



22.025

**Für die Zukunft unserer Natur
und Landschaft
(Biodiversitäts-Initiative).
Volksinitiative und indirekter
Gegenvorschlag**

**Pour l'avenir de notre nature
et de notre paysage
(initiative biodiversité).
Initiative populaire
et contre-projet indirect**

Differenzen – Divergences

CHRONOLOGIE

NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 19.09.22 (ERSTRAT - PREMIER CONSEIL)
NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 20.09.22 (FORTSETZUNG - SUITE)
NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 21.09.22 (FORTSETZUNG - SUITE)
STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 14.12.22 (FRIST - DÉLAI)
STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 13.06.23 (ZWEITRAT - DEUXIÈME CONSEIL)
NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 18.09.23 (DIFFERENZEN - DIVERGENCES)
STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 07.12.23 (DIFFERENZEN - DIVERGENCES)
NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 22.12.23 (SCHLUSSABSTIMMUNG - VOTE FINAL)
STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 22.12.23 (SCHLUSSABSTIMMUNG - VOTE FINAL)

**1. Bundesgesetz über den Natur- und Heimatschutz
1. Loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage**

Antrag der Mehrheit
Festhalten
(= Nichteintreten)

Antrag der Minderheit
(Mazzone, Crevoisier Crelier, Stark, Thorens Goumaz, Zanetti Roberto)
Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates
(= Eintreten)

Proposition de la majorité
Maintenir
(= Ne pas entrer en matière)

Proposition de la minorité
(Mazzone, Crevoisier Crelier, Stark, Thorens Goumaz, Zanetti Roberto)
Adhérer à la décision du Conseil national
(= Entrer en matière)

Präsidentin (Herzog Eva, Präsidentin): Wir führen eine gemeinsame Debatte über Eintreten auf Vorlage 1 und die Detailberatung von Vorlage 2.



Rieder Beat (M-E, VS), für die Kommission: Sie sehen anhand der Debatte von heute Morgen, bei der diese Programmfpunkte vorverschoben werden mussten, dass die UREK-S im zweiten Halbjahr 2023 ein sehr gedrängtes Programm hatte. Wir hatten drei grosse Gesetzgebungen bzw. -entwürfe zu diskutieren.

Ich nehme das Resultat der erneuten Beratungen der UREK-S vom 26. Oktober 2023 vorweg. Ihre Kommission beantragt Ihnen beim Geschäft 22.025, "Für die Zukunft unserer Natur und Landschaft (Biodiversitäts-Initiative). Volksinitiative und indirekter Gegenvorschlag", Folgendes: Sie beantragt mit 7 zu 5 Stimmen bei 1 Enthaltung, auf die Vorlage 1, den indirekten Gegenvorschlag, nicht einzutreten, und mit 9 zu 4 Stimmen, die Vorlage 2, die Volksinitiative, abzulehnen bzw. zur Ablehnung zu empfehlen. Bei beiden Vorlagen gibt es Minderheiten, die ihre Anträge selbstverständlich selbst begründen werden.

Die Vorgeschichte und der Verlauf dieser beiden Vorlagen sind speziell und verdienen daher – zum Verständnis der heutigen Beratungen – eine kurze Erläuterung. Die Biodiversitäts-Initiative wurde am 8. September 2020 mit der nötigen Anzahl Unterschriften eingereicht. Der Bundesrat befürwortete in der Folge die grundsätzlichen Anliegen der Initiative und präsentierte in seiner Botschaft vom 4. März 2022 einen indirekten Gegenvorschlag. Unser Rat debattierte die Volksinitiative am 14. Dezember 2022 ein erstes Mal und stimmte einer Fristverlängerung für die Behandlung der Initiative gemäss Artikel 105 Absatz 1 des Parlamentsgesetzes zu, und zwar bis zum 8. März 2024. Das heisst, wir müssen heute über die Initiative entscheiden, um dem indirekten Gegenvorschlag des Bundesrates eine Chance zu geben und ihn zu beraten. Der indirekte Gegenvorschlag des Bundesrates ging dann in den Nationalrat, welcher den ersten Entwurf ein erstes Mal korrigierte. Unser Rat erhielt am 13. Juni 2023 die Gelegenheit, über diesen ersten Entwurf des indirekten Gegenvorschlags zu debattieren, und stimmte damals mit 28 zu 14 Stimmen bei 1 Enthaltung für Nichteintreten.

In der Herbstsession 2023, am 18. September 2023, trat der Nationalrat mit 99 zu 77 Stimmen bei 6 Enthaltungen auf einen entschlackten, entschärften indirekten Gegenvorschlag ein. Er möchte diesen noch im Dezember bei einer Differenzbereinigung durchpeitschen – nach dem Motto "retten, was zu retten ist", so nannte es der Kommissionssprecher. (AB 2023 N 1695) Die Grundlage für diesen zweiten Beschluss war aber nicht etwa eine Fahne oder ein ausgearbeiteter Entwurf – das erkennen Sie an der Fahne selbst –, sondern ein Brief des Bundesamtes für Umwelt. Unsere Kommission trat auch auf den stark modifizierten Gegenvorschlag nicht ein und lehnt sowohl die Initiative als auch den indirekten Gegenvorschlag am heutigen Tag ab.

Nun komme ich zum Inhalt der Initiative. Die Initiative möchte Artikel 78a der Bundesverfassung wie folgt ändern, konkret steht bei Absatz 1: "In Ergänzung zu Artikel 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." Absatz 2 besagt, dass der Bund für die Bezeichnung der Schutzobjekte von gesamtschweizerischer Bedeutung zuständig sei, die Kantone für die Bezeichnung der Schutzobjekte von kantonaler Bedeutung. Gemäss Absatz 3 müssten für erhebliche Eingriffe in Schutzobjekte des Bundes überwiegende Interessen von gesamtschweizerischer Bedeutung vorliegen, für erhebliche Eingriffe in kantonale Schutzobjekte überwiegende Interessen von kantonaler oder gesamtschweizerischer Bedeutung. Dann kommt im selben Absatz eine der entscheidenden Passagen: "Der Kerngehalt der Schutzwerte ist ungeschmälert zu erhalten. Für den Moor- und Moorlandschaftsschutz gilt Artikel 78 Absatz 5."

Das sind so weit meine Ausführungen zum Inhalt. Aus Sicht der Mehrheit Ihrer Kommission und des Bundesrates würde die Annahme der Initiative zu unüberbrückbaren Zielkonflikten mit anderen politischen Themen führen.

1. Zur Umsetzung der Energiepolitik: Die Umsetzung der Energiepolitik, insbesondere der Ausbau der erneuerbaren Energien, würde verunmöglicht oder erschwert. Der gerade erst beschlossene Mantelerlass könnte nicht umgesetzt werden. Das würde damit indirekt auch zu einer weiteren Verschärfung der Versorgungslage im Strombereich führen.

2. Die Initiative bedroht die Strategie der Landwirtschaftspolitik. Sie würde zu einem grossen Verlust an landwirtschaftlich genutztem Kulturland führen. Das wäre mit entsprechend hohen Ertrags- und Einkommensausfällen für die Bauern verbunden.

3. Die kantonalen Kompetenzen und Handlungsspielräume, aber auch die bundesrechtlichen Handlungsspielräume in den Schutzgebieten, insbesondere in den engeren Schutzgebieten, würden ausgeschaltet, zumindest aber stark eingegrenzt.

AB 2023 S 1106 / BO 2023 E 1106

4. Der ungeschmälerte Schutz und Erhalt der Kerngehalte der Schutzwerte würde jede wirtschaftliche Aktivität in diesen Kerngebieten verhindern, insbesondere in den Bereichen Tourismus, Energiewirtschaft und Land-



wirtschaft. Diese Aktivitäten wären nicht mehr möglich oder würden zumindest stark eingeschränkt. Die Initiative würde daher zu nicht hinnehmbaren Einschränkungen der wirtschaftlichen Tätigkeit auf unserem Kulturland, auf einem grossen Teil unserer wirtschaftlich genutzten Landesfläche führen. Sie wird daher zu Recht vom Bundesrat und von der Mehrheit der Kommission abgelehnt.

Die Anliegen der Initianten werden zwar geteilt – Naturschutz und Artenvielfalt sind wichtig –, aber sowohl der Bundesrat als auch die Kommissionsmehrheit weisen darauf hin, dass unser Land bereits einen hohen Schutz und eine grosse Zahl an Schutzgebieten aufweist. 2012 wurde die Biodiversitätsstrategie geschaffen, die der Bundesrat zusammen mit den Kantonen schrittweise mit bedeutenden Mitteln unterstützt und ausbaut. Die Nachteile der Initiative überwiegen derart stark, dass sie nur als zu extrem abgelehnt werden kann. Der Nationalrat tat dies bereits am 21. September 2022 mit 101 zu 72 Stimmen bei 19 Enthaltungen – so viel zur Initiative.

