commission.

Prenant la parole au nom du Conseil fédéral, le ministre en charge de l'environnement, Albert Rösti partage tant le point de vue de Roberto Zanetti sur le travail en commission que de Lisa Mazzone sur les risques d'une votation populaire. Si le Conseil fédéral soutient l'entrée en matière, c'est avant tout parce qu'il redoute devoir mener une campagne de votation contre l'initiative, parce que personne n'est ouvertement contre la biodiversité : «Wer ist schon gegen Artenvielfalt?», s'interrogeait le conseiller fédéral bernois face aux sénatrices et sénateurs. Aux critiques avancées par la majorité de la commission, Albert Rösti a garanti que le contre-projet pourrait être appliqué tout en respectant tant l'agriculture que la production d'énergie. De plus, celui-ci permettrait de ne plus se focaliser uniquement sur les espaces ruraux s'agissant de la protection de la biodiversité, mais impliquerait également les espaces urbains.

Malgré les garanties et mises en garde émises par le ministre UDC, **le Conseil des Etats a décidé de ne pas entrer en matière** sur ce contre-projet, qui retourne donc à la CEATE-CN. C'est à une majorité assez nette de 28 voix contre 14 et une abstention que les membres de la chambre haute s'y sont opposé.e.s. Aux voix de la gauche soutenant le projet se sont ajoutées les voix du PLR Matthias Michel (ZG), du Centriste Stefan Engler (GR) et de l'indépendant Thomas Minder (SH). L'uranaise Heidi Z'graggen (centre) s'est, quant à elle, abstenue. Cette dernière avait, par ailleurs, annoncé vouloir déposer un postulat pour analyser comment promouvoir la biodiversité en s'appuyant sur les bases légales existantes et en améliorant la collaboration entre cantons et Confédération.

Dans les médias, on a pu en apprendre plus sur les discussions et actions menées en coulisse, plusieurs membres du Conseil des Etats critiquant la posture arrogante du monde agricole refusant toute entrevue avec les organisations environnementales, comme si le combat était gagné d'avance. Fer de lance de l'aile agricole du Parti du centre et président de l'USP, Markus Ritter (centre, SG) a réussi à convaincre sa fraction de s'opposer au contre-projet, clamant que celui-ci allait encore plus loin que l'initiative et qu'il mettait en danger la production agricole. Fait étonnant, cette position n'est pas partagée par la Conférence des directrices et directeurs cantonaux de l'agriculture qui a pris position en faveur du contre-projet, à l'instar de la Conférence des directrices et directeurs cantonaux des travaux publics, de l'aménagement du territoire et de l'environnement. Autre membre du parti centriste et président de l'USAM, Fabio Regazzi (centre, TI) concédait, dans les médias, avoir de plus en plus de peine avec les termes «biodiversité» et «durabilité», considérant qu'ils sont utilisés pour faire peur à la population. Pour l'Aargauer Zeitung, cette position du Centre contraste avec celle que le parti tenait il y a de cela encore vingt ans, et un soutien quasi unanime de la fraction PDC à l'élaboration d'une stratégie nationale pour la biodiversité. Ce changement de posture, qui semble se faire ressentir dans le jeu politique suisse, amène la sénatrice Lisa Mazzone à penser que le terme de «biodiversité» en est presque devenu un «Schimpfwort». Qu'il le soit devenu ou non, la

question de la protection de la biodiversité et des écosystèmes – selon le prisme des initiant.e.s – se réglera vraisemblablement dans les urnes avec une votation qui risque de crisper les différents fronts. [7]

INITIATIVE POPULAIRE
DATE: 22.08.2023
KAREL ZIEHLI

Une majorité de **la CEATE-CN persiste à vouloir un contre-projet indirect à l'initiative Biodiversité**, malgré la décision du Conseil des Etats de ne pas entrer en matière. C'est par 13 voix contre 8 et 3 abstentions que la commission a décidé de poursuivre avec ce projet, tout en adoptant une posture conciliante avec les avis émis au sein de la chambre haute, pour qui il n'est pas nécessaire d'étendre les surfaces dédiées à la biodiversité. La commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie du Conseil national estime qu'il serait possible d'insister sur la qualité des surfaces existantes et d'impliquer les régions urbaines, considérant, tout comme la chambre haute, que les régions rurales sont aujourd'hui déjà fortement mises à contribution dans les projets de protection de la biodiversité. Il ne serait donc pas nécessaire de modifier le droit agricole. [8]

