

Nachtrag zum Gesetz über die Abgeltung ökologischer Leistungen

Bericht und Entwurf des Volkswirtschaftsdepartementes vom 4. November 2025

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	1
1 Ausgangslage	2
1.1 Einleitung	2
1.2 Aktuelle Zuständigkeiten und Finanzierung	3
1.3 Beiträge	4
2 Revisionsbedarf	4
2.1 Motion 42.20.19: Neuregelung der Zuständigkeit im Vertrags-naturschutz (GAöL)	4
2.2 Ergebnisse aus Vertiefungen mit dem Verband St.Galler Gemeindepräsidien	5
2.3 Umsetzung der Motion und der Vertiefung mit dem Verband St.Galler Gemeindepräsidien	6
2.4 Revisionsbedarf aus naturschutzfachlicher Sicht	6
2.5 Änderung der Beitragstatbestände	6
2.6 Finanzierung der Beiträge	8
3 Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen	8
4 Grundzüge des Verordnungsrechts	11
5 Finanzielle und personelle Auswirkungen	12
5.1 Beiträge für die Pflege	12
5.2 Aufwände für die Sicherung der Qualität und Administration	12
6 Referendum	14
7 Vernehmlassung	14
8 Antrag	14
Anhang	15
Entwurf (Nachtrag zum Gesetz über die Abgeltung ökologischer Leistungen)	16

Zusammenfassung

Lebensräume von schutzwürdigen Tieren und Pflanzen werden im Kanton St.Gallen durch planerische Massnahmen geschützt, konkret durch Schutzobjekte, die im Rahmen von Schutzverordnungen durch die politischen Gemeinden erlassen werden. Für den Erhalt der Artenvielfalt ist aber auch eine gezielte Bewirtschaftung und Pflege dieser Schutzgebiete entscheidend. Seit dem Jahr 1992 regelt das Gesetz über die Abgeltung ökologischer Leistungen (sGS 671.7;

abgekürzt GAöL) die Entschädigung für solche Leistungen. Die Grundlagen des Vertragsnaturschutzes wurden seitdem nie umfassend überprüft.

Mit der Motion 42.20.19 «Neuregelung der Zuständigkeit im Vertragsnaturschutz (GAöL)», die im Wesentlichen eine Neuordnung der Zuständigkeiten zwischen politischen Gemeinden und Kanton fordert, bietet sich die Gelegenheit, das Gesetz über die Abgeltung ökologischer Leistungen organisatorisch effizienter zu gestalten und naturschutzfachlich zu aktualisieren.

Kernpunkt ist die Übertragung der Zuständigkeit von den politischen Gemeinden an den Kanton. Damit soll die fachlich anspruchsvolle Arbeit professionalisiert, Doppelspurigkeiten beseitigt und für Bewirtschafterinnen und Bewirtschafter eine einheitliche Anlaufstelle geschaffen werden. Die politischen Gemeinden tragen weiterhin zur Finanzierung der lokalen Objekte bei.

Inhaltlich werden die Bewirtschaftungsgrundlagen aktualisiert. Wesentliche Anpassungen betreffen eine klare Differenzierung der Biotoptypen, standortangepasste Schnittregimes zur Förderung der Artenvielfalt, Förderung schonender Mähtechniken sowie ein faires, auf tatsächlichem Aufwand basierendes Entschädigungssystem. Sanktionen und Zuschläge werden präzisiert und reine Mitnahmeeffekte vermieden.

Die Revision bringt einen ökologischen Mehrwert durch Qualitätssteigerung der Naturschutzflächen und eine administrative Vereinfachung für die Bewirtschafterinnen und Bewirtschafter. Durch den Übertrag der Zuständigkeiten entsteht eine finanzielle Mehrbelastung beim Kanton von rund 1 Mio. Franken und eine Entlastung bei den politischen Gemeinden von rund 1,7 Mio. Franken jährlich. Der Mehraufwand des Kantons soll bei nächster Gelegenheit in einem anderen Aufgabenbereich im Rahmen einer allfälligen Aufgabenteilungsdiskussion durch die politischen Gemeinden kompensiert werden.

Mit vorliegendem Nachtrag werden die Grundlagen für eine wirksame, effiziente und zukunfts-fähige Förderung der Biodiversität im Kanton St.Gallen geschaffen.

Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen mit dieser Vorlage Botschaft und Entwurf des Nachtrags zum Gesetz über die Abgeltung ökologischer Leistungen.

1 Ausgangslage

1.1 Einleitung

Die Biodiversität ist die Grundlage unseres Lebens. Sie versorgt uns Menschen mit Nahrung, sauberer Luft und Trinkwasser, reguliert das Klima und erhält die Stabilität von Ökosystemen. Biodiversität ist schön und berührt uns. Die Biodiversität ist allerdings stark unter Druck wie zahlreiche Studien und Monitoringprogramme des Bundes im Kanton St.Gallen seit mehreren Jahren deutlich zeigen. Für den Erhalt der Artenvielfalt ist die Qualität der Kerngebiete (im Wesentlichen die Schutzgebiete) von zentraler Bedeutung. Im Kanton St.Gallen sind diese Gebiete in den meisten Fällen Elemente einer traditionellen Kulturlandschaft und benötigen deshalb eine regelmässige Bewirtschaftung und Pflege. Die meisten Flächen werden durch Landwirtschaftsbetriebe bewirtschaftet und die Entschädigung der erbrachten Leistungen tragen zum Betriebseinkommen bei.

Dem Aussterben einheimischer Tier- und Pflanzenarten ist nach Art. 18 Abs. 1 des Bundesgesetzes über den Natur- und Heimatschutz (SR 451; abgekürzt NHG) durch die Erhaltung

genügend grosser Lebensräume (Biotope) und andere geeignete Massnahmen entgegenzuwirken. Der Bundesrat bezeichnet nach Anhören der Kantone Biotope von nationaler Bedeutung. Die Kantone ordnen den Schutz und den Unterhalt der Biotope von nationaler Bedeutung und sorgen zusätzlich für den Schutz und Unterhalt der Biotope von regionaler und lokaler Bedeutung (Art. 18a und 18b NHG).

Lebensräume von schutzwürdigen Tieren und Pflanzen werden im Kanton St.Gallen hauptsächlich durch planerische Massnahmen geschützt, konkret durch Schutzzonen nach Art. 22 des Planungs- und Baugesetzes (sGS 731.1; abgekürzt PBG) bzw. Art. 17 des Bundesgesetzes über die Raumplanung (SR 700; abgekürzt RPG) oder durch den Erlass von kommunalen Schutzverordnungen (Art. 128 Abs. 1 PBG). Sowohl Schutzzonen als auch Schutzverordnungen können Eigentumsbeschränkungen für die betroffenen Grundeigentümerinnen und -eigentümer vorsehen, indem sie für bestimmte Gebiete Regeln über die zulässige Nutzung und Bewirtschaftung aufstellen. Auf diese Weise können den Grundeigentümerinnen und -eigentümern zwar Eigentumsbeschränkungen durch die politischen Gemeinden auferlegt werden, es ist aber nicht zulässig, ihnen mittels Schutzzonen oder Schutzverordnungen aktive Handlungspflichten aufzuerlegen. Sind bestimmte Handlungen zum Schutz und Unterhalt nötig, um einen bestimmten Biotoptyp zu erhalten, ist über die notwendigen Schutz- und Unterhaltshandlungen ein verwaltungsrechtlicher Vertrag abzuschliessen (vgl. Art. 65 Abs. 1 Bst. f PBG und Art. 128 Abs. 2 PBG; Art. 18c Abs. 1 NHG). Z.B. kann es notwendig sein, eine Trockenwiese einmal im Jahr zu schneiden, um ein Verbuschen oder Einwachsen des Waldes zu verhindern. Solche verwaltungsrechtlichen Verträge sind im Natur- und Landschaftsschutz von grosser Bedeutung, weil durch eine unsachgemässe oder unterlassene Pflege die Qualität der Biotope rasch sinkt und Arten verschwinden.