Nun komme ich zur Geschichte des Gegenvorschlags, und diese ist relativ komplex. Das Verständnis für einen Gegenvorschlag muss vorhanden sein. Wir wollen ja dem Volk einen Gegenvorschlag präsentieren, welcher seriös ausgearbeitet wurde. Die Geschichte des indirekten Gegenvorschlags ist aus Sicht der Mehrheit Ihrer Kommission ein fehlgeschlagener Versuch, einer extremen Initiative mit im Endeffekt noch einschneidenderen Massnahmen zu begegnen. Das heisst, die Massnahmen des ersten Gegenvorschlags wären wahrscheinlich noch härter gewesen als die der Initiative selbst. Man versuchte, das zu korrigieren, und zuletzt wurde der Versuch gestartet, aus der Verwaltung heraus irgendwie noch etwas, ich sage jetzt einmal überspitzt, herumzubasteln; das hätte aber nicht eine tragbare Basis für einen Gegenvorschlag bilden können.

Ich komme nun auf den Inhalt zu sprechen. Es gibt erwähnenswerte und auch zu bedenkende Punkte in diesem Gegenvorschlag, welche allenfalls durch die Kommission aufgenommen werden könnten. Der indirekte Gegenvorschlag orientiert sich an folgenden fünf Eckpunkten, ich gehe vom ursprünglichen Gegenvorschlag aus:

– Es wurde das Konzept der ökologischen Infrastruktur eingeführt. Dies soll zu einer Zunahme der Flächen zugunsten der Erhaltung der Biodiversität sowie zu einer besseren Vernetzung dieser Flächen führen. Das Ziel, dass die Kerngebiete für die Biodiversität 17 Prozent der Fläche der Schweiz umfassen, war in diesem ersten Entwurf verankert.

– Die bestehenden nationalen Schutzgebiete sollen, wo nötig, saniert werden.

– Massnahmen im Interesse des ökologischen Ausgleichs in intensiv genutzten Gebieten, insbesondere in der Siedlung und der Agglomeration, sollen im Rahmen dieses Gesetzes verstärkt gefördert werden.

– Die Förderung einer Baukultur von hoher Qualität und die geltende Pflicht der Kantone und Gemeinden, die Bundesinventare zu berücksichtigen, sollen auf Gesetzesstufe verankert werden.

– Dies alles soll die Energiestrategie 2050 nicht tangieren.

Das Ganze hätte mit jährlichen Kosten von 96 Millionen Franken abgegolten werden sollen.

Dieser erste Gegenvorschlag erlebte in unserer Kommission, aber auch im Rat ein Debakel, weil er aus Sicht der Mehrheit der Kommission noch einschneidendere Massnahmen vorsah als die Initiative selbst. Insbesondere das Flächenziel, welches der Nationalrat bereits in der ersten Beratung gestrichen hätte, ist aus Sicht unserer Kommission völlig ungeeignet und hätte zu 650 000 Hektar zusätzlichen Biodiversitätsflächen in der Schweiz geführt, ging doch der Bundesrat ursprünglich davon aus, dass gegenwärtig nur 13,4 Prozent der Biodiversitätsflächen den gesetzlichen Vorgaben bzw. den Vorgaben des Kunming-Montreal-Abkommens genügen würden. In den Beratungen im Sommer 2023 hat unser Rat zur Kenntnis genommen, dass wir laut eines Berichtes der Verwaltung vom 1. März 2023 bereits 23,4 Prozent der Landesfläche als Biodiversitätsflächen ausweisen und 2030 ohne besondere Anstrengungen – ich betone das – 28 Prozent und damit fast das Ziel des Kunming-Montreal-Abkommens erreichen werden. Dies und andere Gründe führten zum Nichteintreten auf den ersten Gegenvorschlag im Sommer 2023.

Der Nationalrat machte nun einen zweiten Versuch und liess sich offensichtlich von der Verwaltung einen zweiten, entschlackten Gegenvorschlag in Briefform ausarbeiten. Im Wesentlichen sei zu diesem, um es milde auszudrücken, ungewöhnlichen Vorgehen Folgendes zu sagen: Das BAFU hat im Auftrag der UREK-N nicht etwa einen neuen Entwurf komplett ausgearbeitet oder etwa eine Fahne, sondern einen Bericht. Gestützt darauf hätten wir im Oktober 2023 in einer eintägigen Sitzung, welche sehr chargiert war, auf das Geschäft eintreten und den Gegenentwurf noch überarbeiten sollen. Das war äusserst ungewöhnlich und für unsere Kommission, milde gesagt, nicht zu bewältigen; dies aufgrund der Projekte, welche wir an dieser eintägigen Sitzung im Oktober, wie bereits erwähnt, sonst noch diskutiert haben.

Dieser zweite Gegenvorschlag fokussiert nun auf folgende Punkte: Er möchte das Wiederherstellen und Gewährleisten der ökologischen Qualität der Schutzgebiete sicherstellen; er möchte eine Vernetzung dieser Schutzgebiete schaffen; und er möchte verpflichtende ökologische Massnahmen in Siedlungen festlegen –



d. h., die Biodiversität sollte auch in den Städten umgesetzt werden.

Die Massnahmen in diesem zweiten Gegenvorschlag werden mit finanziellen Unterstützungen mit folgenden Kostenfolgen versehen: Für das funktionsfähige ökologische Netzwerk wären 71 Millionen Franken pro Jahr vorgesehen und für die biologische Vielfalt im Siedlungsraum 25 Millionen Franken; das sind insgesamt fast 100 Millionen Franken. Die Kantone hätten ebenfalls mit Mehraufwänden in gleicher Höhe zu rechnen.

Zuallerletzt musste unsere Kommission an der besagten Sitzung dann noch erfahren, dass das BAFU diese Arbeiten mittels Programmvereinbarungen mit den Kantonen aktuell bereits verfolgt und schon jahrelang ausführt. Die Kommission kam daher zum Schluss, dass hier mit den bestehenden Grundlagen genügend Spielraum besteht, um die bereits vorhandene Biodiversitätsfläche zu schützen und die Biodiversität zu verbessern.

Die Knackpunkte eines allfälligen indirekten Gegenvorschlags wären aus Sicht der Kommission folgende: Die Definition von neu eingeführten, gesetzlich bislang nicht abgestützten Begriffen sowie das damit verbundene Regelwerk wären zu klären. Insbesondere wäre der Begriff der Vernetzung zu definieren. Die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen, welche nicht klar ist, müsste einer genaueren Betrachtung unterzogen werden. Die finanziellen Konsequenzen dieses politischen Ziels für Bund und Kantone, also die Kosten von je etwa 100 Millionen Schweizerfranken, müssten in die Finanzplanung integriert werden.

Gegenwärtig fehlt aber aus Sicht der Mehrheit der Kommission jede verlässliche Basis für einen gesetzgeberisch genügenden indirekten Gegenvorschlag. Die Definition von Begrifflichkeiten sowie die Lösung der Problematik der kantonalen Hoheiten sind gegenwärtig nicht gewährleistet. Deshalb beantragt Ihnen die Kommissionsmehrheit, heute nicht auf den indirekten Gegenvorschlag einzutreten.

Persönlich mache ich die Bemerkung, dass die UREK-S diesem Thema im nächsten Jahr selbstverständlich Nachachtung zu verschaffen hat. Wir haben nicht nichts gemacht. Wir haben gesehen, dass dieser indirekte Gegenvorschlag von Beginn an auf die falsche Bahn geraten ist. Deshalb hat Kollegin Z'graggen bereits in der Sommersession – wenn ich richtig orientiert bin – ein entsprechendes Postulat eingereicht, damit die notwendigen Massnahmen zur Verbesserung der Biodiversität, auch mit Kostenfolgen, in der Kommission beschlossen werden können. Falls also nicht auf den Gegenvorschlag eingetreten wird, ist das heute nicht das Ende der Fahnenstange, sondern es würde dazu führen, dass sich die Kommission allenfalls im Frühling 2024 mit diesem Postulat befassen würde.

AB 2023 S 1107 / BO 2023 E 1107

In diesem Sinne schliesse ich die Berichterstattung. Ich hätte noch weitere Seiten vorzutragen, aber ich nehme Rücksicht auf den Zeitplan zum weiteren Verlauf der Debatte.

Stark Jakob (V, TG): Ich spreche zu Vorlage 1, in Vorlage 2 schliesse ich mich vollumfänglich der Mehrheit an. Ich glaube, wir sind uns alle einig: Die Bewahrung und Förderung der Biodiversität als natürlicher Grundlage unserer Existenz ist ein grosses Anliegen. Die Frage ist das Mass – das Mass bezüglich Vorschriften, Auflagen, Einschränkungen, Zentralismus, finanzieller Mittel usw. Der Kommissionssprecher hat es gesagt: Der Ständerat hat am 13. Juni 2023 den indirekten Gegenvorschlag zur Biodiversitäts-Initiative abgelehnt. Das Mass für ein Eintreten war nicht gegeben.