INITIATIVE POPULAIRE
DATE: 18.09.2023
BERNADETTE FLÜCKIGER

Der **Nationalrat** befasste sich in der Herbstsession 2023 ein zweites Mal mit dem **indirekten Gegenvorschlag zur Biodiversitätsinitiative**, nachdem sich der Ständerat noch in der Frühjahrssession 2023 gegen Eintreten auf die Vorlage ausgesprochen hatte.
Dem Rat lagen zu Beginn der Debatte zwei Minderheitsanträge von Markus Ritter (mitte, SG) und Alois Huber (svp, AG) auf Nichteintreten sowie ein Mehrheitsantrag der UREK-NR auf Eintreten vor. Obwohl die grosse Kammer in dieser Session lediglich über Eintreten oder Nichteintreten entscheiden konnte, diskutierte sie bereits eine mögliche Anpassung des indirekten Gegenvorschlags. Wie Kommissionssprecher Matthias Jauslin (fdp, AG) erläuterte, hatte das BAFU nämlich im Auftrag der nationalrätlichen UREK einen Entwurf erstellt, wie der Gegenvorschlag abgeändert werden könnte, um den Bedenken des Ständerates Rechnung zu tragen. Der Entwurf umfasste im Wesentlichen die folgenden Punkte: den Verzicht auf die Verankerung von neuen Begrifflichkeiten im Gesetz (beispielsweise ökologische Infrastruktur); keine Einführung von Biodiversitätsgebieten nationaler Bedeutung; keine Anpassung der Rechtsgrundlagen im Bereich der Landwirtschaft, bessere Vernetzung und Qualitätssteigerung in den bereits bestehenden Biodiversitätsgebieten sowie Fokus auf das Siedlungsgebiet in Agglomerationen und Städten als Hort der Biodiversität. Die SP, die Grünen, die GLP und die Mehrheit der FDP sprachen sich in ihren Voten für Eintreten und auch für den von der Verwaltung vorgeschlagenen Entwurf aus. Bastien Girod (gp, ZH) bezeichnete den Entwurf gar als «Kunststück», da er sowohl das Initiativkomitee zum Rückzug der Volksinitiative bewegen könnte als auch die Anliegen der Landwirtschaft und des Ständerates berücksichtige. Die grosse Kammer folgte dem Antrag ihrer Kommissionsmehrheit in der Folge mit 99 zu 77 Stimmen (bei 6 Enthaltungen) und beschloss somit, **an einem indirekten Gegenvorschlag festzuhalten**. Nicht auf die Vorlage eintreten wollten die SVP-Fraktion sowie einige Mitglieder der Mitte- und der FDP-Fraktionen. [9]

INITIATIVE POPULAIRE
DATE: 07.12.2023
BERNADETTE FLÜCKIGER

Der **Ständerat** befasste sich in der Wintersession 2023 ein letztes Mal mit der **Biodiversitätsinitiative sowie mit dem indirekten Gegenvorschlag**. Aus der Kommission lag der Mehrheitsantrag auf erneutes Nichteintreten auf den Gegenvorschlag, sowie ein von links-grün getragener Minderheitsantrag Mazzone (gp, GE) auf Eintreten vor. Letzterer wurde auch von Jakob Stark (svp, TG) unterstützt.
Seitens der Kommission stellte Beat Rieder (mitte, VS) die Vorgeschichte und den Inhalt der Vorlage vor. Er bezeichnete den indirekten Gegenvorschlag als «fehlgeschlagene[n] Versuch, einer extremen Initiative mit im Endeffekt noch einschneidenderen Massnahmen zu begegnen». Rieder kritisierte auch den Bericht der Verwaltung, den diese im Herbst 2023 auf Wunsch der UREK-NR erarbeitet hatte. Dieser habe gemäss Kommissionssprecher Rieder keine verlässliche Grundlage für einen valablen indirekten Gegenvorschlag dargestellt, da insbesondere noch keine Definition von Begrifflichkeiten vorgenommen und die Problematik der kantonalen Hoheiten nicht gelöst worden sei. Daniel Fässler (mitte, AI) ergänzte, dass sich einige Punkte, die im Verwaltungsbericht erwähnt worden seien, bereits in Umsetzung befänden. So hätten Bund und Kantone beispielsweise Programmvereinbarungen zum Schutz der Waldbiodiversität abgeschlossen. Für Werner Salzmann (svp, BE) schränkte der Gegenvorschlag ausserdem den «Handlungsspielraum der Kantone, der Landwirtschaft, des Energiesektors und des Tourismus massiv» ein. Heidi Z'graggen (mitte, UR) und