Neben den notwendigen Schutz- und Unterhaltsmassnahmen regeln verwaltungsrechtliche Verträge die den Bewirtschafterinnen und Bewirtschaftern dafür als Gegenleistung vom Gemeinwesen ausgerichteten finanziellen Abgeltungen. Seit dem Jahr 1992 werden die Voraussetzungen und die Höhe der Abgeltung mit dem Gesetz über die Abgeltung ökologischer Leistungen (sGS 671.7; abgekürzt GAöL) geregelt, das letztmals im Rahmen der Agrarpolitik 2014–2017 (AP 14–17) auf die Weiterentwicklung der Agrarpolitik auf Bundesebene abgestimmt und revidiert worden ist. Die Beiträge werden für Flächen geleistet, deren Nutzung durch einen Bewirtschaftungsvertrag geregelt ist und allfällige Naturschutzauflagen gemäss Schutzverordnung berücksichtigt. Ergänzt wird das GAöL durch die Verordnung zum Gesetz über die Abgeltung ökologischer Leistungen (sGS 671.71; abgekürzt VO GAöL).

Die Regierung hat am 26. August 2025 die Schwerpunktplanung der Regierung 2025–2035 verabschiedet (28.25.01). Die fünf übergeordneten Schwerpunktziele der Schwerpunktplanung 2025–2035 sollen dazu beitragen, den Kanton als attraktiven Ort zum Leben, Arbeiten und Wirtschaften zu positionieren. Mit dem Schwerpunktziel «Vielfältige Landschaften erhalten und natürliche Ressourcen schonen» möchte die St.Galler Regierung u.a. auf eine reichhaltige Biodiversität hinwirken. Die in den kommunalen Schutzverordnungen bezeichneten Naturschutzgebiete bilden dabei das Rückgrat. Grundvoraussetzung für den Erhalt und die Weiterentwicklung dieser Gebiete ist eine zielgerichtete Bewirtschaftung und Pflege mittels GAöL-Verträgen.

1.2 Aktuelle Zuständigkeiten und Finanzierung

Die Umsetzung des GAöL ist eine Verbundaufgabe von Kanton und politischen Gemeinden. Nach dem geltenden Verfahren führt die politische Gemeinde Erhebungen durch, schliesst die Bewirtschaftungsverträge ab und erstellt Abrechnungslisten zu Händen des Kantons (Art. 13 GAöL). Nach Art. 1 und Art. 128 Abs. 1 Bst. b PBG sowie Art. 16 der Naturschutzverordnung (sGS 671.1; abgekürzt NSV) ist sie ausserdem für den Erlass der Schutzverordnungen

zuständig, mit denen sie die Schutzmassnahmen und die zulässige Nutzung für die verschiedenen Objekte auf ihrem Gemeindegebiet festlegt.

Die zuständige Stelle des Kantons genehmigt die Bewirtschaftungsverträge für Objekte von nationaler und regionaler Bedeutung sowie die Abrechnungslisten der politischen Gemeinden, beantragt Bundesbeiträge, zahlt Beiträge aus, fordert Beiträge zurück und führt die Kontrollen durch (Art. 14 GAöL). Während die politischen Gemeinden die Verträge mit den Bewirtschafterinnen und Bewirtschaftern somit unabhängig von ihrer Bedeutung sowohl für Objekte von lokalem, regionalem als auch nationalem Interesse abschliessen, genehmigt der Kanton bei Vertragsabschluss nur Verträge über regional oder national bedeutende Objekte.

Finanziert werden die vereinbarten Abgeltungen im Verbund durch Bund, Kanton und politische Gemeinden. Die Regierung schliesst dazu im Rahmen der NFA-Vereinbarungen im Umweltbereich mit dem Bund wiederkehrende Vereinbarungen über die Bundesbeiträge ab. Die nach Abzug der Bundesbeiträge verbleibenden Kosten tragen bei Objekten von nationaler und regionaler Bedeutung der Kanton und bei Objekten von lokaler Bedeutung die politischen Gemeinden (Art. 11 GAöL).

1.3 Beiträge

Aktuell stehen im Kanton St.Gallen 13'668 einzelne Flächen unter Vertrag (Stand März 2025): 4'167 im Perimeter von Objekten mit nationaler, 1'380 mit regionaler und 8'121 mit lokaler Bedeutung. Es handelt sich dabei hauptsächlich um Moore, Trockenwiesen und -weiden, Hecken sowie ökologisch wertvolle Waldränder. 2'203 Bewirtschaftende haben mit der jeweiligen Standortgemeinde insgesamt rund 5'000 Verträge abgeschlossen. Bewirtschaftungsbeiträge werden direkt vom Kanton an die Beitragsberechtigten ausbezahlt. Im Jahr 2024 waren dies insgesamt rund 2,8 Mio. Franken. Die Beiträge für Objekte von nationaler und regionaler Bedeutung werden vom Bund und dem Kanton gemeinsam finanziert. Bei den lokalen Objekten beteiligen sich die politischen Gemeinden mit einem Anteil von 77 Prozent an den Beiträgen. Der Kanton stellte den politischen Gemeinden im Jahr 2024 Fr. 838'555.85 in Rechnung.

Bei Flächen, für die nach Art. 18a, 18b, 23c und 23d NHG naturschützerische Auflagen bestehen, ist nach Art. 55 Abs. 5 der eidgenössischen Direktzahlungsverordnung (SR 910.13; abgekürzt DZV) der Abschluss eines GAöL-Vertrags Voraussetzung für die Auszahlung von Biodiversitätsbeiträgen. Direktzahlungsberechtigte Betriebe sind für die Biodiversitätsbeiträge deshalb oft auf GAöL-Verträge angewiesen. Auf diese Weise werden durch den Abschluss von GAöL-Verträgen im Kanton St.Gallen zusätzlich jährliche Bundesbeiträge zwischen 6 und 6,5 Mio. Franken ausgelöst.

2 Revisionsbedarf

2.1 Motion 42.20.19: Neuregelung der Zuständigkeit im Vertragsnaturschutz (GAöL)

Am 17. Februar 2021 hiess der Kantonsrat die von der GRÜNE-Fraktion eingereichte Motion 42.20.19 «Neuregelung der Zuständigkeit im Vertragsnaturschutz (GAöL)» mit geändertem Wortlaut gut und lud die Regierung ein, das Gesetz über die Abgeltung ökologischer Leistungen dahingehend zu ändern, dass die Zuständigkeit für die Rahmenbedingungen und das Vertragsmanagement dem Kanton übertragen wird und die politischen Gemeinden oder deren Beauftragte für die Beratung vor Ort und die Zusammenarbeit mit den Bewirtschafterinnen und Bewirtschaftern verantwortlich sind. Die Gesetzesanpassung und die Neuorganisation seien unter Berücksichtigung der Digitalisierung und der Zuständigkeiten von Kanton, politischen

Gemeinden sowie Bewirtschafterinnen und Bewirtschaftern im Rahmen der Vollzugsaufgaben für die Landwirtschaft vorzunehmen.

Begründet wurde die Motion mit der fachlich anspruchsvollen Aufgabe des Vertragsnaturschutzes, die von den politischen Gemeinden ohne Beizug von externen Fachpersonen kaum den Qualitätsansprüchen des Kantons genügend erfüllt werden könne. Zur Entlastung der politischen Gemeinden, zur Effizienzsteigerung im Vollzug und für eine klare Zuständigkeitsregelung sollte der Vertragsnaturschutz nach Ansicht der Motionärin deshalb vollumfänglich dem Kanton übertragen werden.

Im Rahmen der parlamentarischen Beratung zum geänderten Wortlaut der Motion wurde ausgeführt, die Bereinigung der Schnittstellen bei den GAöL-Prozessen sei eine langjährige Forderung aller Beteiligten. Der Kanton solle bei den grundsätzlichen Anforderungen an das GAöL, für das Vertragsmanagement, für die administrativen Instrumente sowie für die Abrechnung und Auszahlung der GAöL-Beiträge zuständig sein. Im Gegensatz zur heutigen Situation seien ausserdem die vielen GAöL-Einzelverträge in Rahmenverträge mit den Bewirtschafterinnen und Bewirtschaftern umzuwandeln und vollständig zu digitalisieren. In die Zuständigkeit der politischen Gemeinden gehöre dagegen die Orientierung und Beratung der Bewirtschafterinnen und Bewirtschafter mit GAöL-Flächen, der Umgang mit Objekten von lokaler Bedeutung sowie die Vertragsbereinigung bei den Objekten auf Nicht-Schutzflächen. Der GAöL-Vollzug habe einen engen Bezug zu den vielen Vollzugsaufgaben von Kanton und politischen Gemeinden in der Landwirtschaft, weshalb die GAöL-Flächen über das agriGIS¹ verwaltet werden müssten. Dabei seien die Abläufe zwischen den Bewirtschaftenden, den politischen Gemeinden und dem Kanton gesamtheitlich zu koordinieren und zu vereinfachen.

