



UNIL | Université de Lausanne

SWIFCOB 25: Recht als Instrument für Biodiversitätsförderung

Handlungshebel für Biodiversität in der Umweltgesetzgebung

Anne-Christine Favre

Honorarprofessorin an der Fakultät für Rechtswissenschaften,
Kriminalistik und öffentliche Verwaltung der Universität Lausanne

Inhalt

I. Der internationale Rahmen

II. Handlungshebel im Schweizer Recht

- IIa: Erhaltungsmaßnahmen
- IIb: Nachhaltige Nutzung der biologischen Vielfalt

III. Schlussfolgerung

I.1 Der internationale Rahmen

1. Übereinkommen über die biologische Vielfalt Rio 1992 (CBD)

- **Definiert biologische Vielfalt (ökozentrischer Ansatz)**
 - **Art. 2:**
 - Variabilität unter lebenden Organismen jeglicher Herkunft, darunter unter anderem Land-, Meeres- und sonstige aquatische Ökosysteme und die ökologischen Komplexe zu denen sie gehören; **dies umfasst die Vielfalt innerhalb der Arten und zwischen den Arten sowie die Vielfalt der Ökosysteme.**
- **Legt die Ziele fest**
 - **Art. 6 a)**
 - Insbesondere: **Erhaltung und nachhaltige Nutzung der biologischen Vielfalt**
 - Neue Überlegungen zur Definition von Ökosystemdienstleistungen im Gange

I.2 Der internationale Rahmen

2. Globaler Rahmen für Biodiversität Kunming-Montreal 2023

- **Präzisiert die Mittel**

- § 16....erfordert **Rechenschaftspflicht und Transparenz**, die durch wirksame **Planungs-, Überwachungs-, Berichterstattungs- und Überprüfungsmechanismen** unterstützt werden, die ein vereinbartes, synchronisiertes und zyklisches System bilden.
- Dazu gehören die folgenden Elemente:
 - (a) **Nationale Strategien und Aktionspläne** zur Erhaltung der biologischen Vielfalt, die entsprechend dem Rahmen und seinen Zielen überprüft oder aktualisiert werden, als Hauptinstrument zur Umsetzung des Rahmens, einschliesslich der in standardisierter Form mitgeteilten nationalen Ziele [...].

I.3 Der internationale Rahmen

3. IPBES (Zwischenstaatliche wissenschaftliche und politische Plattform für Biodiversität und Ökosystemleistungen) Dezember 2024

- **Radikalisierung der Mittel, die eingesetzt werden sollen**
 - "Dringende Notwendigkeit eines **transformativen Wandels** für eine gerechte und nachhaltige Welt, da sich das Zeitfenster schliesst, um den Verlust der biologischen Vielfalt aufzuhalten und umzukehren und den Beginn des potenziell irreversiblen Rückgangs und den erwarteten Zusammenbruch der Schlüsselfunktionen von Ökosystemen zu verhindern".
 - "erhebliches Risiko, dass mehrere irreversible biophysikalische Kipppunkte überschritten werden, darunter das Absterben von Tiefwasserkorallenriffen, das Absterben des Amazonas-Regenwaldes und der Verlust der Eiskappen Grönlands und der Westantarktis".
- Ein **transformativer Wandel** ist auch deshalb notwendig, weil die meisten früheren und aktuellen Ansätze zum **Naturschutz**, die eher auf Reformen als auf die Umgestaltung von Systemen abzielen, **es nicht geschafft haben, den weltweiten Rückgang der Natur aufzuhalten oder umzukehren**, was schwerwiegende Auswirkungen auf die Weltwirtschaft und das menschliche Wohlergehen hat.

II. Die Handlungshebel

- Handlungsmöglichkeiten im Schweizer Recht: Was sieht das Gesetz vor und was kann getan werden, wenn der Gesetzestext nicht angepasst wird?
 - IIa: Erhaltungsmaßnahmen
 - IIb: Nachhaltige Nutzung der biologischen Vielfalt