Nun haben wir eine sehr ungewöhnliche Reaktion des Nationalrates erlebt, der Kommissionssprecher hat auch darauf hingewiesen: Am 18. September 2023 wurde am Eintreten festgehalten, aber mit einem Bekenntnis zu einem stark angepassten Konzept, das auf Geheiss der UREK-N durch das BAFU ausgearbeitet worden ist. Sie können dieses Konzept im Bericht vom 20. Juli 2023 einsehen, es ist öffentlich und umfasst fünf Seiten. Formal konnte der Nationalrat keine Anpassungen mehr machen, sondern nur am ursprünglichen indirekten Gegenvorschlag festhalten; anders geht das formal nicht. Man behaft sich dann mit einem Brief der UREK-N an die UREK-S. Darin wurde die UREK-S gebeten, in der Wintersession auf die Vorlage einzutreten, dies auf Basis eines Konzepts, das gemäss dem Bericht des BAFU und aufgrund des Beschlusses des Nationalrates angepasst wurde. Ich zitiere kurz aus dem Brief der UREK-N an die UREK-S vom 25. August 2023: "Die Kommission möchte mit dieser Handreichung den Ständerat dazu bewegen, auf die Vorlage einzutreten und sie zu überarbeiten. Der Vorschlag für die vereinfachte Vorlage nimmt die in der Eintretensdebatte im Ständerat geäußerten Vorbehalte auf und bildet eine Grundlage, auf der eine Verständigung der Räte auf einen indirekten Gegenvorschlag möglich ist." Dieser Bitte ist die UREK-S, wie gehört, am 27. Oktober 2023 nicht gefolgt. Sie hat nochmals Nichteintreten beschlossen.

Ich habe für Eintreten votiert. Weshalb? Weil der vom Nationalrat modifizierte indirekte Gegenvorschlag von den sieben Kritikpunkten, die hier im Ständerat unter anderem auch von mir vorgetragen wurden, deren sechs entschärft. Diese sind:



1. Im modifizierten Gegenvorschlag werden die Kantonskompetenzen nicht eingeschränkt.
 2. Auf eine Biodiversitätsplanung des Bundes nach Artikel 13 RPG wird verzichtet. Vorher hatte der Bund die Absicht, Sachpläne und Konzepte zu erstellen; diesbezüglich hätte er also die Leitung übernommen. Das steht nun nicht mehr drin, was ganz wesentlich ist.
 3. Auf die Biodiversitätsgebiete von nationaler Bedeutung, die der Nationalrat hineingebracht hatte, wird ebenfalls verzichtet. Hierbei handelt es sich um einen neuen Begriff, der nur verunsichert und einfach nichts bringt. Er ist nun weg.
 4. Auch weitere neue Begriffe, wie die Kerngebiete oder die ökologische Infrastruktur, wurden nicht auf Gesetzesstufe angehoben. Sie existieren zwar schon länger, trotzdem ist es wichtig, auch aus rein begrifflicher Sicht, dass sie nicht auf Gesetzesstufe angehoben werden. Wenn Sie ein gutes Gesetz zimmern wollen, dann müssen Sie die Begriffe schärfen, statt immer neue Begriffe einzuführen.
 5. In diesem neuen Gegenvorschlag werden auch die Städte und Agglomerationen in die Pflicht zur Förderung der Biodiversität eingebunden, ohne dass – das ist wichtig – die notwendige bauliche Entwicklung, sprich Verdichtung, gehemmt werden soll. Genau das ist wichtig! Gleichzeitig darf es nicht sein, dass die Städte und Agglomerationen nichts zur Biodiversität beitragen und alles auf dem ländlichen Gebiet und der Landwirtschaft lastet.
 6. Es gibt keine Anpassungen im Landwirtschaftsrecht. Diese waren zwar nicht gross, aber sie waren störend und haben nichts gebracht. Es gibt keine Anpassungen im Landwirtschaftsrecht, weil wir auch darauf vertrauen dürfen, dass die Landwirtschaft ihre Massnahmen umsetzt.
- Von diesen sechs Punkten sehen Sie leider in der Fahne, die Sie jetzt haben, gar nichts. Nichts! Das erschwert es, die Unterschiede zwischen den beiden ja recht dünnen Gesetzentwürfen überhaupt zu erkennen und eine fundierte Diskussion darüber zu führen. Hier möchte ich ansetzen und Sie auffordern, dem Minderheitsantrag zu folgen und Eintreten zu beschliessen. Ermöglichen Sie es unserem Rat, auf einer fundierten und klaren Basis zu entscheiden. Der Ständerat und die vorberatende Kommission können die unerwartete und überraschende Reaktion der UREK-N und des Nationalrates nur würdigen und beurteilen, wenn sie sich die Mühe nehmen, auf das Geschäft doch noch einzutreten. Das Geschäft hat sich wesentlich verändert, was sich auch daran zeigt, dass die Konferenz der kantonalen Landwirtschaftsdirektoren und die Bau-, Planungs- und Umweltdirektorenkonferenz jetzt zustimmen würden.
- Nichteintreten ist mit der Annahme des Antrages der Minderheit nicht einfach vom Tisch. Nach der Detailberatung folgt immer die Gesamtabstimmung, und dann werden wir Gewissheit haben, was uns da überhaupt neu vorgelegt wird. Wenn diese Gesamtabstimmung negativ ausfällt, ist das gemäss Artikel 74 Absatz 5 des Parlamentsgesetzes gleichbedeutend wie ein Nichteintreten. Wenn der Ständerat dann wieder Nichteintreten beschliesst, dann sind wir gleich weit, wie wenn wir das heute schon tun würden, aber mit einem grossen Unterschied: Der Ständerat hätte sich dann als Chambre de Réflexion profiliert, er hätte sich der Sachpolitik verpflichtet.
- In diesem Sinne bitte ich Sie, der Minderheit zu folgen.

Müller Damian (RL, LU): Wir müssen das Heft in die Hand nehmen, aber die Frage ist immer, welches Heft man in die Hand nimmt, und erst recht, was darin Platz hat und hineingeschrieben werden kann. Kollege Stark hat es erwähnt: Wenn man natürlich in der Kommission kurz vor Torschluss einen Antrag einreicht und wir – ich sage es, ohne das Kommissionsgeheimnis zu verletzen – keine Zeit mehr haben, das Ganze zu erarbeiten, dann ist eben das, was man in ein Heft schreibt, auch nichts wert. Deshalb glaube ich, dass wir ein unmissverständliches Zeichen setzen sollten, indem wir den Antrag, rein formell gesehen, ablehnen.

Sofern wir auf der Grundlage des Berichtes zum Postulat von Frau Kollegin Z'graggen Handlungsbedarf feststellen, wird die UREK-S, und das kann ich Ihnen garantieren, das Heft in die Hand nehmen und zusammen mit dem Bundesrat eine Vorlage ausarbeiten, die diesen Namen auch verdient. Fakt ist aber, dass wir diese Möglichkeit jetzt nicht haben. Sie nicht zu haben bedeutet aus meiner Sicht, konsequent zu sein, weil das, was wir damals aus dem Nationalrat gekriegt haben – entschuldigen Sie diesen Ausdruck –, auch nicht den Inhalt hatte, den wir uns gewünscht hätten. Deshalb ist es in der aktuellen Situation besser, insbesondere auch wegen der zeitlichen Bedürfnisse, abzulehnen. Das heisst nicht, nichts zu tun, sondern etwas, das den Namen auch verdient, dann auszuarbeiten, wenn wir den Handlungsbedarf effektiv sehen – wie wir das notabene auch in der letzten Legislatur bei den anderen grossen Vorlagen getan haben. Aber Qualität bedeutet Zeit, und ich habe lieber mehr Zeit und eine gute Qualität als keine Zeit und eine schlechte Qualität, die schlussendlich nicht dem entspricht, was wir uns gerne vornehmen.

Ich glaube auch, dass wir uns die Frage stellen müssen, wenn ich mir diese Erwähnung noch erlauben darf, warum die Initianten diese Initiative eigentlich gar nicht zur Abstimmung bringen wollen und uns quasi dazu



drängen, einen Gegenvorschlag zu erarbeiten. Gleichzeitig steht die andere Frage im Raum, warum denn die Landwirtschaftsvertreter nicht wollen, dass wir auf einen Gegenvorschlag eintreten. Genau diese Themenfelder zu beleuchten braucht Zeit, braucht Qualität – sie sind im Moment nicht vorhanden.

Deshalb bitte ich Sie, beide Vorlagen abzulehnen bzw. zur Ablehnung zu empfehlen. Wenn es Handlungsbedarf gäbe, notabene spätestens dann, wenn die Initiative vom Volk angenommen würde, würde sich die UREK-S an die Arbeit machen, und ich würde mich dafür einsetzen, dass die UREK-S mit der Beratung beginnen würde.

AB 2023 S 1108 / BO 2023 E 1108

Crevoisier Crelier Mathilde (S, JU): Dans le débat d'entrée en matière, je m'exprimerai de manière générale et je fonderai ensuite la minorité pour le projet 2, qui demande l'acceptation de l'initiative.