2.2 Ergebnisse aus Vertiefungen mit dem Verband St.Galler Gemeindepräsidenten

In mehreren Diskussionen und Workshops zwischen dem Volkswirtschaftsdepartement und dem Verband St.Galler Gemeindepräsidenten (VSGP) wurde die Frage nach den Zuständigkeiten weiter vertieft. Dabei wurden folgende Punkte diskutiert:

- Eine Trennung der Zuständigkeiten zwischen Objekten von nationaler/regionaler Bedeutung und lokaler Bedeutung würde Unklarheiten für die Bewirtschaftenden und einen administrativen Mehraufwand mit sich bringen. Es ist deshalb eine einheitliche Handhabung für alle Objekte anzustreben.
- Einzelne politische Gemeinden bzw. Gemeindeverbände haben in den letzten Jahren Strukturen aufgebaut, um die GAöL-Verträge fachlich und administrativ professionell zu verwalten. Diesen politischen Gemeinden soll es weiterhin möglich sein, das GAöL-Vertragswesen eigenständig zu verwalten, jedoch ohne selbst als Vertragspartner aufzutreten.
- Die Organisation im GAöL-Bereich soll eng mit weiteren, parallellaufenden Prozessen an der Schnittstelle von Naturschutz und Landwirtschaft koordiniert werden. Namentlich sind dies das neue interkantonale Agrarsystem (NikA) und die Projekte für regionale Biodiversität und Landschaftsqualität (PrBL). Zentral ist der Anspruch, dass den Bewirtschaftenden mittelfristig für alle Fragen rund um das Thema Naturschutz und Landwirtschaft eine klar definierte, kompetente Anlaufstelle zur Verfügung steht.
- Das Volkswirtschaftsdepartement initialisiert aktuell die Projektplanung für ein kantonales Natur- und Landschaftsschutzgesetz. Das GAöL soll künftig in dieses Rahmengesetz eingebettet werden.

¹ Das agriGIS ist ein Geoinformationssystem (GIS), das auf die Bedürfnisse der Landwirtschaft zugeschnitten wurde. Es zeigt in geometrischer Form die bewirtschafteten Flächen mit den Kulturen auf dem Orthofoto an.

2.3 Umsetzung der Motion und der Vertiefung mit dem Verband St.Galler Gemeindepräsidien

Bei der Ausarbeitung des vorliegenden Gesetzesnachtrags hat sich herausgestellt, dass einige Aspekte aus dem geänderten Wortlaut der Motion zu neuen Schnittstellen und folglich nicht zu der erwünschten Effizienzsteigerung führen würden. Dies betrifft insbesondere die Vorstellungen zur Aufgabenteilung zwischen Kanton und den politischen Gemeinden. Eine Trennung im Vollzug zwischen Objekten von nationaler, regionaler und lokaler Bedeutung würde Unklarheiten für die Bewirtschaftenden und einen administrativen Mehraufwand bedeuten. Auch das Belassen von Teilaufgaben bei den politischen Gemeinden (Orientierung und Beratung der Bewirtschaftenden) würde zu neuen Schnittstellen und neuen Unklarheiten für die Bewirtschaftenden führen. So müsste eine Bewirtschafterin oder ein Bewirtschafter, die oder der auf ihrer oder seiner Betriebsfläche sowohl Objekte von nationaler als auch lokaler Bedeutung bewirtschaftet, mit zwei verschiedenen Vertragspartnern Vereinbarungen abschliessen. Solche Teillösungen würden gegenüber heute kaum Verbesserungen zur Effizienzsteigerung bringen. Deshalb wird ein gesamthafter Übertrag der Verantwortlichkeit an den Kanton angestrebt. Der Kanton anerkennt, dass in einigen politischen Gemeinden und Regionen in den vergangenen Jahren funktionierende Strukturen geschaffen worden sind und er wird bei der Umsetzung darauf so weit möglich weiter aufbauen. Wichtig dabei ist, dass für die Bewirtschaftenden die gewohnten und bewährten Kontaktstellen verbleiben. Dies erscheint umso wichtiger, angesichts der aktuell parallel stattfindenden Prozesse im Umfeld von Biodiversität und Landwirtschaft (NikA und PrBL). Als Zukunftsvision arbeitet der Kanton darauf hin, dass künftig ein klar bezeichnetes Eingangsportaal besteht, an das sich die Bewirtschaftenden mit allen Fragen an der Schnittstelle Naturschutz und Landwirtschaft wenden können und wo sie kompetente und umfassende Beratung erhalten. Weiter stimmt der Kanton das GAÖL-Wesen mit den vorgesehenen Arbeiten für ein neues Rahmengesetz im Bereich Natur und Landschaft mit dem GaÖL-Wesen ab.

2.4 Revisionsbedarf aus naturschutzfachlicher Sicht

Um wertvolle Lebensräume und damit die Artenvielfalt zu bewahren, sind auf nationaler und kantonaler Ebene die wichtigsten Biotope in Inventaren ausgewiesen worden und damit rechtlich über Bundesverordnungen geschützt. Dazu zählen Hoch- und Flachmoore, Trockenwiesen und -weiden und Amphibienlaichgebiete. Ergänzt wird dieses Netzwerk von lokalen Biotopen. Die allermeisten Biotope können nicht sich selbst überlassen werden, sondern wurden über jahrzehntelange Nutzungen erst geschaffen bzw. sind dadurch entstanden. Sie sind Bestandteil einer Kulturlandschaft und für ihren Erhalt entsprechend auf eine regelmässige Bewirtschaftung und Pflege angewiesen. Der Bund untersucht für die Inventare von nationaler Bedeutung regelmässig deren Zustand (Biotopmonitoring). Der Kanton St.Gallen hat im Rahmen der kantonalen Biodiversitätsstrategie alle Biotope in den Jahren 2019 bis 2023 eine umfassende Kartierung vorgenommen. Die Resultate dieser Erhebungen zeigen einen grossen Handlungsbedarf, um die Qualität der Biotope zu erhalten bzw. zu verbessern. Ein Teil dieses Handlungsbedarfs muss durch bauliche Massnahmen behoben werden (z.B. Wiederherstellung der Moorhydrologie). In vielen Fällen ist jedoch eine Optimierung der Bewirtschaftung zielführend. Häufige Ansatzpunkte sind z.B. die Einführung eines zweiten Schnitts, die Anpassung des Schnittzeitpunkts oder der Schnitthöhe oder auch die Bekämpfung von Problempflanzen (z.B. invasiver Neophyten). Weiter weisen verschiedene Studien darauf hin, dass eine schonende Bewirtschaftung zentral für den Erhalt der Artenvielfalt auf einer Fläche ist.

2.5 Änderung der Beitragstatbestände

Seit Vollzugbeginn des GAÖL im Jahr 1992 wurden die geregelten Bewirtschaftungsgrundlagen nie umfassend überprüft oder angepasst. Inzwischen haben sich die fachlichen, technischen und ökologischen Rahmenbedingungen jedoch stark gewandelt (z.B. Klimawandel, Mähtechnik

usw.). Dies bedarf einer Optimierung der Bewirtschaftung der Biotopie gemäss den aktuellen Verhältnissen. Zudem gilt es auch die Bewirtschaftenden für ihre Aufwände angemessen zu entschädigen. Aus diesen Gründen sind wesentliche Anpassungen an Gesetz und Verordnung notwendig. Im Folgenden werden diese im Detail erläutert:

