

Die vielen Gesichter der Biodiversitätspolitik

Biodiversitätspolitik ist nicht auf ein einzelnes Thema beschränkt. Wir zeigen in diesem Artikel, welche Themen in der Schweizer Politik über die letzten 20 Jahre im Vordergrund standen, wie sich die Aufmerksamkeit für Biodiversität insgesamt entwickelt hat und wie sich «Biodiversität» als fester Begriff (noch nicht ganz) etablieren konnte. VON UELI REBER, MANUEL FISCHER, KARIN INGOLD, FELIX KIENAST, ANNA HERSPERGER, ROLF GRÜTTER

Erhalt und Förderung der Biodiversität hängen stark von politischen Massnahmen wie Gesetzen oder Programmen in unterschiedlichen Bereichen ab (z.B. Landwirtschaft, Raumplanung). Entsprechende Erwägungen müssen daher in die Politik dieser Bereiche integriert werden. Dieser als Biodiversitäts-Mainstreaming bekannte Prozess beinhaltet eine Übersetzung des biologischen Konzepts der Biodiversität in Gegenstände konkreter politischer Auseinandersetzungen, die in unterschiedlichen Politikbereichen verhandelt werden. Biodiversitätspolitik ist daher nicht auf ein einzelnes Thema beschränkt, sondern umfasst unterschiedliche Themen.

Eine Analyse von rund 440 000 Dokumenten, die von Bundesversammlung, Bundesrat und den eidgenössischen Gerichten zwischen 1999 und 2018 veröffentlicht wurden, hat uns gezeigt, welche Themen in der Schweizer Biodiversitätspolitik präsent waren. Dabei haben wir zwischen drei Phasen des Politikprozesses unterschieden: Die Erarbeitung von Politiken durch Parlament und Bundesrat, deren Einführung (je nach Art durch Parlament, Bundesrat oder Stimmbevölkerung) und deren Interpretation durch die Gerichte.

Unterschiedliche Aufmerksamkeit für verschiedene Themen

Insgesamt haben wir 13 Themen identifiziert, welche die Schweizer Biodiversitätspolitik der vergangenen 20 Jahre charakterisiert haben. Je nach Phasen des Politikprozesses standen dabei unterschiedliche Themen im Vordergrund. In der Erarbeitungsphase beschäftigten sich Parlament und Bundesrat neben Wildtieren insbesondere mit gentechnisch veränderten Organismen, dem Schutz des Gewässerraums, Schutzgebieten, der Umweltaussenpolitik, Landwirtschaftssubventionen sowie der Biodiversitätspolitik an sich.

In der Einführungsphase war die Aufmerksamkeit wesentlich ungleicher verteilt. Das dominierende Thema in den verschiedenen Gesetzen, Erlassen und Verträgen waren hierbei Pestizide – ein Thema, das in den anderen Phasen eine vergleichsweise geringe Rolle spielte.

Bei der gerichtlichen Interpretation von Politiken standen vor allem Streitigkeiten im Zusammenhang mit Schutzgebieten im Vordergrund. Häufigster Auslöser waren dabei Bauprojekte, die auch ohne Bezug zu Schutzgebieten als Thema relevant waren.

Vergleichsweise wenig betont wurden in allen Phasen die Kosten. Weder die für Erhalt und Förderung in Betracht gezogenen Massnahmen noch der Verlust von Biodiversität werden demnach primär aus einer finanziellen Perspektive diskutiert.

«Biodiversität» wird zum festen Begriff

Die Aufmerksamkeit für unterschiedliche Themen in unterschiedlichen Phasen zeigt die verschiedenen Gesichter der Schweizer Biodiversitätspolitik. Doch wie hat sich die Aufmerksamkeit für Biodiversitätspolitik insgesamt entwickelt? Unsere Analyse zeigt, dass sie in allen Phasen und über den gesamten Zeitraum von 20 Jahren relativ stabil geblieben ist. Das heisst, dass Biodiversität in dieser Zeit verglichen mit anderen Anliegen nicht an Aufmerksamkeit gewonnen hat. Allerdings sind die jährlichen Schwankungen gerade in der Einführungsphase beachtlich. Während in einigen Jahren mehr als 5 Prozent aller Dokumente einen Biodiversitätsbezug aufwiesen, sind es in anderen weniger als 2 Prozent. Über den gesamten Zeitraum betrachtet lässt sich aber kein klarer Trend beobachten.

Ein positiver Trend lässt sich hingegen bei der expliziten Verwendung des Begriffs «Biodiversität» in politischen Dokumenten feststellen. Zumindest in der Erarbeitungsphase werden Biodiversitätserwägungen heute in knapp einem Drittel der Fälle auch explizit als solche bezeichnet. Diese Entwicklung ist positiv zu beurteilen, da ein starkes Label die Kohärenz zwischen den ansonsten fragmentierten Themen fördern kann. Konkret hilft es, thematisch teilweise sehr unterschiedliche Politiken dem gleichen Ziel – in diesem Fall der Biodiversitätsförderung – zuzuordnen. In der Einführungs- und Interpretationsphase besteht hier jedoch noch viel Luft nach oben.

Biodiversitätspolitik hat viele Gesichter, wie unsere Analyse politischer Dokumente gezeigt hat. Dabei gibt es Unterschiede zwischen den Phasen des Politikprozesses, welchen Themen Aufmerksamkeit zukam. Die Aufmerksamkeit für Biodiversitätspolitik insgesamt ist in den vergangenen zwei Jahrzehnten jedoch in keiner der Phasen dauerhaft angestiegen. Eine positive Entwicklung konnten wir einzig in der Erarbeitungsphase bei der Verwendung des Begriffs «Biodiversität» als Label für entsprechende Erwägungen feststellen. Dies kann helfen, Biodiversität kohärent in den verschiedenen Politikbereichen zu verankern. •

Das Projekt ist Teil der Forschungsinitiative Blue Green Biodiversity von WSL und Eawag. Ziel der Zusammenarbeit ist die Erforschung von Biodiversität an der Schnittstelle von aquatischen und terrestrischen Ökosystemen. Die Initiative wird vom ETH-Rat finanziert.

> Die **Autorinnen** und **Autoren** forschen an der Eidgenössischen Forschungsanstalt WSL und der Eawag zu Umweltpolitik und Landschaftsprozessen. >> Kontakt ueli.reber@eawag.ch >>> Weitere Informationen biodiversitaet.scnat.ch/hotspot