Je ne vais pas revenir aujourd'hui sur l'historique compliqué des délibérations autour du contre-projet. Toutefois, on en arrive à un point où l'on se demande quelles sont encore les raisons de le refuser. Le dernier projet proposé par l'OFEV a dépouillé le contre-projet de toutes les contraintes posées à l'agriculture. Il est largement soutenu, comme l'était déjà auparavant le contre-projet un peu plus étoffé. Mais ce contre-projet, a fortiori, est largement soutenu par les directrices et directeurs cantonaux de l'agriculture, de l'environnement et des forêts, par les régions de montagne, les villes et les communes. Contrairement à ce qu'a dit mon collègue Damian Müller, certaines organisations agricoles le soutiennent également, telles que Biosuisse ou l'Alliance agraire. L'économie le soutient également. L'urgence d'agir n'est pas contestée – ce point est revenu à chaque fois dans les débats, en commission et en plénum. Tout le monde admet que la crise de la biodiversité existe et qu'il faut faire quelque chose, mais on en arrive toujours, sur des points techniques, à refuser les projets successifs que nous soumet l'administration fédérale. Je pense qu'il faut maintenant avoir le courage de faire ce pas malgré tout. Je rejoins mon collègue Stark quand il dit qu'il faut pouvoir entrer en matière pour améliorer encore ce qui ne nous plaît pas. Sur ce point, on est véritablement dans le type de compromis très suisse, comme cela a été dit hier dans les débats sur la LPE, où l'on a eu des majorités dans la société civile, en tout cas, dans l'économie et dans le monde de l'environnement. Ce projet, par ailleurs, renforce l'acceptation de l'acte modificateur unique ("Mantelerlass"), puisqu'il forme une réponse convaincante aux critiques formulées à l'encontre de l'acte modificateur unique.

Je crois vraiment que la question à se poser est la suivante: veut-on faire quelque chose ou veut-on donner un signal délétère et néfaste à la société, qui attend que la politique prenne également ses responsabilités en matière d'environnement? On est maintenant vraiment arrivé au minimum acceptable pour un contre-projet.

C'est pourquoi je vous invite très vivement à entrer en matière sur ce contre-projet.

L'initiative populaire fédérale, qui a été déposée en 2020, a réuni plus de 100 000 signatures. Que demande-t-elle sur le fond? Elle demande d'inscrire dans la Constitution – cela se passe effectivement au niveau de la Constitution – une meilleure protection de la biodiversité. Elle exige plus de surfaces et de moyens pour la biodiversité. De mon point de vue, et du point de vue des défenseurs du contre-projet, ce dernier remplissait de manière tout à fait correcte les demandes de cette initiative. Cela dit, on voit que ce contre-projet a subi les difficultés que l'on connaît actuellement. En l'état actuel, l'initiative biodiversité ne constitue pas l'atteinte disproportionnée qu'on a voulu lui prêter. Elle ne comporte pas non plus de difficultés particulières de mise en oeuvre. Surtout, elle donne la possibilité d'affronter ce défi du futur, cette prochaine crise qu'on est en train d'affronter: celle de la biodiversité. Je rappelle que la Suisse est un mauvais élève; c'est la lanterne rouge en matière de biodiversité des pays qui l'entourent, avec jusqu'à 75 pour cent de certaines espèces qui sont menacées à court ou, au mieux, à moyen terme.

C'est pourquoi je vous invite à donner un signal et à prôner le oui pour cette initiative.

Fässler Daniel (M-E, AI): Wir haben schon eine etwas sonderbare Situation. Wir diskutieren eigentlich über etwas, das uns gar nicht vorliegt. Die Fahne präsentiert uns etwas anderes. Es liegt uns kein Beschluss aus dem Nationalrat vor, über den wir jetzt in diesem Sinne diskutieren könnten. Es liegt uns auch kein Beschluss aus unserer Kommission vor, sondern wir diskutieren über etwas, das uns die UREK des Nationalrates, gestützt auf Arbeiten der Verwaltung, in einem Brief zugestellt hat. Darüber haben wir in der Kommission diskutiert, aufgrund unseres Entscheids in der Kommission haben Sie es aber nicht auf der Fahne.

Weshalb haben Sie es nicht auf der Fahne? Die Kommission hatte die Frage zu beurteilen, ob im Kontext der Volksinitiative gesetzgeberischer Handlungsbedarf besteht in dem Sinne, dass es angezeigt ist, mit einem indirekten Gegenvorschlag auf die Initiative zu reagieren. Die Kommissionsmehrheit ist zur Auffassung gelangt: Nein, dieser gesetzgeberische Handlungsbedarf, auf die Initiative zu reagieren, besteht nicht. Das



AMTLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Ständerat • Wintersession 2023 • Vierte Sitzung • 07.12.23 • 08h15 • 22.025

Conseil des Etats • Session d'hiver 2023 • Quatrième séance • 07.12.23 • 08h15 • 22.025



schliesst nicht aus, und das haben wir bereits bei der letzten Debatte gesagt, dass sektoralpolitisch dort, wo Handlungsbedarf besteht, Vorlagen erarbeitet und dann auch im Rat beraten werden können.

Weshalb sieht die Kommissionsmehrheit keinen gesetzgeberischen Handlungsbedarf? Die Kommission hat bei der Beratung Ende Oktober festgestellt, dass das, was gemäss der Idee aus dem Nationalrat jetzt im Gesetz festgelegt werden soll, im Vollzug faktisch bereits umgesetzt wird. Die Kantone haben mit dem Bund beispielsweise Programmvereinbarungen im Bereich Wald abgeschlossen. Die Kantone haben sich in diesen Programmvereinbarungen verpflichtet, planerische Massnahmen umzusetzen, um die Biodiversität zu stärken, um ökologische Infrastruktur zu bezeichnen und um Vernetzungsgebiete festzulegen. Das läuft im Vollzug aufgrund der Programmvereinbarungen zwischen Bund und Kantonen bereits.

Da kann man sich schon ernsthaft die Frage stellen: Wenn etwas bereits läuft, notabene abgestützt auf den Aktionsplan Biodiversität, ist es dann nötig, dazu noch eine gesetzliche Grundlage zu schaffen, die vielleicht nur noch zusätzliche Unklarheiten schafft? Die Kantone sind auch im übrigen Gebiet daran, aufgrund von konkreten Anweisungen und Empfehlungen des Bundes zu planen; auch dort ist bereits eine Umsetzung gegeben. Wo sie nicht gegeben ist – das ist wahrscheinlich der wesentlichste Punkt der Idee des Nationalrates –, ist bei der Förderung der Biodiversität im Siedlungsgebiet. Dort gibt es heute noch keinen Auftrag des Bundes an die Kantone und Gemeinden, aber selbstverständlich sind die Kantone und Gemeinden heute schon frei, auch dort etwas zu unternehmen.

Aus diesen Überlegungen muss ich sagen: Ich sehe keinen gesetzgeberischen Handlungsbedarf, auf die Volksinitiative zu reagieren, bin aber bereit – das wiederhole ich –, sektoralpolitisch darüber zu diskutieren, wenn es irgendwo Handlungsbedarf gibt.

In diesem Sinne darf der Antrag auf Nichteintreten nicht so gewertet werden, dass damit gegen die Biodiversität Position bezogen wird; das wäre eine völlig falsche Schlussfolgerung. Es geht nur um die Frage: Braucht es einen indirekten Gegenvorschlag, oder können wir diese Themen sektoralpolitisch lösen?

Salzmann Werner (V, BE): Ich kann auch nur über das reden, was wir hier auf der Fahne haben. Ich war ja nicht selber in der UREK und verstehe die Äusserungen der Kollegen Müller und Fässler. Ich bitte Sie deshalb, sowohl die Initiative wie auch den neuen indirekten Gegenvorschlag abzulehnen.

Ich habe bereits in der ersten Beratung in unserem Rat ausführlich dazu gesprochen. Aber erlauben Sie mir, noch zwei, drei Punkte zu erwähnen:

Beide Vorlagen würden den Handlungsspielraum der Kantone, der Landwirtschaft, des Energiesektors und des Tourismus massiv einschränken. Zur Erinnerung: Die Landwirtschaft erbringt bereits heute weitgehende Leistungen für die Biodiversität. 19 Prozent der landwirtschaftlichen Nutzfläche – das sind 195 000 Hektaren – werden als Biodiversitätsflächen bewirtschaftet. Zusätzlich bewirtschaftet die Landwirtschaft extensiv Sömmerringflächen im Umfang von rund 500 000 Hektaren. Auch diese Flächen leisten einen wichtigen Beitrag zur Förderung der Biodiversität. Der indirekte Gegenvorschlag geht hier viel zu weit und übertrifft in verschiedenen Punkten sogar noch die Initiative. Das hätte massive Folgen, und das Resultat wäre folgendes:

1. Die Bestimmungen zur Förderung der Vernetzung hätten einschneidende Konsequenzen für die Produktionskapazität des Landes.
2. Die Verankerung von Biodiversitätsförderflächen in den kantonalen Richtplänen hätte für Grundeigentümer sowie

AB 2023 S 1109 / BO 2023 E 1109

Bewirtschafter gravierende Folgen. Dadurch würden grosse Flächen bezüglich möglicher Nutzungen stark beschränkt.

3. Die Initiative und der indirekte Gegenvorschlag würden sämtliche wirtschaftlichen Tätigkeiten in den ländlichen Räumen massiv einschränken und die Versorgungssicherheit in Bezug auf Nahrungsmittel und Energie schwächen.