- Biotoptypen: Die Objekttypen werden neu auf der Basis von naturschutzfachlichen Unterscheidungsmerkmalen strukturiert. Damit können die Massnahmen besser auf die verschiedenen Lebensraumtypen zugeschnitten werden. Die Anzahl der Objekttypen im GAöL wird reduziert, indem bisher kaum verwendete Objektkategorien gestrichen bzw. unter dem Begriff «Spezielle Arten- und Lebensraumförderung» abgehandelt werden. Bei den Mooren wird eine Differenzierung in Hoch- und Übergangsmoore sowie Flachmoore eingeführt, weil sich diese hinsichtlich der Pflege wesentlich unterscheiden. Auf der Basis der Objekttypen werden die Anforderungen an die Bewirtschaftung und die entsprechenden Zuschläge definiert.
- Schnittregime: Der Zeitpunkt und die Häufigkeit der Nutzung sind zentrale Faktoren für den langfristigen Erhalt und die Förderung der Artenvielfalt in den bewirtschafteten Lebensräumen. Das Schnittregime wird neu anhand eines Grundschemas definiert, das den Lebensraumtyp und die Höhenstufe berücksichtigt. Gegenüber dem bisherigen System resultiert so eine dem Standort angepasste, stärkere Differenzierung. Aufgrund der veränderten Umweltbedingungen (Nährstoffe, Klima) sind die Wiesen wüchsiger geworden und die Vegetationszeit hat sich deutlich verlängert. Deshalb sind heute viele Flächen mit nur einem Schnitt unternutzt, was die Artenvielfalt schmälert. Eine zusätzliche Nutzung mittels Schnitt oder Beweidung bringt eine klare Verbesserung und erhöht auch die Futterqualität. In vielen Fromentalwiesen² im Tiefland wären heute zur Förderung der Artenvielfalt zwei Schnitte notwendig und allenfalls noch eine Herbstweide. Viele dieser Wiesen sind heute vergrast und blütenarm, was zeigt, dass hier Handlungsbedarf besteht. Die bisherigen GAöL-Schnittzeitpunkte werden generell wie folgt angepasst:
 - Der früheste Schnittzeitpunkt für gewisse Vegetationstypen von Magerwiesen wird auf den Schnittzeitpunkt der DZV vorverlegt.
 - Für mehrfach zu nutzende Magerwiesen in den Bergzonen 1 und 2 wird der früheste Schnittzeitpunkt unterhalb von 800 Meter über Meer auf jenen der Tal- und Hügelzone gemäss DZV vorverlegt.
 - Für Flachmoore gilt allgemein der Schnittzeitpunkt 1. September. Ein späterer Schnittzeitpunkt wird bei Vorkommen von Arten verlangt, die auf einen späten Schnitt angewiesen sind. Ein früherer Schnittzeitpunkt ist weiterhin im Einzelfall möglich und muss vertraglich festgehalten werden, wenn z.B. auf einer sehr schattigen Fläche das Schnittgut kaum mehr getrocknet werden kann.
 - Es wird die Voraussetzung geschaffen, eine Vornutzung (Weide oder Frühschnitt) einzuführen, die unter bestimmten Bedingungen einen ökologischen Mehrwert bringen kann.

Die neue, flexible Regelung ersetzt sodann die jährlich im August stattfindende Vegetationsbeurteilung durch die eigens dafür eingesetzte Arbeitsgruppe, die jedes Jahr bei Flachmooren über eine generelle Vorverlegung des Schnittzeitpunkts um bis zu fünf Tage befindet. Das Vorgehen hat sich als nicht zielführend erwiesen, viel Aufwand generiert und oft zu Unzufriedenheit geführt. Die neue Regelung nimmt mehr Rücksicht auf die lokalen Verhältnisse, womit sich das bisherige Vorgehen erübrigt.

² Eine typische Wiesenart aus Gräsern und Kräutern im Talgebiet.

- Aufwändige Bewirtschaftung: Mäh- und Erntetechniken zur Schonung von Flora, Fauna und Boden sollen gezielt gefördert werden. Der Mehraufwand durch den Einsatz der entsprechenden Maschinen wird abgegolten. Unter schonenden Mäh- und Erntetechniken werden folgende Bewirtschaftungsformen verstanden:
 - Verwendung von Bergmähern und Transportern
 - Verwendung von Traktoren und Zweiachsmähern mit Balkenmähwerk
 - Verwendung von Handmotorbalkenmäher
 - Handmahd mittels Sense
 - Handrechen sowie Herausragen oder Aufladen des Schnittguts von Hand
- Zuschläge: Zuschläge für die Bewirtschaftung orientieren sich am tatsächlichen Mehraufwand der Bewirtschaftenden. Das Entschädigungssystem ist ausgewogen und fair ausgestaltet. Reine Mitnahmeeffekte werden vermieden. Das System unterscheidet zwischen folgenden Typen:
 - Grundanforderungen, für die keine zusätzliche Entschädigung erfolgt. Die Grundanforderungen decken sich im Wesentlichen mit den Anforderungen nach DZV für Flächen der Qualitätsstufen I und II und gehen punktuell darüber hinaus (Rückzugsstreifen, Schnitthöhe).
 - Ertragsausfallentschädigung für Pufferzonen, Rückführungsflächen und neu angelegte Naturförderflächen. Der Ertragsausfall wird i.d.R. auf zwei Vertragsperioden beschränkt (höchstens 16 Jahre).
 - Abgeltungen für Mehraufwand von Maschinen und Arbeit. Damit wird der zusätzliche Aufwand abgegolten, der durch spezifische Bewirtschaftungsauflagen entsteht. Darunter fallen der spätere Schnitt, der gestaffelte Schnitt, zusätzliche Nutzungen, Problempflanzenbekämpfung unter bestimmten Voraussetzungen, schonende Bewirtschaftung und weitere ausserordentlich ökologische Leistungen. Die Ansätze orientieren sich an aktuellen Berechnungen zu Maschinenkosten und üblichen Stundenansätzen in der Branche. Die Zuschläge können kumuliert werden und die bis anhin geltende Deckelung von höchstens Fr. 10.–/a wird erhöht.

2.6 Finanzierung der Beiträge

Die Kosten für die Pflege der GAöL-Objekte wird zu einem Grossenteil über Mittel des Bundes und des Kantons im Rahmen der Programmvereinbarung zwischen Bund und Kanton gedeckt (Programmvereinbarung NFA). Die politischen Gemeinden beteiligen sich an den nicht durch Bundesgelder gedeckten Kosten für die Pflege von lokalen Objekten (aktueller Beitrag der politischen Gemeinden rund 850'000 Franken).

Gemäss Hochrechnungen basierend auf Umfragen bei ausgewählten politischen Gemeinden und Fachbüros wenden die politischen Gemeinden aktuell insgesamt 2,7 Vollzeitstellen (0,2 Vollzeitstellen je 1'000 GaöL-Objekte) intern in den Gemeindeverwaltungen sowie Fr. 1'350'000.– für Aufträge an externe Fachbüros (Fr. 100'000.– je 1'000 GAöL-Objekte) auf.

3 Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

Art. 1: Die Bestimmung legt seit Vollzugsbeginn des Gesetzes im Jahr 1992 den allgemeinen Grundsatz fest, wonach Kanton und politische Gemeinden Schutz und Unterhalt von schützenswerten Objekten mit Beiträgen unterstützen. Mit der kantonalen Umsetzung der AP 14–17 wurde sie lediglich redaktionell angepasst. Inzwischen werden Lebensräume von schutzwürdigen Tieren und Pflanzen im Kanton St.Gallen hauptsächlich durch planerische Massnahmen wie Schutzzonen und Schutzverordnungen nach PBG geschützt. Mit der Fokussierung der GAöL-Bestimmungen auf die Massnahmen zum Unterhalt von Biotopen soll zum Ausdruck gebracht werden, dass GAöL-Beiträge als Gegenleistung für aktive Handlungen fungieren. Im

Wesentlichen soll der für den Erhalt oder die ökologische Verbesserung der Biotope notwendige und tatsächlich geleistete Zusatzaufwand mit Beiträgen abgegolten werden.

Art. 2 und Anhang (neu): Die Bestimmung in Art. 2 verwenden für die einzelnen Biotope neu die naturschutzfachlichen Begriffe. Streuflächen bzw. Moore werden neu nach Hoch- und Übergangs- sowie Flachmooren differenziert. Damit können die Massnahmen besser auf die verschiedenen Lebensraumtypen zugeschnitten werden. Die bislang kaum verwendeten Objektkategorien «Hochstamm-Feldobstbäume» und «Rebflächen mit natürlicher Artenvielfalt» werden gestrichen und, wo nötig, als weitere ökologische Leistungen unter dem Titel «Förderung spezieller Arten und Lebensräume» unterstützt. Eine Aufzählung der weiteren ökologischen Leistungen findet sich neu in Art. 2 Abs. 1 Bst. i GAöL und damit im Gesetz selber. Die einzelnen ökologischen Leistungen werden in der Verordnung näher geregelt.

Für Flächen, für die nach Art. 18a, 18b, 23c und 23d NHG naturschützerische Auflagen bestehen, werden nach Art. 55 Abs. 5 DZV nur dann landwirtschaftsrechtliche Direktzahlungen in Form von Biodiversitätsbeiträgen ausgerichtet, wenn mit den Bewirtschafterinnen und Bewirtschaftern oder den Grundeigentümerinnen und Grundeigentümern für diese Flächen eine Vereinbarung über die angemessene Abgeltung dieser Auflagen abgeschlossen wurde. Um die in diesem Zusammenhang notwendige Zuordnung zum Landwirtschaftsrecht auch nach den Begriffsänderungen noch möglichst einfach zu gestalten, werden die Biotopbezeichnungen in einem neuen Anhang den im Landwirtschaftsrecht verwendeten Begriffen gegenübergestellt (Abs. 2).