Damian Müller (fdp, LU) plädierten zwar auf Nichteintreten, anerkannten aber einen gewissen Handlungsbedarf. Die Urner Standesvertreterin schlug vor, mittels einer parlamentarischen Initiative «den Weg noch einmal neu [zu] begehen», denn um eine seriöse Gesetzesvorlage zu erarbeiten, brauche das Parlament mehr Zeit. Für die linksgrüne Minderheit stand ebenfalls die Zeit im Fokus. Im Gegensatz zu Heidi Z'graggen argumentierte Céline Vara (gp, NE) aber, dass für den Schutz der Biodiversität nicht mehr viel Zeit übrig bleibe. Es sei nötig, jetzt zu handeln und noch in dieser Session einen indirekten Gegenvorschlag zu verabschieden. Jakob Stark und Maya Graf (gp, BL) fügten hinzu, dass die vom Ständerat kritisierten Punkte Eingang in den Bericht der Verwaltung gefunden hätten; der Bericht fokussiere auf die funktionale Vernetzung und die Qualitätssteigerung bestehender Biodiversitätsgebiete sowie auf die Stärkung der Biodiversität im Siedlungsraum. Auch Umweltminister Rösti verteidigte die Arbeit der Verwaltung. Es sei ein Bericht, der nicht in aller Eile geschrieben worden sei, sondern auf der Debatte im Ständerat fusse. Rösti plädierte dafür, auf den Gegenvorschlag einzutreten.
In der Gesamtabstimmung entschied der Ständerat allerdings erneut, nicht auf die Vorlage einzutreten (18 zu 25 Stimmen, 1 Enthaltung). Ebenso wurde die Initiative – entgegen einem Antrag der Minderheit Crevoisier Crelier (sp, JU) – zur Ablehnung empfohlen.

In den **Schlussabstimmungen** äusserten sich beide Räte noch einmal abschliessend über die Volksinitiative. Der Nationalrat entschied mit 124 zu 72 Stimmen (2 Enthaltungen), das Begehren zur Ablehnung zu empfehlen. Die SP- und die Grünen-Fraktion, die Mehrheit der GLP-Fraktion und einige wenige Mitte-Mitglieder empfahlen die Volksinitiative zur Annahme. Der Ständerat empfahl die Initiative mit 33 Stimmen zu 12 Stimmen ebenfalls zur Ablehnung. [10]

---

1) Initiative biodiversité; 24H, Lib, 27.3.19
2) BBl 2020, S. 8588 f.
3) Medienmitteilung Bundesrat vom 4.12.20; NZZ, 5.12.20; TA, 14.12.20
4) BBl 2022, 737
5) AB NR, 2022, S. 1514 ff.; AB NR, 2022, S. 1541 ff.; AB NR, 2022, S. 1567 ff.
6) Communiqué de presse de la CEATE-CE du 13.01.23; Communiqué de presse de la CEATE-CE du 22.03.23
7) AB SR, 2023, S.576 ff. ; Communiqué de presse de la CEATE-CN du 22.8.23; 24H, 12.6.23; AZ, 13.6.23; AZ, CdT, 14.6.23; Republik, 15.6.23
8) Communiqué de presse de la CEATE-CN 22.08.2023
9) AB NR, 2023, S. 1694 ff.
10) AB NR, 2023, S. 2616; AB SR, 2023, S. 1105 ff.; AB SR, 2023, S. 1292