Vorgestern haben wir über die Finanzen gesprochen. Hier würden wir noch einmal 100 Millionen Franken für den Bund und 100 Millionen Franken für die Kantone auslösen, habe ich gehört. Es ist gar nicht im Sinne und Interesse unseres Landes, im Moment so etwas zu tun. Der BAFU-Bericht zuhanden der UREK-N ist für mich ein reines Verwaltungspapier und in verschiedener Hinsicht ungeeignet und ebenfalls sehr problematisch. Diese Alternative würde, wie der offizielle Gegenvorschlag, zu erheblichen Nutzungseinschränkungen führen. Aus diesem Grund bitte ich Sie, nicht auf den indirekten Gegenvorschlag einzutreten und die Initiative abzulehnen.

Vara Céline (G, NE): Vous le savez, depuis le temps, mais j'annonce mes liens d'intérêt: je suis membre du comité central de Pro Natura Suisse, qui est l'une de la cinquantaine d'organisations qui ont soutenu l'initiative



biodiversité et du groupe bien plus grand qui soutient le contre-projet. Ce contre-projet est soutenu notamment – je le mentionne parce que je pense qu'il est extrêmement important de rappeler qui soutient ce contre-projet – par la Conférence des directeurs cantonaux de l'agriculture, la Conférence pour forêt, faune et paysage, l'organisation faîtière de l'économie des énergies renouvelables et de l'efficacité énergétique, Construction Suisse, le Groupement suisse pour les régions de montagne, Swisscleantech et toutes les organisations environnementales, et j'en oublie, évidemment. C'est dire la sensibilité derrière ce contre-projet que je vais vous inviter à soutenir, je vais vous expliquer pourquoi.

La menace qui pèse sur la diversité biologique en Suisse et à travers le monde est claire; elle est documentée scientifiquement et, heureusement, je crois que personne ici ne le remet en question. Nous devons maintenant décider si nous voulons prendre des mesures pour préserver la source de la vie et la base des fondements de notre existence: la biodiversité. On m'a demandé encore ce matin: "est-ce que vous pourriez expliquer, Mme Vara, ce qu'est la biodiversité?" La biodiversité est le fondement, la base de la vie sur Terre et de notre existence. Nous pouvons décider d'agir et d'apprendre des erreurs que nous avons commises par le passé – je dois notamment faire un parallèle avec le réchauffement climatique, car, au vu de ses répercussions, nous nous rendons compte aujourd'hui avec violence que nous n'avons pas pris en considération cette problématique lorsqu'il le fallait, il y a de cela 20 à 30 ans. Si nous n'agissons pas aujourd'hui, cela nous coûtera des milliards, voire des dizaines de milliards de francs. Le Conseil fédéral le relève d'ailleurs très clairement: 14 à 16 milliards de francs par année au minimum d'ici à 2050 pour la Suisse. Mais ce ne sont que des chiffres.

La valeur des espèces, qui, lorsqu'elles s'éteignent, jour après jour, à travers le monde et en Suisse, nous rapprochant, nous, espèce humaine, inéluctablement, de notre extinction, est inestimable. On ne remplace pas une espèce qui disparaît. Nous perdons des milliards d'années de miracles de la nature que ce monde a construit, particule après particule, et qui font tout ce que nous connaissons de ce monde. C'est la biodiversité. Il est urgent d'agir. Je réponds directement à mon collègue Damian Müller; dommage qu'il ne soit pas dans la salle. Il est urgent d'agir et c'est la raison pour laquelle les initiateurs ont effectivement, à la condition que nous entrons en matière sur ce contre-projet, laissé entendre qu'ils seraient prêts à retirer l'initiative. C'est une question de temps. Si nous agissons maintenant pour préserver toutes ces prestations de la nature essentielles à notre survie, comme la pollinisation animale, dont la valeur s'élève quand même à plus de 500 millions de francs par année rien que pour l'agriculture, selon Agroscope – que je dois citer –, la purification de l'air, la purification de l'eau, la protection contre les crues et les glissements de terrain, si nous agissons, nous pouvons empêcher que la problématique s'accentue à l'avenir. Nous pourrions même viser que la nature se restaure. C'est donc maintenant que nous décidons.

Le rapporteur nous dit que si nous n'entrons pas en matière sur ce contre-projet, ce ne sera pas fini. Mais la question de la biodiversité n'a même pas commencé. Concernant le Plan d'action Biodiversité de la Suisse que nous avons voté il y a de cela maintenant plus de 20 ans, pas un seul objectif n'a été atteint, faute d'avoir investi les moyens financiers nécessaires et faute de volonté politique. Nous en sommes là aujourd'hui, pas même à zéro: à moins dix.

Les initiateurs ont confirmé qu'ils étaient prêts à retirer leur initiative si le Parlement adoptait le contre-projet. En l'occurrence, le contre-projet reprend la proposition du département, du Conseil fédéral et de l'Office fédéral de l'environnement (OFEV). Cet état d'esprit très constructif de la part des initiateurs démontre que nous avons toutes et tous un intérêt à prendre des mesures efficaces maintenant. C'est vraiment une question de délai. Si nous entrons en matière sur le contre-projet, nous pourrons rapidement nous mettre à l'œuvre pour mettre en place ces mesures. Ce sont des mesures pragmatiques. C'est un processus qui s'est créé autour d'une collaboration entre le département et les associations environnementales. C'est donc extrêmement positif.

Si le contre-projet, aujourd'hui, ne passe pas la rampe, si nous n'entrons pas en matière, que se passera-t-il? Sachez d'ores et déjà que toutes les associations et tous les milieux concernés mettront des moyens conséquents en oeuvre pour aller devant le peuple et pour gagner cette initiative, parce que la défense de la nature est notre mission principale, et nous l'amènerons jusqu'au bout, avec force, pour la population et, bien sûr, pour la nature. Je rappelle que la question de la biodiversité et du climat reste l'une des préoccupations majeures pour la population suisse. L'OFEV a élaboré des propositions dont la commission pourrait rapidement discuter. Cela simplifierait passablement le travail de la commission pour l'élimination des divergences, avec le Conseil national, qui est – cela a été rappelé par le rapporteur – favorable à l'entrée en matière, comme la grande majorité des membres de la commission de l'environnement du national.

La proposition de compromis qui est aujourd'hui sur la table, menée par l'OFEV, se fonde sur trois éléments. Premièrement, l'amélioration de la qualité des surfaces existantes. Il est urgent d'agir, parce que seulement un sixième des biotopes d'importance nationale a actuellement la qualité requise. Dans les milieux où nous devrions avoir une biodiversité riche, malheureusement, seul un sixième de ces milieux a donc vraiment l'objectif



AMTLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Ständerat • Wintersession 2023 • Vierte Sitzung • 07.12.23 • 08h15 • 22.025
Conseil des Etats • Session d'hiver 2023 • Quatrième séance • 07.12.23 • 08h15 • 22.025



que nous souhaitons atteindre de valorisation de la biodiversité. C'est l'OFEV qui le dit.

Deuxièmement, la proposition traite des surfaces existantes qui doivent être mises en réseau. Il n'y a aucune nouvelle compétence pour la Confédération. Ce sont les cantons qui ont la compétence et qui sont libres de choisir la manière dont ils les mettent en réseau.

Enfin, l'une des volontés – je l'ai entendu plein de fois cette semaine – de notre chambre était d'avoir un focus extrêmement clair sur le milieu bâti, sur les villes, pour qu'il y ait un équilibre avec ce qui est demandé aujourd'hui aux milieux agricoles. On met les zones bâties et les zones agricoles sur un pied d'égalité en reconnaissant les efforts déjà fournis par l'agriculture.

J'ai vraiment le sentiment, sincèrement, que nous devons saisir aujourd'hui cette opportunité qui nous est donnée pour la vie. Je pense qu'il est vraiment fondamental que nous prenions aujourd'hui nos responsabilités et que nous entrions en matière sur le contre-projet.

Je vous invite évidemment, dans ce cas, à soutenir la proposition de la minorité.

Z'graggen Heidi (M-E, UR): Manchmal haben Vorlagen oder Geschäfte einfach einen schlechten Lauf. Sie rollen nicht, stocken, kommen nicht vorwärts. In solchen Situationen ist es eben manchmal gut, einen Schritt zurück zu machen und die Situation neu zu beurteilen. Ich bedauere auch, dass wir heute keinen breit abgestützten, ausformulierten Gegenvorschlag auf dem Tisch haben. Ich sehe dieselbe Vorlage wie

AB 2023 S 1110 / BO 2023 E 1110

diejenige, die wir in der Herbstsession schon gehabt haben und auf die der Ständerat aus verschiedenen Gründen – es wurde jetzt auch schon ausgeführt, weshalb – nicht eingetreten ist.

Es gibt nun aber einen Brief der UREK-N bzw. einen Vorschlag des BAFU vom Juli 2023. Der Vorschlag der Verwaltung ist aber nur in einem Bericht vorliegend, er ist nicht geprüft, und er steht jetzt hier auch nicht zur Debatte.

Ich frage mich, wie jetzt der Ständerat nach dem Eintreten dieses Geschäft durch die Räte jagen möchte: Es müsste zuerst in die UREK-S, dann zurück in den Ständerat, in die UREK-N und dann in den Nationalrat. Es dürfte keine Differenzen geben, damit es direkt zur Schlussabstimmung kommen könnte. Ich sage nicht, dass das unmöglich ist, aber ich denke, es ist sehr, sehr schwierig. Es ist eben auch deshalb schwierig, weil die Landwirtschaft auch bei diesem Bericht, bei dieser Alternative für einen indirekten Gegenvorschlag, Vorbehalte hat; wir haben es von Herrn Ständerat Salzmann gehört.