Art. 3: Naturschutzbeiträge werden für die Bewirtschaftung und Pflege der aus naturschützerischer Sicht wertvollen Biotope gewährt (Art. 18, 18a Abs. 2 und 18b Abs. 1 NHG). Beiträge setzen dafür nach Abs. 2 auch weiterhin Bundesbeiträge nach der eidgenössischen Naturschutzgesetzgebung voraus, wodurch die Mitfinanzierung durch den Bund, die zu einem wesentlichen Teil über die NFA-Vereinbarungen im Umweltbereich erfolgt, sichergestellt wird. Ebenso unverändert bleibt Abs. 3, wonach die Vorschriften über die Kürzung und Verweigerung von Direktzahlungen nach der Bundesgesetzgebung über die Landwirtschaft sachgemäss angewendet werden. Ist eine sachgemässe Anwendung nicht möglich, ist auf den Grundsatz abzustellen, dass für vertraglich vereinbarte, aber ausgebliebene Leistungen, auch keine Beiträge ausgerichtet oder bereits geleistete Beiträge zurückgefordert werden (vgl. Art. 9).

Art. 4: Die bisherige Formulierung von Abs. 1 führte gelegentlich zu Auslegungsfragen. Die Bestimmung wird daher redaktionell angepasst und klarer formuliert sowie ein Abs. 1^{bis} und ein Abs. 1^{ter} eingefügt. Konkret handelt es sich bei den massgebenden Schutzmassnahmen nach Art. 128 PBG hauptsächlich um Schutzverordnungen. Die politischen Gemeinden können Schutzmassnahmen aber auch durch das Ausscheiden von Schutzzonen mit Schutzzonenvorschriften oder durch den Erlass von Schutzverfügungen treffen (Art. 128 Abs. 1 PBG).

Beiträge sind grundsätzlich nur noch für Flächen zu leisten, die zusätzlich zum Bewirtschaftungsvertrag kumulativ durch eine Schutzmassnahme dauerhaft in der Nutzung eingeschränkt bzw. gesichert sind. Zur Klarstellung wird Abs. 1 Bst. a mit dem Wort «und» ergänzt. Im Einzelfall erlaubt Abs. 1^{bis} der zuständigen Stelle ausnahmsweise Beiträge für Flächen zu vereinbaren, die nicht durch eine Schutzmassnahme geschützt sind. Zu denken ist etwa an Flächen, die aufgrund einer ausstehenden Schutzverordnungsrevision noch nicht in die kommunale Schutzverordnung aufgenommen werden konnten, deren hohe ökologische Qualität aber unbestritten oder durch Aufnahme in ein Bundesinventar festgestellt worden ist. Die Zuständigkeit zum Erlass der Schutzverordnungen bleibt unverändert bei den politischen Gemeinden. Sollen nach Abs. 1^{bis} ausnahmsweise Verträge über Flächen abgeschlossen werden, die nicht durch eine Schutzmassnahme nach Art. 128 Abs. 1 PBG geschützt sind, wird sich die für den Naturschutz

zuständige Stelle des Kantons mit dem Landwirtschafts- und dem Kantonsforstamt koordinieren.

Nach Art. 18c Abs. 1 NHG sollen Schutz und Unterhalt von Biotopen wenn möglich aufgrund von Vereinbarungen mit den Grundeigentümerinnen und Grundeigentümern sowie Bewirtschafterinnen und Bewirtschaftern sowie durch angepasste land- und forstwirtschaftliche Nutzung erreicht werden. Diese haben nach Art. 18c Abs. 2 NHG Anspruch auf angemessene Abgeltung, wenn sie im Interesse des Schutzziels die bisherige Nutzung einschränken oder eine Leistung ohne entsprechenden wirtschaftlichen Ertrag erbringen. Wer durch aktives Handeln dem Schutzziel dienende Leistungen auf geschützten Flächen erbringen soll, erhält mit Abs. 1^{ter} einen entsprechenden Anspruch auf einen GAöL-Vertrag und entsprechende Beiträge.

Art. 5: Bereits im geltenden Recht werden Beiträge für weitere ökologische Leistungen – z.T. in Form von standardisierten Zuschlägen – ausgerichtet, deren Höhe sich am zusätzlichen Bewirtschaftungsaufwand orientiert (z.B. bei einem gestaffelten Schnitt). Bei bestimmten Beiträgen wird ausserdem auf Ertragsausfallberechnungen auf Basis standardisierter Erträge zurückgegriffen (z.B. bei Rückführungsflächen). Dieses System wird beibehalten. Zusätzlich sollen für einzelne Objekttypen neu ausdrücklich Beiträge nach effektivem Aufwand möglich sein, wobei der jährliche Aufwand im Voraus geschätzt und im GAöL-Vertrag als Höchstbetrag festgehalten werden soll. Die Regierung legt in der Verordnung die Biotoptypen fest, bei denen Beiträge nach Aufwand gewährt werden können (Abs. 2). Diese Möglichkeit soll nur bei Fördertatbeständen eingesetzt werden, bei denen verschiedene Ausgangslagen typischerweise zu sehr unterschiedlichen Aufwänden bei den Bewirtschafterinnen und Bewirtschaftern führen. Der Verordnungsentwurf erlaubt diese Möglichkeit deshalb nur bei der Bekämpfung von Problempflanzen und invasiven Neophyten, der Förderung spezieller Arten und Lebensräume sowie beim Auffangtatbestand der ausserordentlichen ökologischen Leistungen.

Art. 10: Mit Verschiebung der Zuständigkeit zum Kanton ist für den Beginn der relativen Verjährungsfrist neu auf den Zeitpunkt abzustellen, ab dem die zuständige Stelle des Kantons Kenntnis vom Rückerstattungsgrund erhält.

Art. 12: Beitragsgesuche sind neu an die zuständige kantonale Stelle und nicht mehr an die örtlich zuständige politische Gemeinde zu richten.

Art. 13 (aufgehoben): Mit der Verschiebung der Zuständigkeiten zum Kanton entfallen die Zuständigkeiten der politischen Gemeinden. Insbesondere müssen die politischen Gemeinden selber keine Verträge mehr abschliessen, keine Abrechnungslisten für die Auszahlung durch den Kanton mehr erstellen und auch keine Verfügungen über den Vollzug erlassen.

Art. 14: Neu schliesst die zuständige Stelle des Kantons (Amt für Natur, Jagd und Fischerei) die Bewirtschaftungsverträge für die lokalen, regionalen und nationalen Objekte ab. Folglich nicht mehr notwendig ist die Genehmigung von Bewirtschaftungsverträgen über regionale und nationale Objekte sowie die Genehmigung von kommunalen Abrechnungslisten durch sie (Bst. a und b). In diesem Zusammenhang kann ausserdem Abs. 2, der die politischen Gemeinden dazu anhielt, zusammen mit den eingereichten Abrechnungslisten die Gründe für mögliche Kürzungen vor der Auszahlung der Beiträge durch den Kanton mitzuteilen, aufgehoben werden. Dafür stellt die zuständige kantonale Stelle den politischen Gemeinden einmal im Jahr Rechnung für ihren nach Abzug der Bundesbeteiligung verbleibenden Anteil an den lokalen Objekten (Abs. 1 Bst. g).

Art. 15 (aufgehoben): Mit der Zuständigkeit des Kantons wird die bislang in Abs. 1 vorgesehene Einsprachemöglichkeit bei den politischen Gemeinden obsolet (Abs. 1). Der verbleibende Verweis auf das generell anwendbare Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege (sGS 951.1; abgekürzt VRP) in Abs. 2 ist nicht mehr nötig.