IIa.1 Erhaltungsmassnahmen

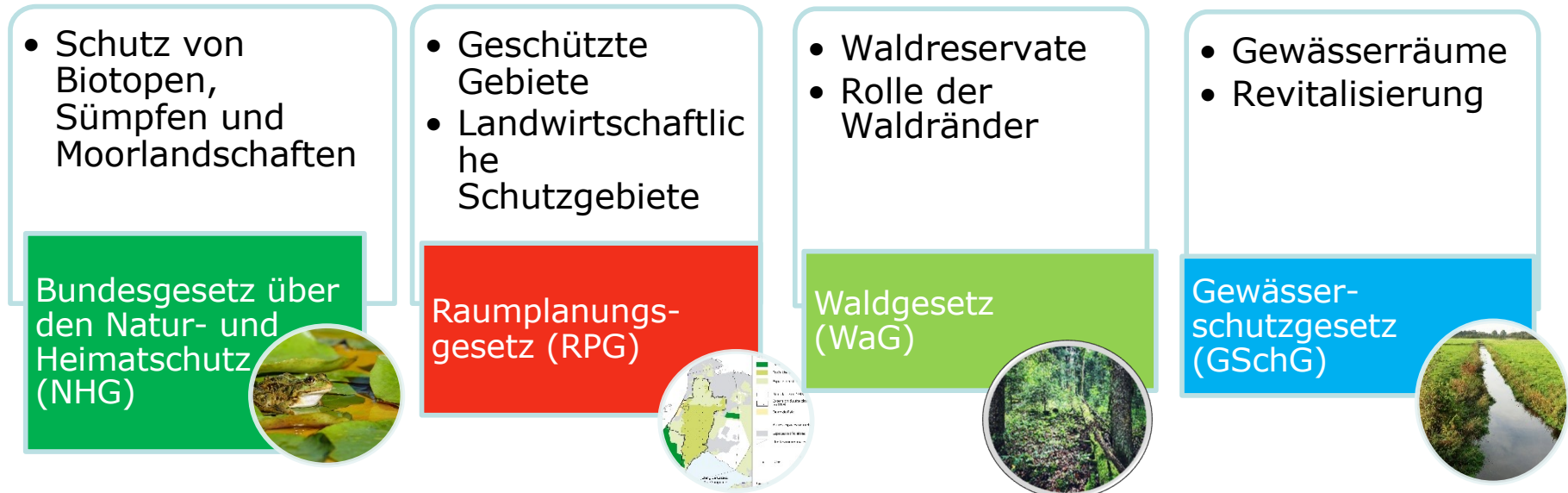
1. Das Erhaltungsziel nach Art. 6 a) CBD

= *In-situ*- oder *Ex-situ*-Schutz durch Erhaltung von Ökosystemen und natürlichen Lebensräumen oder Wiederherstellung oder Ersatz, auch ausserhalb der natürlichen Umwelt.

- ist **für den Bund und die Kantone** in ihren Zuständigkeitsbereichen verbindlich
- **Insbesondere Art. 2 und 73-79, 104 BV.**
- **Bundeskompentenz** zur Ausscheidung von Objekten von nationaler Bedeutung und Artenschutz sowie Forderung nach proaktiven Massnahmen in der Landwirtschaft
- **Erweiterte kantonale und kommunale Kompetenzen**, die insbesondere auf dem Raumplanungs- und dem Naturschutzrecht basieren, um Objekte auszuscheiden, aber auch um die Biodiversität in städtischen Gebieten zu entwickeln

IIa.2 Erhaltungsmassnahmen

• Arsenal an Gesetzen und Massnahmen



- + verschiedene Gesetze (Jagdgesetz, Fischereigesetz, Gesetz über die Gentechnik im Ausserhumanbereich usw.)
- All diese Massnahmen umsetzen = bereits ein grosser Schritt
- **Biodiversitätsstrategie von 2012 und Aktionsplan 2017-2027;** zu verknüpfen mit der **Strategie für nachhaltige Entwicklung 2030**

IIa.3 Erhaltungsmassnahmen

▪ **Mängel:**

- **Keine Definition** von Biodiversität oder Ökosystemleistungen in der Bundesgesetzgebung (vgl. jedoch Aktionsplan Biodiversität 2017)
- **Kein übergeordnetes Ziel und keine Gesamtschau:** Mal werden Arten, mal Lebensräume (Biotope) geschützt.
- **Gesetzeslücken** in Bezug auf die **ökologische Infrastruktur** (Netzwerk von natürlichen Lebensräumen, die zur Biodiversität beitragen)
 - Derzeit kein politischer Wille, die Gesetzgebung auf **Bundesebene** zu verbessern, **obwohl ein klarer Auftrag** u.a. aus Art. 78 Abs. 4 BV hervorgeht, Gesetze zur Artenvielfalt und -erhaltung zu erlassen.
 - **Biodiversitätsstrategie und Aktionsplan** können diese Lücken zum Teil schliessen, aber geringe Verbindlichkeit

IIa.4 Erhaltungsmassnahmen

▪ **Potenzielle Hebel**

▪ **Kantonales Recht :**

- Kantone können/müssen **eine Biodiversitätsstrategie festlegen**
- Kantone können/müssen **den Begriff Biodiversität und Ökosystemleistungen definieren**
- Kantone können/müssen **die ökologische Infrastruktur** unabhängig von der Bundesgesetzgebung in die Sach- und Nutzungspläne **integrieren** (Vgl. neues Waadtländer Gesetz über den Schutz des Natur- und Landschaftserbes, RSVD 450.11)

▪ **Unabhängig von einer Anpassung der Gesetze:**

▪ **Souveräne Politik von Bund und Kantonen:**

- Förderung der Biodiversität in der Umgebung von Strassen, Eisenbahnstrecken, Gebäuden des Bundes und der Kantone
- Vorbildfunktion bei der Verwaltung und Pflege des öffentlichen Wasserbereichs (Monitoring, Planung von Revitalisierungsprojekten usw.).