Ich habe es beim letzten Mal, in der Eintretensdebatte, gesagt: In solchen Geschäften brauchen wir einen Konsens. Wir müssen das jeweils miteinander machen. Bei dieser Vorlage ist nun einmal wirklich die Landwirtschaft am meisten betroffen, weshalb wir auch gut daran tun, diesen Vertretern zuzuhören und die Sorgen hier ernst zu nehmen. Was ich hingegen beim Vorschlag des BAFU und beim Beschluss des Nationalrates als sehr wichtig erachte, ist der Fokus auf den Siedlungsraum. Das ist ein altes Anliegen, das ich auch schon als Regierungsrätin, verantwortlich für den Natur- und Landschaftsschutz, hatte. Wir hatten damals nie die Möglichkeit, in Siedlungsgebieten Unterstützung zu bieten. Das ist sicher ein Thema, das wir aufnehmen sollten.

Auch die ganze Frage der Qualität der Schutzgebiete ist ein altes Thema. Wir haben Vollzugsdefizite, wir haben Defizite bei der Qualität von Mooren, Biotopen usw. Dass hier Geld gesprochen wird, ist sicher richtig. Schliesslich stellt sich die schwierige Frage der Vernetzung. Hier muss noch nachgedacht werden. Und was ganz wichtig ist – darum haben wir ja auch den Brief der Kantone –, ist natürlich die Finanzierung.

Also im Grossen und Ganzen könnten die Grundlagen, die uns aus dem Brief vorliegen, schon akzeptabel sein und vielleicht auch einen Kompromiss darstellen. Aber es ist, wie gesagt, mehr als fraglich, ob wir das bis am 22. Dezember schaffen und ob das dann auch eine gute Vorlage ergibt. Wir brauchen doch gute, seriöse Gesetzesvorlagen.

Immerhin können wir aber auch festhalten: Wir haben nicht nichts in der Schweiz. Wir haben die bestehende Gesetzgebung betreffend Biodiversitätsschutzgebiete usw. Wir haben ein angenommenes Postulat; hierzu erwarten wir den Postulatsbericht, und ich glaube, darin werden dann auch die Lücken aufgezeigt werden. Diese werden mit grösster Wahrscheinlichkeit im Bereich der Finanzierung liegen, sie werden bei der Biodiversität im Siedlungsgebiet sein, und sie werden wahrscheinlich auch die Frage der Vernetzung betreffen.

Frau Ständerätin Vara hat es jetzt sehr deutlich ausgeführt: Die grossen Sorgen der Bevölkerung in Bezug auf die Biodiversität sind ernst zu nehmen. Wir haben ja jetzt auch von den Mitgliedern der Kommission, die nicht für Eintreten sind, gehört, dass sie selbstverständlich offen sind weiterzuarbeiten. Aber im Hinblick auf die Volksabstimmung genügt das nicht, um zu erreichen, dass die Initiative zurückgezogen wird.

Ich schlage Ihnen deshalb einen dritten Weg vor, damit das Geschäft wieder ins Rollen kommt. Wir müssen sicher diese Lücken schliessen. Es braucht jetzt wahrscheinlich eine Anpassung im Natur- und Heimatschutz-



gesetz, aber nicht eine überstürzte Arbeit, die schlussendlich dann auch wieder referendumsanfällig wäre – davon können Sie ausgehen. Ich schlage Ihnen vor, dass wir Denkarbeit machen, dass wir mit einer parlamentarischen Initiative den Weg noch einmal neu begehen, dass die UREK-S danach, gestützt auf diese parlamentarische Initiative, arbeiten, die entsprechenden Vernehmlassungen einholen und gemeinsam mit dem Bundesrat eine gute Vorlage zimmern kann. Ich meine, das wäre ein dritter Weg: Wenn etwas ins Stocken geraten ist, können wir es wieder neu aufsetzen.

Die Volksinitiative kann immer noch zurückgezogen werden, weil Volksinitiativen bis zu jenem Zeitpunkt zurückgezogen werden können, zu dem der Bundesrat den Abstimmungstermin festgesetzt hat. Das heisst, das Fenster ist immer noch offen. Wenn es uns gelingt, mit einer guten parlamentarischen Initiative einen neuen Weg zu gehen, bin ich überzeugt, dass dies der richtige Weg ist, damit wir alle an Bord haben und die wichtigen Anliegen aufnehmen können.

Deshalb schlage ich Ihnen vor, jetzt nicht einzutreten. Das Geschäft ist nicht reif. Wir bringen es auch nicht durch die Räte, davon bin ich überzeugt. Mit einer parlamentarischen Initiative können wir das Projekt so schnell als möglich wieder anstoßen.

Graf Maya (G, BL): Ich möchte Sie wirklich bitten, auf den vorliegenden indirekten Gegenvorschlag einzutreten und die uns heute verbleibende Chance zu nutzen. Es stimmt, gesetzestechisch kennen wir den Inhalt des neuen indirekten Gegenvorschlags nicht. Trotzdem wissen wir, wohin die Reise geht, nimmt der Gegenvorschlag doch unsere Kritikpunkte aus der Beratung im Ständerat auf.

Hier im Saal haben wir intensiv darüber diskutiert. Dabei wurde, teilweise auch zu Recht, sehr viel Kritik geäußert, weil in diesem Gegenvorschlag vor allem die Landwirtschaft die Massnahmen für die Biodiversität hätte erfüllen sollen. Heute haben wir aber eine andere Situation, weil genau diese Kritikpunkte vollständig aufgenommen wurden: Das Flächenziel wurde gestrichen; es wurden keine neuen Biodiversitätsgebiete von nationaler Bedeutung eingeführt; auf Anpassungen im Landwirtschaftsrecht wurde verzichtet; und die Städte und Agglomerationen, der Siedlungsraum also, werden – das haben wir immer gefordert, das ist auch mir persönlich wichtig – stärker und endlich auch national in die Pflicht genommen. Der Fokus wird auf die Aufwertung bestehender Schutzgebiete, ihre Vernetzung und Qualität gelegt, was ebenfalls wichtig ist. In das, was wir haben, muss mehr Qualität hinein.

Wir wissen – meine Kollegin Vara hat es bereits ausgeführt, weshalb ich hier nicht länger werde –, dass wir, auch wissenschaftlich gesehen, dringenden Handlungsbedarf haben. Der Rückgang wildlebender Tiere und Pflanzen ist nicht nur weltweit, sondern auch bei uns in der Schweiz dramatisch und unbestritten. Das haben alle gesagt, diesbezüglich haben wir eine gute Grundlage für die Weiterarbeit.

Ich möchte hier noch das zuständige Bundesamt zitieren, das schon vor Jahren festgestellt hat, dass die Biodiversität in der Schweiz unter Druck steht. Sie wissen es: Die Biodiversitätsstrategie stammt von 2012, wir sind also schon zehn Jahre im Rückstand. Fördermassnahmen zeigen zwar lokal Wirkung, doch die Biodiversität ist weiterhin in einem schlechten Zustand, ja sie nimmt ab. Ein Drittel aller Arten und die Hälfte der Lebensraumtypen der Schweiz sind gefährdet, und punktuelle Verbesserungen können die Verluste leider nicht wettmachen. Ich möchte darauf hinweisen, dass wir gerade dann, wenn wir uns für die Landwirtschaft einsetzen, wie Kollege Salzmann, unbedingt darauf angewiesen sind, dass wir die natürlichen Lebensgrundlagen schützen, die wir brauchen, um unsere Lebensmittel zu produzieren. Natürliche Lebensgrundlagen zu schützen heisst auch, die Biodiversität zu erhalten, sie zu schützen, sie zu fördern, weil wir mit ihr diese Grundlage für unsere Lebensmittelproduktion, für unser Leben, für das Wasser, für die Luft, für alles schaffen. Es ist also ein zentraler Punkt unserer Lebensgrundlage.

Hier komme ich, um nicht zu lange zu werden, wieder auf die Bitte an Sie zurück, liebe Kolleginnen und Kollegen, nämlich dass wir auf diesen Kompromiss eingehen, der uns vorliegt. Er ist noch nicht ausgearbeitet, er liegt in reduzierter Vorlage vor, aber er fokussiert genau auf die Punkte, die uns auch hier in diesem Rat wichtig waren: auf funktionale Vernetzung und die Steigerung der Qualität der bestehenden Biodiversitätsflächen, ohne neue Instrumente oder Belastungen für die Landwirtschaftsbetriebe vorzusehen, und darauf, auf Bundesebene Aufgaben für den Siedlungsraum zu definieren. Dabei können wir feststellen, dass genau da auch

AB 2023 S 1111 / BO 2023 E 1111

ein Kompromiss möglich ist, weil wir eben eine ganz breite Unterstützung haben.