Art. 17a (neu): Das neue Recht regelt die Zuständigkeit der öffentlichen Hand und die Beiträge neu. Deshalb ist es im Grundsatz angezeigt, dass die Bewirtschaftungsverträge ersetzt werden.³ Mit der Übergangsregelung muss eine Lösung gefunden werden, die einerseits das Vertrauen der Bewirtschafterinnen und Bewirtschafter auf die vertraglich vereinbarte Vertragsdauer schützt und es andererseits dem Kanton ermöglicht, die rund 5'000 Verträge für die über 13'000 Flächen rechtzeitig zu ersetzen. Ohne rechtzeitige Kündigung verlängern sich bisher die Verträge am Ende der Vertragsperiode (in der Regel) um weitere acht Jahre. Die Übergangsbestimmung sieht vor, die aktuellen Bewirtschaftungsverträge bis zum Ende der laufenden Vertragsperiode weiterlaufen und dann von Gesetzes wegen automatisch erlöschen zu lassen (Abs. 2). Davon sind insbesondere – aber nicht abschliessend – Bewirtschaftungsverträge für Flächen ausserhalb von Schutzverordnungen betroffen, für die neurechtlich nur noch im Einzelfall Beiträge geleistet und neue Verträge abgeschlossen werden (Art. 4). Diese Lösung trägt dem Vertrauen der Bewirtschafterinnen und Bewirtschafter in die abgeschlossenen Verträge Rechnung und erlaubt es der zuständigen Stelle des Kantons, den Aufwand gleichmässig auf acht Jahre zu verteilen. Auf eine schriftliche Kündigung der einzelnen Verträge per Ende ihrer Vertragsperiode soll durch die gesetzliche Regelung verzichtet werden.

Die aktuellen Bewirtschaftungsverträge laufen mit der vorgeschlagenen Lösung noch bis zu höchstens acht Jahre weiter. Mit Vollzugsbeginn der neuen Regelung stellt sich deshalb die Frage, wer für die noch laufenden altrechtlichen Verträge zuständig sein soll. Die mit Abs. 1 getroffene Lösung sieht vor, den Kanton an die Stelle der vertragschliessenden politischen Gemeinden in die Bewirtschaftungsverträge eintreten zu lassen, bis die Verträge nach Abs. 2 am Ende der jeweiligen Vertragsperiode automatisch erlöschen. Damit liegt die Zuständigkeit für alle Verträge ab Vollzugsbeginn des Gesetzesnachtrags in einer Hand bzw. in der Hand des Kantons. Ohne diese Lösung ergäben sich während der achtjährigen Übergangsdauer parallel laufende Zuständigkeiten für alte und neue Verträge. Mit Abs. 3 wird den politischen Gemeinden eine zweimonatige Frist eingeräumt, die Verträge (samt zugehörigen Plänen usw.) der zuständigen Stelle des Kantons zur weiteren Bearbeitung zu übergeben. Die politischen Gemeinden sollen mit Abs. 3 angehalten werden, die notwendigen Unterlagen zeitnah der zuständigen Stelle des Kantons zu übergeben. Davon unabhängig erfolgt der Wechsel der Zuständigkeit nach Abs. 1 unmittelbar und hängt nicht von der Übergabe der Dokumente ab.

Art. 128 PBG: Aufgrund der geänderten Zuständigkeit zum Abschluss von Bewirtschaftungsverträgen im GAöL wird mit Blick auf die Bewirtschaftung von Schutzobjekten in Abs. 2 neu auch der Kanton angeführt. Art. 65 Abs. 1 Bst. f PBG erlaubt den Abschluss verwaltungsrechtlicher Verträge zum Schutz und Erhalt von Objekten des Natur- und Heimatschutzes schon heute Kanton und politischen Gemeinden.

4 Grundzüge des Verordnungsrechts

Nach Art. 5 Abs. 1^{bis} des Staatsverwaltungsgesetzes (sGS 140.1; abgekürzt StVG) unterbreitet die Regierung dem Kantonsrat bei Entwürfen mit Gesetzesrang im Rahmen der Botschaft auch die Grundzüge des angedachten zugehörigen Verordnungsrechts, wenn die Verordnung von erheblicher Bedeutung ist.

³ Wie lange die aktuellen Bewirtschaftungsverträge noch laufen, hängt von der (Mindest-)Vertragsdauer ab, sie beträgt in der Regel acht Jahre (Art. 4 Abs. 2 GAöL), und davon, in welchem Jahr der Vertrag mit der Bewirtschafterin oder dem Bewirtschafter abgeschlossen worden ist.

Neben Anpassungen aufgrund der geänderten Zuständigkeit für die Bewirtschaftungsverträge werden mit dem geplanten II. Nachtrag zur Verordnung zum Gesetz über die Abgeltung ökologischer Leistungen die Beitragstatbestände und Voraussetzungen im Bereich des Vertragsnaturschutzes angepasst. Wesentliche Änderungen betreffen:

- eine Reduktion der Beiträge für Objekte, die nicht durch Schutzmassnahmen der politischen Gemeinden (insbesondere Schutzverordnungen) geschützt sind, auf Einzelfälle;
- die grundsätzliche Gleichbehandlung des Sömmerungsgebiets mit der übrigen Fläche;
- die Umbenennung und Anpassung der Beiträge und Zuschläge für weitere ökologische Leistungen;
- die Einführung von zwei neuen Beitragstatbeständen für zusätzlich notwendige Pflegeeingriffe und die Bekämpfung von Problempflanzen und invasiven Neophyten auf Naturschutzflächen;
- die Einführung flexiblerer Schnittzeitpunkte für Naturschutzflächen je nach Standort und Fläche.

Zudem werden die Begriffe gemäss dem vorliegenden Nachtrag zum GAöL angepasst. Ein vorläufiger Entwurf des geplanten II. Nachtrags zur Verordnung zum Gesetz über die Abgeltung ökologischer Leistungen wird dem Kantonsrat im Anhang unterbreitet.

5 Finanzielle und personelle Auswirkungen

5.1 Beiträge für die Pflege

Hochrechnungen auf der Basis der vorgeschlagenen Anpassungen an den Beitragstatbeständen zeigen, dass sich das Beitragsvolumen insgesamt jährlich um Fr. 100'000 bis Fr. 200'000.– erhöhen wird. Die Erhöhung kommt dadurch zustande, dass die Beiträge besser an die ökologischen Ziele ausgerichtet werden und Massnahmen gemäss dem tatsächlichen Aufwand abgegolten werden können (z.B. für eine zusätzliche Nutzung oder besonders aufwändige Bewirtschaftung). Auf der anderen Seite werden mit den Anpassungen reine Mitnahmeeffekte (zu hohe Beiträge in Relation zum tatsächlichen Aufwand) künftig vermieden.

5.2 Aufwände für die Sicherung der Qualität und Administration

Die vertragliche Administration der GAöL-Verträge verursacht gemessen an den auszahlenden Beiträgen einen vergleichsweise grossen Aufwand. Es ist dabei zu berücksichtigen, dass das GAöL zum Ziel hat, die zielgerichtete Bewirtschaftung und damit die Qualität der wichtigsten Naturschutzflächen im Kanton zu gewährleisten. Hier müssen viele Faktoren wie die Lage und der aktuelle Zustand der Fläche, das Entwicklungspotenzial, spezifische Artvorkommen und aktuelle fachliche Erkenntnisse berücksichtigt werden, weshalb in vielen Fällen massgeschneiderte Vertragsinhalte notwendig sind, die sich kaum standardisieren lassen.

Beim Amt für Natur, Jagd und Fischerei (ANJF) sind aktuell 230 Stellenprozent für die Bearbeitung von GAöL-Aufgaben besetzt und das Amt vergibt Aufträge an externe Büros im Volumen von Fr. 150'000.– jährlich. Damit werden primär Verträge der politischen Gemeinden kontrolliert, korrigiert, die Erarbeitung komplexer Pflegekonzepte betreut und deren Umsetzung kontrolliert.

Die politischen Gemeinden verwenden gemäss Hochrechnungen aktuell insgesamt 270 Stellenprozent in den Gemeindeverwaltungen und vergeben Aufträge an Fachbüros im Volumen von jährlich Fr. 1'350'000.– zur Erfüllung ihrer Aufgaben im GAöL-Bereich. Die Hochrechnungen basieren auf Referenzzahlen aus ausgewählten Gemeinden, die ihren Aufgaben in guter Qualität nachkommen. Zudem beteiligen sich die Gemeinden an den Beiträgen für die Pflege von lokalen Objekten mit einem Betrag von Fr. 850'000.– jährlich.

Die Übertragung der Kompetenzen von den politischen Gemeinden zum Kanton macht die Abläufe professioneller und durch den Wegfall eines Vertragspartners insgesamt effizienter. Beim Kanton gibt es für die Bewirtschaftenden künftig eine klar definierte Anlaufstelle. Die politischen Gemeinden werden finanziell und personell entlastet, während beim Kanton ein entsprechender Mehraufwand entsteht.