▪ **Beteiligung von Privatpersonen**

- Grünflächen auf privaten Grundstücken in Bauzonen, grosses Potenzial.
- Reiner Anreiz erfordert keine Gesetzesänderung; bei finanzieller Belohnung ist eine gesetzliche Grundlage erforderlich.

IIa.5 Erhaltungsmassnahmen

▪ **Potenzielle Hebel**

▪ **Rechtspflege:**

- Die Rechtsprechung des Bundesgerichts zum Begriff des **Biotops** ist recht gut etabliert.
- Wird eher verwendet, wenn es um die **Beeinträchtigung von Individuen einer Art** geht und diese anderen öffentliche Interessen, wie z. B. erneuerbare Energien gegenübersteht .
- Ein wichtiges Urteil: BGE 148 II 36, Grenchenberg: Das **Prinzip der Nachhaltigkeit** (Art. 73 BV) führt dazu, dass die Beeinträchtigung geschützter Arten global betrachtet werden muss, d.h. nicht nur das fragliche Windkraftprojekt, sondern auch mögliche zukünftige Projekte (auch wenn diese noch nicht bekannt sind!) müssen berücksichtigt werden.
- **Menschenrecht** auf Erhaltung der Biodiversität?
 - In Verbindung mit dem Verlust von Ökosystemfunktionen und potenziellen Menschenrechtsverletzungen (verschmutztes Wasser, unfruchtbare Böden, verschmutzte Luft etc....) **denkbar**
 - Staatliche Verantwortung? In Nachbarländern zunehmend erfolgreich geltend gemacht (Luftverschmutzung).

I Ib.1 Nachhaltige Nutzung der biologischen Vielfalt

2. Zweites Ziel von Art. 6 a) CBD

- **komplexer**, appelliert an unsere Gewohnheiten und Konsummuster, die nicht zu einer langfristigen Verarmung führen dürfen, um die Bedürfnisse künftiger Generationen zu wahren
- Hauptgrundlage im Schweizer Recht = 73 BV
- "Bund und Kantone setzen sich für ein dauerhaftes Gleichgewicht zwischen der Natur, insbesondere ihrer Erneuerungsfähigkeit, und ihrer Nutzung durch den Menschen ein."
- **Regulierungsbedarf**: Verknüpfung mit Nachhaltigkeitspolitik

IIb.2 Nachhaltige Nutzung der biologischen Vielfalt

- **Potenzielle Hebel**
 - Es gibt mehrere Ansätze, die vom Bund und den Kantonen **unabhängig von der Gesetzgebung** in einem ersten Schritt realisiert werden können
 - Einbeziehung der biologischen Vielfalt in alle Bereiche der öffentlichen Politik
 - Biodiversität und das Konzept der Ökosystemdienstleistungen sichtbar machen (Transparenz der Daten, Aktualisierung derselben usw.).
 - Stärkung der Aufklärung der Bevölkerung und der politischen Entscheidungsträger:
 - Wissenstransfer an die Bevölkerung insbesondere hinsichtlich der Verschlechterung der Ökosystemleistungen und der Möglichkeiten, diese zu verhindern
 - Vorbildfunktion durch Modelle der Landnutzung (nicht nur landwirtschaftlich)
 - Anreize für lokalen Konsum, Chartas für nachhaltige Ernährung für öffentliche Einrichtungen usw.
 - Die Umweltauswirkungen hinsichtlich ihrer wirtschaftlichen Kosten, aber auch ihrer Gewinne beziffern (sehr wenige Informationen zu diesem Thema)

III. Schlussfolgerung

- **Massnahmen zur Erhaltung**
 - die Ziele der bestehenden Gesetze zu erreichen, wäre bereits ein grosser Beitrag
 - Revitalisierung von Wasserläufen
 - Einrichtung von Waldreservaten
 - Ausweitung der Schutzgebiete und Pflege der Schutzgebiete
 - *Soft law-Ziele* aus föderaler Biodiversitätsstrategie reichen nicht immer aus
 - **Kantonales Recht** kann an seine Stelle treten (z.B. für die Schaffung einer ökologischen Infrastruktur und die damit verbundenen Eigentumsbeschränkungen)
 - Die Rolle der Gerichte zu den wesentlichen Begriffen des Biotops und der Begrenzung von Nutzungsrechten angesichts der schwindenden Biodiversität
- **Nachhaltige Nutzung der Biodiversität**
 - Konzept der Ökosystemdienstleistungen sichtbar machen, um die Bevölkerung einzubeziehen
 - Rückschrittlich im Vergleich zu einem ökozentrischen Ansatz zur Biodiversität, aber mehr Bewusstseinsbildung bei den Bürgern und rechtliche Verantwortlichkeit der Behörden
 - Biodiversität in alle öffentlichen Politiken einbeziehen