Man hat uns geschrieben – Sie haben diesen Brief erhalten, er ist unter anderem auch vom Schweizer Heimatschutz unterzeichnet, es ist ein Brief der vielen Organisationen aus dem Natur- und Heimatschutzbereich. Es ist aber auch so, dass der Bundesrat, der Nationalrat, die Kantone, die Landwirtschaftsdirek-



torenkonferenz, die Umweltdirektorenkonferenz, die Walddirektorenkonferenz jetzt unbedingt einen Schritt machen wollen. Mehrere Wirtschaftsverbände haben uns angeschrieben, und es ist mir auch wichtig, zu sagen, dass mehrere Bauernorganisationen, wie Bio Suisse, die Kleinbauern-Vereinigung, die Agrarallianz und die Schweizer Bergheimat, diesen Vorschlag jetzt ebenfalls unterstützen und gemeinsam mit uns diesen Weg gehen wollen.

Ich möchte Ihnen zum Schluss daher sagen: Packen wir diese Chance. Wir sollten keine Zeit verlieren, geschätzte Kollegin Z'graggen. Wir wissen, dass wir wieder Zeit verlieren, wenn wir Ihren Weg gehen. Es wäre möglich; ich weiss auch, dass Sie es ernst meinen. Wir haben aber jetzt noch die Chance, wenn wir unserer Kommission den Auftrag geben, sich in die Details dieses Vorschlags zu vertiefen, dass uns das Resultat dann hier noch einmal vorgelegt wird. Dann haben wir, dann haben Sie alle immer noch die Freiheit, zu sagen: Nein, es ist zu wenig abgeklärt, es passt uns nicht. Dann entscheiden wir im Wissen um die Details und darum, worüber wir überhaupt abstimmen und was über diese wichtige Angelegenheit, den indirekten Gegenvorschlag zur Biodiversitäts-Initiative, zu sagen ist.

Ich möchte Sie in diesem Sinne bitten, auf den indirekten Gegenvorschlag einzutreten.

Rösti Albert, Bundesrat: Ich nehme sehr gerne zur Vorlage Stellung. Ich glaube, es ist eine wichtige Vorlage, und es zeichnet sich auch etwas ab, wohin der Weg führt. Klar ist: Der Bundesrat empfiehlt die Initiative, Vorlage 2, zur Ablehnung.

Es wurde verschiedentlich gesagt – ich kann mich auch den Ausführungen des Kommissionssprechers absolut anschliessen –, dass diese Initiative zu weit führen würde. Sie führt zu weit. Es wird ein Artikel zur Änderung der Bundesverfassung beantragt, konkret steht bei Artikel 78a Absatz 1 Buchstabe a, dass die schutzwürdigen Landschaften, Ortsbilder, geschichtlichen Stätten sowie Natur- und Kulturdenkmäler bewahrt werden müssten. Das lässt wenig Handlungsspielraum. In Absatz 3 heisst es: "Für erhebliche Eingriffe in Schutzobjekte des Bundes müssen überwiegende Interessen von gesamtschweizerischer Bedeutung vorliegen." Das lässt sehr wenig Spielraum für eine Güterabwägung, vor allem – es wurde auch bereits erwähnt – weil im selben Absatz weiter steht: "Der Kerngehalt der Schutzwerte ist ungeschmälert zu erhalten."

In der Schweiz ist die Fläche knapp, es gibt andere Bedürfnisse. Die Bestimmung wäre einfach sehr, sehr schwierig umzusetzen, insbesondere wäre im Bereich der Landwirtschaftsinteressen und der Energieinteressen mit grössten Konflikten zu rechnen. Es wäre kaum möglich, den vom Parlament verabschiedeten Musterliss, dem über alle Fraktionen hinweg deutlich zugestimmt wurde, konsequent umzusetzen. Sei es für eine Windanlage oder ein Wasserkraftwerk, man würde praktisch in jedem Gebiet, aber auch bei landwirtschaftlichen Projekten an Grenzen und auf Konflikte stossen.

Ich glaube, es ist klar, dass diese Initiative abgelehnt werden muss. Sie geht deutlich zu weit, würde massive wirtschaftliche Einbussen bewirken und letztlich die Stromversorgung als Ganzes gefährden. Deshalb bitte ich Sie namens des Bundesrates, die Vorlage abzulehnen.

Nun ist die Frage, ob man dieser Vorlage etwas entgegenstellt und, wenn ja, was. Ich habe gehört, dass der Schutz der Biodiversität hier an sich nicht bestritten ist. Er ist auch für den Bundesrat selbstverständlich nicht bestritten. Der Bundesrat hat der Vorlage deshalb einen indirekten Gegenvorschlag gegenübergestellt. Über dessen Inhalt wurde debattiert, er scheint nicht mehrheitsfähig zu sein. Das haben wir entsprechend zur Kenntnis genommen.

Betreffend die geäusserten Befürchtungen habe ich Verständnis. Ich glaube, sie sind nachvollziehbar. Ich glaube, sie wurden durch das Abkommen von Montreal befeuert, in welchem plötzlich nicht von den ursprünglich im Gegenvorschlag genannten 17 Prozent Schutzflächen die Rede war, sondern von 30 Prozent. Bezuglich dieser Befürchtungen, was das Abkommen von Montreal zur Biodiversitätsförderung anbelangt, möchte ich etwas Entwarnung geben. Es wurde vom Kommissionssprecher schon gesagt: Wir, d. h. konkret das BAFU, haben im Auftrag der Kommission berechnet, wie viele Schutzflächen die Schweiz hat, die dem Kapitel Biodiversität zugerechnet werden könnten; das ist die Thematik von Montreal. Schweizweit kamen wir auf 23 Prozent; die Zahl wurde genannt. Wenn man alle Gebiete hinzuzählt, die noch zu schützen sind und von den Kantonen dafür eigentlich bereits aufgegelistet sind – es müssen einfach noch Kartierungen und weitere Arbeiten gemacht werden –, wird der Anteil bis 2030 etwa 28 Prozent betragen.

Dann haben wir noch festgestellt, dass beispielsweise Alpen, die nicht mehr bestossen und nicht mehr genutzt werden, darin nicht eingeschlossen sind, obwohl die Biodiversität dort durchaus vorhanden ist bzw. obwohl sie sicher als Biodiversitätsflächen gezählt werden können. Sie werden nicht aufgeführt, weil die Kartierung nicht gemacht ist und damit natürlich auch keine Überwachung möglich ist, ob die Kriterien erfüllt sind. Aber wenn jetzt die Schweiz irgendwie auf internationalen Druck hin da noch mehr machen müsste, hätten wir sicher die nötigen Flächen. Von daher möchte ich da etwas Entwarnung geben.



Hinzu kommt, dass das Abkommen von Montreal die 30 Prozent nicht von jedem einzelnen Land verbindlich verlangt. Es ist ein Hinweis, dass weltweit 30 Prozent der Flächen für die Biodiversität reserviert sein sollten. Das wird also kein Grund sein, gestützt auf einen Gegenvorschlag, mit Verweis auf das Abkommen von Montreal massiv mehr Druck für mehr Schutz von Flächen zu machen. Es war mir einfach ein Anliegen, das hier zu sagen.

Ein zweites Anliegen ist mir auch wichtig: Es wurde in der Kommission moniert und auch hier erwähnt, dass der Bundesrat und die Verwaltung mit ihrem Aktionsplan Biodiversität bereits umsetzen würden, was erst beschlossen wurde. Da möchte ich klar sagen: Ja, das ist richtig, die Verwaltung und der Bundesrat haben bereits den Terminus "ökologische Infrastruktur" aufgenommen. Aber damit wurden nicht Gesetze oder Verordnungen überschritten, sondern das war im bisherigen Aktionsplan und erfolgte in der Umsetzung der bestehenden Gesetze.

Selbstverständlich fliesst die Debatte, die der Rat jetzt führt, in unsere weiteren Schritte ein. Da ist nichts festgelegt. Im nächsten Jahr im zweiten Quartal werden wir dem Bundesrat den zweiten Teil des Aktionsplans vorlegen müssen. Das tun wir selbstverständlich in Kenntnis der hier geführten Debatte, in der jetzt klar gesagt wurde, dass man den Bereich der ökologischen Infrastruktur hier nicht aufnehmen möchte. Das werden wir entsprechend berücksichtigen. So viel zu den Befürchtungen.

Jetzt zum Gegenvorschlag: Ich möchte Ihnen weiterhin beliebt machen, auf diesen Gegenvorschlag einzutreten. Ich habe aus der Debatte den Eindruck gewonnen, dass er eigentlich mehr oder weniger Ihren Erwartungen entspricht. Ich möchte hier den Gegenvorschlag schon noch etwas verteidigen. Es ist nicht einfach ein Bericht des BAFU. Es ist ein Bericht, der gestützt auf die Debatte im Rat erfolgte. Er erfolgte, das nehme ich für mich in Anspruch, auch auf meinen Input hin. Ich habe nach hundert Tagen im Amt klar gesagt: Eines meiner zentralen Anliegen ist ein Ausgleich zwischen Stadt und Land. Das heisst einerseits, dass man auf dem Land auch wirtschaften können muss, und andererseits, dass man in der Stadt auch schützen muss, um es jetzt etwas sehr vereinfacht zu sagen.