Weiter besteht ein Anpassungsbedarf bei der Organisation im ANJF hin zu einer Regionsverantwortung, um mit den Mitarbeitenden den notwendigen lokalen Bezug sicherzustellen. Im Detail stehen folgende Aufgaben an:

- Erneuerung der Verträge nach Ablauf (rund 1/8 der Objekte je Jahr)
- Vertragserstellung für Objekte, die noch nicht unter Vertrag sind (Flächen in nationalen und regionalen Inventaren, Flächen in kommunalen Schutzverordnungen)
- Vertragsanpassungen aufgrund der Erkenntnisse aus der Biotopkartierung
- Vertragsanpassungen nach Aufwertungs- und Sanierungsprojekten
- Vertragsanpassungen aufgrund spezifischer Artenförderungsmassnahmen
- Erstellung von neuen Pflege- und Entwicklungskonzepten für wichtige Schutzgebietskomplexe
- periodische Aktualisierung bestehender Pflege- und Entwicklungskonzepte

Die Aufgaben sollen mit fünf regionsverantwortlichen Personen zu je 80 Stellenprozenten bewältigt werden, wovon eine Person die fachliche und personelle Führung verantwortet.

Dies bedeutet eine dauerhafte Erhöhung der Personalressourcen beim ANJF um 170 Stellenprocente. Für die fachliche Unterstützung der Regionsverantwortlichen steht insgesamt ein Budget von jährlich Fr. 750'000.– zur Verfügung. Damit werden gezielt externe Unterstützungsleistungen von Fachbüros für die Erstellung und Aktualisierung von Pflege- und Entwicklungskonzepten, Beratungen der Bewirtschaftenden, Erarbeitung der Vertragsentwürfe und die Kontrollen über die Einhaltung der Vertragsbestimmungen eingekauft. Die Finanzierung der Unterstützungsleistungen erfolgt über die Programmvereinbarung NFA mit dem Bund und ergänzenden kantonalen Beiträgen.

Mit der Neuordnung der Zuständigkeiten gelingt eine Professionalisierung des GAÖL-Wesens, die eine administrative Vereinfachung für die Bewirtschaftenden, einen volkswirtschaftlichen Nutzen durch effizienteren Ressourceneinsatz und gleichzeitig einen ökologischen Mehrwert durch die Steigerung der Qualität der Naturschutzflächen bringt. Der zusammenfassende Vergleich des aktuellen und künftigen Ressourcenbedarfs aus Perspektive des Kantons und der politischen Gemeinden ist untenstehend dargestellt.

Zusammenfassende Darstellung Ressourcenbedarf je Jahr (Sicht Kanton):

	aktuell	künftig
Beiträge an Bewirtschaftende (Aufwand)	Fr. –2'800'000.–	Fr. –3'000'000.–
Personal (Aufwand)	Fr. –345'000.–	Fr. –600'000.–
Aufträge an Dritte (Aufwand)	Fr. –150'000.–	Fr. –750'000.–
Beiträge Bund (Ertrag)	Fr. 1'431'900.–	Fr. 1'431'900.–
Beiträge pol. Gemeinden (Ertrag)	Fr. 850'000.–	Fr. 910'000.–
Bilanz	Fr. –1'013'100.–	Fr. –2'008'100.–

Zusammenfassende Darstellung Ressourcenbedarf je Jahr (Sicht Politische Gemeinden):

	aktuell	künftig
Personal (Aufwand)	Fr. –405'000.–	Fr. 0.–

Aufträge an Dritte (Aufwand)	Fr. -1'350'000.–	Fr. 0.–
Beiträge Bewirtschaftung lokale Objekte (Aufwand)	Fr. -850'000.–	Fr. -910'000.–
Bilanz	Fr. -2'605'000.–	Fr. -910'000.–

Für den Kanton resultiert somit ein Mehraufwand von knapp 1 Mio. Franken, während die politischen Gemeinden insgesamt um rund 1,7 Mio. Franken entlastet werden. Der Mehraufwand des Kantons muss bei nächster Gelegenheit von den politischen Gemeinden in einem anderen Aufgabenbereich im Rahmen einer allfälligen Aufgabenteilungsdiskussion kompensiert werden.

6 Referendum

Nach Art. 7 des Gesetzes über Referendum und Initiative (sGS 125.1; abgekürzt RIG) unterstehen Beschlüsse des Kantonsrates, die während wenigstens zehn Jahren wiederkehrende neue Jahresausgaben von Fr. 300'000.– bis Fr. 1'500'000.– zur Folge haben, dem fakultativen Finanzreferendum. Der vorliegende Nachtrag hat für den Kanton insgesamt jährliche Mehrkosten in der Höhe von rund 1 Mio. Franken zur Folge und untersteht damit dem fakultativen Finanzreferendum.

Zugleich untersteht der vorliegende Nachtrag nach Art. 49 Abs. 1 Bst. a der Kantonsverfassung (sGS 111.1) i.V.m. Art. 5 RIG auch dem fakultativen Gesetzesreferendum.

7 Vernehmlassung

[nach Vernehmlassung ergänzen]

8 Antrag

Wir beantragen Ihnen, Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, auf den Nachtrag zum Gesetz über die Abgeltung ökologischer Leistungen einzutreten.

Im Namen der Regierung

Beat Tinner
Präsident

Dr. Benedikt van Spyk
Staatssekretär

Anhang

II. Nachtrag zur Verordnung zum Gesetz über die Abgeltung ökologischer Leistungen

[gemäss separatem Dokument]

Nachtrag zum Gesetz über die Abgeltung ökologischer Leistungen

Entwurf des Volkswirtschaftsdepartementes vom ●●

Der Kantonsrat des Kantons St.Gallen

hat von der Botschaft der Regierung vom ●●⁴ Kenntnis genommen und

erlässt:

I.

Der Erlass «Gesetz über die Abgeltung ökologischer Leistungen vom 22. September 1991»⁵ wird wie folgt geändert:

Art. 1 Allgemeine Bestimmungen

a) Grundsatz

¹ Kanton und politische Gemeinde unterstützen im Rahmen der bewilligten Kredite Massnahmen zum Schutz und Unterhalt von Biotopen sowie zum ökologischen Ausgleich durch Beiträge.

Art. 2 b) ~~ökologischer Ausgleich~~ **Biotope**

¹ ~~Dem ökologischen Ausgleich dienen insbesondere~~ **Abgegolten werden Massnahmen für:**

- a) ~~extensiv genutzte Wiesen~~ **Magerwiesen**;⁶
- b) ~~extensiv genutzte Weiden~~ **Magerweiden**;⁷
- c) ~~Streuflächen~~ **Hoch- und Übergangsmoore**;⁸
- c)^{bis} **Flachmoore**;
- d) Hecken, Feld- und Ufergehölze;⁹
- e) ~~Hochstamm-Feldobstbäume~~;¹⁰
- f) ~~Rebflächen mit natürlicher Artenvielfalt~~;¹¹

⁴ ABI 2026-●●.

⁵ sGS 671.7.

⁶ ~~Art. 55 Abs. 1 Bst. a der eidgV über die Direktzahlungen an die Landwirtschaft vom 23. Oktober 2013, SR 910.13.~~

⁷ ~~Art. 55 Abs. 1 Bst. c der eidgV über die Direktzahlungen an die Landwirtschaft vom 23. Oktober 2013, SR 910.13.~~

⁸ ~~Art. 55 Abs. 1 Bst. e der eidgV über die Direktzahlungen an die Landwirtschaft vom 23. Oktober 2013, SR 910.13.~~

⁹ ~~Art. 55 Abs. 1 Bst. f der eidgV über die Direktzahlungen an die Landwirtschaft vom 23. Oktober 2013, SR 910.13.~~

¹⁰ ~~Art. 55 Abs. 1 Bst. l der eidgV über die Direktzahlungen an die Landwirtschaft vom 23. Oktober 2013, SR 910.13.~~

¹¹ ~~Art. 55 Abs. 1 Bst. n der eidgV über die Direktzahlungen an die Landwirtschaft vom 23. Oktober 2013, SR 910.13.~~

- g) **ökologisch wertvolle** Waldränder;
- h) ~~Pufferstreifen~~ **Pufferzonen mit und ohne Schnitttermin oder mit extensiver Beweidung;**
- i) weitere ökologische Leistungen:
 1. **das Anwenden aufwändiger Bewirtschaftungsformen;**
 2. **der spätere oder der gestaffelte Schnitt;**
 3. **die zusätzliche Nutzung (wie der Herbstschnitt von Magerwiesen);**
 4. **die Bekämpfung von Problempflanzen und invasiven Neophyten;**
 5. **die Förderung spezieller Arten und Lebensräume;**
 6. **die Rückführung von Biotopen;**
 7. **das Neuanlegen von Naturförderflächen;**
 8. **das Erbringen sonstiger ausserordentlicher ökologischer Leistungen zugunsten schutzwürdiger Lebensräume.**

² Der Anhang zu diesem Erlass ordnet die Biotope den im eidgenössischen Landwirtschaftsrecht verwendeten Bezeichnungen zu.

Art. 3 Beiträge

a) Gegenstand

¹ Beiträge werden geleistet zur Abgeltung von:

- a) ~~Bewirtschaftung und Pflege von Biotopen sowie von Flächen zum ökologischen Ausgleich,~~ für die keine Direktzahlungen nach der Bundesgesetzgebung über die Landwirtschaft¹² ausgerichtet werden;
- b) weiteren ökologischen Leistungen.

² Beiträge setzen Bundesbeiträge voraus. Die Regierung kann durch Verordnung Ausnahmen festlegen.

³ Die Vorschriften über Kürzung und Verweigerung von Direktzahlungen nach der Bundesgesetzgebung über die Landwirtschaft¹³ werden sachgemäss angewendet.

Art. 4 b) Voraussetzungen

¹ Beiträge werden für Flächen geleistet, deren Nutzung durch:

- a) ~~Schutzverordnung~~ **keine Schutzmassnahme nach Art. 128 Abs. 1 und 2 des Planungs- und Baugesetzes vom 5. Juli 2016¹⁴ beschränkt ist; und**
- b) **einen Bewirtschaftungsvertrag geregelt ist.**

^{1bis} **Die zuständige Stelle des Kantons kann ausnahmsweise Beiträge für Flächen leisten, deren Nutzung nicht durch eine Schutzmassnahme nach Abs. 1 Bst. a dieser Bestimmung beschränkt ist.**

^{1ter} **Erfordern Flächen, die durch eine Schutzmassnahme nach Art. 128 Abs. 1 und 2 des Planungs- und Baugesetzes vom 5. Juli 2016¹⁵ geschützt sind, Unterhaltsmassnahmen, besteht für sie ein Anspruch auf Beiträge.**

¹² SR 91.

¹³ SR 91, insbesondere Art. 170 des Bundesgesetzes über die Landwirtschaft vom 29. April 1998, SR 910.1, und Art. 103 ff. der eidgenössischen Verordnung über die Direktzahlungen an die Landwirtschaft vom 23. Oktober 2013, SR 910.13.

¹⁴ **sGS 731.1.**

¹⁵ sGS 731.1.

² Der Bewirtschaftungsvertrag wird in der Regel auf acht Jahre abgeschlossen.

Art. 5 c) Zusammensetzung

¹ Der jährliche Beitrag ~~je Hektare~~ setzt sich zusammen aus:

- a) Beitrag **je Hektare** für Bewirtschaftung und Pflege nach Qualitätsstufen;
- b) Beitrag für weitere ökologische Leistungen nach erhöhtem Bewirtschaftungsaufwand oder Ertragsausfall;
- b^{bis})...
- c) ...

² Die Regierung kann für einzelne Arten von Biotopen nach Art. 2 diese Erlasses Beiträge nach effektivem Aufwand zulassen.

Art. 10 2. Verjährung

¹ Der Anspruch auf Rückerstattung verjährt mit Ablauf eines Jahres, nachdem die zuständige ~~Gemeindebehörde~~ **Stelle des Kantons** von ihm Kenntnis erhalten hat, in jedem Fall zehn Jahre nach Ablauf der Entstehung des Anspruchs. Wird der Anspruch aus einer strafbaren Handlung hergeleitet, für die das Strafrecht eine längere Verjährungsfrist vorsieht, so gilt diese.

² Die Verjährung wird durch eine Einforderungshandlung unterbrochen. Sie ruht, solange die Schuldnerin oder der Schuldner in der Schweiz nicht betrieben werden kann.

Art. 12 Verfahren

a) Beitragsgesuch

¹ Wer Beiträge beansprucht, reicht der ~~politischen Gemeinde~~ **zuständigen Stelle des Kantons** ein Beitragsgesuch ein.

² ...

³ Vorbehalten bleibt der Abschluss eines Bewirtschaftungsvertrags.

Art. 13 wird aufgehoben.

Art. 14 c) Kanton

¹ Die zuständige Stelle des Kantons:

- a) ~~genehmigt~~ **schliesst** Bewirtschaftungsverträge für ~~Objekte von nationaler und regionaler Bedeutung~~ **ab**;
- b) ~~genehmigt Abrechnungslisten~~;
- c) beantragt Bundesbeiträge;
- d) zahlt Beiträge aus;
- e) **kürzt Beiträge oder** fordert Beiträge zurück;
- f) führt Kontrollen durch. Sie kann zur Durchführung private Organisationen beiziehen-;
- g) **stellt der politischen Gemeinde einmal im Jahr Rechnung für ihren Anteil an den Beiträgen für lokale Objekte.**

~~² Die politische Gemeinde meldet der zuständigen Stelle des Kantons vor der Auszahlung die Gründe für die Kürzung oder Verweigerung von Beiträgen~~

Art. 15 wird aufgehoben.

Art. 17a (neu) ^{a bis} Übergangsbestimmungen des Nachtrags ●●

¹ Der Kanton tritt bei Vollzugsbeginn dieses Nachtrags anstelle der bisher zuständigen politischen Gemeinde als Vertragspartei in die laufenden Bewirtschaftungsverträge ein. Im Übrigen richten sich Vertragsinhalt und Beiträge der noch laufenden Bewirtschaftungsverträge unter Vorbehalt von Abs. 2 dieser Bestimmung nach dem bisherigen Recht.

² Bewirtschaftungsverträge, die bei Vollzugsbeginn dieses Nachtrags laufen, erlöschen am Ende der laufenden Vertragsperiode ohne Kündigung automatisch.

³ Die politische Gemeinde übergibt die laufenden Bewirtschaftungsverträge spätestens zwei Monate nach Vollzugsbeginn dieses Nachtrags der zuständigen Stelle des Kantons.

II.

Der Erlass «Planungs- und Baugesetz vom 5. Juli 2016»¹⁶ wird wie folgt geändert:

Art. 128 Schutzmassnahmen

¹ Die politische Gemeinde trifft Schutzmassnahmen durch:

- a) Ausscheidung von Schutzzonen und den Erlass von Schutzzonenvorschriften;
- b) Erlass von Schutzverordnungen, die in der Regel für das ganze Gemeindegebiet gelten;
- c) Erlass von Schutzverfügungen.

² Sie kann Kanton und politische Gemeinde können mit Grundeigentümerinnen oder Grundeigentümern verwaltungsrechtliche Verträge über Schutz, Erhaltung und Bewirtschaftung von Schutzobjekten abschliessen.

³ Bei der Ausscheidung von Schutzzonen und dem Erlass von Vorschriften sind die Interessen der Grundeigentümerinnen oder Grundeigentümer und Bewirtschafterinnen oder Bewirtschafter angemessen zu berücksichtigen.

⁴ Objekte, die nach den Bestimmungen des Bundesrechts unter Schutz stehen, sind von Gesetzes wegen geschützt.

¹⁶ sGS 731.1.

III.

[keine Aufhebung anderer Erlasse]

IV.

1. Die Regierung bestimmt den Vollzugsbeginn dieses Erlasses.
2. Dieser Nachtrag untersteht dem fakultativen Referendum.¹⁷

¹⁷ Art. 5 und 7 RIG, sGS 125.1.

Anhang (neu)

Zuordnung von Begriffen zum eidgenössischen Landwirtschaftsrecht

<i>Biotope nach Art. 2 dieses Erlasses</i>	<i>Anhang 4 der eidgenössischen Direktzahlungsverordnung vom 23. Oktober 2013¹⁸</i>
Magerwiese Pufferzone mit Schnitttermin	Extensiv genutzte Wiese
Pufferzone ohne Schnitttermin	Wenig intensiv genutzte Wiese
Magerweide Pufferzone mit extensiver Beweidung	Extensiv genutzte Weide
Hoch- und Übergangsmoor Flachmoor mit Schnitttermin	Streuefläche
Hecken, Feld- und Ufergehölze	Hecken, Feld- und Ufergehölze

¹⁸ SR 910.13.