Dieser zentrale Punkt, dass wir mit diesem Gegenvorschlag auf dem Land auf zusätzliche Biodiversitätsflächen verzichten, dafür aber mehr Biodiversität im Siedlungsraum verlangen, geht gegenüber bisher in die umgekehrte Richtung. Wenn Sie dem zustimmen könnten, wäre das schon ein gewisser Paradigmenwechsel.

AB 2023 S 1112 / BO 2023 E 1112

Ich verstehe, dass die Landwirtschaft, die sehr viel ökologische Ausgleichsfläche bereitstellt – es sind 19 Prozent –, Angst hat, dass es ihre Position verschärft oder verschlechtert, wenn man hier noch weiter gehen muss. Das wäre bei diesem Gegenvorschlag aber klar nicht die Meinung. Ich verweise auf den Bericht vom 20. Juli 2023 des BAFU – wir könnten ihm auch UREK-N-Bericht sagen, denn die Anliegen der UREK-N wurden darin berücksichtigt -: Bei diesem vereinfachten Gegenvorschlag hat man im Vergleich zum ursprünglichen Gegenvorschlag nochmals auf die Einführung neuer Begriffe im Gesetz – insbesondere "ökologische Infrastruktur", "Kerngebiete", "Vernetzungsgebiete" – verzichtet; man hat auf die Einführung neuer Biodiversitätsgebiete von nationaler Bedeutung verzichtet; man hat, und das scheint mir sehr wichtig, auf eine Anpassung des Landwirtschaftsrechts und des Raumplanungsrechts verzichtet, diese Anpassungen sind nicht mehr vorhanden. Man hat den Fokus auf die funktionale Vernetzung gelegt und auf die Steigerung der Qualität in bestehenden Biodiversitätsgebieten als Verbundaufgabe hingewiesen. Die qualitätsbasierten Massnahmen in bestehenden Schutzgebieten – also beispielsweise eine Aufwertung von Mooren, die für die CO2-Speicherung wichtig sind – beeinflussen die Produktion in keiner Weise. Man hat Förderinstrumente sowohl für die Vernetzung als auch für die Qualitätssteigerung eingefügt. Zudem sollen, wie gesagt, die Städte und Agglomerationen stärker in die Pflicht genommen werden.

Der Bundesrat und die Verwaltung hatten nicht die Möglichkeit, Ihnen eine neue Fahne zu unterbreiten. Der Bundesrat hat im Bericht zum vereinfachten Gegenvorschlag mit Artikel 18bis, "Netzwerk natürlicher und naturnaher Lebensräume", aber trotzdem einen nochmals neu formulierten Gesetzestext vorgelegt. Erweitert wird dieser mit einer Ergänzung von Artikel 18d betreffend die Finanzierung und einigen wenigen unbedeutenden Formulierungsänderungen aus dem ursprünglichen Gegenvorschlag.

Ich weiss, nachdem ich die Diskussion gehört habe, dass ich Ihre Abstimmung wahrscheinlich kaum noch stark beeinflussen kann. Ich möchte aber die Verwaltung etwas verteidigen, die hier auch in meinem Auftrag gehandelt hat und wirklich versucht hat, Ihre und auch meine Anliegen aufzunehmen. Es ist also nicht einfach ein Bericht, der da husch, husch geschrieben wurde; er ist sehr schlank und stark zusammengefasst. Sie können ihn als indirekten Gegenvorschlag oder als parlamentarische Initiative aufnehmen. Die parlamentarische Initiative könnte auch eine Möglichkeit sein, wenn Sie Nichteintreten beschliessen.

Ich meine, wenn Sie auf den Gegenvorschlag eintreten, könnte die Vorlage, gestützt auf den Bericht, an der



AMTLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Ständerat • Wintersession 2023 • Vierte Sitzung • 07.12.23 • 08h15 • 22.025
Conseil des Etats • Session d'hiver 2023 • Quatrième séance • 07.12.23 • 08h15 • 22.025



ersten UREK-S-Sitzung rasch bearbeitet und abgeändert werden. Wir nehmen all Ihre Aufträge selbstverständlich entgegen. Das würde einfach bewirken, dass die Volksinitiative zurückgezogen würde; wir haben das schriftlich von den Initianten. Natürlich werden sie zuerst abwarten, wie dann die Schlussabstimmung ausgeht. Von daher meine ich, dass es sinnvoll wäre, jetzt einzutreten und dann auf dieser deutlich vereinfachten, verkürzten, schlanken Basis weiterzuarbeiten.

Ich möchte das auch etwas in den Gesamtkontext des nächsten Jahres stellen: Wir werden voraussichtlich nächsten Sommer über den Mantelerlass abstimmen. Die Unterschriftensammlung für das Referendum läuft. Ich weiss nicht, ob es zustande kommt. Wenn es zustande kommt, wird es keine einfache Abstimmung. Da müssen wir schon vorsichtig sein, wenn man dann sagt, wir würden das ganze Land mit Windrädern verbauen, oder wenn zumindest eine solche Befürchtung bestehen würde, aber bei der Biodiversität würden wir nichts machen.

Wir haben eine weitere Abstimmung, die auch ich für sehr wichtig halte, über das strategische Entwicklungsprogramm für die Strassen. Ich möchte mich dann auch dieses Vorwurfs erwehren, deshalb sage ich, dass Biodiversität auch für mich wichtig ist. Wir brauchen aber gleichzeitig diese strategisch mögliche Entwicklung. Deshalb ist es mir in diesem Gesamtkontext ein Anliegen, dass man jetzt hier mit einem Gegenvorschlag das Signal setzt, von dem Herr Ständerat Fässler gesprochen hat, dass man durchaus die Wichtigkeit der Biodiversität würdigt.

Ich wäre froh, falls Sie Eintreten ablehnen, wenn man dann allenfalls den Weg der parlamentarischen Initiative wählen würde. Das wäre vielleicht für die Initianten der Volksinitiative dann auch noch eine Möglichkeit zu reagieren. Ich meine aber, der jetzt aufgezeigte Weg ist der einfachere.

Entsprechend bitte ich Sie, auf den Gegenvorschlag, aber klar gestützt auf die Grundlage, die Ihnen der Bundesrat unterbreitet hat, einzutreten.

Abstimmung – Vote

(namentlich – nominatif; 22.025/6219)

Für Eintreten ... 18 Stimmen

Dagegen ... 25 Stimmen

(1 Enthaltung)

Präsidentin (Herzog Eva, Präsidentin): Die Vorlage 1 ist damit erledigt.

2. Bundesbeschluss über die Volksinitiative "für die Zukunft unserer Natur und Landschaft (Biodiversitäts-Initiative)"

2. Arrêté fédéral relatif à l'initiative populaire "pour l'avenir de notre nature et de notre paysage (initiative biodiversité)"

Eintreten ist obligatorisch

L'entrée en matière est acquise de plein droit

Detailberatung – Discussion par article

Titel und Ingress, Art. 1

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Titre et préambule, art. 1

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil national

Angenommen – Adopté

Art. 2

Antrag der Mehrheit

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates



AMTLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Ständerat • Wintersession 2023 • Vierte Sitzung • 07.12.23 • 08h15 • 22.025
Conseil des Etats • Session d'hiver 2023 • Quatrième séance • 07.12.23 • 08h15 • 22.025



Antrag der Minderheit

(Crevoisier Crelier, Mazzone, Thorens Goumaz, Zanetti Roberto)
... die Initiative anzunehmen.

Art. 2

Proposition de la majorité

Adhérer à la décision du Conseil national

Proposition de la minorité

(Crevoisier Crelier, Mazzone, Thorens Goumaz, Zanetti Roberto)
... d'accepter l'initiative.

Crevoisier Crelier Mathilde (S, JU): Je crois que la biodiversité vient de recevoir une gifle avec le refus d'entrer en matière de notre conseil sur le contre-projet. On ne va pas refaire tout le débat, mais une très très large coalition soutenait ce contre-projet et attendait de nous que l'on agisse, que l'on donne un signal. Il nous reste cette possibilité, maintenant, de le faire en prônant le oui à l'initiative elle-même. Contrairement à ce qui a été dit, et pour reprendre ce que j'ai dit avant, elle n'est pas extrême, elle ne va pas trop loin. Certes, elle agit au niveau de la Constitution, certes, elle oblige la Confédération à définir des objets protégés, mais ce n'est que dans le cadre de ces objets protégés que toute atteinte substantielle doit être justifiée, au sens de l'article 78a alinéa 3 dont a parlé M. le conseiller fédéral.

AB 2023 S 1113 / BO 2023 E 1113

Ainsi, je vous incite vivement à donner le signal que nous avons failli, que nous avons omis de donner pour le contre-projet, au niveau de l'initiative.

Abstimmung – Vote

(namentlich – nominatif; 22.025/6220)

Für den Antrag der Mehrheit ... 32 Stimmen

Für den Antrag der Minderheit ... 12 Stimmen

(0 Enthaltungen)

Präsidentin (Herzog Eva, Präsidentin): Da Eintreten auf Vorlage 2 obligatorisch ist, findet keine Gesamtabstimmung statt. Das Geschäft ist bereit für die Schlussabstimmung.